BESCHLUSS DER KOMMISSION

vom 4. Februar 2014

über die von Spanien gewährte staatliche Beihilfe SA.36559 (C3/07) (ex NN 66/06) Spanische Stromtarife: Verteilerunternehmen

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2013) 7743)

(Nur der spanische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(2014/457/EU)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme gemäß den genannten Artikeln [1] und unter Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

VERFAHREN

(1) Mit Schreiben vom 27. April 2006 haben die Céntrica plc und die Céntrica Energía S.L.U. (im Folgenden zusammen „Céntrica" genannt) bei der Kommission Beschwerde über das System regulierter Stromtarife eingereicht, das Spanien im Jahr 2005 eingeführt hat.

(2) Mit Schreiben vom 27. Juli 2006 forderte die Kommission Spanien auf, Informationen zur genannten Maßnahme vorzulegen. Die Kommission erhielt diese Informationen mit Schreiben vom 22. August 2006.

(3) Am 12. Oktober 2006 wurde die Maßnahme als nicht angemeldete Beihilfe registriert (Sache NN 66/06).

(4) Mit Schreiben vom 9. November 2006 forderte die Kommission Spanien auf, weitere Informationen zur genannten Maßnahme vorzulegen. Spanien antwortete mit Schreiben vom 12. Dezember 2006.

(5) Mit Schreiben vom 24. Januar 2007 teilte die Kommission Spanien mit, dass sie im Zusammenhang mit der genannten Maßnahme die Einleitung des Verfahrens nach Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (nachstehend „AEUV") beschlossen hatte.

(6) Der Beschluss der Kommission wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* [2] veröffentlicht. Die Kommission hat die Beteiligten zur Stellungnahme zur genannten Maßnahme aufgefordert.

(7) Spanien hat seine Stellungnahmen mit Schreiben vom 26. Februar 2007 übermittelt.

(8) Außerdem sind der Kommission Stellungnahmen der nachstehenden Beteiligten zugegangen: Regierung der Autonomen Region Galizien (*Xunta de Galicia*) (Schreiben vom 23. März 2007), Céntrica (Schreiben vom 26. März und 3. Juli 2007), ACIE — Verband unabhängiger Energieversorger (Schreiben vom 26. März 2007), Regierung der Autonomen Region Asturien (Schreiben vom 27. März 2007), AEGE — Verband energieintensiver Unternehmen (Schreiben vom 2. April 2007), Asturiana de Zinc — AZSA (Schreiben vom 3. April 2007), Ferroatlántica — ein Metallhersteller (Schreiben vom 3. April 2007), Alcoa (Schreiben vom 3. April 2007), UNESA — Verband der spanischen Elektrizitätserzeuger (Schreiben vom 25. April 2007), ENEL Viesgo (Schreiben vom 26. April 2007), Iberdrola (Schreiben vom 26. April 2007), Union Fenosa Distribución (Schreiben vom 27. April 2007), Hidrocantábrico Distribución Electrica (Schreiben vom 27. April 2007) und Endesa Distribución Electrica (Schreiben vom 27. April 2007).

[1] ABl. C 43 vom 27.2.2007, S. 9.
[2] Siehe Fußnote 1.

(9) Mit Schreiben vom 15. Mai und 6. Juli 2007 leitete die Kommission die Stellungnahmen der Beteiligten an Spanien weiter und gab Spanien Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Stellungnahmen Spaniens gingen mit Schreiben vom 2. August 2007 ein.

(10) Weitere Informationen wurden von Céntrica mit Schreiben vom 1. Juni 2007, 28. August 2007, 4. Februar 2008 und 1. März 2008 übermittelt.

(11) Mit Schreiben vom 30. Juli 2009, 19. März 2010, 6. Oktober 2011, 12. April 2012, 31. August 2012, 4. Februar 2013 und 17. Juli 2013 bat die Kommission Spanien um weitere Erläuterungen bezüglich der Maßnahme. Spanien antwortete mit Schreiben vom 5. Oktober 2009, 26. April 2010, 7. Dezember 2011, 12. Juni 2012, 18. Oktober 2012, 11. Februar 2013 und 4. Oktober 2013.

(12) Am 19. April 2013 wurde die Akte in zwei Teile geteilt: in die hier behandelte Sache SA.21817 (C3/07, ex NN 66/06), die Beihilfen für Stromendverbraucher zum Gegenstand hat, und in die Sache SA.36559 (C3/07, ex NN 66/06), die sich mit Beihilfen für Verteilerunternehmen befasst. Gegenstand dieses Beschlusses sind ausschließlich Verteilerunternehmen.

DETAILLIERTE BESCHREIBUNG DER MASSNAHME

DAS SPANISCHE ELEKTRIZITÄTSSYSTEM IM JAHR 2005

Unterscheidung zwischen regulierten und nicht regulierten Tätigkeiten

(13) Eine wesentliche Grundlage des spanischen Elektrizitätssystems ist das Gesetz 54/1997 vom 27. November 1997 (*Ley del sector eléctrico* — LSE). In diesem Rechtsrahmen wird eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen regulierten und liberalisierten Tätigkeiten vorgenommen.

(14) Die Erzeugung, Einfuhr und Ausfuhr von Strom sowie die Stromversorgung von Endkunden sind liberalisierte Tätigkeiten, d. h. Tätigkeiten, die von Marktteilnehmern unter Marktbedingungen beliebig durchgeführt werden können und die nicht der strengen ordnungspolitischen Kontrolle (etwa von Preisen und Lieferbedingungen) durch den Staat unterliegen.

