BESLUIT VAN DE COMMISSIE

van 4 februari 2014

betreffende de door Spanje ten uitvoer gelegde maatregel SA.21817 (C 3/07) (ex NN 66/06) inzake Spaanse elektriciteitstarieven: gebruikers

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2013) 7741)

(Slechts de tekst in de Spaanse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2014/456/EU)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen ([1]) te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) Bij brief van 27 april 2006 hebben de ondernemingen Céntrica plc en Céntrica Energía S.L.U. (hierna gezamenlijk „Céntrica" genoemd) bij de Commissie een klacht ingediend met betrekking tot het in Spanje in 2005 toegepaste stelsel van gereglementeerde elektriciteitstarieven.

(2) Bij brief van 27 juli 2006 heeft de Commissie de Spaanse autoriteiten verzocht om informatie over bovengenoemde maatregel. De Commissie heeft de verlangde informatie ontvangen bij brief van 22 augustus 2006.

(3) Op 12 oktober 2006 is de zaak geregistreerd als niet-aangemelde steun (zaak NN 66/06).

(4) Bij brief van 9 november 2006 heeft de Commissie de Spaanse autoriteiten verzocht om nadere toelichtingen over de maatregel. De Spaanse autoriteiten hebben geantwoord bij brief van 12 december 2006.

(5) De Commissie heeft de Spaanse autoriteiten bij brief van 24 januari 2007 in kennis gesteld van haar besluit om ten aanzien van deze maatregel de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie in te leiden.

(6) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([2]). De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de steunmaatregel te maken.

(7) De Spaanse autoriteiten hebben bij brief van 26 februari 2007 hun opmerkingen kenbaar gemaakt.

(8) De Commissie heeft opmerkingen van de volgende belanghebbenden ontvangen: deelregering van Galicië (brief van 23 maart 2007), Céntrica (brieven van 26 maart 2007 en 3 juli 2007), ACIE — Vereniging van onafhankelijke energieleveranciers (Asociación de Comercializadores Independientes de Energía) (brief van 26 maart 2007), regering van Asturië (brief van 27 maart 2007), AEGE — Vereniging van energie-intensieve afnemers (Asociación de empresas con gran consumo de energía) (brief van 2 april 2007, aangevuld op 21 november 2011), Asturiana de Zinc — AZSA (brief van 3 april 2007), Ferroatlántica — metaalproducent (brief van 3 april 2007), Alcoa (brief van 3 april 2007), UNESA — Spaanse vereniging voor de elektriciteitsindustrie (Asociación Española de la Industria Eléctrica) (brief van 25 april 2007), ENEL Viesgo (brief van 26 april 2007), Iberdrola (brief van 26 april 2007), Unión Fenosa Distribución (brief van 27 april 2007), Hidrocantábrico Distribución Eléctrica (brief van 27 april 2007), Endesa Distribución Eléctrica (brief van 27 april 2007).

([1]) PB C 43 van 27.2.2007, blz. 9.
([2]) Zie voetnoot 1.

(9) Bij brieven van 15 mei 2007 en 6 juli 2007 heeft de Commissie de opmerkingen van de belanghebbenden toegezonden aan de Spaanse autoriteiten, die in de gelegenheid werden gesteld opmerkingen te maken. Deze opmerkingen zijn toegezonden bij brief van 2 augustus 2007.

(10) Céntrica heeft aanvullende inlichtingen verstrekt bij brieven van 1 juni 2007, 28 augustus 2007, 4 februari 2008 en 1 maart 2008; AEGE bij brief van 21 november 2011 en Ferroatlántica bij brief van 5 december 2011.

(11) Bij brieven van 30 juli 2009, 19 maart 2010, 6 oktober 2011, 12 april 2012, 31 augustus 2012, 4 februari 2013 en 17 juli 2013 heeft de Commissie de Spaanse autoriteiten verzocht om verdere toelichting over de maatregel. De Spaanse autoriteiten hebben geantwoord bij brieven van respectievelijk 5 oktober 2009, 26 april 2010, 7 december 2011, 12 juni 2012, 18 oktober 2012, 11 februari 2013 en 4 oktober 2013.

(12) Op 19 april 2013 is het dossier opgesplitst in twee delen: de onderhavige zaak SA.21817 (C 3/07 ex NN 66/06), die betrekking heeft op de steunmaatregelen ten gunste van de eindgebruikers van elektriciteit, en zaak SA.36559 (C 3a/07 ex NN 66/06), die betrekking heeft op de steunmaatregelen ten gunste van de elektriciteitsdistributeurs. Het onderhavige besluit heeft uitsluitend betrekking op de mogelijke steunmaatregelen ten gunste van de onder de procedure vallende eindgebruikers van elektriciteit, dat wil zeggen, met uitsluiting van huishoudens en kleine ondernemingen.

2. **GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL**

HET SPAANSE ELEKTRICITEITSSYSTEEM IN 2005

(13) In het bij wet 54/1997 van 27 november 1997 vastgestelde rechtskader voor de elektriciteitssector (Ley del Sector Eléctrico, hierna „LSE" genoemd) dat van toepassing was in 2005, wordt de levering van elektriciteit aan eindgebruikers met gereglementeerde tarieven een gereglementeerde activiteit genoemd. Deze taak werd bij wet aan de distributeurs toegewezen.

(14) In 2005 konden alle eindgebruikers van elektriciteit op de Spaanse markt hetzij leveringscontracten sluiten met onafhankelijke leveranciers, hetzij stroom afnemen tegen door de Staat vastgestelde gereglementeerde tarieven. Op de gereglementeerde markt hadden alle eindgebruikers die hierom verzochten, recht op levering door hun plaatselijke distributeur tegen het integrale gereglementeerde tarief (all-in prijs), afhankelijk van hun profiel en verbruik. Op de vrije markt betaalden afnemers een heffing voor de toegang tot het netwerk die ook gereglementeerd was, en moesten zij daarbovenop de kosten voor de levering van energie dragen. Sinds de voltooiing van de hervorming van de elektriciteitssector in 2009 leveren distributeurs niet langer elektriciteit tegen integrale gereglementeerde tarieven.

(15) De integrale gereglementeerde tarieven en de gereglementeerde heffingen voor de toegang tot het netwerk werden vooraf vastgesteld voor het hele jaar, doorgaans vóór het eind van jaar N – 1, maar konden in de loop van het jaar worden aangepast ([3]). Voor de jaarlijkse verhoging van de tarieven gold evenwel een maximumgrens ([4]). In principe werden de tarieven en heffingen vastgesteld op basis van prognoses, om ervoor te zorgen dat de gereglementeerde inkomsten uit de toepassing ervan toereikend waren om alle gereglementeerde kosten van het elektriciteitssysteem te dekken. In 2005 omvatten deze gereglementeerde kosten de levering van energie tegen integrale tarieven, de kosten van de aanschaf van energie in het kader van bijzondere regelingen (hernieuwbare bronnen, warmtekrachtkoppeling enz.); de transport- en distributiekosten, vraagbeheersmaatregelen, de extra kosten voor elektriciteitsopwekking op de Spaanse eilanden, steun voor de steenkoolindustrie, de tekorten van vorige jaren enz. Er waren geen voorschriften op grond waarvan een bepaalde categorie van inkomsten of een deel daarvan werd toegewezen aan een bepaalde categorie van kosten of een deel daarvan. De inkomsten uit de heffing voor de toegang tot het netwerk waren dan ook noch geheel, noch gedeeltelijk bestemd voor de financiering van bijvoorbeeld subsidies voor elektriciteit uit hernieuwbare bronnen of de productie van elektriciteit in de Spaanse eilandgebieden.

(16) In 2005 waren er niet minder dan 25 gereglementeerde tarieven voor eindgebruikers, afhankelijk van de hoogte, het profiel en de bestemming van het gebruik en van de aansluitspanning. Daarnaast werden voor de eindgebruikers op de vrije markt nog negen andere gereglementeerde heffingen voor de toegang tot het netwerk toegepast, die eveneens gebaseerd waren op de aansluitspanning en andere kenmerken.

(17) Op 30 december 2004 hebben de Spaanse autoriteiten de elektriciteitstarieven voor 2005 vastgesteld ([5]), uitgesplitst naar de volgende categorieën gebruikers:

([3]) In artikel 12, lid 2, van de LSE is bepaald dat de elektriciteitstarieven in principe eenmaal per jaar worden vastgesteld, maar in de loop van het jaar kunnen worden aangepast.

([4]) Overeenkomstig artikel 8 van Koninklijk Besluit 1432/2002 mocht het gemiddelde tarief met niet meer dan 1,40 % (per jaar) worden verhoogd, terwijl de verschillende individuele tarieven slechts mochten worden verhoogd met een percentage dat gelijk is aan de verhoging van het gemiddelde tarief: + 0,60 % (2 % in totaal).

([5]) Koninklijk Besluit 2392/2004 van 30 december 2004 tot vaststelling van het elektriciteitstarief voor 2005, Spaans staatsblad (BOE) nr. 315, blz. 42766.

INTEGRALE TARIEVEN

Laagspanning

1.0. Vermogen van maximaal 770 kW

2.0. Algemeen, vermogen van niet meer dan 15 kW

3.0. Algemeen

4.0. Algemeen, langdurig gebruik

B.0 Straatverlichting

R.0 Landbouwirrigatie

Hoogspanning

Algemene tarieven

Kortstondig gebruik

1.1. Algemeen, niet meer dan 36 kV

1.2. Algemeen, meer dan 36 kV, maar niet meer dan 72,5 kV

1.3. Algemeen, meer dan 72,5 kV, maar niet meer dan 145 kV

1.4. Algemeen, meer dan 145 kV

Middelmatig gebruik

2.1. Niet meer dan 36 kV

2.2. Meer dan 36 kV, maar niet meer dan 72,5 kV

2.3. Meer dan 72,5 kV, maar niet meer dan 145 kV

2.4. Meer dan 145 kV

Langdurig gebruik

3.1. Niet meer dan 36 kV

3.2. Meer dan 36 kV, maar niet meer dan 72,5 kV

3.3. Meer dan 72,5 kV, maar niet meer dan 145 kV

3.4. Meer dan 145 kV

Tractietarieven

T.1 Niet meer dan 36 kV

T.2 Meer dan 36 kV, maar niet meer dan 72,5 kV

T.3 Meer dan 72,5 kV, maar niet meer dan 145 kV

Tarieven voor landbouwirrigatie

R.1 Niet meer dan 36 kV

R.2 Meer dan 36 kV, maar niet meer dan 72,5 kV

R.3 Meer dan 72,5 kV, maar niet meer dan 145 kV

G. *Tarief voor grootgebruikers (G4)*

Tarieven voor verkoop aan distributeurs

D.1 Niet meer dan 36 kV

D.2 Meer dan 36 kV, maar niet meer dan 72,5 kV

D.3 Meer dan 72,5 kV, maar niet meer dan 145 kV

D.4 Meer dan 145 kV

TARIEVEN VOOR TOEGANG

Laagspanning

2,0 A Normaal toegangstarief laagspanning

2,0 NA Normale toegangstarieven laagspanning met onderscheid tussen dag en nacht

3,0 A Algemeen toegangstarief laagspanning

Hoogspanning

3.1.A Toegangstarief voor spanningen van niet meer dan 36 kV (vermogen van niet meer dan 450 kW)

