РЕШЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

от 4 февруари 2014 година

относно мярката за тарифите за електроенергия в Испания: разпределителни дружества SA.36559 (C3/07) (ex NN 66/06), прилагана от Испания

(нотифицирано под номер C(2013) 7743)

(само текстът на испански език е автентичен)

(текст от значение за ЕИП)

(2014/457/ЕС)

ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 108, параграф 2, първа алинея от него,

като взе предвид Споразумението за Европейското икономическо пространство, и по-специално член 62, параграф 1, буква а) от него,

след като прикани заинтересованите страни да представят бележки в съответствие с посочените по-горе разпоредби ([1]) и като взе предвид тези бележки,

като има предвид, че:

ПРОЦЕДУРА

(1) С писмо от 27 април 2006 г. дружествата Céntrica plc и Céntrica Energía S.L.U. (наричани по-нататък с общото название „Céntrica“) подадоха жалба до Комисията относно системата на регулираните тарифи за електроенергия, прилагани в Испания през 2005 г.

(2) С писмо от 27 юли 2006 г. Комисията поиска от испанските власти да предоставят информация относно горепосочената мярка. Комисията получи въпросната информация с писмо от 22 август 2006 г.

(3) На 12 октомври 2006 г. делото беше регистрирано като помощ, за която не е постъпило уведомление (дело NN 66/06).

(4) С писмо от 9 ноември 2006 г. Комисията поиска от испанските власти да предоставят допълнителни разяснения относно горепосочената мярка. Испанските власти отговориха с писмо от 12 декември 2006 г.

(5) С писмо от 24 януари 2007 г. Комисията уведоми испанските власти, че е взела решение да започне процедурата, предвидена в член 108, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) по отношение на мярката.

(6) Решението на Комисията беше публикувано в *Официален вестник на Европейския съюз* ([2]). Комисията прикани заинтересованите страни да представят бележки по отношение на мярката.

(7) Испанските власти представиха бележките си с писмо от 26 февруари 2007 г.

(8) Комисията получи бележки от следните заинтересовани страни: Xunta de Galicia (писмо от 23 март 2007 г.), Céntrica (писма от 26 март 2007 г. и 3 юли 2007 г.), ACIE — Asociación de Comercializadores Independientes de Energía (писмо от 26 март 2007 г.), Gobierno de Asturias (писмо от 27 март 2007 г.), AEGE — Asociación de empresas con gran consumo de energía (писмо от 2 април 2007 г.), Asturiana de Zinc — AZSA (писмо от 3 април 2007 г.), Ferroatlántica — productor de metales (писмо от 3 април 2007 г.), Alcoa (писмо от 3 април 2007 г.), UNESA — Asociación Española de la Industria Eléctrica (писмо от 25 април 2007 г.), ENEL Viesgo (писмо от 26 април 2007 г.), Iberdrola (писмо от 26 април 2007 г.), Unión Fenosa Distribución (писмо от 27 април 2007 г.), Hidrocantábrico Distribución Eléctrica (писмо от 27 април 2007 г.), Endesa Distribución Eléctrica (писмо от 27 април 2007 г.).

([1]) ОВ C 43, 27.2.2007 г., стр. 9.
([2]) Вж. бележка под линия 1.

(9) С писма от 15 май и 6 юли 2007 г. Комисията изпрати бележките на заинтересованите страни до испанските власти, за да могат те на свой ред да представят коментарите си, които бяха получени с писмо от 2 август 2007 г.

(10) Предприятието Céntrica предостави допълнителна информация с писма от 1 юни 2007 г., 28 август 2007 г., 4 февруари 2008 г. и 1 март 2008 г.

(11) С писма от 30 юли 2009 г., 19 март 2010 г., 6 октомври 2011 г., 12 април 2012 г., 31 август 2012 г., 4 февруари 2013 г. и 17 юли 2013 г. Комисията поиска допълнителни разяснения относно въпросната мярка от испанските власти. Те отговориха с писма съответно от 5 октомври 2009 г., 26 април 2010 г., 7 декември 2011 г., 12 юни 2012 г., 18 октомври 2012 г., 11 февруари 2013 г. и 4 октомври 2013 г.

(12) На 19 април 2013 г. досието беше разделено на две части: дело SA.21817 (C3/07 ex NN 66/06) относно помощите за крайните потребители на електроенергия и дело SA.36559 (C3/07 ex NN 66/06) относно помощите за електроразпределителните дружества. Настоящото решение се занимава изключително с помощите за електроразпределителните дружества.

ПОДРОБНО ОПИСАНИЕ НА МЯРКАТА

ИСПАНСКАТА ЕЛЕКТРОЕНЕРГИЙНА СИСТЕМА ПРЕЗ 2005 г.

Разграничение между регулирани и нерегулирани дейности

(13) В законодателната рамка, установена със Закон 54/1997 от 27 ноември 1997 г. относно сектора на електроенергията (оттук нататък ЗСЕ) — крайъгълен камък на испанската електроенергийна система, — се прави основно разграничение между регулирани дейности и либерализирани дейности.

(14) Производството, вносът, износът и доставките на дребно на електроенергия са либерализирани дейности, т.е. дейности, които икономическите оператори могат свободно да упражняват при пазарни условия и върху които държавата не упражнява строг регулаторен контрол, например чрез контрол на цените и условията на доставка.

(15) За разлика от това разпределението, преносът и дейностите, извършвани от пазарния оператор ([3]) и от оператора на системата ([4]), са изцяло регулирани от държавата. Обикновено държавата регулира тези дейности във всяка електроенергийна система, тъй като операторите, които ги развиват, имат *de jure* или *de facto* монопол и иначе пред тях не биха съществували никакви пречки да нарушават правилата на конкуренцията, и те биха могли да налагат монополни цени, по-високи от нормалната пазарна цена.

Разпределение само по себе си и доставка по регулирани тарифи

(16) През 2005 г. разпределението включва три вида регулирани дейности в испанската електроенергийна система. Първото е самото разпределение. Този вид разпределение представлява пренос на електроенергия до точките на потребление посредством разпределителни мрежи и се явява монопол, тъй като не съществуват алтернативни мрежи. Вторият вид включва някои дейности на търговско управление, тясно свързани с разпределението, като отчитането на електромери, сключването на договори, фактурирането, предоставянето на услуги на клиентите и др. През 2005 г. третата регулирана дейност бяха доставките по регулирана тарифа и по закон те се падаха на разпределителните дружества в добавка към основната възложена им от закона задача (да управляват електроразпределителните мрежи и да предоставят достъп до тях) ([5]). След реформата, завършена през 2009 г., разпределителните дружества вече не доставят електроенергия по регулирани тарифи.

(17) По закон разпределителните дружества трябваше да купуват електроенергията, необходима за снабдяване на клиентите, подлежащи на регулиране на организирания пазар на едро („общ резерв“), по цена за деня (пределна цена на системата или „цена на общия резерв“), или директно за снабдяване на производителите на енергия от възобновяеми източници ([6]), и след това да препродават електроенергията на крайните потребители по приложимата регулирана тарифа.

([3]) Пазарният оператор (OMEL) управлява покупките и продажбите на електроенергия на пазара на едро.

([4]) Мрежовият оператор (Red Eléctrica de España) отговаря за гарантирането на сигурността на електроснабдяването и за координацията на системата за производство и пренос.

([5]) Член 11 от Кралски указ 2819/1998 определя разпределението като „[дейност], която има за своя главна цел пренос на електроенергия от преносната мрежа до точките на потребление при подходящи условия на качество, както и продажба на електроенергия на потребителите или разпределителните дружества, които я закупуват по определена тарифа“.

([6]) Т.нар. производители на електроенергия на „специален режим“. „Специалният режим“ представлява система от тарифи за захранване на мрежата с енергия: разпределителните дружества (и операторът на преносната система) са задължени да изкупуват цялото производство на инсталациите за комбинирано производство, основаващи се на енергия от допустими възобновяеми източници, разположени в зоната на компетентност на режима, на цена, покриваща разходите и установена от държавата.

Роля на разпределителните дружества като финансови посредници на системата

(18) През 2005 г. имаше не по-малко от 25 различни регулирани тарифи за крайните потребители в зависимост от равнището, профила и/или използването за потребление, и напрежението на връзката към мрежата. Междувременно спрямо крайните потребители се прилагаха още девет регулирани такси за достъп до мрежата на свободния пазар, също основаващи се на напрежението на връзката и други характеристики ([7]). На свободния пазар крайните потребители плащаха таксите за достъп до мрежата на доставчиците, които на свой ред ги прехвърляха върху разпределителните дружества. На регулирания пазар таксите за достъп до мрежата бяха включени в обща регулирана тарифа, която крайните потребители плащаха на разпределителните дружества (т.е. бяха *заложени*). От 2005 г. насам Испания направи промени в системата на регулираните тарифи. Последната промяна е от 2013 г., когато Испания прие нова законодателна рамка за електроенергийния сектор (Закон 24/13), която включва, наред с други мерки, регулаторна реформа на цените на пазара на дребно. Испания обяви, че този нов закон и правилата за прилагането му ще бъдат разработени през 2014 г.