(15) Die Verteilung und der Transport sowie die Tätigkeiten der spanischen Strombörse ([3]) und des Netzbetreibers ([4]) hingegen unterliegen in vollem Umfang der Regulierung durch den Staat. Dies wird im Allgemeinen bei allen Elektrizitätssystemen so gehandhabt, da die Strombörsen und die Netzbetreiber, die diese Tätigkeiten durchführen, faktische oder rechtliche Monopole innehaben und ansonsten keinerlei Einschränkungen unterliegen würden, die sie an einer Verletzung der Wettbewerbsvorschriften oder an der Festsetzung von Monopolpreisen oberhalb des Niveaus hindern würden, das sich bei funktionierendem Markt ergeben würde.

Eigentliche Verteilung und Versorgung zu regulierten Tarifen

(16) Die Verteilung umfasste im Jahr 2005 drei Typen regulierter Tätigkeiten im spanischen Elektrizitätssystem. Die erste dieser Tätigkeiten war die eigentliche Verteilung. Die eigentliche Verteilung besteht aus der Übertragung von Elektrizität über die Verteilungsnetze an die einzelnen Verbrauchsstandorte. Da keine alternativen Netze verfügbar sind, ist diese Tätigkeit als Monopol zu bewerten. Die zweite Tätigkeit besteht in bestimmten kaufmännischen Tätigkeiten, die eng mit der Verteilung zusammenhängen (Ablesen von Stromzählern, Abschluss von Verträgen, Rechnungstellung, Erbringen von Kundendienstleistungen usw.). Die dritte regulierte Tätigkeit im Jahr 2005 war die Versorgung zum regulierten Tarif. Diese Tätigkeit wurde den Verteilerunternehmen zusätzlich zu ihrer vorrangigen satzungsmäßigen Aufgabe (d. h. der Verwaltung und der Bereitstellung des Zugangs zu Stromverteilungsnetzen) per Gesetz übertragen ([5]). Nach der 2009 abgeschlossenen Reform versorgen die Unternehmen die Verbraucher nicht mehr zu regulierten Tarifen.

(17) Verteilerunternehmen waren gesetzlich verpflichtet, den zur Versorgung der Kunden zu regulierten Preisen benötigten Strom auf dem organisierten Großhandelsmarkt (dem „Pool") zum jeweiligen Spot-Preis (dem Marginalpreis oder „Pool-Preis") einzukaufen oder direkt von Erzeugern von Strom aus erneuerbaren Energiequellen ([6]) zu beziehen, um den Strom dann zum festgesetzten regulierten Tarif an die Endverbraucher zu verkaufen.

([3]) Über die spanische Strombörse (OMEL = *Operador del Mercado de Electricidad*) wird Strom auf dem Großhandelsmarkt eingekauft und verkauft.

([4]) Der Netzbetreiber (*Red Eléctrica de España*) muss die Sicherheit der Stromversorgung garantieren und ist für die Abstimmung der Erzeugung und des Transportsystems zuständig.

([5]) In Artikel 11 der Königlichen Verordnung 281/1998 wird die Verteilung definiert als „die [Tätigkeit], deren Zweck im Wesentlichen in der Übertragung elektrischer Energie aus dem Transportnetz zu den Verbrauchsstandorten unter Einhaltung angemessener Qualitätsanforderungen sowie im Verkauf elektrischer Energie an Verbraucher oder an Verteilerunternehmen zu regulierten Preisen besteht".

([6]) Sogenannte „Sonderprogramm"-Erzeuger; das „Sonderprogramm" ist eine Regelung für Einspeisetarife, nach der die Verteilerunternehmen (und der Übertragungsnetzbetreiber) verpflichtet sind, den gesamten in geförderten Anlagen zur Kraft-Wärme-Kopplung und zur Erzeugung von Energie aus alternativen Energiequellen erzeugten Strom im jeweiligen Zuständigkeitsgebiet zu einem vom Staat festgesetzten kostendeckenden Preis abzunehmen.

Funktion der Verteilerunternehmen als Finanzintermediäre innerhalb des Systems

(18) 2005 galten 25 regulierte Tarife für Endverbraucher — je nach Verbrauch, Verbrauchsprofil und/oder Verwendung der Elektrizität und nach Netz-Anschlussspannung. Außerdem wurden Endverbrauchern auf dem freien Markt neun regulierte Netzzugangsentgelte berechnet, die sich ebenfalls u. a. nach der Anschlussspannung richteten ([7]). Auf dem freien Markt wurden die Netzzugangsentgelte von den Endverbrauchern an die Anbieter gezahlt, die die Entgelte dann an die Verteilerunternehmen weiterleiteten. Auf dem regulierten Markt waren die Netzzugangsentgelte („impliziter") Bestandteil der von den Endverbrauchern an die Verteilerunternehmen zu zahlenden regulierten Einheitstarife. 2005 begann Spanien mit der Einführung von Änderungen am System der regulierten Tarife. Die letzte Änderung wurde 2013 vorgenommen, als Spanien einen neuen Rechtsrahmen für die Stromwirtschaft annahm (Gesetz 24/13), der u. a. eine Reform der Preisregulierung auf dem Endverbrauchermarkt vorsah. Spanien teilte mit, dass dieses neue Gesetz und die entsprechenden Durchführungsbestimmungen 2014 formuliert würden.

(19) Die Höhe der regulierten Einheitstarife und der regulierten Netzzugangsentgelte wurde jeweils für das gesamte Jahr im Voraus festgelegt, in der Regel vor Ende des Jahres N-1, konnten aber im Laufe des Jahres angepasst werden ([8]). Die jährlichen Tariferhöhungen waren allerdings gedeckelt ([9]). Generell wurden Tarife und Gebühren ausgehend von Prognosen so festgesetzt, dass die aus ihrer Anwendung resultierenden regulierten Einnahmen zur Deckung der regulierten Gesamtkosten des Elektrizitätssystems ausreichten. Zu diesen regulierten Kosten des Systems zählten 2005 die Kosten der Energieversorgung zu Einheitstarifen und die Kosten des Einkaufs von Energie im Rahmen von Sonderprogrammen (zur Förderung der Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Energiequellen, Blockheizkraftwerken usw.) sowie Transport- und Verteilungskosten, die Kosten von Maßnahmen zur Nachfragesteuerung, Mehrkosten der Stromerzeugung auf den spanischen Inseln, Kohleförderung, Vorjahresdefizite usw.