6.1 Toegangstarief voor spanningen van niet meer dan 36 kV (vermogen van meer dan 450 kW)

6.2 Toegangstarief voor spanningen van meer dan 36 kV, maar niet meer dan 72,5 kV (vermogen van meer dan 450 kW)

6.3 Toegangstarief voor spanningen van meer dan 72,5 kV, maar niet meer dan 145 kV (vermogen van meer dan 450 kW)

6.4 Toegangstarief voor spanningen van meer dan 145 kV (vermogen van meer dan 450 kW)

6.5 Toegangstarief voor internationaal handelsverkeer

(18) De integrale gereglementeerde tarieven konden worden opgesplitst in een component die was bedoeld om de transport- en distributiekosten en de algemene kosten te dekken (*heffing voor de toegang tot het netwerk*) en een component die de kosten van de aanschaf van elektriciteit op de groothandelsmarkt weergeeft (*energiecomponent*). Daarnaast gold voor vraagbeheersdiensten een systeem van kortingen op integrale tarieven (bijvoorbeeld geaccepteerde stroomonderbrekingen na kennisgeving of verbruik geconcentreerd tijdens daluren). Vanaf 2005 heeft Spanje wijzigingen ingevoerd in het stelsel van gereglementeerde tarieven. De laatste wijziging dateert van 2013, toen Spanje een nieuw rechtskader voor de elektriciteitssector invoerde (wet nr. 24/13) dat onder andere voorzag in de hervorming van de prijsreglementering op de detailmarkt. Spanje kondigde aan dat deze nieuwe wet en de uitvoeringsbepalingen daarvan in 2014 zouden worden vastgesteld. Hieronder wordt een aantal integrale basistarieven voor het laagste niveau van bovengenoemde categorieën weergegeven (d.w.z. niet meer dan 145 kV) die van toepassing zijn met ingang van 1 januari 2005:

Tabel 1

Basisbedrag gereglementeerde integrale tarieven 2005

	A/Onderdeel vermogen	B/Onderdeel energie	Integraal tarief voor het onderdeel vermogen-energie			
	EUR/kW maand	EUR/kWh	EUR/MWh			
Laagspanning						
1.0 Vermogen < 770 W	0,277110	0,062287	62,67			
3.0 Algemeen	1,430269	0,083728	85,71			
4.0 Algemeen, langdurig gebruik	2,284634	0,076513	79,69			
Hoogspanning						
1.4 Kortstondig gebruik, algemeen > 145 kV	1,759358	0,058412	60,86			
2.4 Kortstondig gebruik, algemeen > 145 kV	3,632629	0,053224	58,27			

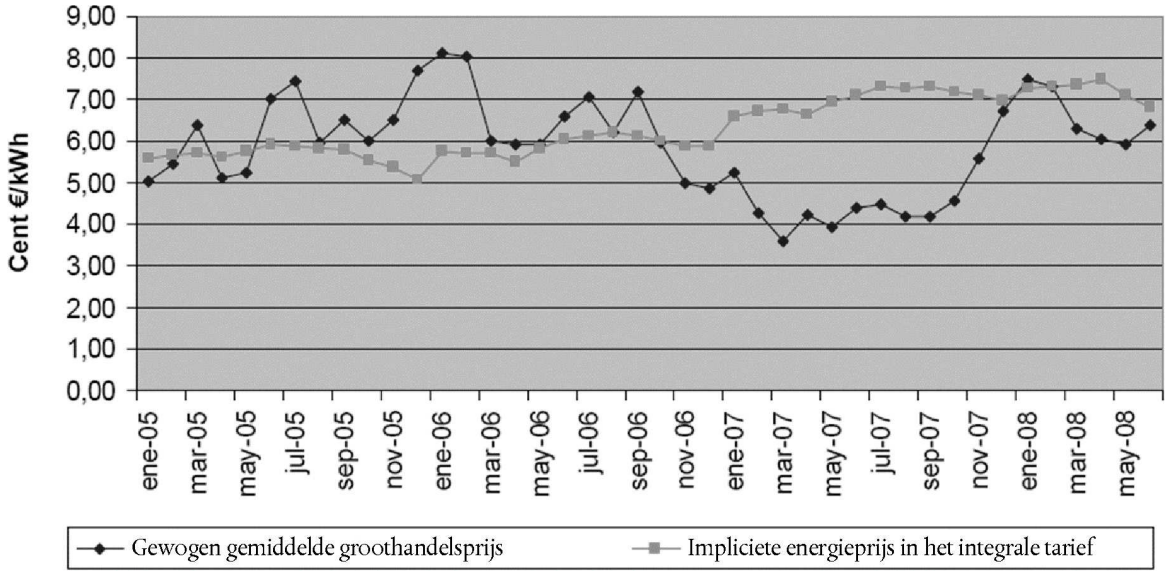
	A/Onderdeel vermogen	B/Onderdeel energie	Integraal tarief voor het onderdeel vermogen-energie			
	EUR/kW maand	EUR/kWh	EUR/MWh			
3.4 Langdurig gebruik, algemeen > 145 kV	9,511921	0,042908	56,12			
G. Grootgebruikers G4	10,208070	0,011265	25,44			

Bron: Bijlage I bij Koninklijk Besluit 2392/2004, berekeningen van de Commissie.

(19) De Spaanse Nationale Energiecommissie (Comisión Nacional de Energía, hierna „de CNE" genoemd) stelde dat de integrale tarieven van 2005 over het geheel genomen niet alle leveringskosten, en met name niet de kosten voor de aanschaf van elektriciteit op de groothandelsmarkt weerspiegelden. Met name lagen, zoals weergegeven in de grafiek hieronder, de impliciete prijzen in de gemiddelde gereglementeerde tarieven slechts in vijf maanden (tussen januari en februari 2005) en tussen april en juni 2005 onder de gemiddelde prijzen op de groothandelsmarkt voor elektriciteit. Omgekeerd zijn de gemiddelde groothandelsprijzen in de 14 maanden tussen oktober 2006 en december 2007 scherp gedaald tot onder de impliciete energieprijzen in de gemiddelde integrale gereglementeerde tarieven, en was het verschil veel groter dan in de zeven maanden in 2005 waarin de groothandelsprijzen hoger lagen dan de impliciete prijzen in de integrale tarieven.

Grafiek 1

Gewogen gemiddelde groothandelsprijs en impliciete energieprijs in het integrale tarief



Bron: CNE — Verslag over de ontwikkeling van de concurrentie op de gas- en elektriciteitsmarkt. Periode 2005-2007, blz. 84.

HET TARIEFTEKORT VAN 2005

(20) De rekeningen van het elektriciteitssysteem, die gebaseerd zijn op de reële gereglementeerde inkomsten en kosten, werden eenmaal per jaar vereffend. In 2005 genereerde de hoogte waarop de gereglementeerde tarieven en de heffingen voor de toegang tot het netwerk waren vastgesteld, niet voldoende inkomsten om alle ex post gedocumenteerde gereglementeerde kosten voor het hele jaar te kunnen dekken. De door de CNE aan het eind van het jaar verrichte definitieve vereffening voor 2005 gaf een tekort van 3 811 miljoen EUR te zien. Het was niet de eerste keer dat de vereffening een tekort te zien gaf, hoewel dat van 2005 een ongekende hoogte bereikte. In 2000, 2001 en 2002 werden kleinere tekorten genoteerd.

(21) De regering had met name de reële kosten voor de aanschaf van elektriciteit onderschat. Terwijl het elektriciteitsverbruik door eindgebruikers op de gereglementeerde markt en de vrije markt zich in 2005 min of meer ontwikkelde zoals voorspeld in december 2004, liepen de groothandelsprijzen als gevolg van een aantal onvoorziene prijsverhogingen in de loop van het jaar op tot 62,4 EUR/MWh in 2005, tegenover 35,61 EUR/MWh in 2004, wat de gemiddelde groothandelsprijs in 2005 op 59,47 EUR/MWh brengt. Oorzaken voor deze verhoging waren onder andere de extreme droogte in het betrokken jaar (waardoor de productie van waterkracht met 55 % daalde), de stijging van de olieprijzen, de doorberekening van de marktprijs voor CO_2-emissierechten die gratis werden toegekend uit hoofde van de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten, en een toename van de energievraag die groter was dan de bbp-groei.

(22) Een andere belangrijke factor bij de toename van de algemene kosten van het systeem was het hoge niveau van de steun voor de productie van hernieuwbare energie. De producenten van hernieuwbare energie konden met name opteren voor een rechtstreekse deelname op de groothandelsmarkt voor elektriciteit of de „pool". In 2005 was deze optie bijzonder aantrekkelijk, zodat de deelname van producenten van hernieuwbare energieën groter was dan verwacht, waardoor de kosten van het systeem toenamen. Bovendien bedroeg de rechtstreekse steun voor de energiekosten van elektriciteit uit hoofde van de bijzondere regeling (hernieuwbare energieën, warmtekrachtkoppeling), die in de rekeningen als gereglementeerde kosten werden geboekt, 2 701 miljoen EUR in 2005. Ter illustratie: de transport- en distributiekosten van het systeem bedroegen 4 410 miljoen EUR in 2005.

Mechanisme voor de voorfinanciering van het tekort

(23) Het ontstaan van het tekort ging niet onopgemerkt voorbij. Reeds in maart 2005, toen duidelijk werd dat een tarieftekort ontstond, bepaalden de Spaanse autoriteiten bij artikel 24 van Koninklijk Wetsbesluit 5/2005 ([6]) dat de middelen die nodig waren om het verschil tussen de kosten en de inkomsten van het elektriciteitssysteem aan te vullen, zouden worden verstrekt door de vijf grootste elektriciteitsbedrijven met inningsrechten, namelijk bedrijven die recht hadden op een compensatie van de gestrande kosten ([7]), op basis van de volgende percentages:

— Iberdrola, SA 35,01 %;

— Unión Eléctrica Fenosa, SA: 12,84 %;

— Hidroeléctrica del Cantábrico; S.A: 6,08 %;

— Endesa, SA 44,16 %;

— Elcogas, SA: 1,91 %;

(24) In Wetsbesluit 5/2005 is bepaald dat het toekomstige tekort zou worden toegerekend aan de vijf hierboven genoemde bedrijven als negatief saldo op een bestaande depositorekening die de CNE gebruikte om gestrande kosten aan deze bedrijven te betalen. Dit betekende in feite dat de leveranciers de middelen moesten voorschieten. Het negatieve saldo op de rekening van de gestrande kosten zou resulteren in inningsrechten die de leveranciers het recht geven in de toekomst ontvangsten te innen bij de elektriciteitsgebruikers. De leveranciers konden deze rechten securitiseren en ze op de markt verkopen. De aan deze leveranciers toegewezen inningsrechten droegen een soort minimumrente (3-maands EURIBOR, berekend op basis van de gemiddelde EURIBOR-percentages voor de maand november van het voorgaande jaar zonder marge).

Mechanisme voor de terugvordering van het tekort via de eindgebruikers

(25) In juni 2006 hebben de Spaanse autoriteiten een besluit genomen met betrekking tot de voorwaarden voor de terugvordering van het tekort van 2005 via de elektriciteitsgebruikers aan de hand van de gereglementeerde tarieven. Bij Koninklijk Besluit 809/2006 ([8]) hebben de Spaanse autoriteiten bepaald dat de gebruikers het tekort van 2007 moesten betalen (of, meer bepaald de aan de exploitanten toegekende inningsrechten) over een periode van 14,5 jaar door middel van een bijzondere toeslag die zowel op de integrale tarieven als op de toegangstarieven wordt toegepast. De toeslag, berekend als de jaarlijkse hoeveelheid die nodig is om de netto contante waarde van het tekort van 2005 lineair terug te vorderen over een periode van 14,5 jaar, was vastgesteld op 1,378 % van het integrale tarief en op 3,975 % van het toegangstarief voor 2006. De toepasselijke rentevoet was de 3-maands EURIBOR.

([6]) Koninklijk Wetsbesluit 5/2005 van 11 maart 2005 inzake dringende hervormingen ter bevordering van de productiviteit en ter verbetering van overheidsopdrachten. Spaans staatsblad (BOE) nr. 62 van 14.3.2005, blz. 8832.