(19) Решението за равнищата на пакетните регулирани тарифи и на регулираните такси за достъп до мрежата се вземаше предварително и еднократно за цялата година, обикновено преди края на година N+1, макар че равнищата можеха да бъдат коригирани целогодишно ([8]). Въпреки това годишното повишение на тарифите не можеше да надхвърля определена максимална стойност ([9]). По принцип всички равнища на тарифите и таксите се фиксираха въз основа на прогнози, за да се гарантира, че регулираните приходи, получени от тяхното прилагане, са достатъчни за покриване на всички регулирани разходи на електроенергийната система. През 2005 г. тези регулирани разходи на системата включваха разходите за доставка на енергия за пакетните тарифи, разходите за закупуване на енергия от специалните подпомагани режими (възобновяеми енергийни източници, комбинирано производство и т.н.), разходите за пренос и разпределение, мерките за управление на търсенето, допълнителните разходи за производството на електроенергия на испанските острови, подкрепата за въглищата с местен произход, дефицитите от предходните години и др.

(20) В регулаторната схема на Испания разпределителните дружества бяха и продължават да бъдат основните финансови посредници на системата. Те управляваха всички приходи в системата на регулираните тарифи, т.е. разходите за достъп до мрежата и постъпленията от пакетните тарифи. Тези приходи, известни общо като платими приходи, се използваха за покриване на всички регулирани разходи на системата. Не съществуваха норми, съгласно които определена категория приходи или част от тях да се заделят за конкретна категория разходи или за част от тях. В резултат на това приходите от таксите за достъп до мрежата не бяха предназначени за цялостно или частично покриване на по-високите разходи за подпомагане на електроенергията от възобновяеми източници или на разходите за производство на електроенергия на испанските острови.

(21) Нетирането на сметките се осъществяваше при процес на ликвидация, извършван под прекия контрол на испанския регулатор — Националната комисия по енергетика (Comisión Nacional de Energía, „CNE“). Възнаграждението на разпределителните дружества (за дейностите, свързани с разпределението само по себе си) също идваше от платимите приходи след приспадане на всички останали разходи.

Разпределителни дружества спрямо доставчици и съответни цени

(22) Следователно, на испанския пазар на дребно на електроенергия през 2005 г. действаха две категории оператори: разпределителните дружества, задължени да продават по регулирани тарифи, и доставчиците, които продаваха при свободно договаряни условия. По исторически причини в Испания разпределителните дружества са част от вертикално интегрирани групи — оформилите се с течение на времето оператори, които по традиция са експлоатирали разпределителните мрежи в определени географски области и са се променяли единствено вследствие на сливания и консолидиране. На регулирания пазар разпределителните дружества прилагаха пакетни тарифи, при които не се прави разлика между разходите за закупуване на енергия и разходите за достъп до мрежата.

(23) Доставчиците могат да принадлежат към вертикално интегрирани групи (които обикновено имат различни поделения за производство, разпределение и доставка) или да бъдат нови участници на пазара. Новите участници често нямат производствен капацитет и извършват дейности само на пазара на дребно. Céntrica е един от тези нови участници. На свободния пазар доставчиците налагаха цени, които трябваше да покрият таксата за достъп до мрежата (която такса бяха длъжни да платят на разпределителните дружества), разходите за закупуване на енергия (разходи за закупуване на пазара на едро или разходи за собствено производство на енергия в случай на вертикално интегрирани предприятия) и един „марж за пазарна реализация“, който покриваше други разходи (разходи за пускане на пазара, информационни системи, фактуриране и др.), както и възнаграждение върху инвестирания капитал.

([7]) Кралски указ 2392/2004 от 30 декември за установяване на тарифа за електроенергията за 2005 г., Държавен вестник, бр. 315, стр. 42766, приложение I.

([8]) В член 12.2 от ЗСЕ се предвиждаше, че макар тарифите за електроенергия принципно да се установяват веднъж годишно, те могат да се коригират през цялата съответна година.

([9]) В съответствие с член 8 от Кралски указ 1432/2002 средната тарифа не можеше да се увеличава с повече от 1,40 % (на годишна база), докато индивидуалните тарифи можеха да се увеличават единствено с процент, изчислен като увеличение на средната тарифа + 0,60 % (общо 2 %).

(24) През 2005 г. съвместното съществуване на свободния пазар и регулирания пазар, и по-специално възможността крайните потребители да преминават свободно от единия на другия, означаваше, че регулираните тарифи действат като референтна цена (или *de facto* като ограничение) на цените на свободния пазар. Ето защо даден доставчик можеше да работи рентабилно в определен пазарен сегмент само ако беше налице положителен марж за пазарна реализация, т.е. определена разлика между цената на дребно — в случая регулирана тарифа, на която е имал право клиентът, — и общите разходи, направени за предоставяне на услугата на клиентите.

Тарифният дефицит за 2005 г.

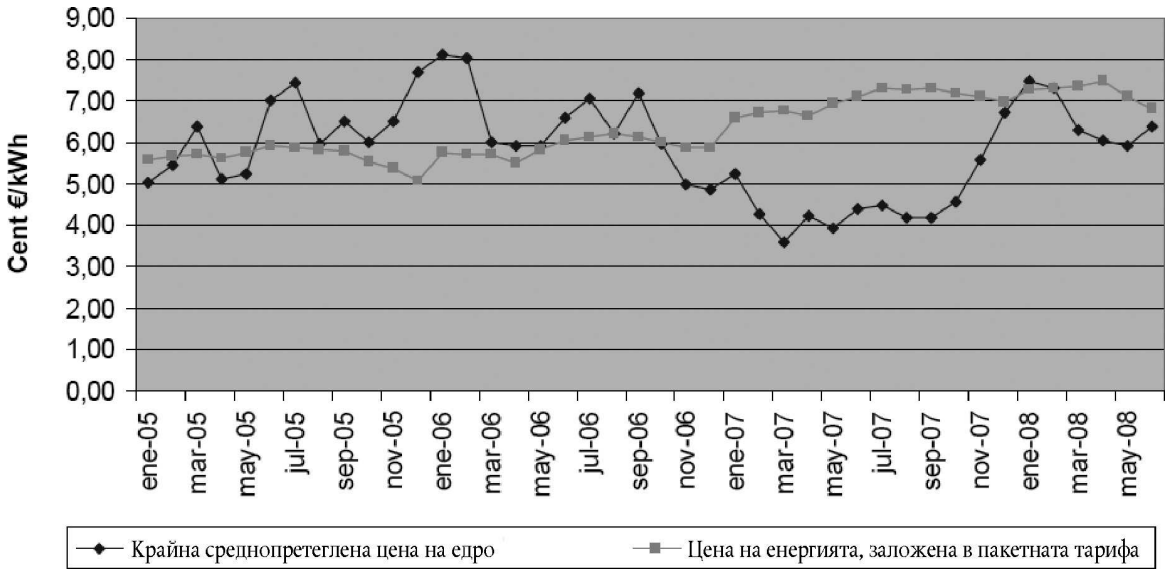
(25) През 2005 г. равнището, на което бяха установени регулираните тарифи и таксите за достъп до мрежата, не даваше възможност за генериране на достатъчно приходи, за да бъдат възстановени всички вписани впоследствие разходи на системата за цялата година. Окончателната ликвидационна процедура за 2005 г., извършена от CNE в края на годината, установи дефицит в размер на 3 811 млн. евро. Това не беше първият път, при който ликвидационната процедура установява дефицит, но размерът му за 2005 г. беше безпрецедентен. През 2000 г., 2001 г. и 2002 г. вече бяха отчетени по-ниски нива на дефицит.

(26) Наред с други неща правителството подцени реалните разходи за закупуване на електроенергия. И тъй, макар най-общо казано консумацията на електроенергия от крайните потребители както на регулирания, така и на свободния пазар да нарасна през 2005 г. съгласно прогнозите от декември 2004 г., непредвидените повишения на цените, настъпили през годината, вдигнаха цените на едро до 62,4 EUR/MWh през 2005 г., докато през 2004 г. стойността им беше 35,61 EUR/MWh, така че средната цена на едро през 2005 г. беше 59,47 EUR/MWh. Сред причините за това увеличение бяха изключително сухата година (което доведе до намаляване на производството на електроенергия от водноелектрически централи с 55 %), повишаването на цените на нефта, въздействието върху пазарната цена на квотите за емисии на CO_2, получени безплатно по схемата на ЕС за търговия с емисии на парникови газове, и нарастване на търсенето на енергия, надвишаващо ръста на БВП.

(27) Испанският регулатор CNE посочи, че средно през 2005 г. пакетните тарифи не са отразявали всички разходи за доставка, и по-специално разходите за закупуване на енергия на пазара на едро. По-специално, както се вижда от диаграмата по-долу, само през пет месеца — между януари и февруари 2005 г. и впоследствие в периода между април и юни 2005 г. — цените на енергията, заложени в средните пакетни регулирани тарифи, са били под пазарните цени на едро на електроенергията. Въпреки това, между октомври 2006 г. и декември 2007 г. се случи обратното — през този 14-месечен период средните цени на едро спаднаха внезапно под цените на енергията, заложени в средните пакетни регулирани тарифи, с доста по-голяма разлика от наблюдаваната през седемте месеца на 2005 г., през които цените на едро са били по-високи от заложените цени в пакетните тарифи.

Диаграма 1

Среднопретеглена цена на пазара на едро в сравнение с цената на енергията, включена по подразбиране в пакетната тарифа



Източник: CNE, Доклад относно развитието на конкуренцията на пазарите на газ и електроенергия. Период 2005—2007 г., стр. 84.