(20) Im spanischen Regulierungskonzept waren (und sind) die Verteilerunternehmen die wichtigsten Finanzintermediäre. Die Verteilerunternehmen verwalteten sämtliche Einnahmen aus dem regulierten Tarifsystem, d. h. die Netzzugangsentgelte und die Einnahmen aus den Einheitstarifen. Diese Einnahmen, gemeinsam als „liquidierbare Einnahmen" (*ingresos liquidables*) bezeichnet, wurden zur Deckung sämtlicher regulierter Kosten des Systems verwendet: Es bestanden keine Regelungen zur Zweckbindung bestimmter Einnahmekategorien oder bestimmter Teile der Einnahmen an bestimmte Kostenkategorien oder Bestandteile von Kostenkategorien. Daher waren die Einnahmen aus den Netzzugangsentgelten auch nicht vollständig oder teilweise zur Deckung von Mehrkosten zur Förderung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen oder der Mehrkosten der Stromerzeugung auf den spanischen Inseln vorgesehen.

(21) Der Rechnungsabschluss erfolgte im Rahmen eines Abrechnungsprozesses unter unmittelbarer Kontrolle der spanischen Regulierungsbehörde (*Comisión Nacional de Energía*, im Folgenden „CNE"). Die Vergütung der Energieversorgungsunternehmen (für die Tätigkeiten in Verbindung mit der eigentlichen Verteilung) erfolgte nach Abzug aller sonstigen Kosten ebenfalls aus den liquidierbaren Einnahmen.

Verteilerunternehmen vs. freie Anbieter und die jeweiligen Preise

(22) Die 2005 auf dem spanischen Endkundenstrommarkt tätigen Unternehmen können zwei Kategorien zugeordnet werden: Verteilerunternehmen, die verpflichtet waren, die Energie zu regulierten Tarifen zu verkaufen, und Anbieter, die zu frei verhandelten Bedingungen verkauften. Aus historischen Gründen gehören die Verteilerunternehmen in Spanien vertikal integrierten Gruppen (marktbeherrschenden Unternehmen) an, die traditionell als Betreiber von Verteilungsnetzen in bestimmten geografischen Regionen tätig waren; dies hat sich erst infolge von Zusammenschlüssen und Konsolidierungen geändert. Auf dem regulierten Markt berechneten die Verteilerunternehmen Einheitstarife, bei denen nicht zwischen den Kosten des Stromeinkaufs und Netzzugangsentgelten unterschieden wurde.

(23) Die freien Anbieter gehören entweder vertikal integrierten Gruppen an (bei denen Erzeugung, Verteilung und Versorgung gewöhnlich in getrennten Geschäftsbereichen angesiedelt sind) oder treten als neue Marktteilnehmer auf. Neue Marktteilnehmer verfügen meist nicht über eigene Erzeugungskapazität und sind deshalb nur auf dem Endverbrauchermarkt tätig. Einer dieser neuen Marktteilnehmer ist Céntrica. Auf dem freien Markt haben die Anbieter Preise berechnet, mit denen die (an die Verteilerunternehmen zu zahlenden) Netzzugangsentgelte, die Kosten für den Einkauf von Energie (Kosten des Einkaufs auf dem Großhandelsmarkt oder eigene Gestehungskosten bei vertikal integrierten Unternehmen) und eine „Vermarktungsspanne" (für sonstige vermarktungsbezogene Kosten, IT-Systeme usw.) gedeckt und eine Kapitalrendite erwirtschaftet werden mussten.

([7]) Königliche Verordnung 2392/2004 vom 30. Dezember zur Festlegung des Stromtarifs für 2005; Staatsanzeiger Nr. 315, S. 42766, Anhang I.

([8]) Nach Artikel 12 Absatz 2 LSE wurden Stromtarife generell einmal jährlich festgesetzt; allerdings war die Möglichkeit einer Anpassung im Laufe des Jahres vorgesehen.

([9]) Nach Artikel 8 der Königlichen Verordnung (*Real Decreto*) 1432/2002 konnte der durchschnittliche Tarif von einem Jahr zum nächsten um höchstens 1,40 % angehoben werden; Einzeltarife konnten nur um einen der Erhöhung des durchschnittlichen Tarifs entsprechenden Prozentanteil erhöht werden (+ 0,60 % bzw. 2 % insgesamt).

(24) Im Jahr 2005 bedeuteten das Nebeneinander des freien und des regulierten Marktes und insbesondere die Möglichkeit für Endverbraucher, frei zwischen beiden Märkten zu wechseln, dass die regulierten Tarife als Richtpreise bzw. de facto als Obergrenze für die Preise auf dem freien Markt fungierten. Daher konnte ein Anbieter in einem bestimmten Marktsegment nur dann rentabel tätig sein, wenn sich eine positive Vermarktungsspanne ergab, d. h. wenn eine gewisse Differenz zwischen dem Endverbraucherpreis — in diesem Falle dem regulierten Tarif, der den Kunden eingeräumt werden musste — und den Gesamtkosten der Versorgung der Verbraucher verblieb.