([7]) Gestrande kosten zijn door gevestigde elektriciteitsleveranciers geleden verliezen als gevolg van niet-terugvorderbare investeringen die zijn verricht vóór de liberalisering. De Commissie heeft bij schrijven SG (2001) D/290869 van 6.8.2001 haar goedkeuring gehecht aan de toekenning van compenserende steun ter dekking van deze verliezen overeenkomstig de criteria van de methodiek betreffende gestrande kosten (mededeling van de Commissie betreffende de methodiek voor het analyseren van nationale steunmaatregelen in verband met gestrande kosten). Bij Besluit SG (2001) D/290553 van 25.7.2001 in zaak NN 49/99 heeft de Commissie Spanje toegestaan tot en met 2008 compensatie te verlenen voor gestrande kosten aan de ondernemingen die werden verzocht het tekort van 2005 te prefinancieren.

([8]) Aanvullende bepaling van Koninklijk Besluit 809/2006 van 30 juni 2006 tot herziening van het elektriciteitstarief met ingang van 1 juli 2006. Spaans staatsblad (BOE) nr. 156 van 1.7.2006.

(26) Deze toeslag komt neer op een „bijdrage met bijzondere bestemming". De Spaanse autoriteiten hebben bepaald dat de inkomsten uit de bijdrage voor de financiering van het tekort van 2005 op de door de CNE beheerde depositorekening zouden worden gestort. De CNE zou de middelen vervolgens overmaken aan de houders van de inningsrechten, d.w.z. de elektriciteitsmaatschappijen die het tekort financierden of de entiteiten die de inningsrechten vervolgens van hen hadden gekocht, in verhouding tot het deel van het tekort dat door elk van hen is gefinancierd.

Gevolgen van het tarieftekort voor de Spaanse markt

(27) In 2005 voldeed de vrije markt aan 37,49 % van de Spaanse vraag naar elektriciteit. Deze hoeveelheid komt overeen met een relatief beperkt aantal gebruikers, aangezien slechts 8,5 % onder hen energie op de vrije markt kocht, terwijl 91,5 % de gereglementeerde tarieven behield (dit is minder dan de 97 % in 2004). De hoogspanningsafnemers (grotendeels industriële afnemers) waren de belangrijkste groep op de vrije markt, 38,9 % onder hen had gebruikgemaakt van zijn keuzemogelijkheid en hun aankopen waren goed voor 29 % van het totale elektriciteitsverbruik op het Spaanse vasteland in 2005. De meeste huishoudens en laagspanningsgebruikers, die vanaf 2003 ([9]) konden kiezen voor de vrije markt, behielden de gereglementeerde tarieven; een aanzienlijk deel van hen koos echter ook voor de vrije markt in 2005. Per 31 december 2005 telde de vrije markt meer dan twee miljoen gebruikers (tegenover 1,3 miljoen in 2004).

(28) Het gemiddelde prijsvoordeel dat in 2005 door de gereglementeerde tarieven werd geboden, moet evenwel parallel worden gezien met de terugkeer van de gebruikers naar de gereguleerde markt, zij het pas na verloop van tijd. Zoals aangegeven in tabel 2 hieronder nam het aantal afnemers op de vrije markt het hele jaar 2005 toe, maar daalde het in 2006 tot het percentage (8,15 %) dat in de eerste helft van 2005 werd bereikt. Op dezelfde wijze hield de in december 2004 genoteerde daling van de hoeveelheid aan eindgebruikers op de vrije markt geleverde energie aan in het eerste kwartaal van 2005. Na een significante stagnering tussen juni en september 2005 bleef de hoeveelheid dalen in december 2005 en gedurende het hele jaar 2006.

Tabel 2

Aandeel van de bevoorradingscentra en de energie op de vrije markt (uitgedrukt als een percentage van de totale markt) 2004-2006

Elektriciteit	2004				2005				2006			
	maa	jun	sep	dec	maa	jun	sep	dec	maa	jun	sep	dec
uitgedrukt als percentage van de bevoorradingscentra	1,53	2,82	4,21	5,73	7,42	9,42	10,37	10,66	10,20	9,28	8,86	8,15
uitgedrukt als percentage van de energie	29,30	33,60	36,19	33,57	33,15	35,34	41,39	37,41	29,38	27,10	25,74	24,87

*Bron:*Verslag van de CNE „Informatieve nota over de elektriciteits- en aardgasvoorziening op de geliberaliseerde markten, bijwerking van 31 december 2006".

(29) Hoewel de gevolgen van de door de leveranciers geleden verliezen midden 2005 merkbaar werden, toen de groothandelsprijzen aanzienlijk begonnen te stijgen, konden de leveringscontracten niet onmiddellijk worden opgezegd. Daardoor zagen de leveranciers op de vrije markt, met name die welke bij gebrek aan opwekkingscapaciteit elektriciteit op de groothandelsmarkt moesten kopen, zich genoopt biedingen te doen tegen marktvoorwaarden die overeenkomen met het gereglementeerde tarief ondanks de mogelijkheid verliezen te lijden, of hogere prijzen aan te rekenen waarin de reële aanschafkosten zijn doorberekend, waardoor zij marktaandeel verliezen.

([9]) Spanje heeft de detailmarkt voor elektriciteit eerder geliberaliseerd dan was voorzien in de elektriciteitsrichtlijnen van 1996 en 2003, die voorzagen in een liberalisering tussen 1999 en 2004 voor commerciële eindgebruikers (te beginnen bij de grootste), en op grond waarvan de liberalisering van het segment van de huishoudens pas vanaf 1 juli 2007 verplicht was.

3. BESLUIT TOT INLEIDING VAN DE PROCEDURE OP GROND VAN ARTIKEL 108, LID 2, VWEU

(30) In het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure worden de door de verschillende categorieën van eindgebruikers betaalde gereglementeerde tarieven vergeleken met de geschatte prijzen die zij bij ontstentenis van deze tarieven op de vrije markt hadden moeten betalen. De schattingen van de marktprijs zijn berekend op basis van de prijs voor elektriciteit op de groothandelsmarkt, de kosten voor de toegang tot het netwerk en een gemiddelde handelsmarge die op 10 EUR/MWh werd geschat, zoals overgelegd door Céntrica.

Tabel 3

Prijsvergelijking per gebruikerscategorie

Gebruikerscategorie	Gereglementeerd tarief (EUR/MWh)	Geschatte marktprijs (alleen groothandelsprijs, plus toegangstarief) (EUR/MWh)	Geschatte marktprijs (plus 10 EUR handelsmarge)
1. Op het hoogspanningsnetwerk aangesloten industriële grootgebruikers (G4-tarief)	23,9	61,17	71,17
2. Industriële grootgebruikers met onderbreekbare stroomvoorziening	27,0	73,87-76,47	83,87-86,47
3. Op het hoogspanningsnetwerk aangesloten gebruikers	76,2	81,57	91,57
4. Huishoudens	101,2	107,75	117,75
5. Op het laagspanningsnetwerk aangesloten industriële kleingebruikers of nutsbedrijven	103,9	101,07	111,07

Bron: Céntrica.

(31) Deze tabel duidt op een aanzienlijk voordeel voor de eerste twee categorieën (die de industriële grootgebruikers omvatten). Voor de andere categorieën van eindgebruikers was de vergelijking minder overtuigend, hoewel ook hier een klein voordeel kan worden vastgesteld.

(32) In het besluit wordt geoordeeld dat het voordeel selectief is toegekend, aangezien de kunstmatig lage prijzen van het gereglementeerde tarief de ondernemingen begunstigden die elektriciteit, in plaats van bijvoorbeeld aardgas, als energiebron gebruikten. Voorts is een *de facto* en *de jure* selectiviteit vastgesteld: het nadeel was namelijk onevenredig groter voor de grote industriële eindgebruikers, die in bepaalde gevallen profiteerden van all-in prijzen die minder dan de helft bedroegen van de energiecomponent van de geschatte prijzen op de vrije markt.

(33) In het besluit tot inleiding van de procedure is aangegeven dat het systeem, door het aanmoedigen van eindgebruikers om terug te keren naar de gereglementeerde markt, ook ten goede had kunnen komen aan de distributeurs, die leken te profiteren van een gegarandeerde winstmarge op hun gereglementeerde activiteiten.

(34) Voorts wordt in het besluit geoordeeld dat het systeem een overdracht van staatsmiddelen inhield, aangezien de prijstoeslag, die werd gebruikt om het tekort terug te betalen, een parafiscale heffing vormt waarvan de opbrengst via de Spaanse toezichthouder CNE (een overheidsinstantie) wordt doorgesluisd naar de eindgebruikers. In het besluit wordt geconcludeerd dat, gelet op de rechtspraak van het Hof van justitie op dat gebied, deze middelen moeten worden beschouwd als staatsmiddelen.

(35) Gelet op het feit dat de eindgebruikers opereren op markten die doorgaans openstaan voor concurrentie en handel binnen de Unie, komt de Commissie in het besluit tot de conclusie dat voldaan is aan alle criteria van artikel 107, lid 1, en dat de maatregel staatssteun ten gunste van eindgebruikers inhoudt.

(36) Na de constatering dat geen van de uitzonderingen van artikel 107 VWEU van toepassing leek te zijn, werd in het besluit nagegaan of de elektriciteitsvoorziening tegen gereglementeerde tarieven kon worden beschouwd als een dienst van algemeen economisch belang (DAEB) en zodoende in aanmerking kon komen voor de uitzondering van artikel 106, lid 2, VWEU. In het besluit is vastgesteld dat de beoordelingsmarge voor de lidstaten om openbare dienstverplichtingen op te leggen in de elektriciteitssector beperkt is bij Richtlijn 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van Richtlijn 96/92/EG ([10]) (hierna „de elektriciteitsrichtlijn" genoemd). In deze richtlijn is bepaald dat de lidstaten een openbare dienstverplichting moeten opleggen (die met name het recht inhoudt om tegen redelijke prijzen van elektriciteit te worden voorzien) voor uitsluitend kleine ondernemingen en huishoudens ([11]). In het besluit wordt geconcludeerd dat de elektriciteitsvoorziening tegen gereglementeerde tarieven voor middelgrote en grote ondernemingen in het licht van de elektriciteitsrichtlijn niet als een echte DAEB kon worden aangemerkt.

(37) De Commissie had dan ook ernstige twijfels bij het feit dat de steunelementen van de gereglementeerde tarieven die werden toegepast voor andere dan kleine ondernemingen, als verenigbaar met de interne markt konden worden beschouwd.

(38) In het besluit tot inleiding van de procedure wordt ook opgemerkt dat het mogelijk is dat elektriciteitsdistributeurs staatssteun hebben ontvangen. Dit deel van de zaak valt onder een ander besluit (zaak C 3a/07).

4. OPMERKINGEN VAN DE BELANGHEBBENDEN

(39) Op het verzoek van de Commissie om opmerkingen kenbaar te maken over het besluit tot instelling van een diepgaand onderzoek zijn veel reacties gekomen van industriële grootgebruikers, distributeurs, onafhankelijke leveranciers en regeringen van de Spaanse autonome gemeenschappen. Hieronder worden alleen de opmerkingen samengevat die betrekking hebben op de vermeende staatssteun ten gunste van eindgebruikers van elektriciteit.

OPMERKINGEN VAN ONAFHANKELIJKE LEVERANCIERS

(40) Er zijn opmerkingen ontvangen van Céntrica en de ACIE, de vereniging van onafhankelijke energieleveranciers. Hun opmerkingen en conclusies zijn grotendeels gelijklopend.

Opmerkingen van Céntrica en de ACIE

(41) Het belangrijkste aspect van de opmerkingen van Céntrica is het vermeende voordeel voor de elektriciteitsdistributeurs. De door deze onderneming verstrekte cijfers en argumenten wijzen echter ook op het bestaan van staatssteun voor eindgebruikers van elektriciteit.