(28) Един важен фактор, който също допринесе за увеличаване на общите разходи на системата, беше високото равнище на субсидиите за производството на енергия от възобновяеми източници. По-специално производителите на енергия от възобновяеми източници можеха да изберат да участват пряко в „общия резерв“. През 2005 г. този вариант се оказа особено привлекателен, така че в „общия резерв“ участва по-голям брой производители на енергия от възобновяеми източници от първоначално предвидения, което доведе до по-високи разходи за системата. Освен това прякото подпомагане за разходите за непродадената на общия резерв електроенергия по специалния режим (енергия от възобновяеми източници, комбинирано производство), които разходи се регистрираха като регулиран разход в отчетността, през 2005 г. възлизаше на 2 701 млн. евро, което представляваше увеличение от 5,75 % в сравнение с 2004 г. За илюстрация, през 2004 г. разходите на системата за пренос и разпределение възлизаха на 4 142 млн. евро, през 2005 г. — на 4 410 млн. евро, а през 2006 г. — на 4 567 млн. евро.

Механизъм, приет за предварително финансиране и изплащане на дефицита

(29) Образуването на дефицит не мина незабелязано. Още през март 2005 г., когато стана ясно, че се трупа тарифен дефицит, испанските власти разпоредиха по силата на член 24 от Кралски указ-закон 5/2005 ([10]) необходимите средства за покриване на разликата да бъдат предоставени от петте големи „електрически компании с право на вземания“ — предприятията с право да получат компенсации за невъзвръщаемите разходи ([11]), в съответствие със следните проценти:

— Iberdrola, S.A.: 35,01 %

— Unión Eléctrica Fenosa, S.A.: 12,84 %

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

— Endesa, S.A.: 44,16 %

— Elcogas, S.A.: 1,91 %

(30) Отрицателното салдо по сметката за невъзвръщаемите разходи би породило право на вземания, представляващо правото на дружествата да получават приходи от потребителите на електроенергия в бъдеще. Доставчиците биха могли да секюритизират тези права и да ги предлагат на пазара. Тези дружества, с изключение на Elcogás SA, са дружества майки на вертикално интегрирани предприятия, които обикновено извършват дейност в производството на електроенергия, както и в сектора на електроразпределението чрез разпределителни клонове. Както е предвидено в член 24 на Кралски указ-закон № 5/2005, основанията и критериите за определянето на тези пет дружества за целите на предварителното финансиране на тарифния дефицит от 2005 г. — а не на други предприятия, извършващи дейност на испанския пазар на електроенергия, — изглежда са правото им да получават компенсация за невъзвръщаеми разходи, а не например дейността им в сектора на електроразпределението. Всъщност Elcogás SA е било и все още е дружество, оперираще единствено в сектора на производството на електроенергия ([12]). Също така, за целите на предварителното финансиране на дефицита в електроенергийната система през следващите години Испания е определяла последователно дружеството майка на предприятието (т.е. Endesa S.A Iberdrola S.A.) и неговия клон за производство на електроенергия (Endesa Generación S.A. Iberdrola Generación S.A. с Кралски указ — Закон 6/2009), но никога електроразпределителния клон (т.е. Endesa Distribución Eléctrica, S.L, притежавано дъщерно дружество, отговарящо за електроразпределението при системата от регулирани тарифи през 2005 г.).

(31) През юни 2006 г. испанските власти взеха решение относно начините за финансиране на дефицита за 2005 г. от потребителите на електроенергия посредством регулираните тарифи. С Кралски указ 809/2006 ([13]) испанските власти постановиха, че потребителите ще плащат дефицита за 2005 г. (или по-точно вземанията, предоставени на петимата избрани доставчици) в продължение на 14 1/2 години посредством специален налог, прилаган както спрямо пакетните тарифи, така и спрямо тарифите за достъп. Налогът, изчислен като годишната сума, необходима за линейното възстановяване на текущата нетна стойност на дефицита за 2005 г. за период от 14 1/2 години, беше фиксиран на 1,378 % от пакетната тарифа и на 3,975 % от тарифата за достъп за 2006 г. Приложимият лихвен процент беше тримесечният Euribor.

([10]) Кралски указ-закон № 5/2005 от 11 март относно спешни реформи за стимулиране на производителността и подобряване на обществените поръчки, Държавен вестник, бр. 62, 14.3.2005 г., стр. 8832.

([11]) Невъзвръщаеми разходи са загубите, понесени от традиционните доставчици на електроенергия в резултат на невъзстановимите инвестиции, извършени преди либерализацията. Комисията разреши компенсаторни помощи за покриването на тези загуби в съответствие с критериите, установени в методологията за невъзвръщаемите разходи (Съобщение на Комисията относно методологията за анализ на държавните помощи, свързани с невъзвръщаемите разходи) с писмо SG (2001) D/290869 от 6.8.2001 г. С решение SG (2001) D/290553 от 25.7.2001 г. по дело NN 49/99 Комисията разреши на Испания да предостави до 2008 г. на дружествата, от които е поискано предварително да финансират дефицита за 2005 г., компенсации за невъзвръщаемите разходи.

([12]) Годишен доклад за 2005 г., Elcogás SA, достъпен на адрес http://www.elcogas.es/images/stories/3-principalesindicadores/1-datos-economico-financieros/esp2005.pdf

([13]) Първа допълнителна разпоредба от Кралски указ 809/2006 от 30 юни за преразглеждане на тарифата за електроенергия, считано от 1 юли 2006 г., Държавен вестник, бр. 156, 1.7.2006 г.

(32) Този налог беше представен като „такса със специална цел“. Испанските власти разпоредиха приходите от вноската за финансиране на дефицита за 2005 г. да се събират в депозитната сметка, управлявана от CNE. След това CNE щеше да прехвърля средствата към титулярите на вземанията, т.е. произвеждащите електроенергия дружества, които са финансирали дефицита, или към субектите, които впоследствие са закупили вземанията, според дела на дефицита, финансиран от всеки от тях.

Въздействие на равнищата на тарифите на испанския пазар

(33) През 2005 г. 37,49 % от търсенето на електроенергия в Испания са задоволяваше на свободния пазар. Това количество съответства на един относително ограничен брой потребители: едва 8,5 % от потребителите се бяха насочили към свободния пазар, а 91,5 % продължаваха да използват регулираните тарифи (което представлява спад спрямо отчетените през 2004 г. 97 %). Потребителите на високо напрежение (предимно промишлени предприятия) бяха основната група, присъстваща на свободния пазар, като 38,9 % от тях бяха упражнили тази възможност и закупените от тях количества представляваха 29 % от общото потребление на електроенергия в континентална Испания през 2005 г. По-голямата част от домакинствата и дребните потребители на ниско напрежение, станали допустими през 2003 г. ([14]), останаха на регулирани тарифи, но въпреки това през 2005 г. също масово преминаха към свободния пазар. Към 31 декември 2005 г. повече от два милиона потребители бяха на свободния пазар (цифрата беше 1,3 млн. през 2004 г.).

(34) Въпреки това, средното ценово предимство, предлагано от регулираните тарифи през 2005 г., трябва да се разглежда успоредно със закъснялото до известна степен връщане на потребителите на регулирания пазар. Както е показано в таблица 2, броят на потребителите, задоволяващи потребностите си на свободния пазар, се е увеличил през 2005 г., но през 2006 г. е намалял до процента (8,15 %), отчетен през първата половина на 2005 г. Също така, наблюдаваното през декември 2004 г. намаляване на количеството енергия, подадена на крайните потребители на свободния пазар през декември 2004 г., е продължило през първата половина на 2005 г. И макар че се е забавило чувствително между юни и септември 2005 г., е продължило през декември същата година и през 2006 г.

Таблица 2

Дял на центровете за доставка и дял на енергията на свободния пазар (като процент от целия пазар) за периода 2004—2006 г.

Електро-енергия	2004 г.				2005 г.				2006 г.			
	март	юни	септем-ври	декем-ври	март	юни	септем-ври	декем-ври	март	юни	септем-ври	декем-ври
Като процент от центровете за доставка	1,53 %	2,82 %	4,21 %	5,73 %	7,42 %	9,42 %	10,37%	10,66%	10,20%	9,28 %	8,86 %	8,15 %
Като процент от енергията	29,30%	33,60%	36,19%	33,57%	33,15%	35,34%	41,39%	37,41%	29,38%	27,10%	25,74%	24,87%

Източник: доклад на CNE „Информационна бележка относно доставките на електроенергия и природен газ на либерализираните пазари, актуализиран вариант от 31 декември 2006 г.“

(35) Въпреки че въздействието на загубите, понесени от доставчиците, започна да се проявява в средата на 2005 г., когато цените на едро започнаха да се увеличават значително, договорите за доставка не можеха да се прекратят с незабавен ефект. В резултат на това доставчиците на свободния пазар, и особено онези, които нямаха производствен капацитет, а трябваше да закупуват електроенергия на пазара на едро, бяха принудени да избират между това да правят оферти на свободния пазар, равностойни на регулираната тарифа, въпреки потенциалните оперативни загуби, или да налагат по-високи цени, които да отразяват действителните разходи за закупуване, загубвайки по този начин пазарен дял.

РЕШЕНИЕ ЗА ОТКРИВАНЕ НА ПРОЦЕДУРА ПО ЧЛЕН 108, ПАРАГРАФ 2 ОТ ДФЕС

(36) Решението на Комисията за откриване на официална процедура по разследване се основаваше на различни причини, описани по-долу:

([14]) Испания либерализира пазара на дребно на електроенергия по-рано от предвиденото в директивите за електроенергията от 1996 и 2003 г., с които беше въведен график за либерализация между 1999 и 2004 г. за крайните търговски потребители (като се започне от най-големите), като либерализацията стана задължителна само за сегмента на домакинствата, считано от 1 юли 2007 г.