Das Tarifdefizit 2005

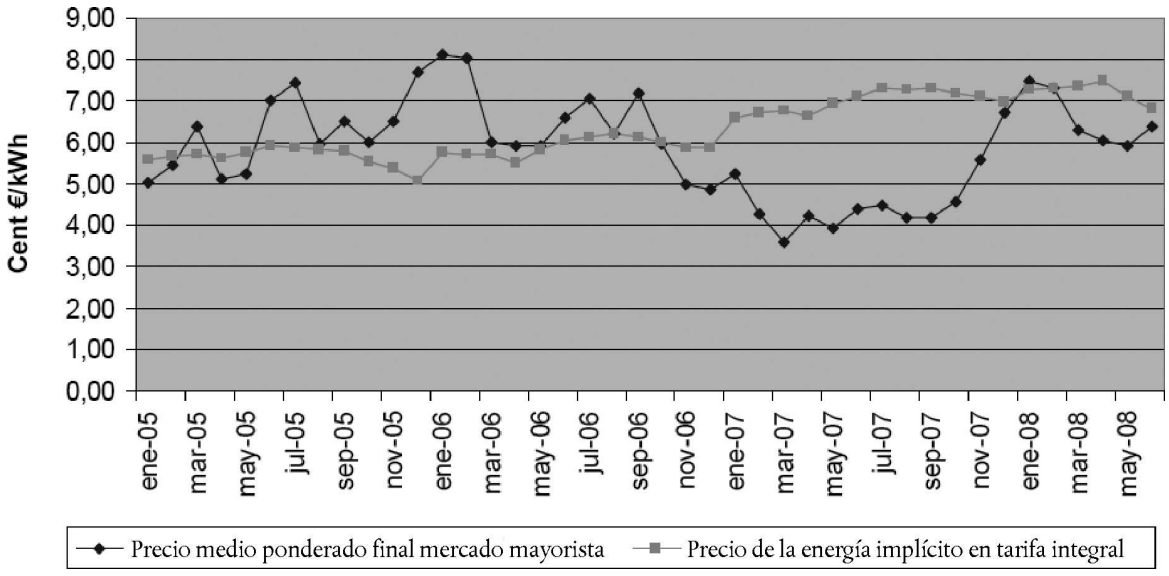
(25) 2005 waren die regulierten Tarife und die Netzzugangsentgelte in einer Höhe angesetzt, bei der die erzielten Einnahmen nicht hinreichend waren, um alle nachträglich dokumentierten regulierten Kosten im betreffenden Jahreszeitraum abdecken zu können. Die Schlussabrechnung der CNE Ende 2005 ergab ein Defizit von 3,811 Mrd. EUR. Dies war zwar nicht das erste Mal, dass bei der Abrechnung ein Defizit ermittelt wurde; 2005 war aber zum ersten Mal ein Defizit in dieser Höhe zu verzeichnen. Die Defizite in den Jahren 2000, 2001 und 2002 waren geringer.

(26) Die Regierung hatte u. a. die tatsächlichen Kosten des Stromeinkaufs zu niedrig angesetzt. Der Stromverbrauch durch Endverbraucher entwickelte sich auf dem regulierten Markt ebenso wie auf dem freien Markt 2005 im Allgemeinen zwar weitgehend, wie im Dezember 2004 prognostiziert; einige unerwartete Preiserhöhungen im Laufe des Jahres führten 2005 jedoch zu einem Großhandelspreis von bis zu 62,40 EUR/MWh (gegenüber 35,61 EUR/MWh im Jahr 2004) und einem Anstieg des durchschnittlichen Großhandelspreises auf 59,47 EUR/MWh. Dieser Anstieg war auf die ungewöhnliche Trockenheit im Laufe des Jahres, die einen Rückgang der Stromproduktion aus Wasserkraft um 55 % zur Folge hatte, sowie auf einen Anstieg der Ölpreise, die Umlegung des Marktpreises von im Rahmen des Emissionshandelssystems kostenlos erhaltenen CO_2-Emissionszertifikaten und die gemessen am Wachstum des BIP übermäßige Zunahme des Energiebedarfs zurückzuführen.

(27) Die spanische Regulierungsbehörde (CNE) wies darauf hin, dass die durchschnittlichen Einheitstarife im Jahr 2005 nicht sämtliche Kosten der Versorgung abdeckten; insbesondere lagen die Stromkosten auf dem Großhandelsmarkt (siehe folgendes Diagramm) nur in fünf Monaten (Januar und Februar 2005 und dann nochmals von April bis Juni 2005) unter den in den durchschnittlichen regulierten Einheitstarifen enthaltenen Energiepreisen. Von Oktober 2006 bis Dezember 2007 ergab sich das gegenteilige Bild: In diesem Zeitraum von 14 Monaten fielen die durchschnittlichen Großhandelspreise deutlich unter die in den durchschnittlichen regulierten Einheitstarifen enthaltenen Energiepreise, und die Differenz war deutlich größer als in den sieben Monaten des Jahres 2005, in denen die Großhandelspreise über den in den Einheitstarifen enthaltenen Energiepreisen lagen.

Abbildung 1

Gewichteter durchschnittlicher Großhandelspreis vs. im Einheitstarif enthaltener Energiepreis



Quelle: CNE — Bericht über die Wettbewerbsentwicklung auf dem Gas- und dem Strommarkt, Zeitraum 2005/2007, S. 84.

(28) Ein weiterer wichtiger Faktor, der zum Anstieg der allgemeinen Systemkosten beigetragen hat, war die umfangreiche Förderung der Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Energiequellen. Erzeuger von Strom aus erneuerbaren Energiequellen konnten die direkte Einbeziehung in den „Pool" beantragen. 2005 war diese Möglichkeit besonders attraktiv und wurde entsprechend intensiv genutzt. Dadurch erhöhten sich die Systemkosten. Außerdem gingen im Jahr 2005 im Rahmen eines Sonderprogramms zur Förderung von erneuerbaren Energiequellen und Blockheizkraftwerken gewährte Direktbeihilfen in Höhe von 2,701 Mrd. EUR zu den Gestehungskosten von Strom, der nicht im Strom-Pool verkauft wurde, als regulierte Kosten in die Kostenrechnungen ein. Dies entsprach einem Anstieg von 5,75 % gegenüber dem Jahr 2004. Zum Vergleich ist festzustellen, dass sich die Transport- und die Verteilungskosten des Systems 2004 auf 4,142 Mrd. EUR, 2005 auf 4,410 Mrd. EUR und 2006 auf 4,567 Mrd. EUR beliefen.