(42) Volgens Céntrica impliceerde het naast elkaar bestaan van de vrije en de gereglementeerde markt, en met name de mogelijkheid dat de eindgebruikers ook vrij van de ene op de andere konden overstappen, dat de gereglementeerde tarieven fungeerden als een prijsreferentie of een feitelijke beperking van de vrije marktprijzen. De leveranciers konden geen prijzen boven het gereglementeerde tarief aanrekenen, zo niet zouden zij geen nieuwe afnemers kunnen aantrekken en bestaande afnemers verliezen.

(43) Op een vrije markt bestaat de door eindgebruikers voor elektriciteit betaalde prijs uit twee componenten: de heffing voor de toegang tot het netwerk en een „leveringscomponent" die voortvloeit uit marktmechanismen en wordt doorberekend aan de detailhandelaar. In de detailhandel hangt de rentabiliteit af van het feit of de door de afnemers betaalde „leveringscomponent" de kosten van de leverancier dekt (d.w.z. de kosten voor de aanschaf van energie op de groothandelsmarkt of zijn eigen productiekosten in het geval van een verticaal geïntegreerde onderneming) en een „handelsmarge" die andere leveringskosten omvat (afzet-, informatica- en factureringskosten enz.) en een vergoeding voor het geïnvesteerde kapitaal. Om deze reden kon een leverancier in een bepaald segment van de vrije markt slechts rendabel opereren indien er een „positieve handelsmarge" was, d.w.z. een verschil tussen de algemene kosten van de leverancier voor de dienstverlening aan zijn afnemers en het gereglementeerde tarief.

([10]) PB L 176 van 15.7.2003, blz. 37.

([11]) In artikel 3, lid 3, van de elektriciteitsrichtlijn is het volgende bepaald: „De lidstaten waarborgen dat alle huishoudelijke afnemers en, indien zij dat dienstig achten, kleine ondernemingen, namelijk ondernemingen die minder dan 50 personen in dienst hebben en een jaaromzet of een financiële balans van ten hoogste 10 miljoen EUR, aanspraak kunnen maken op universele dienstverlening, dat wil zeggen het recht op levering van elektriciteit van een bepaalde kwaliteit tegen redelijke, eenvoudig en duidelijk vergelijkbare en doorzichtige prijzen op hun grondgebied. Om de universele dienstverlening te waarborgen, kunnen de lidstaten een noodleverancier aanwijzen.".

(44) Céntrica heeft het bestaan aangetoond van een concurrentienadeel voor de leveranciers op de vrije markt aan de hand van berekeningen waaruit blijkt dat er in 2005 voor geen enkele categorie van gebruikers ([12]) handelsmarges waren (of dat de marges die er in het begin van het jaar wel waren, in de loop van het jaar waren verdwenen). Dit impliceerde dat de gereglementeerde tarieven voor onafhankelijke leveranciers te laag waren om rendabel te kunnen concurreren. Volgens Céntrica kon door bepaalde categorieën van eindgebruikers (met name energie-intensieve gebruikers van het G4-tarief en andere industriële grootgebruikers) zelfs vóór het ontstaan van het tarieftekort niet worden geconcurreerd omdat de integrale tarieven hier geen marge voor lieten. Het door Céntrica aangevoerde concurrentienadeel deed zich vooral voor in de gebruikerscategorie van nutsbedrijven en kleine ondernemingen die op het laagspanningsnetwerk zijn aangesloten, en in het segment van de huishoudens.

(45) In het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure wordt gebruikgemaakt van de door Céntrica verstrekte cijfers, met name van de vergelijking tussen de gereglementeerde tarieven en de geschatte marktprijzen (zie overweging 30 en tabel 3).

(46) Volgens Céntrica is het systeem in strijd met de elektriciteitsrichtlijn, niet alleen vanwege het discriminerende karakter van de tekortregeling (in het kader waarvan de verliezen van distributeurs wel, maar die van leveranciers niet werden gecompenseerd), maar ook omdat het de gebruikers het recht op transparante prijzen en tarieven ontzegde ([13]). Aangezien een deel van de in 2005 voor elektriciteit te betalen prijs is doorgeschoven naar latere jaren, waren de aangerekende eindprijzen niet transparant voor de gebruikers.

(47) Voorts voerde Céntrica aan dat het mechanisme voor de terugbetaling van het tekort om twee belangrijke redenen niet evenwichtig was: in de eerste plaats zou het tekort voornamelijk door laagspanningseindgebruikers worden terugbetaald, hoewel de gebruikers die er het meest hadden toe bijgedragen, grote hoogspanningseindgebruikers waren. Ten tweede werd van de eindgebruikers op de vrije markt verlangd dat zij betaalden voor een tekort waartoe zij niet hadden bijgedragen.

(48) Céntrica steunde het voorlopige standpunt van de Commissie dat de Spaanse tekortregeling een overdracht van staatsmiddelen inhield. Céntrica stelde voorts dat het besluit van de Spaanse regering om elektriciteitsmaatschappijen toe te staan hun inningsrechten te securitiseren, een overdracht van staatsmiddelen inhield.

(49) Volgens de vereniging van onafhankelijke energieleveranciers (ACIE) lagen de geschatte kosten voor energievoorziening die als basis hebben gediend voor de gereglementeerde tarieven in 2005, ongeveer 68 % onder de door leveranciers op de groothandelsmarkt betaalde werkelijke kosten voor de aanschaf van energie. De ACIE wees op de ernstige gevolgen van het tarieftekort van 2005 voor onafhankelijke leveranciers. Volgens de vereniging waren de aanschafkosten van leveranciers op de vrije markt gelijk aan die van distributeurs. Bovendien waren zij in feite verplicht zich aan te passen aan het niveau van het integrale tarief dat door de regering per afnemerscategorie was vastgesteld, omdat zij anders geen nieuwe afnemers hadden kunnen aantrekken of bestaande afnemers niet hadden kunnen behouden. De ACIE merkte met name op dat haar leden begin 2005 contracten sloten op basis van de prognoses van de regering voor de groothandelsprijzen en dat zij deze later moesten nakomen, ook al bleken zij niet rendabel te zijn. Daardoor leden onafhankelijke leveranciers verliezen. Céntrica schat haar verliezen in 2005 op 10 miljoen EUR. Volgens de ACIE zagen meerdere leveranciers, waaronder Saltea Comercial, Electranorte, CYD Energía en RWE, zich genoopt de markt te verlaten.

OPMERKINGEN VAN ENERGIE-INTENSIEVE GEBRUIKERS

(50) De energie-intensieve gebruikers lieten zich in de procedure vertegenwoordigen door hun vereniging AEGE (Asociación de Empresas con Gran Consumo de Energía). Sommige onder hen (Asturiana de Zinc, Ferroatlántica en Alcoa) namen individueel deel. Alcoa is een aluminiumproducent met drie productie-installaties in Spanje (in San Ciprián, La Coruña en Avilés) die in 2005 in aanmerking kwamen voor het integrale G4-tarief (het tarief voor energie-intensieve gebruikers met onderbreekbare stroomvoorziening). Ferroatlántica is een producent van aluminium-ijzerlegeringen die in aanmerking kwam voor het onderbreekbare 3.4-tarief. Asturiana de Zinc is een producent van zink die voor zijn installatie in San Juan de Nieva in aanmerking kwam voor het G4-tarief.

(51) In hun opmerkingen betwisten de energie-intensieve gebruikers het besluit van de Commissie volgens hetwelk de industriële tarieven (G4 en andere onderbreekbare tarieven) staatssteun vormden, en voeren zij aan dat deze tarieven geen economisch voordeel verschaften, noch staatsmiddelen inhielden, en evenmin de mededinging of het handelsverkeer tussen de lidstaten beïnvloedden.

([12]) Céntrica deelde de gebruikers in vijf groepen in. Deze indeling komt niet overeen met de in het jaarlijks besluit inzake tarieven bekendgemaakte structuur van de gereglementeerde tarieven, zoals aangegeven in overweging 17.

([13]) Zie bijlage A, onder b) en c), van de elektriciteitsrichtlijn.

Ontbreken van economische voordelen

(52) Volgens de energie-intensieve gebruikers is de referentiewaarde die in het besluit tot inleiding van de procedure wordt gehanteerd om het bestaan van een voordeel vast te stellen, niet correct. De Commissie vergeleek de industriële tarieven met de gemiddelde prijs op de groothandelsmarkt (de „poolprijs"), die zij representatief achtte voor de kosten die deze ondernemingen in normale omstandigheden op de markt zouden hebben betaald. Aangezien werd vastgesteld dat de industriële tarieven onder de „poolprijs" lagen, werd in het besluit tot inleiding van de procedure geconcludeerd dat de tarieven de begunstigden een economisch voordeel verschaften.

(53) De energie-intensieve gebruikers voeren aan dat de „pool" een spotmarkt is waarop elektriciteit per uur wordt verhandeld voor de volgende dag. Volgens de energie-intensieve gebruikers heeft de „pool" bepaalde tekortkomingen die de doeltreffendheid en het concurrentievermogen negatief beïnvloeden, waardoor de prijzen de marginale opwekkingskosten niet correct weerspiegelen en bijgevolg geen situatie van perfecte concurrentie weergeven. Grote eindgebruikers, die grote hoeveelheden elektriciteit gebruiken en constante gebruiksprofielen hebben, kopen geen elektriciteit aan via de „pool", maar sluiten doorgaans bilaterale contracten met elektriciteitsleveranciers. Dit wordt bevestigd in het verslag 2005 van de OMEL, waaruit blijkt dat slechts zeven van de in aanmerking komende gebruikers (d.w.z. 5 % van de verhandelde elektriciteit), rechtstreeks via de „pool" aankochten.

(54) Hoe dan ook, zelfs indien de in de „pool" genoteerde prijzen als een geldige referentie konden worden beschouwd, zou het niet correct zijn om de gemiddelde groothandelsprijs in 2005 te hanteren (zoals de Commissie deed), aangezien deze gemiddelde prijs een afspiegeling is van de vraag naar elektriciteit van leveranciers die heel diverse eindgebruikers bedienden, waaronder huishoudens en kleine ondernemingen. Volgens de AEGE, Ferroatlántica en Asturiana de Zinc zou de in 2005 in de „pool" genoteerde minimumprijs (namelijk 18,36 EUR/MWh) een geschikte referentie zijn omdat deze prijs een afspiegeling zou zijn van de meest concurrerende marktvoorwaarden van de „pool" (waar exploitanten elektriciteit aanbieden tegen een prijs die overeenkomt met de marginale kosten ervan). De situatie van de industriële grootgebruikers is verschillend van die van de rest van de eindgebruikers, en met name van die van de huishoudens. De gemiddelde prijs van de „pool" zou dan ook geen geschikte referentie zijn. Volgens Alcoa moet de Commissie de betwiste tarieven veeleer vergelijken met de prijzen van de door de grote eindgebruikers gesloten bilaterale contracten.

(55) Alcoa gaf een voorbeeld van een bilaterale marktprijs en gaf aan dat haar drie aluminiumfabrieken steeds in aanmerking zijn gekomen voor het G4-tarief. Alcoa heeft echter nog een andere aluminiumfabriek (Alúmina Española) waarvoor eind 2004 een bilateraal contract werd gesloten met een leverancier. Dit contract had een looptijd van twee jaar, die met een extra jaar kon worden verlengd. De drie aluminiumfabrieken hebben hetzelfde constante gebruiksprofiel als de aluminiumfabrieken. Deze laatste gebruiken echter veel kleinere hoeveelheden elektriciteit (0,35 TWh tegenover 1,3 TWh in de fabrieken van Avilés en La Coruña, en 3,4 TWh in de fabriek van San Ciprián). De gemiddelde in dit contract overeengekomen prijs bedroeg 34,45 EUR/MWh en omvat de kosten van het nucleair moratorium, de kosten voor de toegang tot het netwerk en andere bijkomende kosten. Deze prijs is verkregen via een aanbesteding en de verschillen tussen de offertes van de leveranciers waren kleiner dan vijf euro.