(37) В решението се съпоставяха регулираните тарифи, заплащани от различните категории крайни потребители, с изчислените цени, които биха платили на свободния пазар при липсата на тези тарифи, и се установява, че изглежда е налице предимство в полза на повечето категории потребители. Предполагаемата помощ в полза на крайните потребители е предмет на отделно решение по дело SA.21817 — Регламентирани тарифи за електроенергия: потребители.

(38) Що се отнася до разпределителните дружества, в решението за откриване на процедурата се посочваше, че чрез насърчаване на крайните потребители да се върнат на регулирания пазар системата би могла да облагодетелства разпределителните дружества, които явно са се ползвали с гарантиран марж на печалба за своите регулирани дейности. Това предимство изглежда е било предоставено избирателно на тези дружества, тъй като те са единствените пазарни оператори, на които е било разрешено да продават електроенергия на регулирани тарифи.

(39) Наред с това в решението беше направено заключението, че системата предполага прехвърляне на държавни ресурси, тъй като включеният в цената налог, използван за изплащане на дефицита, съставлява парафискална такса, постъпленията от която преминават през CNE — испанския регулаторен орган (публичен орган) — преди да бъдат изплатени на крайните бенефициери. Заключението в решението беше, че в светлината на имащата отношение съдебна практика тези средства следва да се разглеждат като държавни ресурси.

(40) Като се има предвид, че както големите крайни потребители, така и разпределителните дружества извършват дейност на пазари, които обикновено са отворени за конкуренция и търговия в рамките на ЕС, в решението за откриване на процедурата Комисията заключи, че са изпълнени всички критерии по член 107, параграф 1 от ДФЕС и че мярката представлява държавна помощ в полза на крайните потребители и на разпределителните дружества.

(41) След като отбеляза, че нито една от дерогациите по член 107 от ДФЕС не изглежда приложима, решението за откриване на процедурата разгледа въпроса дали доставката на електроенергия на регулирани тарифи може да се счита за услуга от общ икономически интерес (УОИИ) и като такава да се ползва от дерогацията, предвидена в член 106, параграф 2 от ДФЕС. В решението за откриване на процедурата се припомня, че свободата на преценка на държавите членки при определянето на задължения за обществени услуги в сектора на електроенергията е ограничено от Директива 2003/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2003 г. относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и отменяща Директива 96/92/ЕО ([15]) (наричана по-долу „Директивата за електроенергията“). В Директивата за електроенергията от държавите членки се изисква да установят задължение за предоставяне на всеобщо обслужване (включително по-специално правото на снабдяване на разумни цени), ограничено само до частните потребители и малките предприятия ([16]). В решението се заключаваше, че в светлината на тази директива доставката на електроенергия на регулирани тарифи за средни и големи предприятия, за разлика от домакинствата и малките предприятия, не може да се счита за истинска УОИИ.

(42) Ето защо Комисията изрази сериозни съмнения, че елементите на помощта, включени в регулираните тарифи, приложими за предприятията, различни от малките предприятия, и за разпределителните дружества, могат да бъдат счетени за съвместими с общия пазар.

БЕЛЕЖКИ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

(43) На поканата на Комисията за представяне на бележки по решението за започване на задълбочено разследване отговориха множество големи промишлени потребители, разпределителни дружества, независими доставчици и правителства на автономни области в Испания. Тук се разглеждат само бележките, отнасящи се до становището на разпределителните дружества.

БЕЛЕЖКИ НА НЕЗАВИСИМИТЕ ДОСТАВЧИЦИ

(44) Бяха получени бележки от Céntrica и ACIE — Асоциацията на независимите търговци на енергия. Техните аргументи и заключения до голяма степен са равностойни и са представени заедно.

(45) Най-съществените елемент в бележките на Céntrica е предполагаемата държавна помощ, предоставена на електроразпределителните дружества. Предприятие Céntrica изтъква, че средната покупна цена на електроенергията на пазара на едро през 2005 г. е била почти 70 % по-висока от прогнозната средна покупна цена, включена в пакетните тарифи, установени от правителството с Кралски указ 2329/2004.

([15]) ОВ L 176, 15.7.2003 г., стр. 37.

([16]) Член 3, параграф 3 от Директивата от 2003 г. за електроенергията гласи: „Държавите членки трябва да гарантират, че всички битови потребители и където държавите членки смятат за подходящо, малки предприятия (а именно предприятия с по-малко от 50 наети служители и годишен оборот или балансов отчет, който не надвишава 10 милиона евро) се ползват от правото на всеобщо обслужване, което представлява правото на получаване на електроенергия с определено качество в рамките на тяхната територия при разумни, лесно и ясно съпоставими и прозрачни цени. За осигуряване на предоставянето на всеобщо обслужване държавите членки може да назначат доставчик от последна инстанция“.

(46) В резултат на това несъответствие между прогнозната и действителната цена приходите на системата не са били достатъчни, за да се покрият разходите, главно защото цената, плащана от разпределителните дружества за закупуване на електроенергия, е била по-висока от регулираната цена, на която е трябвало да я продават. Ето защо разпределителните дружества са отчели дефицит в сметките си. Независимо от това, в резултат от механизма, приет от испанските органи за преодоляване на дефицита при приходите (който механизъм се състои в налагането на изискване към производителите на електроенергия, отговарящи на изискванията, да финансират предварително дефицита в замяна на право на възстановяване на по-късен етап), сметките на разпределителните дружества са продължили да бъдат в равновесие, а загубите им на практика са били компенсирани от държавата.

(47) Третирането на доставчиците на свободния пазар е било различно, въпреки че те са понесли подобни загуби. Според Céntrica и ACIE доставчиците на свободния пазар са поддържали покупни цени, подобни на тези на разпределителните дружества ([17]). Нещо повече, те на практика са били принудени да се съобразят с нивото на установената от правителството пакетна тарифа за всяка категория клиенти, тъй като в противен случай не биха били в състояние да привличат нови клиенти, нито да запазят вече съществуващите. По-специално, ACIE посочва, че в началото на 2005 г. нейните членове са сключили договори, основани на прогнозите на правителството за цените на едро, и по-късно е трябвало да се съобразяват с тях, макар това да не е било рентабилно. В резултат на това независимите доставчици са претърпели загуби. Въпреки това, за разлика от разпределителните дружества, държавата не е компенсирала загубите им. Céntrica оценява понесените през 2005 г. загуби на 10 милиона евро. Според ACIE редица доставчици, включително Saltea Comercial, Electranorte, CYD Energía и RWE, са били принудени да напуснат пазара.

(48) Според ACIE и Céntrica компенсирането на загубите на разпределителните дружества е нарушило конкуренцията, довело е до дискриминация срещу независимите доставчици и следва да се счита за държавна помощ. Наред с твърденията, че компенсирането на загубите представлява предимство само по себе си, предприятие Céntrica заявява, че заварените на пазара оператори (вертикално интегрираните дружества) са можели да запазят пазарния си дял и да избегнат загуби, като стимулират клиентите да извършват дейност не чрез поделенията си за доставка, които отчитали загуби, а чрез поделенията си за електроразпределение, които съответно биха получили компенсация.

(49) Според ACIE и Céntrica предимството на заварените предприятия е „специфично“, т.е. селективно, тъй като механизмът за финансиране и компенсиране е облагодетелствал конкретно разпределителните дружества, предоставяйки им финансово и конкурентно преимущество пред доставчиците на свободния пазар. Предприятие Céntrica заявява, че разграничението между разпределителни дружества и доставчици на свободния пазар е било само формално, тъй като и двете категории са се конкурирали на един и същ пазар (продажба на дребно на електроенергия), и двете са били засегнати от пакетните тарифи (дали защото са им наложени по закон, или защото на практика са действали като ограничение на пазарната цена), и двете са закупували електроенергия на една съща цена и са понасяли едни и същи загуби.

(50) Според предприятие Céntrica преференциалното отношение към разпределителните дружества не е било оправдано от никаква причина, свързана с логиката и структурата на електроенергийната система, нито би могло да се разглежда като компенсация за услуга от общ икономически интерес. Предприятие Céntrica твърди, че системата е нарушила Директивата за електроенергията не само поради дискриминационния характер на мерките във връзка с дефицита, но и защото потребителите са били лишени от правото да разполагат с прозрачни цени и тарифи ([18]). Тъй като част от цената, която е трябвало да се плати за електроенергията през 2005 г., е била отложена за бъдещи години, окончателните цени са били непрозрачни за потребителите.

(51) Предприятие Céntrica счита, че селективното предимство, предоставено от разпоредбите за дефицита, е облагодетелствало не само разпределителните дружества, но и вертикално интегрираните предприятия, към които принадлежат тези дружества. Според предприятие Céntrica една вертикално интегрирана група следва да се счита за едноединствено предприятие за целите на прилагането на правилата за държавна помощ. Предприятие Céntrica твърди, че испанската система позволява на производителите на електроенергия да увеличават цените на пазара на едро и да продължават да получават печалба. При тези обстоятелства групите са били заинтересувани да запазят пазарния дял, с който са разполагали поделенията им за електроразпределение. Следователно вертикално интегрираните групи също следва да се считат за бенефициери на държавна помощ.

БЕЛЕЖКИ НА РАЗПРЕДЕЛИТЕЛНИТЕ ДРУЖЕСТВА

(52) Бяха получени бележки от UNESA (асоциация, представляваща разпределителните дружества), Iberdrola Distribución, Unión Fenosa, ENEL Viesgo Distribución и Endesa Distribución. Бележките им до голяма степен съвпадат и са представени заедно.