Mechanismus zur Vorfinanzierung des Defizits

(29) Die Entwicklung des Defizits blieb nicht unbemerkt. Bereits im März 2005, als sich das Tarifdefizit abzeichnete, verlangte Spanien nach Artikel 24 des Königlichen Gesetzesdekrets (*Real Decreto-ley*) 5/2005, ([10]) dass die zur Schließung der Lücke zwischen den Kosten und den Einnahmen des Elektrizitätssystems erforderlichen Mittel von den fünf größten „berechtigten Versorgungsunternehmen", d. h. von den Unternehmen, die Anspruch auf einen Ausgleich für verlorene Kosten („stranded costs") hatten, aufgebracht würden ([11]). Dabei wurden die folgenden Prozentanteile zugrunde gelegt:

— Iberdrola, S.A. 35,01 %,

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

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

— Endesa, S.A. 44,16 % und

— Elcogás, S.A. 1,91 %.

(30) Der Negativposten auf dem Konto zur Erfassung der verlorenen Kosten sollte Ansprüche auf die Einziehung von Gebühren begründen (d. h. das Recht der Verteilerunternehmen, künftig Einnahmen bei den Stromkunden zu erzielen). Die Unternehmen konnten diese Rechte besichern und auf dem Markt veräußern. Diese Unternehmen (mit Ausnahme der Elcogás S.A.) sind Muttergesellschaften vertikal integrierter Gruppen, die gewöhnlich im Bereich der Stromerzeugung sowie — über als Verteilerunternehmen tätige Geschäftsbereiche — im Versorgungsbereich tätig sind. Nach Artikel 24 des Königlichen Gesetzesdekrets 5/2005 war das Kriterium für die Benennung dieser fünf Unternehmen (und keiner sonstigen auf dem spanischen Strommarkt tätigen Unternehmen) zur Vorfinanzierung des im Jahr 2005 entstandenen Tarifdefizits offenbar der Anspruch dieser Unternehmen auf den Ausgleich verlorener Kosten und nicht beispielsweise ihre Tätigkeit im Versorgungsbereich. Die Elcogás S.A. war und ist ausschließlich im Bereich der Stromerzeugung tätig ([12]). Ähnlich hat Spanien in späteren Jahren entweder die Muttergesellschaft der jeweiligen Gruppe (z. B. die Endesa S.A. oder die Iberdrola S.A.) oder deren jeweils mit der Energieerzeugung befassten Geschäftsbereich (die Endesa Generación S.A. und Iberdrola Generación S.A. im Königlichen Gesetzesdekret 6/2009) als für die Vorfinanzierung des Defizits im Elektrizitätssystem zuständig bestimmt; die Zuständigkeit für die Vorfinanzierung wurde jedoch nie dem im Bereich der Verteilung tätigen Geschäftsbereich (d. h. der Endesa Distribución Eléctrica, S.L, einer mit der Verteilung von Elektrizität im Rahmen des Systems der regulierten Tarife im Jahr 2005 befassten 100 %igen Tochter) auferlegt.

(31) Im Juni 2006 fasste Spanien einen Beschluss über die Regelungen, nach denen das Defizit aus dem Jahr 2005 über die regulierten Tarife auf die Stromkunden umgelegt werden sollte. Mit der Königlichen Verordnung Nr. 809/2006 ([13]) sah Spanien vor, dass das Defizit aus dem Jahr 2005 (genauer gesagt, der den Versorgungsunternehmen zugestandene Anspruch auf die Einziehung von Gebühren) von den Verbrauchern über einen Zeitraum von 14,5 Jahren durch einen Sonderaufschlag auf Einheitstarife und Netzzugangstarife beglichen würde. Der Aufschlag, berechnet als der Betrag, der jährlich zur linearen Erreichung des dem Defizit des Jahres 2005 entsprechenden Kapitalwerts über einen Zeitraum von 14,5 Jahren erforderlich wäre, wurde mit 1,378 % des Einheitstarifs und 3,975 % des Netzzugangstarifs jeweils im Jahr 2006 angesetzt. Als Zinssatz wurde der 3-Monats-Euribor angenommen.

([10]) Königliches Gesetzesdekret 5/2005 vom 11. März 2005 über dringende Reformen zur Förderung der Produktivität und zur Verbesserung der öffentlichen Beschaffung; Staatsanzeiger Nr. 62 vom 14.3.2005, S. 8832.

([11]) Verlorene Kosten sind Verluste, die marktbeherrschenden Verteilerunternehmen infolge von Investitionen entstehen, die vor der Liberalisierung des Marktes getätigt wurden und die sich nicht amortisieren. Die Kommission hat die Gewährung einer Ausgleichsbeihilfe für derartige Verluste auf der Grundlage der in der Methode für die Analyse staatlicher Beihilfen in Verbindung mit verlorenen Kosten (Mitteilung der Kommission über die Methode für die Analyse staatlicher Beihilfen in Verbindung mit verlorenen Kosten) beschriebenen Kriterien mit Schreiben SG (2001) D/290869 vom 6. August 2001 genehmigt. Mit Beschluss SG (2001) D/290553 vom 25. Juli 2001 in der Sache NN 49/99 hat die Kommission Spanien die Gewährung eines Ausgleichs für verlorene Kosten bis 2008 für die Unternehmen genehmigt, die zur Vorfinanzierung des Defizits im Jahr 2005 aufgefordert wurden.