(56) Volgens Alcoa kan het verschil tussen deze bilaterale prijs (34,45 EUR/MWh) en het G4-tarief (23,90 EUR/MWh) worden verklaard door objectieve factoren. Voor de begunstigden van het G4-tarief gelden regelgevingsbeperkingen die niet gelden voor de bilaterale contracten, zoals de verplichting om alle tegen het G4-tarief aangekochte elektriciteit te gebruiken (zo niet, worden sancties opgelegd), de verplichting om te beschikken over uitrusting voor spanningscontrole en een betalingstermijn van 20 dagen (terwijl voor bilaterale contracten veel voordeliger betalingsvoorwaarden gelden).

(57) Alcoa concludeert bijgevolg dat een hypothetische marktprijs voor haar drie aluminiumfabrieken door het hogere gebruik van deze fabrieken beduidend onder de 34,45 EUR/MWh zou liggen. Anderzijds zouden de nettokosten voor de bevoorrading van de aluminiumfabriek bij een gemiddelde handelsmarge van 10 EUR/MWh 24,25 EUR/MWh bedragen, wat veel dichter bij het G4-tarief ligt.

(58) Volgens Ferroatlántica is het in 2005 gehanteerde gereglementeerde 3.4-tarief in het besluit tot inleiding van de procedure fout geïnterpreteerd omdat de kortingen ten onrechte in het basistarief zijn opgenomen en omdat het tarief werd vergeleken met een toegangsheffing die 10 keer hoger lag dan de in dit geval toepasselijke heffing (en dan die van grootgebruikers). Ferroatlántica heeft voorts aangetoond dat de maandelijkse gemiddelde marktprijs in 2004 voor toekomstige contracten voor elektriciteitsvoorziening in 2005 31,68 EUR/MWh bedroeg, terwijl dit in december 2004 31,05 EUR/MWh was. Dit betekent dat een onderneming haar basisvoorziening aan elektriciteit in 2005 tegen deze prijs zou hebben verkregen op het moment waarop de gereglementeerde tarieven werden vastgesteld. Na toevoeging van de „aanvullende diensten" (3,92 EUR/MWh) en het corresponderende toegangstarief (1,70 EUR/MWh) zou een industriële gebruiker een marktprijs van 36,67 EUR/MWh hebben verkregen, wat minder is dan de 56,11 EUR/MWh van het 3.4-tarief dat voor energie-intensieve gebruikers geldt.

(59) Dankzij andere kortingen op dit tarief konden diensten inzake vraagbeheer worden geleverd en aanvaard ten gunste van de regeling. In dit verband voegt Ferroatlántica toe dat de korting op het tarief diverse verleende diensten weerspiegelde, namelijk het nacht- en weekendtarief, onderbreekbaarheid (het aanvaarden van levering op verzoek van de netwerkexploitant), seizoensgebondenheid (waarbij de levering wordt geconcentreerd in maanden met weinig vraag) en het beheer van reactieve energie. Alleen deze kortingen, die variabel waren en sinds 1995 bij verordening werden vastgesteld, en niet de hoogte van het gereglementeerde tarief, verklaren en rechtvaardigen volgens Ferroatlántica dat in 2005 een lagere gemiddelde prijs voor elektriciteit werd betaald.

(60) De energie-intensieve gebruikers betwisten de bewering in het besluit tot inleiding van de procedure dat het voordeel niet evenredig was met de gebruikte hoeveelheden en in het geval van grootgebruikers zou toenemen. In dit verband stellen deze gebruikers bijvoorbeeld dat de CNE zelf bevestigde dat het G4-tarief zelfs lager had moeten liggen. De energie-intensieve gebruikers merken op dat grootgebruikers van de G4- of 3.4-tarieven duizend maal meer elektriciteit gebruikten dan de gemiddelde hoogspanningsgebruiker, maar driemaal minder betaalden.

(61) Het zou dan ook normaal zijn dat grootgebruikers een hogere eenheidskorting op de prijs krijgen. Gelet op het bovenstaande is de conclusie dat de industriële tarieven een voordeel inhouden, volgens de energie-intensieve gebruikers zeer betwistbaar. Zij wijzen erop dat de Commissie in ieder geval overtuigend bewijs voor het bestaan van dit voordeel moet overleggen.

(62) Alcoa gaf eveneens aan dat de prijs die zij in Spanje betaalde, nagenoeg gelijk was aan de gemiddelde gewogen prijs die aluminiumfabrieken in de Unie betaalden en zelfs hoger lag dan de gemiddelde gewogen prijs in de EER.

Geen staatsmiddelen

(63) De energie-intensieve gebruikers voeren aan dat zij het waren die de industriële tarieven rechtstreeks aan de distributeurs betaalden, zonder dat de middelen door de staat werden gecontroleerd, en dat deze regeling overeenkomstig de rechtspraak in de zaak PreussenElektra bijgevolg geen staatsmiddelen inhield.

(64) De energie-intensieve gebruikers stellen dat er een tijdsinterval was tussen de vaststelling van de tarieven (eind 2004), en de invoering van het mechanisme voor de terugvordering van het tekort bij de gebruikers (pas in juni 2006). In het besluit tot inleiding van de procedure stelt de Commissie dat er sprake was van staatsmiddelen vanwege de invoering van de toeslag in de rekeningen van de gebruikers, wat werd aangemerkt als parafiscale heffing. De energie-intensieve gebruikers stellen dat, als deze hypothese wordt aanvaard, een maatregel die in 2005 geen steun vormde, (ex post) in 2006 steun zou worden, wat in strijd zou zijn met de basisbeginselen van het EU-recht zoals rechtszekerheid en legitieme verwachtingen. Deze gebruikers merken op dat het steunkarakter van een maatregel uitsluitend afhangt van de omstandigheden op het moment van de goedkeuring ervan, en niet mag afhangen van toekomstige gebeurtenissen, vooral wanneer deze redelijkerwijs niet te voorzien zijn. Zij verwijzen naar de uitspraak van de advocaat-generaal Jacobs in de zaak Van Calster ([14]): „Bij de beoordeling moet worden uitgegaan van de situatie op de datum van de initiële heffing van de bijdragen, en deze situatie kan niet met terugwerkende kracht worden veranderd."

(65) De energie-intensieve gebruikers voeren aan dat de gereglementeerde tarieven van 2005 in dat jaar geen staatssteun vormden. De ondernemingen merken op dat de analyse van het financieringsmechanisme in deze omstandigheden niet relevant is, aangezien het pas in 2006 werd ingevoerd. Het onderzoek van de financieringswijze zou pas pertinent zijn als de maatregel vanaf het begin staatssteun vormde. Aangezien de tarieven geen steun inhielden, mag de Commissie zich volgens de energie-intensieve gebruikers niet baseren op de toeslag om tot de tegenovergestelde conclusie te komen.

(66) De energie-intensieve gebruikers stellen dat, in het geval van parafiscale heffingen, de financieringswijze van een maatregel hoe dan ook slechts relevant is voor de beoordeling van staatssteun wanneer er een „dwingend bestemmingsverband" bestaat tussen de toeslag en de steun, d.w.z. wanneer er een rechtstreeks verband is tussen de maatregel en de financiering ervan ([15]). De energie-intensieve gebruikers ontkennen het bestaan van dit verband, aangezien de toeslag bestemd was om een tekort te dekken dat resulteerde uit de beëindiging van gereglementeerde activiteiten die niet alleen betrekking hadden op de elektriciteitsvoorziening tegen gereglementeerde tarieven, maar ook op andere kosten van het systeem. De toeslag werd bijgevolg niet specifiek gebruikt om verliezen te dekken die voortvloeien uit de voorziening tegen gereglementeerde tarieven. Ten tweede was er noch een direct, noch een indirect verband tussen de hoogte van de tarieven en de toegepaste toeslag, aangezien het in 2004 vastgestelde tarief onvoorwaardelijk was (en niet werd aangepast in de daaropvolgende jaren).

([14]) Conclusies van de advocaat-generaal in de gevoegde zaken C-261/01 en C-262/01, Van Calster, punt 41.
([15]) Zie arrest van het Hof van 21 oktober 2003, gevoegde zaken C-261/01 en C-262/01, Belgische Staat/Eugène van Calster, Jurispr. 2003, blz. I-2249, punten 49 en 50.

(67) De energie-intensieve gebruikers voeren eveneens aan dat de toeslag geen parafiscale last of heffing vormt omdat hij geen fiscale maatregel uit hoofde van het Spaanse recht vormde. Fiscale maatregelen worden gebruikt om overheidsuitgaven te financieren, terwijl de toeslag er in dit geval toe strekte een tekort terug te vorderen van particuliere exploitanten (distributeurs) die gereglementeerde activiteiten uitoefenden binnen het elektriciteitssysteem. Overeenkomstig de Spaanse grondwet kan een nieuwe fiscale maatregel slechts worden ingevoerd bij wet (en niet bij koninklijk besluit). Anderzijds is de staat nooit eigenaar van de inkomsten van de toeslag en mag hij hier evenmin over beschikken, aangezien deze middelen worden overgedragen naar een door de CNE beheerde depositorekening en de staat zich deze middelen niet mag toe-eigenen. Het liquidatieproces is volledig automatisch en de CNE beschikt niet over enige beoordelingsmarge, autonomie of controle over de bestemming of de hoeveelheid van de middelen die moeten worden geliquideerd ten gunste van de diverse marktspelers.

(68) Volgens de energie-intensieve gebruikers wordt dit door de Commissie erkend in haar besluit betreffende de gestrande kosten in Spanje ([16]), waarin zij verklaart dat de overdracht van de bedragen via de CNE voornamelijk van boekhoudkundige aard is, en niet concludeert dat de maatregel staatsmiddelen inhield.

(69) Deze gebruikers voeren aan dat het hier dezelfde situatie betreft als bij de „gestrande kosten", aangezien de regering in beide gevallen een toeslag heeft ingevoerd die bestemd was om permanente kosten van het systeem te compenseren. Deze argumentatie leek ook te worden bevestigd in een zaak die betrekking had op het Verenigd Koninkrijk ([17]).

Geen gevolgen voor de mededinging en het handelsverkeer

(70) Asturiana de Zinc en Alcoa stellen dat, gezien de specifieke kenmerken van de markten voor aluminium en zink, een maatregel betreffende de prijs voor de voor de productie van deze metalen gebruikte elektriciteit niet van invloed is op het handelsverkeer in de Unie, omdat metalen grondstoffen zijn en de prijzen daarvan op wereldniveau op de metaalbeurs van Londen worden vastgesteld. Daarom vertalen de schommelingen van de lokale productiekosten zich niet in verschillen in de wereldprijzen.

(71) Beide ondernemingen wijzen erop dat in de Unie een toenemend productietekort voor aluminium en zink bestaat, terwijl steeds meer aan de vraag wordt voldaan door uitvoer uit derde landen.

(72) Indien de sectoren aluminium en zink verdwijnen in Spanje, zouden geen nieuwe exploitanten uit de Unie in de plaats komen omdat de (aluminium)fabrieken in de Unie reeds op volle capaciteit draaien en nieuwe of reeds gevestigde producenten geen prikkels zouden hebben om hun capaciteit te verhogen, aangezien de langetermijnvooruitzichten voor de beschikbaarheid van betaalbare energie onzeker zijn. Het tekort wordt bijgevolg uitsluitend door invoer gedekt.

(73) Alcoa voert voorts aan dat de tarieven de belangen van andere Europese producenten niet in gevaar brengen, aangezien zij elektriciteit aanbieden tegen een prijs die gelijk is aan de gemiddelde prijs die andere aluminiumproducenten in de EU-25 betalen.

Zelfs al vormden de onderbreekbare industriële tarieven steun, dan nog zouden zij „reeds bestaande steun" vormen

(74) De energie-intensieve gebruikers stellen dat de betwiste tarieven reeds bestonden vóór de toetreding van Spanje tot de Unie.