(53) Разпределителните дружества (представяни от UNESA) правят разграничение между разпределението само по себе си и дейностите по търговско управление, които смятат за УОИИ, от една страна, и от друга — доставката на регулирани тарифи, която според тях не предполага държавна помощ, тъй като не представлява финансово предимство.

([17]) Доставчиците също са купували електроенергия на пазара на едро („общия резерв“) и въпреки че на теория биха могли да сключват двустранни договори с производителите на електроенергия, в действителност не е имало никакъв стимул за въпросните производители (главно вертикално интегрирани групи) да го правят.

([18]) Вж. приложение I, букви б) и в) от Директивата за електроенергията.

(54) Разпределителните дружества припомнят, че правният контекст, в който доставчиците и разпределителните дружества упражняват своите дейности, е бил твърде различен, тъй като последните са били задължени да купуват електроенергия за доставка на регулирани тарифи по конкретни начини (или от общия резерв, или от производителите на „специален режим“), докато първите са можели да договарят свободно цените си. Разпределителните дружества не са можели да откажат да доставят електроенергия на клиентите на регулирани тарифи, нито да привличат други клиенти освен тези, които са избирали регулираните тарифи. Разпределителните дружества не са можели да предлагат и допълнителни услуги, докато доставчиците са били свободни да определят своите условия за доставка.

(55) Следната таблица обобщава различията между доставчиците на свободния пазар и разпределителните дружества по отношение на продажбата на дребно на електроенергия ([19]):

	Задължение за доставка	Потенциален пазар	Закупувания на енергия
Доставчици	Не	Всички испански потребители	Всякакъв механизъм
Разпределителни дружества	Да	Само потребители, свързани към техните мрежи	Чрез общия резерв или чрез производителите на специален режим
	Покупна цена на едро	Продажна цена	Марж на печалба
Доставчици	Свободно	Свободно	Марж от продажбите
Разпределителни дружества	Цена на „общия резерв“ или на регулирания „специален режим“	Регулирани тарифи	Без марж на печалба

(56) Така разпределителните дружества правят заключението, че предвид различния правен и фактически контекст доставчиците на свободния пазар са били в конкуренция не с разпределителните дружества, а с регулираните тарифи, действащи като референтна цена на пазара.

(57) Разпределителните дружества твърдят, че дейността по доставка на електроенергия по тарифа не им е осигурявала никакви печалби или предимства. Докато възнаграждението на разпределителните дружества, произтичащо от разпределението само по себе си и от търговското управление, е включвало марж на печалбата за възстановяване на инвестирания капитал, разпределителните дружества са се ползвали само от възстановяване на разходите си за доставка на електроенергия на регулирани тарифи, без какъвто и да било марж на печалба. По-специално, разходите, „признати“ на дадено разпределително дружество, са се основавали на среднопретеглената цена, платена за електроенергията по време на референтния период. При определени обстоятелства е било възможно тези признати разходи да бъдат по-ниски от действителните разходи, понесени от разпределителното дружество. Когато дейността по регулирани продажби е генерирала излишък, средствата не са отивали при разпределителните дружества, а чрез процедурата по ликвидация са били заделяни за финансиране на други общи разходи на системата. Количеството, признавано от държавата, е било равно на разликата между среднопретеглената цена на покупките на електроенергия, умножена по количеството енергия, прехвърлена от всяко разпределително дружество, след корекция на обикновените загуби.

(58) Разпределителните дружества твърдят още, че не са получили никакви финансови облаги, преки или косвени, от завръщането към регулираните тарифи на клиентите, избрали свободния пазар, тъй като тяхното възнаграждение за разпределението само по себе си и за търговското управление изобщо не е зависело от броя клиенти, плащащи регулирани тарифи, или от количеството електроенергия, продавана на тези тарифи.

— Първо, както вече беше споменато, възнаграждението за доставката на регулирани тарифи е било само възстановяване на разходите.

— Второ, възнаграждението за разпределението само по себе си също не е зависело от броя клиенти, плащащи регулирани тарифи, тъй като се е основавало на обема „прехвърлена енергия“, включващ цялата електроенергия, прехвърлена от разпределителните дружества в рамките на мрежата, независимо дали въпросната енергията се е продавала на регулирани тарифи или на цените на свободния пазар.

([19]) *Източник:* бележки на Iberdrola от 26 април 2007 г.

— Трето, възнаграждението за дейностите по търговско управление също не е зависело от броя клиенти, плащащи регулирани тарифи, тъй като законът е предвиждал плащания въз основа на броя сключени договори (както за тарифите за достъп, така и за регулираните тарифи), поради което възнаграждението не е било свързано с броя клиенти, плащащи регулирани тарифи. Във всеки случай разпределителните дружества е трябвало да обработват молбите на всички клиенти, като промени във вида свързване, договори, фактуриране на таксите за достъп, отчитане на показанията на електромерите и т.н., независимо от вида на доставката.

(59) Ето защо разпределителните дружества стигат до заключението, че „компенсацията“, която са получили за доставката на регулирани тарифи, трябва да се разглежда по-скоро като възстановяване на сумите, предварително дължими от тях по силата на закона, или като обезщетение за понесени вреди.

(60) По-конкретно Iberdrola твърди, че нито от юридическа, нито от икономическа гледна точка не би било правилно вината за дефицита да се приписва на разпределителните дружества. Разходите за закупуване на електроенергия за регулирания пазар са били по вина на електроенергийната система, а не на разпределителните дружества, действащи просто като изпълнители. Приходите от продажбите на регулирани цени никога не са били собственост на разпределителните дружества, а са принадлежали на електроенергийната система като цяло, и затова системата следва да се счита за „продавач“ на електроенергия на регулирани цени. Според Iberdrola в една система, обект на такова регулиране като испанската, не би било разумно да се приписват на разпределителните дружества финансовите дисбаланси, причинени от структурата на регулаторната рамка или от грешки в прогнозните оценки на бъдещите разходи за енергия.

(61) Iberdrola отбелязва също, че разпределителните дружества не са задържали постъпленията от допълнителната такса, които в качеството си на квота със специално предназначение са били незабавно прехвърляни на депозитната сметка, открита от CNE, и предоставяни на производителите на електроенергия, предварително финансирали дефицита.

БЕЛЕЖКИ НА АВТОНОМНА ОБЛАСТ АСТУРИЯ

(62) Бележките на Автономна област Астурия са същите като тези, представени по-долу от испанското правителство, поради което се позоваваме на последните.

БЕЛЕЖКИ НА ИСПАНИЯ

(63) Испания твърди, че системата на регулираните тарифи през 2005 г. не е включвала държавна помощ нито за крайните потребители, нито за разпределителните дружества. И по-специално, що се отнася до разпределителните дружества, Испания счита, че получената от тях компенсация съответства на практиката на Съда по делото Altmark и следователно не представлява държавна помощ.

НАЛИЧИЕ НА ПОМОЩ

НЕ СЪЩЕСТВУВА НИКАКВА ПРИЧИННО-СЛЕДСТВЕНА ВРЪЗКА МЕЖДУ ДЪРЖАВНИТЕ МЕРКИ И ДЕФИЦИТА И ТОЙ НЕ МОЖЕ ДА СЕ ПРИПИШЕ НА ДЪРЖАВАТА

(64) Испания твърди, че дефицитът не може да бъде приписан на държавата, тъй като е бил причинен от непредвидими външни обстоятелства, а не от съзнателното намерение на държавата за субсидиране на определени дейности.

(65) Испания счита, че законодателството на Съюза в сила през 2005 г. не е възпрепятствало доставката на електроенергия по определени от държавата регулирани тарифи. Следователно регулаторната намеса на държавата е била юридически обоснована като израз на националния суверенитет. Един такъв суверенен прерогатив е определянето на тарифи така, че очакваните разходи да отговарят на очакваното търсене.

(66) Разпределителните дружества са събирали средства чрез пакетните тарифи и тарифите за достъп, след което са прехвърляли част от тези постъпления на специални сметки (в съответствие с процентите, установени в годишния указ за тарифите). Впоследствие дружествата са приспадали покупките на електроенергия от „общия резерв“ и от производителите на „специален режим“. Ако постъпленията от пакетните тарифи и тарифите за достъп не са покривали разходите за регулираните дейности, се е създавал тарифен дефицит.

(67) Испания заявява, че дефицитът за 2005 г. е бил причинен от несъответствие между прогнозите на правителството за цените на едро на електроенергията и реалните цени, регистрирани в „общия резерв“. Изключително високите цени през 2005 г. се дължат на непредвидими причини, предполагащи наличие на непреодолима сила (вж. съображение 26).

(68) Тъй като събитието, довело до предполагаемата помощ, е било нарастване на цените на едро, надхвърлящо прогнозите, предполагаемото предимство не би могло да се припише на правен инструмент. Дори да се допусне, че такова предимство е съществувало, то би било породено от обстоятелства, които не са свързани с намеренията на държавата. Според Испания съществуването на непреодолима сила прекъсва причинно-следствената връзка между административното решение за определяне на тарифите и конкурентното предимство, което би довело до държавна помощ. Дори да се предположи, че са налице обективните условия за причинно-следствена връзка, не би било налично субективното условие за преднамереност (отговорност) от страна на държавата.

ЛИПСА НА ДЪРЖАВНИ СРЕДСТВА

(69) Испания твърди, че тарифите не включват публични средства. На първо място, в това отношение Испания твърди, че налогът не е „такса“ по смисъла на съдебната практика на Съда на ЕС в областта на парафискалните такси, тъй като не се събира от държавата и не съответства на даден налог. Според Испания налогът представлява неразделна част от тарифата и има същото естество. Поради това тарифата е цена на частен доставчик.