([12]) Geschäftsbericht 2005, Elcogás SA, abrufbar unter http://www.elcogas.es/images/stories/3-principales-indicadores/1-datos-economico-financieros/esp2005.pdf

([13]) Erste Zusatzbestimmung zur Königlichen Verordnung Nr. 809/2006 vom 30. Juni 2006 zur Änderung des Stromtarifs mit Wirkung zum 1. Juli 2006; Staatsanzeiger Nr. 156 vom 1.7.2006.

(32) Der Aufschlag wurde als „zweckgebundener Beitrag" (*cuota con destino específico*) betrachtet. Spanien hat festgelegt, dass die Einnahmen aus dem Beitrag zur Finanzierung des Defizits aus dem Jahr 2005 auf das von der CNE verwaltete Einlagenkonto fließen sollten. Die CNE sollte die Zahlungen dann an die Inhaber der Einziehungsrechte weiterleiten, d. h. an die Versorgungsunternehmen, die das Defizit vorfinanzierten bzw. an die Unternehmen, die zu einem späteren Zeitpunkt die Einziehungsrechte von diesen erwerben würden; dabei sollten die jeweiligen Anteile an dem von den Versorgungsunternehmen vorfinanzierten Defizit zugrunde gelegt werden.

Wirkung des Tarifdefizits auf den spanischen Markt

(33) 2005 wurde der Strombedarf in Spanien zu 37,49 % auf dem freien Markt gedeckt. Dieser Anteil entfällt auf eine verhältnismäßig geringe Anzahl an Verbrauchern; nur 8,5 % der Verbraucher bezogen Energie auf dem freien Markt, während 91,5 % aller Verbraucher weiterhin die regulierten Tarife zahlten (gegenüber 97 % im Jahr 2004). Kunden mit Anschluss an das Hochspannungsnetz (vor allem Industriekunden) waren auf dem freien Markt die am stärksten vertretene Kategorie; 38,9 % dieser Kunden hatten von ihrer Wahlmöglichkeit Gebrauch gemacht; die von diesen Kunden abgenommenen Strommengen beliefen sich 2005 auf 29 % des gesamten Stromverbrauchs auf dem spanischen Festland. Haushalte und Kleinverbraucher, die ihren Niederspannungsstrom seit 2003 ebenfalls auf dem freien Markt hätten beziehen können ([14]), zahlten weiterhin überwiegend die regulierten Tarife. 2005 nutzte allerdings ein erheblicher Anteil auch dieser Kunden die Möglichkeit der Versorgung über den freien Markt. Am 31. Dezember 2005 wurden mehr als 2 Mio. Verbraucher über den freien Markt versorgt (gegenüber 1,3 Mio. im Jahr 2004).

(34) Der 2005 mit den regulierten Tarifen verbundene durchschnittliche Preisvorteil sollte jedoch ungeachtet einer gewissen Verzögerung im Zusammenhang mit der Rückkehr von Verbrauchern zum regulierten Markt betrachtet werden. Wie aus der folgenden Tabelle 2 ersichtlich, hat die Anzahl der über den freien Markt versorgten Kunden im gesamten Jahr 2005 zugenommen, war 2006 aber wieder rückläufig bis auf die im ersten Halbjahr 2005 verzeichnete Quote von 8,15 %. Entsprechend setzte sich der im Dezember 2004 bereits erkennbare Rückgang der von Endverbrauchern auf dem freien Markt abgenommene Strommenge auch im ersten Halbjahr 2005 fort. Im Juni und im September 2005 kam es zwar zu einer deutlichen Stabilisierung. Ab Dezember 2005 und während des gesamten Jahres 2006 waren aber erneute Rückgänge zu verzeichnen.

Tabelle 2

Anteil der Versorgungsstandorte und des Energieangebots auf dem freien Markt (in Prozent des Gesamtmarkts) 2004-2006

Strom	2004				2005				2006			
	März	Juni	Sept.	Dez.	März	Juni	Sept.	Dez.	März	Juni	Sept.	Dez.
Anteil der Versorgungsstandorte (%)	1,53	2,82	4,21	5,73	7,42	9,42	10,37	10,66	10,20	9,28	8,86	8,15
Energieverbrauch (%)	29,30	33,60	36,19	33,57	33,15	35,34	41,39	37,41	29,38	27,10	25,74	24,87

Quelle: CNE-Bericht „*Nota Informativa sobre los suministros de electricidad y gas natural en los mercados liberalizados, actualización 31 de diciembre de 2006*".

(35) Als ab Mitte des Jahres 2005 ein beträchtlicher Anstieg der Großhandelspreise einsetzte, wurden die Auswirkungen der den Anbietern entstandenen Verluste deutlich; die Versorgungsverträge konnten aber nicht sofort gekündigt werden. Daher waren die freien Anbieter (insbesondere die Anbieter, die Strom nicht selbst erzeugten, sondern auf dem Großhandelsmarkt einkaufen mussten), gezwungen, entweder zum Preisniveau des freien Marktes anzubieten, das trotz des Verlustrisikos den regulierten Tarifen entsprach, oder entsprechend den tatsächlichen Einkaufskosten höhere Preise zu verlangen und damit Marktanteile einzubüßen.

BESCHLUSS ZUR EINLEITUNG DES VERFAHRENS NACH ARTIKEL 108 ABSATZ 2 AEUV

(36) Der Beschluss der Kommission zur Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens beruhte auf folgenden Erwägungen:

([14]) Spanien hat den Endkundenstrommarkt früher liberalisiert als gemäß den Stromrichtlinien aus den Jahren 1996 und 2003 vorgesehen, nach denen die Liberalisierung für Geschäftskunden (beginnend mit den größten Verbrauchern) im Zeitraum 1999-2004 erfolgen sollte. Für Haushalte war die Liberalisierung erst ab dem 1. Juli 2007 vorgeschrieben.