(75) Hoewel de benaming „G4-tarief" formeel is ingevoerd bij ministerieel besluit van 6 maart 1986, bestond het de facto reeds vóór 1 januari 1986, de datum van toetreding van Spanje tot de Unie, omdat het overeenkomt met het vroegere „Industrieel tarief voor langdurig gebruik I", dat is ingevoerd bij ministerieel besluit van 14 oktober 1983, dus vóór de toetreding van Spanje. Alle eindgebruikers van elektriciteit die profiteerden van het industrieel tarief I, vielen automatisch onder het G4-tarief, dat de facto hetzelfde tarief was, maar een andere naam droeg.

(76) De andere onderbreekbare tarieven waren eveneens uitdrukkelijk voorzien in het ministerieel besluit van 1983.

(77) Voorts zou de maatregel volgens de energie-intensieve gebruikers bestaande steun vormen op grond van artikel 15 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ([18]) omdat de termijn van tien jaar verstreken is.

([16]) Beschikking van de Commissie van 25 juli 2001, steunmaatregel NN 49/99 — Spanje. Overgangsregeling voor de elektriciteitsmarkt.
([17]) Brief van de Commissie aan het Verenigd Koninkrijk van 27 februari 2002 (steunmaatregel N 661/99).
([18]) PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1.

Legitieme verwachtingen zouden de terugvordering van de steun uitsluiten

(78) De energie-intensieve gebruikers voeren aan dat, zelfs in de veronderstelling dat de tarieven niet kunnen worden aangemerkt als reeds bestaande steun, het beginsel van legitieme verwachtingen de terugvordering ervan zou uitsluiten. Gedurende het hele jaar 2005 waren de tarieven een rechtstreekse betaling tussen particuliere exploitanten. De gebruikers konden niet voorzien dat de in december 2004 vastgestelde tarieven zouden worden omgezet in steun op grond van een in juni 2006 goedgekeurde regeringsmaatregel. Geen enkele marktdeelnemer, hoe voorzichtig ook, had deze verandering in zijn rechtssituatie kunnen voorzien. Om deze reden hadden de gebruikers de legitieme verwachting dat hun tarieven geen staatssteun inhielden.

OPMERKINGEN VAN DE DEELREGERING VAN GALICIË EN HET PRINSDOM ASTURIË

(79) In verband met de mogelijke steun aan energie-intensieve gebruikers voert de deelregering van Galicië aan dat de Commissie ten onrechte de prijs van de „pool" heeft gehanteerd als substituut voor de marktprijs, aangezien energie-intensieve gebruikers doorgaans langetermijncontracten tegen veel gunstiger voorwaarden aangaan.

(80) Gelet op het feit de liberalisering van de Spaanse markt nog niet voltooid is en met name op het feit dat er geen bilaterale contracten zijn tussen producenten en grootgebruikers, is de deelregering van Galicië van oordeel dat de door de producenten betaalde werkelijke kosten voor de elektriciteitsvoorziening aan deze afnemers als referentie zouden moeten worden gebruikt. Een alternatief zou erin bestaan een referentieprijs te verkrijgen op basis van de technische literatuur (Wilson, 1993 ([19]) y Castro-Rodríguez ([20]), 1999), en uit te gaan van hetzij de kosten van de efficiëntste technologie die voldoet aan de specifieke behoeften van de energie-intensieve gebruikers, hetzij de gemiddelde kosten van de elektriciteit op verschillende tijdstippen van de dag. Het verschil tussen een aldus verkregen referentieprijs en het in 2005 betaalde gereglementeerde tarief zou veel kleiner zijn. De deelregering van Galicië voert voorts aan dat alle Spaanse gebruikers, inclusief de grootgebruikers, het tekort dat is ontstaan door de in 2005 gehanteerde lage tarieven, hoe dan ook te zijner tijd zullen terugbetalen.

(81) Los daarvan was de tariefregeling van 2005 juridisch gesproken niet selectief, aangezien de staat niet voornemens was een voordeel te verschaffen aan de eindgebruikers, doch louter fouten maakte in zijn prognoses voor de markttendensen en -prijzen bij de vaststelling van zijn tarieven in 2004. De deelregering van Galicië betwist eveneens de conclusie dat de regeling gevolgen had voor het handelverkeer in de Unie.

(82) De opmerkingen van het Prinsdom Asturië komen overeen met die van de Spaanse regering, waarnaar zij verwijzen.

OPMERKINGEN VAN SPANJE

(83) Spanje merkt op dat het systeem van gereglementeerde tarieven van 2005 geen steun inhield, noch voor de eindgebruikers, noch voor de distributeurs.

Er is geen oorzakelijk verband tussen de overheidsmaatregelen en het tekort, en het tekort kan niet aan de staat worden toegerekend

(84) Spanje stelt dat het tekort niet aan de staat kan worden toegerekend omdat het is veroorzaakt door externe, niet te voorziene omstandigheden en niet door de weloverwogen intentie van de staat om bepaalde activiteiten te subsidiëren.

(85) Spanje voert aan dat de in 2005 geldende EU-regelgeving niet uitsloot dat elektriciteit werd geleverd tegen door de staat vastgestelde gereglementeerde tarieven. Bijgevolg waren de regelgevende maatregelen van de staat rechtsgeldig, aangezien zij een uiting van nationale soevereiniteit waren. Eén van deze soevereiniteitsrechten bestaat erin de tarieven zo vast te stellen dat de voorziene kosten beantwoorden aan de voorziene vraag.

(86) Spanje voert aan dat het tekort van 2005 is veroorzaakt door een verschil tussen de prognoses van de regering van de groothandelsprijzen voor elektriciteit en de werkelijke in de „pool" genoteerde prijzen. De uitzonderlijk hoge prijzen in 2005 waren toe te schrijven aan niet te voorziene oorzaken die neerkomen op overmacht.

([19]) Wilson, R. (1993), *Nonlinear Pricing*, Oxford University Press.
([20]) Castro Rodríguez, F. (1999), *Wright tariffs in the Spanish electricity industry, The case of residential consumption*, Utilities Policy, blz. 17-31.

(87) Aangezien de groothandelsprijzen door de gebeurtenis die aanleiding gaf tot de vermeende steun meer stegen dan verwacht, kan het vermeende voordeel niet worden toegeschreven aan een rechtsinstrument. Zelfs wanneer dit voordeel had bestaan (*quod non*), dan nog zou het veroorzaakt zijn door omstandigheden die geen verband houden met de intenties van de staat. Het bestaan van een geval van overmacht verbreekt het oorzakelijk verband tussen het administratieve besluit tot vaststelling van de tarieven en het concurrentievoordeel dat aanleiding zou hebben gegeven tot staatssteun. Zelfs indien voldaan was aan de objectieve voorwaarde van een oorzakelijk verband (*quod non*) dan nog zou er geen subjectieve voorwaarde van opzet (toerekenbaarheid) van de kant van de staat zijn.

Geen staatsmiddelen

(88) Spanje voert aan dat de tarieven geen staatsmiddelen inhielden. In de eerste plaats merkt Spanje in dit verband op dat de toeslag geen heffing is in de zin van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie inzake parafiscale heffingen, omdat hij niet wordt geïnd door de staat, noch overeenkomt met een heffing. Volgens Spanje maakt de toeslag een integrerend deel uit van het tarief en heeft hij ook het karakter van een tarief. Het tarief is dus een particuliere prijs.

(89) In de tweede plaats worden de middelen niet geïnd door de staat en worden zij evenmin ondergebracht in een door de staat aangewezen fonds. De tarieven worden geïnd door distributeurs en niet door de staat. Het gaat derhalve om particuliere prijzen die een billijke vergoeding van de marktdeelnemers garanderen (zoals bedoeld in de LSE). Het betreft geen belastingen, noch openbare prijzen. De staat vergoedt niets, aangezien het systeem voorzag in een vergoeding uit hoofde van de marktkrachten voor niet-gereglementeerde activiteiten en van door de staat vastgestelde toegangstarieven voor gereglementeerde activiteiten. Aangezien het systeem geen last voor de staat meebrengt, zijn er overeenkomstig de rechtspraak in de zaak Sloman Neptun ([21]) geen staatsmiddelen mee gemoeid. Bovendien gaan deze middelen nooit naar de staatskas, worden zij niet vermeld in de begrotingswetten, noch gecontroleerd door de Rekenkamer en kunnen zij niet via administratieve procedures worden teruggevorderd door de schuldenaren. De interest op schulden aan de staat is niet van toepassing op schulden ten aanzien van het elektriciteitssysteem.

(90) Spanje herhaalt dat deze middelen worden beheerd door de Spaanse toezichthouder, de CNE, die louter als boekhoudkundige tussenpersoon handelt. Volgens Spanje had de Commissie in haar besluit betreffende de Spaanse gestrande kosten van 2001 (S.A. NN 49/99) reeds vastgesteld dat de overdracht van bedragen via de CNE overwegend boekhoudkundig van aard is. De op de rekening namens de CNE overgemaakte middelen zijn nooit eigendom geweest van deze instantie en zijn onmiddellijk uitbetaald aan de begunstigden overeenkomstig een vooraf vastgesteld bedrag dat geenszins door de CNE kan worden gewijzigd. Op grond van deze overweging kwam de Commissie tot de conclusie dat zij niet in de mogelijkheid verkeerde om te bepalen of de inkomsten uit de in het kader van de regeling voor gestrande kosten ingestelde heffing staatsmiddelen vormen.

Geen voordeel

(91) Spanje is het niet eens met de Commissie dat de tarieven de eindgebruikers (of distributeurs) een economisch voordeel verschaffen.

(92) Met betrekking tot de eindgebruikers wijst Spanje er nogmaals op dat het tekort het resultaat is van overmacht en dat het grootgebruikers niet bevoordeelde omdat het met interest werd doorberekend in de tarieven voor de volgende jaren. Het vermeende uit een lagere elektriciteitsprijs voortvloeiende economische voordeel is bijgevolg slechts ogenschijnlijk, aangezien de gebruiker het verschil ten opzichte van de prijzen op de vrije markt met interest terugbetaalt.

Levering tegen gereglementeerde tarieven is een dienst van algemeen economisch belang

(93) Spanje voert aan dat het bestaan van gereglementeerde tarieven in 2005 niet in strijd was met de wetgeving van de Unie, aangezien de termijn voor de liberisering van de markt voor alle gebruikers, inclusief huishoudens, 1 juli 2007 was.

([21]) Zie arrest van 17 maart 1993, gevoegde zaken C-72/91 en C-73/91, Firma Sloman Neptun Schiffahrts AG/Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG, Jurispr. 1993 blz. I-00887, punt 21: „Door haar strekking en algemene structuur beoogt bedoelde regeling niet, een voordeel te verschaffen dat voor de staat of de genoemde lichamen een extra last meebrengt".

(94) Volgens de Spaanse autoriteiten is de levering van elektriciteit een dienst van algemeen belang en moet de staat interveniëren om te voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van machtsposities die het gevolg zijn van het bestaan van één enkel netwerk (natuurlijk monopolie).

(95) De parameters voor de vaststelling van de tarieven zijn op objectieve en transparante wijze vastgesteld. Het complexe regelgevende kader voor de vaststelling van de tarieven en de liquidatieprocedure tonen volgens de Spaanse autoriteiten aan dat het tariefsysteem gebaseerd was op een uitvoerige analyse van de kosten en inkomsten van het systeem en op een analyse van de elektriciteitsvraag.

Toezegging van Spanje

(96) Zoals vermeld in de overwegingen 25 en 26 wordt het tekort van 2005 in jaarlijkse tranches terugbetaald met een rentevoet die overeenkomt met de Euribor-rentevoet zonder marge. Onder voorbehoud van zijn opmerkingen heeft Spanje toegezegd de aan verwerkende ondernemingen met verbindingen van meer dan 1 kV aangerekende rentevoet met terugwerkende kracht te verhogen. Deze verhoging zal worden bepaald in verhouding tot de bijdrage in het tekort van 2005 van de verwerkende ondernemingen waarop de lopende procedure betrekking heeft, en waaraan werd geleverd tegen integrale tarieven. Er zal een marge van 65 basispunten bovenop de Euribor-referentie worden toegepast, waardoor deze nagenoeg overeenkomt met de in de volgende jaren toegepaste rentevoet voor het tekort.