(70) На второ място, средствата не са събирани от държавата и не са били предназначени за фонд, посочен от нея. Тарифите са получавани от разпределителните дружества, а не от държавата, и затова са цени на частен доставчик, които гарантират справедливо възнаграждение на заинтересованите страни (както е предвидено в ЗСЕ). Не са данъци, нито цени от публичния сектор. Държавата не изплаща нищо като възнаграждение, тъй като самата система осигурява възнаграждение по силата на пазарните сили за нерегулираните дейности и по силата на тарифите за достъп, определени от държавата, за регулираните дейности. Тъй като в подобна система не съществува тежест за държавата, съгласно съдебната практика по делото Sloman Neptune ([20]) няма и държавни ресурси. Освен това тези средства никога не са преминавали в държавния бюджет, не са споменавани в законите за бюджета, Сметната палата не ги е проверявала и не е било възможно да бъдат възстановени от длъжник с административни средства. Върху дълговете към електроенергийната система не се начислява лихвеният процент, приложим към дълговете към държавата.

(71) Испания настоява, че тези средства са били управлявани от испанския регулаторен орган CNE единствено в качеството му на счетоводен посредник. Според испанските власти, в решението си от 2001 г. относно невъзвръщаемите разходи в Испания (SA NN 49/99) Комисията вече е установила, че „преминаването на средства през CNE има основно счетоводно значение. Прехвърлените средства по сметката на името на CNE никога не са били собственост на този орган и незабавно са били изплатени на бенефициерите в съответствие с предварително определена сума, която CNE изобщо не може да променя“. Предвид тази констатация Комисията стига до заключението, че „не е в състояние да определи дали приходите от таксата, установена в рамките на режима за невъзвръщаемите разходи, представляват държавни ресурси“.

(72) На трето място, Испания оспорва заключението на Комисията, че регулираните продажби на разпределителните дружества са се финансирали чрез „специален данък“, който всички крайни потребители на електроенергия в Испания са били длъжни да плащат. Според Испания разпределителните дружества не са били „финансирани от държавата“, а са получавали разумно и справедливо възнаграждение за изпълнението на задача, наложена им по закон, която са били задължени да изпълняват.

(73) Освен това при продажбата на електроенергия по регулирани тарифи и закупуването ѝ от производителите в „общия резерв“, разпределителните дружества генерират дефицит (който е обхванат от механизма за предварително финансиране, създаден с Кралски указ-закон 5/2005), но производителите, а не разпределителните дружества, получават генерираните приходи от добавения към тарифата налог.

ЛИПСА НА ПРЕДИМСТВА

(74) Испания не е съгласна с предварителното заключение на Комисията, че регулираните тарифи са предоставяли икономическо предимство на разпределителните дружества.

(75) По отношение на разпределителните дружества, Испания оспорва заключението на Комисията, че тарифните системи са гарантирали марж на минимална печалба на разпределителните дружества. Испания твърди, че доставките по регулирани тарифи от страна на разпределителните дружества са били обосновани от необходимостта да се осигури услуга от общ икономически интерес и че възнаграждението за регулираните дейности е било предназначено само за покриване на разходите, възникнали във връзка с изпълнението на задълженията по отношение на тези дейности.

([20]) Решение на Съда на ЕС от 17 март 1993 г. по съединени дела C-72/91 и C-73/91, точка 21: „Въпросният режим няма за цел — нито предвид предназначението си, нито чрез общата си система — да създаде предимство, което да представлява допълнителна тежест за държавата“.

ЛИПСА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ КОНКУРЕНЦИЯТА И ТЪРГОВИЯТА МЕЖДУ ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

(76) Според испанските власти регулаторните разпоредби, приложими към доставките по регулирани тарифи, не ограничават свободата на установяване на доставчиците на електроенергия и не съществува преференциално третиране за испанските доставчици в сравнение с доставчиците от друга държава членка.

(77) През 2005 г. капацитетът на междусистемните връзки на Иберийския полуостров е толкова нисък, че реално не съществува вътрешен енергиен пазар. Становището на испанските власти е, че предвид тази изолация би било непропорционално да се твърди, подобно на Комисията, че тарифата е засегнала конкуренцията и търговията между държавите членки.

(78) Испанските власти заявяват, че електроенергията не е изнасяна извън Испания и разпределителните дружества, извършващи дейност в страната, не са можели да продават испанска енергия извън националната територия. От друга страна, всяко предприятие, което е отговаряло на определените условия, е можело да участва в разпределителните дейности при същите условия като испанските предприятия и да се ползва от същото правно и икономическо третиране.

(79) Според Испания, доставчици са развивали свободна и нерегулирана дейност. Били са изправени пред съответните рискове и ползи. Поемането на тези рискове предполага приемане на факта, че в някои непредвидими условия търговската им дейност на дребно може да се окаже непечеливша. Независимо от това рентабилността ще се възстанови възможно най-скоро в зависимост от тарифите или от изчезването на тези изключителни обстоятелства.

АНАЛИЗ В СВЕТЛИНАТА НА СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА ПО ДЕЛОТО ALTMARK

(80) Испания заявява, че през 2005 г. наличието на регулирани тарифи не е противоречало на законодателството на ЕС, тъй като крайният срок за либерализиране на пазара за всички потребители, включително домакинствата, е бил 1 юли 2007 г.

(81) Според Испания покриването на разходите, направени от разпределителните дружества за доставки на електроенергия по регулирани тарифи, отговаря на четирите критерия от съдебната практика по делото Altmark и следователно тази намеса не попада в понятието за държавна помощ.

(82) На първо място, доставките на електроенергия представляват услуга от общ икономически интерес и държавата трябва да се намеси, за да се избегнат злоупотреби с господстващо положение, произтичащо от наличието на единствена мрежа (естествен монопол). Следователно, предприятията, които извършват регулирани дейности, изпълняват задължения за обществена услуга.

(83) На второ място, параметрите за определяне на тарифите са били установени по обективен и прозрачен начин. Възнаграждението за регулирани дейности е било обективно и прозрачно. Други предприятия от Съюза също са можели да навлязат на пазара за разпределителни дейности.

(84) На трето място, плащанията за регулираните дейности покриват само разходите, направени при изпълнението на задължението за обществена услуга. На разпределителните дружества могат да бъдат възстановени единствено разходите, свързани с регулираните дейности.

(85) На четвърто място, сложната регулаторна рамка, която определя тарифите, и процедурата по изплащане показват, че тарифната система се основава на задълбочен анализ на разходите и приходите на системата, както и на анализ на търсенето на електроенергия.

(86) Предвид изложеното по-горе Испания смята, че тарифната система не представлява държавна помощ, тъй като съответства на съдебната практика, установена по делото Altmark.

ОЦЕНКА НА МЯРКАТА

(87) Обхватът на настоящото решение се ограничава до доставките на електроенергия за големи и средни предприятия от разпределителни дружества по регулирани тарифи и не се отнася за останалите дейности, извършвани от разпределителните дружества и отнасящи се до самото разпределение. Последните са изцяло независими както в правно, така и във финансово отношение от дейността по продажба по регулирани тарифи и, при всяко положение, не попадат в обхвата на решението за откриване на процедурата, в което се изразяват съмнения единствено за съвместимостта с вътрешния пазар на предполагаемото предимство, предоставено на разпределителните дружества в резултат на ниското равнище на регулираните тарифи и приложените мерки за компенсация и възстановяване на дефицита през 2005 г.

НАЛИЧИЕ НА ДЪРЖАВНА ПОМОЩ СЪГЛАСНО ЧЛЕН 107, ПАРАГРАФ 1 ОТ ДФЕС

(88) Дадена мярка представлява държавна помощ съгласно член 107, параграф 1 от ДФЕС, ако е изпълнено всяко едно от следните условия: а) мярката предоставя икономическо предимство на бенефициера; б) предоставя се от държавата или чрез държавни ресурси; в) има избирателен характер; г) засяга търговията между държавите членки и може да наруши конкуренцията в рамките на Съюза. Предвид факта, че тези условия трябва да бъдат кумулативни, Комисията ще ограничи оценката си до наличието на икономическо предимство, предоставено на бенефициерите.

Наличие на икономическо предимство

(89) Съгласно член 107, параграф 1 от ДФЕС предприятията са облагодетелствани, ако получат икономическо предимство, от което не биха се ползвали при пазарни условия. В това отношение Съдът на Европейския съюз е установил, че в определени случаи отпуснатите суми за услуги, предоставени в замяна на наложени от държавите членки задължения, когато тези суми не надвишават годишните непокрити разходи и са предназначени да гарантират, че засегнатите предприятия не търпят загуби, не представляват помощ съгласно член 107, параграф 1 от ДФЕС, а насрещна престация за предоставените услуги от съответните предприятия ([21]).

(90) По-специално в електроенергийния сектор, предвид значителния брой взети решения за прилагането на член 107, параграф 1 и параграф 3, буква в) от ДФЕС по отношение на наложените на разпределителните дружества задължения да закупуват електроенергия от определени енергийни източници на цена, по-висока от пазарната цена, Комисията също не е счела, че компенсацията, покриваща разликата между покупната цена и пазарната цена, представлява икономическо предимство в полза на разпределителните дружества. В тези случаи съответните оператори действат съгласно законовите задължения само като посредници в електроенергийната система и са компенсирани за разходите си, без да се счита, че тази компенсация води до икономическо предимство, като същевременно може да се твърди, че приложимите правила са можели да налагат единствено задължение за закупуване без компенсация за разходите.