(37) Im Beschluss wurden die von verschiedenen Endverbraucher-Kategorien gezahlten regulierten Tarife mit den Preisen verglichen, die die Endverbraucher vermutlich auf dem freien Markt hätten zahlen müssen, wenn keine Regulierung der Tarife erfolgt wäre. Dabei wurde festgestellt, dass sich für die meisten Verbraucherkategorien ein Vorteil ergab. Die mutmaßliche Beihilfe für Endverbraucher ist Gegenstand eines eigenen Beschlusses in der Sache SA.21817 — Regulierte Stromtarife: Verbraucher.

(38) Im Einleitungsbeschluss wurde in Bezug auf Verteilerunternehmen festgestellt, dass das System Endverbraucher zur Rückkehr in den regulierten Markt ermutigte und insoweit auch Verteilerunternehmen zugutegekommen sein könnte, denen für ihre regulierte Tätigkeit offenbar eine gewisse Gewinnspanne zugestanden wurde. Dieser Vorteil scheint selektiv den Verteilerunternehmen gewährt worden zu sein; diese waren nämlich die einzigen Marktteilnehmer, denen der Verkauf von Strom zu regulierten Tarifen gestattet war.

(39) Im Beschluss wurde die Auffassung vertreten, dass mit dem System eine Übertragung staatlicher Mittel verbunden war, da der Preisaufschlag zum Ausgleich des Defizits als steuerähnliche Abgabe zu betrachten sei, deren Erträge über die spanische Regulierungsbehörde CNE an die Endbegünstigten geleitet würden. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs sind solche Mittel als staatliche Mittel anzusehen.

(40) Da Endverbraucher auf Märkten tätig sind, die im Allgemeinen dem Wettbewerb und dem Handel innerhalb der EU offen stehen, wurde im Einleitungsbeschluss der Kommission festgestellt, dass sämtliche Kriterien nach Artikel 107 Absatz 1 erfüllt waren und dass die Maßnahme als staatliche Beihilfe für Endverbraucher zu betrachten sei.

(41) Nach der Feststellung, dass offenbar keine der Ausnahme- bzw. Freistellungsbestimmungen nach Artikel 107 AEUV anwendbar war, wurde im Einleitungsbeschluss untersucht, ob die Bereitstellung von Elektrizität zu regulierten Tarifen als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) zu bewerten und insoweit die Ausnahmebestimmung nach Artikel 106 Absatz 2 AEUV anzuwenden sei. Im Einleitungsbeschluss wurde festgestellt, dass der Spielraum der Mitgliedstaaten bei der Beurteilung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen im Stromsektor durch die Bestimmungen der Richtlinie 2003/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 96/92/EG ([15]) („Stromrichtlinie“) begrenzt sei. Nach dieser Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten eine Verpflichtung zur Grundversorgung (einschließlich insbesondere des Rechts auf Versorgung zu angemessenen Preisen) nur für Haushaltskunden und kleine Unternehmen vorsehen ([16]). Im Beschluss wurde ferner festgestellt, dass die Bereitstellung von Elektrizität für mittlere und große Unternehmen (im Gegensatz zu Haushalten und kleinen Unternehmen) zu regulierten Tarifen nach Maßgabe der Stromrichtlinie nicht als DAWI im engeren Sinn zu betrachten sei.

(42) Die Kommission hat daher ernste Zweifel daran geäußert, dass die Beihilfeelemente der regulierten Tarife für nicht als kleine Betriebe eingestufte Unternehmen und für Verteilerunternehmen als mit dem Binnenmarkt vereinbar bewertet werden könnten.

STELLUNGNAHMEN VON BETEILIGTEN

(43) Auf Aufforderung der Kommission zur Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss gingen zahlreiche Stellungnahmen von industriellen Großverbrauchern sowie von Verteilerunternehmen, unabhängigen Anbietern und den Regierungen der spanischen autonomen Gemeinschaften (*Comunidades Autónomas*) ein. In diesem Beschluss werden nur die für den Standpunkt der Verteilerunternehmen relevanten Stellungnahmen geprüft.

STELLUNGNAHMEN UNABHÄNGIGER ANBIETER

(44) Stellungnahmen gingen von Céntrica und von der ACIE, dem Verband unabhängiger Energieversorger, ein. Ihre Argumente und Schlussfolgerungen decken sich weitgehend und werden daher zusammen erörtert.

(45) In der Stellungnahme von Céntrica steht die mutmaßliche staatliche Beihilfe für Verteilerunternehmen im Vordergrund. Céntrica weist darauf hin, dass die durchschnittlichen Kosten beim Stromeinkauf auf dem Großhandelsmarkt um fast 70 % höher waren als die bei Festlegung der Einheitstarife durch die Königliche Verordnung 2329/2004 geschätzten und in den Einheitstarifen enthaltenen durchschnittlichen Einkaufskosten.

([15]) ABl. L 176 vom 15.7.2003, S. 37.