(97) Het overeenkomstige bedrag zal als volgt worden geïnd bij de verwerkende ondernemingen: wat de jaarlijkse betalingen van het reeds terugbetaalde deel van het tekort van 2005 betreft, zal een eenmalige verhoging van de toegangstarieven worden toegepast; wat de nog terug te betalen bedragen betreft, zal op elk jaarlijks bedrag rechtstreeks een hogere rentevoet worden toegepast, ook weer in de vorm van een verhoging van de toegangstarieven.

5. **BEOORDELING VAN DE MAATREGEL**

IS ER SPRAKE VAN STAATSSTEUN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 107, LID 1, VWEU?

(98) Een maatregel vormt staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU indien de volgende voorwaarden zijn vervuld: a) de maatregel verschaft de begunstigde een economisch voordeel, b) de maatregel wordt bekostigd door de staat of met staatsmiddelen, c) de maatregel is selectief, d) de maatregel heeft gevolgen voor het handelsverkeer in de Unie en kan de mededinging binnen de Unie verstoren. Aangezien aan al deze voorwaarden moet zijn voldaan, zal de Commissie haar beoordeling beperken tot het bestaan van een economisch voordeel voor de begunstigden.

Aanwezigheid van een economisch voordeel

(99) Een onderneming is bevoordeeld in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU wanneer zij een economisch voordeel geniet dat zij onder marktomstandigheden niet hadden kunnen verkrijgen. In het onderhavige geval dient bij de beoordeling, rekening houdend met de terugbetaling van het tekort van het elektriciteitssysteem van 2005, te worden nagegaan of er een positief verschil was tussen de in 2005 vastgestelde gereglementeerde tarieven en de marktprijzen die potentiële begunstigden hadden moeten betalen voor de aangekochte elektriciteit en de in het kader van hun tariefregeling verleende diensten. Enig voordeel met betrekking tot de marktomstandigheden moet worden aangetoond onder verwijzing naar de marktprijzen. Deze aspecten, namelijk het bestaan van positieve verschillen, of het ontbreken daarvan, tussen de prijzen van de elektriciteitspool, de marktprijzen en de gereglementeerde tarieven, alsmede de terugbetaling van het tekort, worden hieronder achtereenvolgens onderzocht.

Vergelijking met de gemiddelde prijzen van de elektriciteitspool

(100) De gemiddelde prijzen van de elektriciteitspool geven een indicatie van het algemene prijsniveau op de groothandelsmarkt. Deze gemiddelde referentieprijs bedroeg het hele jaar lang 2005 59,47 EUR/MWh. Zoals aangegeven en geïllustreerd in overweging 19 (grafiek 1) lagen de gemiddelde groothandelsprijzen in zeven niet opeenvolgende maanden van 2005 hoger dan de impliciete elektriciteitsprijzen van de integrale gereglementeerde tarieven voor alle eindgebruikers. Het bij besluit 2392/2004 vastgestelde gemiddelde tarief lijkt dan ook te hebben geleid tot een positief verschil ten gunste van alle eindgebruikers die voor de gereguleerde tarieven kozen, althans in de meeste maanden van 2005.

(101) In maandelijkse perioden van minder dan een jaar trad dit verschil niet op in de vijf maanden tussen januari en mei 2005. Er bestond dus geen voordeel voor het gehele systeem van gereglementeerde tarieven. Worden perioden van meer dan een jaar vergeleken, bijvoorbeeld tot en met 30 december 2007, dan wordt het potentiële voordeel bovendien meer dan opgeheven omdat de gemiddelde prijzen van de „pool" in maart 2007 abrupt daalden tot 37 EUR/MWh, terwijl de impliciete prijzen van de gereglementeerde tarieven in diezelfde periode om en bij de 68 EUR/MWh lagen. De impliciete elektriciteitsprijzen van de integrale tarieven lagen vanaf oktober 2006 namelijk veel lager dan de groothandelsprijzen voor elektriciteitsvoorziening (zie grafiek 1). De winsten en de economische voordelen van gebruikers aan wie werd geleverd tegen gereglementeerde tarieven, bij hogere „poolprijzen" dan de impliciete elektriciteitskosten van de gereglementeerde tarieven, kunnen dan ook wegvallen als de prijzen van de „pool" lager liggen dan de impliciete elektriciteitskosten.

(102) Hieruit volgt dat zowel in maandelijkse perioden van minder dan een jaar in 2005 als in perioden van twee jaar die een deel van 2005 bestrijken, de impliciete energieprijzen van de in 2005 geldende gereglementeerde tarieven geen voordeel lijken te hebben verschaft aan de groep van gebruikers aan wie werd geleverd tegen gereglementeerde tarieven ten opzichte van de groothandelsprijzen van de elektriciteitspool. Feit is echter dat de inkomsten uit de toegangsheffingen en de voor het hele elektriciteitssysteem betaalde gereglementeerde tarieven niet toereikend waren om de gereglementeerde kosten van het systeem in 2005 te dekken. Derhalve dient te worden nagegaan of wordt voorzien in een adequaat mechanisme om te garanderen dat het tekort wordt terugbetaald.

Terugbetaling van het tekort van het elektriciteitssysteem in 2005

(103) Zoals uiteengezet in de overwegingen 15, 20, 21 en 22 omvatten de rekeningen van het elektriciteitssysteem in 2005 alle gereglementeerde kosten en inkomsten van het systeem zonder dat bepaalde inkomsten worden toegewezen aan specifieke kosten. Zo werden de transport- en distributiekosten (4 410 miljoen EUR) of de kosten van de steun voor warmtekrachtkoppeling en hernieuwbare elektriciteitsbronnen (2 701 miljoen EUR) niet opgesplitst tussen respectievelijk de gereglementeerde inkomsten uit de integrale tarieven op de gereglementeerde markt en/of de inkomsten uit de gereglementeerde heffingen voor de toegang tot de vrije markt, en werd bij de financiering ervan geen onderscheid gemaakt tussen beide soorten inkomsten. In feite ontvangen alle gebruikers van het systeem een voordeel en kan worden verwacht dat zij bijdragen in de dekking van de kosten van de steun voor efficiënte vormen van warmtekrachtkoppeling en hernieuwbare bronnen of transport- en distributiediensten. In dit systeem van niet-cumulatieve kosten per tarief is het onmogelijk om achteraf de verdeling van de kosten objectief toe te wijzen aan de gebruikers op de vrije markt en de gebruikers van de gereglementeerde tarieven, en binnen deze laatste categorie, aan de 25 in 2005 geldende tariefschalen. Hieruit volgt dat de potentiële voordelen, of het ontbreken daarvan, van het tekort van 2005 voor het elektriciteitssysteem in zijn geheel moeten worden onderzocht.

(104) In dit verband heeft Spanje een mechanisme voor de terugvordering van het tekort van 2005 in zijn geheel ingevoerd dat verenigbaar is met deze universaliteit van de rekeningen van het destijds toegepaste systeem. Het tekort in de gereglementeerde inkomsten uit het elektriciteitssysteem om de kosten van het systeem te dekken, is opgelost door middel van een injectie met middelen die zijn geïnd via een „bijdrage met bijzondere bestemming" die is ingevoerd bij Koninklijk Besluit 809/2006. Midden 2006 is begonnen met de terugvordering door toepassing van een toeslag van 1,378 % van de integrale gereglementeerde tarieven en van 3,975 % van de toegangsheffingen en, daarna de toeslagen die nodig waren voor de terugvordering van 3,8 miljard EUR plus interesten, over een periode van 14,5 jaar die afloopt in 2020 (zie de overwegingen 25 en 26).

(105) Hieruit volgt dat dankzij de inkomsten uit de speciale bijdrage ter financiering van het tekort van 2005 de elektriciteitsrekeningen van de gebruikers van het systeem kunnen worden betaald, met de verhoging die nodig is om de rekeningen van het systeem van 2005 achteraf, met een aanzienlijke achterstand, in evenwicht te brengen.

(106) Het enige betwistbare aspect van de in 2006 gekozen methode om het tekort van het elektriciteitssysteem van 2005 terug te betalen en de rekeningen in evenwicht te brengen, zou derhalve de lage rentevoet zijn die initieel werd toegepast op de jaarlijkse terugbetalingen, namelijk de Euribor-referentierentevoet zonder marge. Zoals uitvoeriger beschreven in de overwegingen 96 en 97 heeft Spanje toegezegd de rentevoet voor verwerkende ondernemingen waarop dit onderzoek betrekking heeft, te verhogen. Spanje verbindt zich ertoe een marge van 65 basispunten bovenop de referentierentevoet toe te passen.

(107) Door deze wijziging van de maatregel die oorspronkelijk werd toegepast om het tekort van 2005 terug te betalen, met uitsluiting van huishoudens en kleine ondernemingen die de hoogste tarieven van het correctiemechanisme hebben betaald, valt elk hypothetisch voordeel voor de ondernemingen door het betalingsuitstel vanaf 2006 weg. Bovendien heeft de toepassing van een toeslag op het tarief tot gevolg dat de absolute teruggevorderde hoeveelheid voor elke onderneming recht evenredig is met haar elektriciteitsgebruik. Hoe meer elektriciteit wordt gebruikt, hoe hoger de toeslag zal zijn.

Vergelijking met de prijzen op de elektriciteitsmarkt

(108) In de tweede plaats zijn de in de elektriciteitspool genoteerde prijzen, zoals een aantal belanghebbenden opmerkt, geen geschikte referentie om de door de grootgebruikers in het kader van de gereglementeerde tarieven betaalde elektriciteitsprijzen te vergelijken met de marktprijzen. Volgens het bewijsmateriaal in het verslag 2005 van de elektriciteitsexploitant OMEL betrokken namelijk slechts zeven eindgebruikers (goed voor 5 % van de vraag) hun elektriciteit rechtstreeks van de „pool", tegenover honderden industriële gebruikers en grote ondernemingen. Industriële gebruikers en andere grootgebruikers, en met name energie-intensieve gebruikers, voor wie energie een aanzienlijk deel van de productiekosten uitmaakt (in het geval van de aluminiumproductie doorgaans 30 tot 40 %), vereisen en krijgen voorspelbare prijs- en leveringsvoorwaarden Deze voorwaarden zijn vastgelegd in contracten met langere termijnen dan day-ahead. De prijzen die elk uur worden genoteerd op de day-aheadmarkt (zoals de elektriciteitspool), geven een indicatie van de gemiddelde marktprijzen voor leveranciers die diensten verlenen aan een gevarieerde afnemersportefeuille, waaronder huishoudens. Zij zijn echter geen geschikte referentie voor de bepaling van de prijzen die op de vrije markt zouden moeten worden betaald door energie-intensieve gebruikers met langere contracttermijnen dan day-ahead. In tegenstelling tot het oordeel in het besluit tot inleiding van de procedure heeft het onderzoek aangetoond dat de gereglementeerde tarieven die lager liggen dan de gemiddelde poolprijzen, niet noodzakelijk een voordeel inhouden ten opzichte van de marktvoorwaarden voor industriële gebruikers, aangezien de poolprijzen voor het merendeel van deze gebruikers geen marktprijzen zijn. De twijfels in dit verband kunnen dan ook worden weggenomen.

(109) Bovendien was de keuze voor de vrije markt in Spanje in 2005 niet onomkeerbaar. De gebruikers konden steeds kiezen tussen de aantrekkelijkste aanbiedingen op de gereglementeerde markt en de vrije markt, wat tot een zekere prijsconvergentie leidde. De omkeerbaarheid van de leveringsopties doet de prijzen op de detailmarkt automatisch dalen als de groothandelsprijzen pieken, zoals in Spanje in april 2005 het geval was. Wordt deze situatie omgekeerd, dan ontstaat de omgekeerde stimulans om de vrije marktprijzen te verhogen teneinde ze dichter bij de hogere gereglementeerde tarieven te brengen.