(91) Същото се отнася по-специално и за доставката на електроенергия по регулирани тарифи по отношение на компенсацията за покриване на разликата между приходите и разходите за закупуване на електроенергия на пазара за търговия на едро по регулирани тарифи, поискани от потребителите, които отговарят на съответните изисквания ([22]). От това следва, че компенсацията за разходите за закупуване на електроенергия от разпределителните дружества в електроенергийния сектор не трябва да води непременно до икономическо предимство съгласно член 107, параграф 1 от ДФЕС. Предполагаемата компенсация на испанските разпределителни дружества за разходите за доставка по регулирани тарифи следва да се разглежда, като се вземат предвид тези прецеденти.

(92) В решението на Комисията за откриване на процедура по официално разследване се представят предварителни констатации въз основа на два аргумента, че съществува икономическо предимство по отношение на пазарните условия за испанските разпределителни дружества. На първо място се твърди, че разпределителните дружества са получили марж на гарантирана печалба за дейността си по доставка по регулирана тарифа. На второ място се твърди, че тарифите са увеличили приходите на разпределителните дружества чрез насърчаване на потребителите да предпочетат регулирания пазар, на който извършват дейност тези дружества. Тези два аргумента могат да се обединят в едно-единствено твърдение — печалбата на разпределителните дружества е нараснала пропорционално на доставките им на електроенергия по регулирани тарифи през 2005 г.

(93) Наличното описание на испанската електроенергийна система и предоставената информация в хода на процедурата, отразена в съображения 16, 19, 20, 57 и 58, не подкрепят това твърдение. Въпреки че полученото от разпределителните дружества през 2005 г. възнаграждение за самата разпределителна дейност включва марж на печалба, разпределителните дружества получават само възстановяване („признаване“) на разходите без никакъв марж на печалба за доставките по регулирана тарифа. По аналогичен начин възнаграждението на разпределителните дружества за чисто разпределителните им дейности не зависи от броя на клиентите, които плащат по регулирани тарифи, нито от количеството електроенергия, продадено по тези тарифи, и следователно приходите им не биха се увеличили, ако те бяха предоставяли услуги на по-голям брой клиенти по регулирани тарифи.

(94) От това следва, че събраната по време на процедурата информация не подкрепя твърдението, че продажбите на електроенергия по регулирани тарифи са увеличили печалбите през 2005 г. на испанските разпределителни дружества поради маржа на гарантирана печалба.

(95) По отношение на въпроса дали признаването на разходите за доставка и компенсацията им предоставя на разпределителните дружества икономическо предимство, от което при други обстоятелства при пазарни условия не биха се ползвали, следва да се отбележи, че признаването на направените разходи под формата на вземания, предоставени

([21]) Решение на Съда от 7 февруари 1985 г. по дело 240/83, Procureur de la République/Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU), Recueil 1985 г., стр. 531, по-специално стр. 543—544 и точка 18.

([22]) Решение на Комисията от 12 юни 2012 г. относно държавна помощ SA.21918 (C 17/07) (ex NN 17/07), приведена в действие от Франция — Регулирани тарифи на електроенергията във Франция (ОВ C 398, 22.12.2012 г., стр. 10), по-специално точки 30—37 и 134—137.

на петте посочени дружества в член 24 от Кралски указ-закон № 5/2005, а именно Iberdrola, S.A, Unión Eléctrica Fenosa, S.A. Hidroeléctrica del Cantábrico S.A, Endesa, S.A и Elcogás, S.A., не представлява възнаграждение за разпределителната им дейност. В действителност, както беше вече пояснено в съображения 29 и 30, докато дружеството Elcogás S.A, което няма дъщерни дружества, не е извършвало дейност в сектора на разпределителните дейности през 2005 г. (нито през следващите години), въпросните дружества са посочени по силата на предишното им право да получават невъзвръщаемите разходи, вероятно като се вземат предвид дейностите им по производство на електроенергия, а не разпределителните дейности по регулирани тарифи.

(96) На второ място, дори ако се предположи, че вземанията, които отразяват задължението за посочените по-горе пет дружества да финансират предварително дефицита на електроенергийната система през 2005 г., може да се тълкуват като компенсация за разходите за разпределение на четирите дружества с дейност в сектора на разпределението по регулирани тарифи, следва да се вземат предвид реалните условия, при които разпределителните дружества се оказват задължени да изпълняват тази напълно регулирана дейност. Както беше посочено в съображения 54—55, разпределителните дружества не могат да реализират печалба, нито да натрупват загуби, нито да избират как да закупят електроенергията, нито да избират клиентите си, нито да определят продажната цена, нито да предлагат допълнителна услуга, която да доведе до марж на печалба. Нито самите разпределителни дружества, нито вертикално интегрираните групи, към които те принадлежат, имат икономически интереси, преки или косвени, за участието си в доставката на електроенергия по тарифа. За дадена вертикално интегрирана група би било по-атрактивно да извършва доставки за крайните потребители при свободни пазарни условия, тъй като нейното подразделение за доставка би реализирало печалби от тези продажби, за разлика от разпределителното дружество от групата, което доставя на потребителите по регулирани тарифи.

(97) Поради това сравнението с условията за доставка в пазарна среда не отчита правните и фактическите разлики, които съществуват между доставчиците на свободния пазар и разпределителните дружества, които извършват доставки по регулирана тарифа. Макар че държавата може да наложи принципно покупните и продажните цени и други търговски условия на разпределителните дружества в рамките на една електроенергийна система, това не означава, че компенсацията на разходите, направени от последните, им предоставя икономическо предимство, от което при други обстоятелства при пазарни условия не биха се ползвали. Всъщност регулирането на тарифите, съчетано освен това със задължение за доставка, не оставя възможност за решение относно най-важните елементи от предлагането, а именно цените и продукцията. Не само при хипотетични пазарни условия, т.е. без регулаторни пречки, които се прилагат към тези основни параметри, разпределителните дружества биха били в състояние да наложат на крайните потребители по-висока тарифа, която да покрива всички разходи. Освен това с още по-голямо значение е фактът, че в испанската електроенергийна система през 2005 г., както във всяка електроенергийна система, разпределителното дружество или операторът на мрежата за високо напрежение за големите потребители на енергия е само посредник, който свързва физически потребителя към мрежата като необходимо условие за доставката на електроенергия. Като се има предвид липсата на теоретична алтернативна разпределителна мрежа в Испания през 2005 г., въпросните разпределителни дружества са били избрани и са извършвали доставки както по линия на свободния пазар, така и по линия на регулирания пазар. Разпределителните дружества играят важна роля, тъй като осигуряват доставките на електроенергия независимо от установените регулаторни режими или политика, или от факта дали конкурентните условия, които уреждат доставките, се основават на пазарни механизми или на регулаторна дейност.

(98) В система от регулирани тарифи като испанската през 2005 г., в хода на обичайната стопанска дейност всеки дефицит на ресурси, отчетен през дадена година в общата счетоводна система, се възстановява по правило през следващата година чрез увеличаване на тарифите и/или таксите за достъп за крайните потребители, докато намаляването на разходите може да доведе до излишък, при който на по-късен етап е възможно да се прилагат по-ниски тарифи или такси за достъп. Въпреки това без предварително насочване на определени категории приходи към дадени разходи, увеличаването (или намаляването) на приходите и/или разходите може да не доведе до съответен дефицит или излишък от полза за разпределителните дружества. Например, както е посочено в съображение 27, графика 1, докато цените на енергията, заложени в регулираните тарифи, са били като цяло по-ниски от пазарните цени на едро през повечето месеци на 2005 г., в периода ноември 2006 г. — декември 2007 г. е възникнала обратната ситуация, без това да доведе до по-високи печалби за дейността на разпределителните дружества, свързана с доставките по регулирани тарифи. Това съответства на нормативната структура на системата, според която разпределителните дружества не поемат разходите за неравновесия при всички разходи или приходи на системата или при част от тях, но същевременно никога не реализират печалба от тази дейност и всеки излишък в резултат от продажбата на електроенергия по тарифа се използва за покриване на други разходи на системата.

(99) Разпределителните дружества действат като финансови посредници на електроенергийната система, като централизират всички финансови потоци — както входящите (регулираните приходи от тарифите и таксите за достъп), така и изходящите (всички общи разходи на системата). Както е посочено в съображения 19, 20 и 28, сред регулираните приходи и разходи на електроенергийната система през 2005 г. се включват разнообразни регулирани разходи, генерирани от пазара или възприетата стратегия, като например разходите за закупуване на електроенергия, включително от възобновяеми източници, допълнителните разходи за производство на електроенергия на испанските острови и разходите за пренос и разпределение и т.н., без предварително насочване на конкретни приходи към определени разходи. Регулираните приходи никога не са били собственост на разпределителните дружества, с изключение на възнаграждението за самата разпределителна дейност, което те задържат след приспадане на всички останали разходи на системата.

(100) Следователно всеки счетоводен дефицит, като отчетения през 2005 г., независимо от причините за него, фигурира в счетоводството на разпределителните дружества, без те да разполагат с възможност за приемане на решения относно равнището на регулираните приходи и разходи, нито относно финансирането на специфични разходи със специфични приходи. И наистина, както сочат данните, включени в съображение 28, разходите за пренос и разпределение в електроенергийната система през 2005 г. възлизат на 4 410 милиона евро в съответствие със същата категория разходи съответно за 2004 г. и 2006 г. Следователно размерът на разходите на разпределителните дружества няма връзка с размера на дефицита през 2005 г.