(110) Zoals de vereniging van onafhankelijke leveranciers bevestigt (overwegingen 42 tot en met 49), moesten leveranciers op de vrije markt in de loop van 2005 hun contracten naleven of unilateraal opzeggen, wanneer dat mogelijk was, of opnieuw onderhandelen om hun prijzen te verhogen, met het risico dat hun afnemers voor de gereglementeerde markt kozen. De verliezen die de leveranciers op de vrije markt naar eigen zeggen hebben geleden, geven aan dat de vrije marktprijzen in 2005, met name die van aflopende contracten van een jaar, zich handhaafden op ongeveer de niveaus van de respectieve gereglementeerde tarieven en dat de tarieven de facto dan ook geen economisch voordeel verschaften ten opzichte van de reële marktprijzen.

(111) Dit impliceert bijgevolg dat twee hypothetische concurrerende industriële gebruikers, waarvan de ene opereert met een eenjarig leveringscontract van januari tot en met december 2005 tegen vrije marktprijzen, en de andere in diezelfde periode tegen gereglementeerde tarieven levert, wanneer alle andere factoren gelijk bleven, dezelfde elektriciteitskosten droegen. Het enige effect van de hoogte van de gereglementeerde tarieven op de vrije marktprijzen in 2005 was namelijk dat aan gebruikers op de vrije markt het indirecte voordeel werd verschaft dat prijsverhogingen werd beperkt, zelfs in de hypothese dat deze verhogingen contractueel mogelijk waren in de loop van het jaar of, op langere termijn, in het hele jaar 2005. De daadwerkelijke of potentiële concurrentie tussen industriële gebruikers die elektriciteit verkrijgen op respectievelijk de vrije markt of de gereglementeerde markt, kon de facto niet worden verstoord door de gereglementeerde tarieven.

(112) Ten derde verwees de Commissie in haar besluit tot inleiding van de procedure met name naar de lage niveaus van het gereguleerde tarief van 23,9 EUR/MWh en 27,0 EUR/MWh die in 2005 golden voor respectievelijk grote industriële gebruikers (G4-tarief) en grote industriële gebruikers met onderbreekbare levering (bijvoorbeeld het tarief 3.4), zoals aangegeven in tabel 3 in overweging 30. Zoals een aantal derden opmerkt, zijn de in het besluit tot inleiding van de procedure betwiste gereglementeerde tarieven geen tarieven, maar gemiddelde prijzen na kortingen. Zonder kortingen bedroegen de in tabel 1 aangegeven niveaus van het bij Koninklijk Besluit 2392/2004 vastgestelde basistarief respectievelijk 56,12 EUR/MWh (tarief 3.4) en 25,44 EUR/MWh (G4-tarief).

(113) In dit verband heeft het formele onderzoek uitgewezen dat de in het besluit tot inleiding van de procedure genoemde gereglementeerde tarieven voor industriële gebruikers overeenkwamen met de marktprijzen voor de hele periode tussen januari en december 2005, zoals hieronder wordt uiteengezet.

(114) In de eerste plaats is aangetoond dat in 2005 voor energie-intensieve gebruikers bilaterale marktprijzen van 34,45 EUR/MWh werden toegepast op de vrije markt (overwegingen 55 tot en met 57). Met een handelsmarge onder de gemiddelde marge van tien euro die werd toegevoegd in het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure, bedragen de leveringskosten bij deze marktprijs bijna 25,44 EUR/MWh van het laagste gereglementeerde tarief (G4) (gemiddelde prijs ex post 23,9 EUR/MWh). Wanneer rekening wordt gehouden met de objectieve verschillen met betrekking tot de levering in het kader van het gereglementeerde tarief, zoals leveringshoeveelheden die 9,7 maal hoger liggen, de investering in controle-uitrusting en de betalingstermijnen, lijkt het lagere gereglementeerde tarief de begunstigden geen onrechtmatig economisch voordeel te hebben verschaft.

(115) Ten tweede blijkt uit het beschikbare bewijsmateriaal dat in december 2004 eenjarige contracten voor de levering van basislast konden worden gesloten op basis van termijnmarktprijzen van 31,05 EUR/MWh, voor levering tussen januari en december 2005. Voor onderbreekbare industriële gebruikers met een sterke lastmodulatie was er een eindmarktprijs (met aanvullende diensten en toegangstarief) van 36,67 EUR/MWh, wat minder is dan het overeenkomstige basistarief (tarief 3.4) (zie de overwegingen 16, 18 en 58).

(116) Dankzij aanvullende kortingen in het kader van de gereglementeerde tarieven voor vraagbeheer (bijvoorbeeld lastmodulatie, onderbreekbaarheid) konden gebruikers die deze diensten leverden, lagere gemiddelde prijzen op de gereglementeerde markt verkrijgen ([22]). Met deze kortingen, die niet specifiek worden behandeld in het besluit tot inleiding van de procedure, werden waardevolle vraaggerichte diensten voor het netwerk vergoed die aanpassingen, investeringen of beperkingen in commerciële of industriële processen vereisen. Lastmodulatie vereist dat industriële of commerciële processen met een hoog elektriciteitsgebruik tijdens daluren plaatsvinden en niet tijdens piekuren, zodat het gebruik en de spanning in het elektriciteitsnetwerk worden beperkt. Zo zijn ook de aan het netwerk geleverde diensten voor onderbreekbaarheid economisch nuttig omdat dit voor de betrokken industriële gebruiker betekent dat wordt aanvaard dat de exploitant van het systeem de levering voor lange tijd (één tot twaalf uur) onderbreekt en dit slechts kort van tevoren aankondigt (een paar seconden tot twee uur), zoals in Spanje het geval was met de betrokken gereglementeerde tarieven.

(117) De voordelen van deze diensten, met name een gegarandeerde continuïteit van de elektriciteitslevering, worden erkend in de EU-wetgeving. Op grond van Richtlijn 2005/89/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006 inzake maatregelen om de zekerheid van de elektriciteitsvoorziening en de infrastructuurinvesteringen te waarborgen ([23]) zijn de lidstaten verplicht rekening te houden met de technologieën voor vraagbeheer en maatregelen te nemen om de belemmeringen voor het gebruik van opzegbare overeenkomsten te verminderen teneinde het evenwicht tussen aanbod en vraag te handhaven. Deze diensten zijn een aanvulling op en kunnen in de plaats komen van andere voorschriften die door de exploitant van het netwerk worden gebruikt om de vraag naar elektriciteit van het netwerk af te stemmen op het aanbod en zo te voorkomen dat de stroom wordt onderbroken of uitvalt, wat sociaal en economisch gesproken duur uitvalt en tot sancties en aansprakelijkheden kan leiden.

(118) In het specifieke geval van Spanje zijn deze diensten door het ontbreken van een aanzienlijke interconnectiecapaciteit met andere lidstaten en de aanzienlijke penetratie van intermitterende productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen in 2005 bijzonder waardevol. De grootteorde van de economische waarde ervan en van de potentiële kosten die in het elektriciteitssysteem kunnen worden vermeden, kan worden geïllustreerd aan de hand van de kosten voor de aanschaf van balanceringsdiensten van de Spaanse exploitant van het netwerk „Red Eléctrica de España". In 2005 betaalde het Red Eléctrica de España gemiddeld 65 EUR/MWh voor secundaireregelingsdiensten ter verhoging van de energie-efficiëntie (waarbij extra energie online wordt toegevoegd van 15 seconden tot 15 minuten om het netwerk in evenwicht te brengen); voor tertiaireregelingsdiensten waarbij extra energie online wordt toegevoegd van 15 minuten tot 2 uur om de energiereserve van de secundaireregelingsdiensten aan te vullen) bedroeg de gemiddelde prijs in 2005 78 EUR/MWh (met verhogingen tot 600 EUR/MWh) ([24]). Doordat een deel van de vraag wordt weggehaald uit de piekuren (lastmodulatie) of de capaciteit wordt geboden om ze in kritieke situaties te beperken (onderbreekbare diensten), lijken de kortingen op de betrokken gereglementeerde tarieven (bijvoorbeeld om en bij de 32 EUR/MWh voor het tarief 3.4) economisch gerechtvaardigd.

(119) Bij ontstentenis van deze kortingen voor vraagbeheersmaatregelen lagen de gereglementeerde tarieven voor op het hoogspanningsnetwerk aangesloten gebruikers (tarieven 1.4 en 2.4) veel hoger, namelijk tussen 58

([22]) De belangrijkste bron voor de cijfers van het besluit tot inleiding van de procedure is het verslag van de CNE: „EL Consumo Eléctrico en el Mercado Peninsular en el Año 2005", van 25.7.2006, afdeling 2. Voor de industriële grootgebruikers (onderbreekbaar en met uurtarief „THP — Tarifa Horaria de Potencia") is in het verslag aangegeven dat de sterke lastmodulatie met levering tijdens daluren, die aanpassingen vereist in de productieprocessen, aanzienlijke kortingen op het tarief van de begunstigde mogelijk maakt.

([23]) PB L 33 van 4.2.2006, blz. 22, zie artikel 3, lid 3, onder c), en artikel 5, lid 2, onder b).

([24]) „El Sistema Eléctrico Español 2005", blz. 54 en 55, Red Eléctrica de España.

en 61 EUR/MWh voor het basistarief en 76,2 EUR/MWh voor de gemiddelde reële prijs. Vergeleken met termijnmarktprijzen van 31,05 EUR/MWh voor de periode van januari tot december 2005 kan niet worden gesteld dat de marktprijzen hoger liggen dan de gereglementeerde tarieven voor de overgrote meerderheid van industriële en commerciële grootgebruikers.

(120) Hieruit volgt dat, hoewel de in de elektriciteitspool genoteerde prijzen geen geschikte referentie zijn voor een vergelijking van de door industriële en commerciële grootgebruikers betaalde elektriciteitsprijzen, de reële marktprijzen voor elektriciteitsvoorziening aan eindgebruikers aan wie in 2005 tegen gereglementeerde tarieven werd geleverd, in overeenstemming waren met de respectieve niveaus van de gereglementeerde tarieven.

6. **CONCLUSIES BETREFFENDE DE MAATREGEL**

(121) Gelet op het voorafgaande is de Commissie van oordeel dat ten eerste is aangetoond dat de ondernemingen waaraan elektriciteit werd geleverd tegen integrale gereglementeerde tarieven, geen voordelen verkregen en ten tweede, rekening houdend met de door Spanje aangegane toezegging om de maatregel te wijzigen, een passende rente zal worden aangerekend aan ondernemingen die een deel van hun elektriciteitsrekeningen van 2005 te laat hebben betaald.

(122) Bijgevolg houdt deze maatregel geen economisch voordeel in voor de verwerkende ondernemingen. Aangezien de criteria van artikel 107, lid 1, VWEU cumulatief zijn, dient niet te worden nagegaan of aan de andere criteria is voldaan.

(123) De Commissie concludeert derhalve dat, gelet op de door Spanje ingestelde regeling om de schuld van de eindgebruikers terug te vorderen, het in 2005 toegepaste systeem van gereglementeerde tarieven geen aanleiding gaf tot staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Deze conclusie verwijst naar de situatie en de periode waarop de klacht betrekking heeft, en doet geen afbreuk aan de eventuele beoordeling door de Commissie van maatregelen die Spanje na 2005 heeft genomen,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het door het Koninkrijk Spanje in 2005 toegepaste systeem van gereglementeerde tarieven vormt geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk Spanje.

Gedaan te Brussel, 4 februari 2014.

Voor de Commissie
Joaquín ALMUNIA
Vicevoorzitter