(101) Ето защо сякаш няма основания дефицитът за 2005 г. да се определя като „загуби за разпределителните дружества“, тъй като дефицитът не се дължи на тях, а по-скоро на нормативните разпоредби, които установяват правото на крайните потребители да получават доставки по регулирани тарифи, и до известна степен на предвидените по закон възможности и възприетите стратегии с цел например насърчаване на производството на електроенергия от възобновяеми енергийни източници и комбинирано производство на енергия. От това следва, че финансирането на дефицита в счетоводството на електроенергийната система чрез описаните в съображения 29—32 механизми не е средство за покриване на специфичните загуби на разпределителните дружества, а на загубите на системата като цяло. В действителност, ако не беше признат дефицитът от 3 811 милиона евро през 2005 г. и петте големи електрически компании не го бяха финансирали предварително, нямаше да може да се платят разходите за пренос и разпределение, направени в полза на всички потребители, както на регулирания, така и на свободния пазар.

(102) Официалното разследване не установява съществуването на никакъв друг елемент на предимство в полза на разпределителните дружества. Последните прехвърлят всички ползи от ниските регулирани тарифи към крайните потребители, не реализират печалба от продажбите и не се ползват от никакво предимство, ако потребителите се върнат на регулирания пазар. От това следва, че във финансов план позицията на разпределителните дружества в Испания е напълно сравнима с тази на посредник в системата. В това отношение признаването на разходите за доставка по регулирана тарифа съгласно испанската електроенергийна система през 2005 г. не се различава по принцип от компенсацията на разходите за закупуване на електроенергия, която Комисията не счита за държавна помощ съгласно член 107, параграф 1 от ДФЕС, нито по отношение на електроенергията, произведена от определени източници (съображение 90), както и на електроенергията на пазара на едро за доставки по регулирана тарифа (съображение 91).

(103) Въпреки че решението за откриване на процедурата не е насочено към вертикално интегрираните предприятия, към които принадлежат разпределителните дружества, с частична счетоводна и правна самостоятелност, с цел да се вземат предвид твърденията на Céntrica, Комисията провери също така дали тези предприятия може да са получили косвени предимства, които биха могли да представляват държавна помощ. Céntrica заявява по-конкретно, че интегрираните предприятия с дейност на свободния пазар на дребно на електроенергия (чрез свое разпределително подразделение) са можели да избегнат загубите, като насърчават потребителите да предпочетат тяхното собствено разпределително подразделение. Освен това Céntrica твърди, че производителите, които принадлежат към интегрирано предприятие, имат стимул да поддържат високи равнища на цените на едро, тъй като разпределителното подразделение на интегрираното предприятие (което продава по регулирана тарифа) е защитено от загуби.

(104) Комисията не беше в състояние да установи наличието на икономическо предимство, произтичащо от факта, че потребителите на електроенергия са избрали разпределителните дружества вместо доставчиците. От икономическа гледна точка този избор не води до печалби, а само предотвратява загубите за поделенията за доставка на четирите вертикално интегрирани групи: Iberdrola, S.A, Unión Eléctrica Fenosa, S.A. Hidroeléctrica del Cantábrico S.A и Endesa, S.A; от своя страна Elcogás извършва дейност единствено в сектора на производство на електроенергия. Въпреки това не може да се разглежда като предимство за останалите четири дружества, тъй като поделенията за доставка са можели при всяко положение да избегнат тези загуби, като прекратят договорите за доставка. Следователно системата не води до предимство, а до санкция за поделенията за доставка: загуба на клиенти. За разпределителните дружества (поради изложените по-горе причини) системата също е неутрална от финансова гледна точка. От своя страна предприятията производители така или иначе биха продавали произведената от тях електроенергия на пазара на едро.

(105) Що се отнася до предполагаемия стимул за производителите да поддържат високи равнища на цените на едро, следва да се отбележи, че дори създадената от испанските власти пазарна среда да е създала стимул за производителите да повишат цените, тарифите сами по себе си не са довели до увеличаване на цените на едро. Едно реално повишаване на цените би изисквало сложни стратегии и поведение в нарушение на конкуренцията от страна на производителите. Не беше установена пряка причинно-следствена връзка между тарифите и евентуално изкуствено увеличение на цените на едро, което продължава да бъде недоказана теоретична хипотеза.

(106) Комисията разгледа също така възможността след като системата изключва от пазара на електроенергия конкурентите със свободна дейност, тя да предоставя предимство на вече установените групи, като увеличава и „преобразува“ пазарния им дял така, че приблизително да отговаря на размера на разпределителната мрежа на всяка една от четирите вертикално интегрирани групи. Това хипотетично предимство също не беше доказано предвид следните съображения:

— На първо място, невинаги е възможно да се „преместват“ клиенти в рамките на една и съща група. Клиент на подразделението за доставка на Endesa в район, където местното разпределително дружество е Iberdrola, не може да избере подразделението за разпределение на Endesa, а само на Iberdrola. От друга страна, предпочитането на регулирания пазар води до нетни разходи за интегрираните предприятия, тъй като нараства дефицитът, който тези предприятия трябва да финансират при неблагоприятни условия.

— На второ място, групите не реализират никаква печалба от продажбите, осъществени от разпределителните дружества. Поради това евентуалното предимство, произтичащо от увеличението на пазарния дял, не би могло да доведе до ползи през 2005 г. (годината, която е предмет на разследването), а само през следващите години, когато свободният пазар започне отново да функционира. За да се получи това предимство, потребителите, получаващи услуга от разпределителното дружество от групата, би трябвало отново да предпочетат подразделението за доставка на същата група. Въпреки това към този момент клиент, който смята отново да смени доставчика, би имал свободата да избира измежду всички доставчици, които извършват дейност на испанския пазар. Следователно Комисията не можа да установи наличието на конкретно предимство, свързано със самия факт, че групите притежават по-голям пазарен дял през периода, обхванат от разследването.

— Точно обратното, на интегрираните групи е била наложена обективна санкция: задължението да финансират дефицита при нерентабилни условия, предвид факта, че лихвеният процент по вземанията е бил по-нисък от съответния пазарен лихвен процент и следователно секюритизацията на вземанията е била извършена с евентуално по-ниско възнаграждение в сравнение с това при използването на пазарен лихвен процент.

(107) Предвид изложеното по-горе Комисията стигна до заключението, че по отношение на доставките за предприятия регулаторната система, установена в Испания през 2005 г., не предоставя икономическо предимство, пряко или косвено, на разпределителните дружества, нито на интегрираните групи, към които те принадлежат.

(108) На последно място, що се отнася до твърдението на Céntrica, че системата допуска дискриминация между разпределителните дружества и доставчиците на свободния пазар, Комисията припомня, че може да има дискриминация, когато по различен начин се третират лица, които се намират в едно и също правно или фактическо положение, или обратното, когато лица, които се намират в различни правни или фактически условия, получават едно и също третиране.

(109) На първо място, това твърдение е явно неоснователно в случая на Elcogás, S.A., тъй като дружеството получава вземания, без да извършва дейност в сектора на разпределението. На второ място, не беше доказано, че определените четири други предприятия Iberdrola, S.A, Unión Eléctrica Fenosa, S.A. Hidroeléctrica del Cantábrico S.A и Endesa, S.A. са компенсирани предвид дейността им като разпределителни дружества, които доставят електроенергия по регулирани тарифи, както вече беше посочено в съображение 30 по-горе. На трето място и във всеки случай в испанската електроенергийна система разпределителните дружества и доставчиците на свободния пазар не се намират в едно и също правно и фактическо положение. Задължението за доставки на електроенергия по регулирани тарифи се изпълнява при регулаторни ограничения, които превръщат разпределителните дружества само във финансови посредници и посредници при доставките, които изпълняват правните разпоредби, докато доставките на свободния пазар са напълно либерализирана дейност. Следователно разликата в третирането, на която се противопоставя Céntrica, не може да се разглежда като дискриминация, въпреки че нивото на регулираните тарифи може да е било в ущърб на процеса на либерализация. То обаче не е следствие от неправомерна държавна помощ, отпусната на разпределителните дружества.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

(110) В процеса на официалното разследване бяха разсеяни съмненията, изразени от Комисията в нейното решение за откриване на процедурата. Комисията е убедена, че признаването от страна на Испания на разходите, направени от електроразпределителните предприятия при извършване на дейността им по доставки на електроенергия по регулирани тарифи за средни и големи предприятия, не е предоставило икономическо предимство на разпределителните дружества съгласно член 107, параграф 1 от ДФЕС.

(111) Тъй като предвидените критерии в член 107, параграф 1 от ДФЕС са кумулативни, не е необходимо да се разглежда дали останалите критерии са изпълнени. Поради това заключението на Комисията е, че мярката не представлява държавна помощ в полза на електроразпределителните предприятия. Това заключение се отнася за ситуацията и периода от време, обхванати от жалбата, без да се засяга евентуалната оценка от страна на Комисията на мерките, предприети от Испания след 2005 г.,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Признаването от Кралство Испания на разходите, направени от разпределителните дружества при доставките на електроенергия за средни и големи предприятия по регулирани тарифи през 2005 г., под формата на вземания на Iberdrola, S.A, Unión Eléctrica Fenosa, S.A. Hidroeléctrica del Cantábrico S.A, Endesa, S.A и Elcogás, S.A., предвидени в Кралски указзакон 5/2005, не представлява държавна помощ съгласно член 107, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Член 2

Адресат на настоящото решение е Кралство Испания.

Съставено в Брюксел на 4 февруари 2014 година.

За Комисията

Joaquín ALMUNIA

Заместник-председател