([16]) In Artikel 3 Absatz 3 2003 der Stromrichtlinie heißt es: „Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass alle Haushalts-Kunden und, soweit die Mitgliedstaaten dies für angezeigt halten, Kleinunternehmen, nämlich Unternehmen, die weniger als 50 Personen beschäftigen und einen Jahresumsatz oder eine Jahresbilanzsumme von höchstens 10 Mio. EUR haben, in ihrem Hoheitsgebiet über eine Grundversorgung verfügen, also das Recht auf Versorgung mit Elektrizität einer bestimmten Qualität zu angemessenen, leicht und eindeutig vergleichbaren und transparenten Preisen haben. Zur Gewährleistung der Bereitstellung der Grundversorgung können die Mitgliedstaaten einen Versorger letzter Instanz benennen.“

(46) Infolge dieser Diskrepanz zwischen diesen Prognosen und den tatsächlichen Kosten waren die Einnahmen aus dem System nicht kostendeckend. Dies war hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die von den Verteilerunternehmen für den Einkauf der Elektrizität zu zahlenden Preise höher waren als der regulierte Preis, zu dem diese den Strom weiterverkaufen mussten. Daher verzeichneten die Verteilerunternehmen in ihren Abrechnungen Defizite. Wegen des von Spanien eingeführten Mechanismus zum Ausgleich des Defizits (nach dem die entsprechend ausgewählten Erzeuger als Gegenleistung für einen Anspruch auf Erstattung zu einem späteren Zeitpunkt zur Vorfinanzierung des Defizits verpflichtet wurden) blieben die Konten der Verteilerunternehmen ausgeglichen, und ihre Verluste wurden faktisch vom Staat kompensiert.

(47) Freie Anbieter wurden anders behandelt, obwohl diese ähnliche Verluste zu verbuchen hatten. Der ACIE zufolge entstanden Energieversorgern auf dem freien Markt ähnliche Einkaufskosten wie den Verteilerunternehmen ([17]). Außerdem waren sie de facto an das Niveau des für die einzelnen Kundenkategorien staatlich festgesetzten Einheitstarifs gebunden; ansonsten hätten sie keine Neukunden gewinnen und Bestandskunden nicht halten können. Insbesondere weist die ACIE darauf hin, dass die Mitglieder der ACIE Anfang 2005 auf der Grundlage der vom Staat prognostizierten Großhandelspreise Verträge geschlossen hätten und dass sie später an diese Verträge gebunden gewesen seien, auch als sich herausstellte, dass die Verträge nicht rentabel waren. Daher seien unabhängigen Anbietern Verluste entstanden. Anders als bei den Verteilerunternehmen wurden die Verluste der unabhängigen Anbieter aber nicht vom Staat ausgeglichen. Céntrica schätzt die eigenen Verluste im Jahr 2005 auf 10 Mio. EUR. Nach Ansicht der ACIE wurden mehrere Anbieter (u. a. Saltea Comercial, Electranorte, CYD Energia und RWE) aus dem Markt gedrängt.

(48) Nach Auffassung der ACIE und von Céntrica verfälschte der Ausgleich der den Verteilerunternehmen entstandenen Verluste den Wettbewerb, stellte eine Diskriminierung unabhängiger Anbieter dar und sollte als staatliche Beihilfe betrachtet werden. Abgesehen davon, dass der Ausgleich von Verlusten an sich bereits einen Vorteil darstelle, argumentierte Céntrica, marktbeherrschende (vertikal integrierte) Unternehmen hätten ihre Marktanteile behaupten und Verluste vermeiden können, indem sie Kunden zum Wechsel von ihren als freie Anbieter auftretenden und Verlust bringenden Geschäftsbereichen hin zu den für die Verteilung zu regulierten Tarifen zuständigen Geschäftsbereichen hätten bewegen können, bei denen entstehende Verluste gegebenenfalls ausgeglichen wurden.

(49) Der ACIE und Céntrica zufolge war der Vorteil für die marktbeherrschenden Unternehmen „spezifisch", d. h. selektiv, da der Finanzierungs- und Ausgleichsmechanismus speziell den Verteilerunternehmen zugutekam, indem er ihnen einen finanziellen Vorteil und einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Anbietern auf dem freien Markt verschaffte. Céntrica argumentierte, die Unterscheidung zwischen Verteilerunternehmen und Anbietern auf dem freien Markt sei rein formaler Art: Beide Kategorien konkurrierten auf demselben Markt (für Stromendkunden) miteinander, beide hätten die Auswirkungen der Einheitstarife zu spüren bekommen (entweder weil ihnen die Tarife gesetzlich vorgeschrieben wurden oder weil die gesetzlichen Tarife faktisch eine Obergrenze für die Marktpreise darstellten), und beide Gruppen hätten Elektrizität zum selben Preis einkaufen müssen und die gleichen Verluste erlitten.

(50) Céntrica argumentiert, die Vorzugsbehandlung der Verteilerunternehmen sei angesichts der Logik und der Struktur des Elektrizitätssystems in keiner Weise gerechtfertigt gewesen und könne auch nicht als Ausgleich für eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrachtet werden. Céntrica ist der Auffassung, das System verletze die Stromrichtlinie — nicht nur wegen des diskriminierenden Charakters der Regelungen zum Ausgleich des Defizits, sondern auch weil das Recht der Verbraucher auf transparente Preise und Tarife beeinträchtigt worden sei ([18]). Da der 2005 zahlbare Strompreis teilweise auf spätere Jahre umgelegt wurde, waren die berechneten Endpreise für die Verbraucher nicht transparent.

(51) Céntrica zufolge ist der durch die Defizitregelungen gewährte selektive Vorteil nicht nur den Verteilerunternehmen, sondern auch den vertikal integrierten Unternehmen als Eigentümern der Verteilerunternehmen zugutegekommen. Eine vertikal integrierte Gruppe müsse für die Anwendung der Beihilfevorschriften als ein einziges Unternehmen betrachtet werden. Außerdem erklärt Céntrica, das spanische System biete Erzeugern die Möglichkeit, ihre Preise auf dem Großhandelsmarkt anzuheben und trotzdem Gewinne zu erzielen. Unter diesen Umständen hätten die Gruppen selbstverständlich ein Interesse daran, die Marktanteile ihrer für die Verteilung zu regulierten Tarifen zuständigen Geschäftsbereiche aufrechtzuerhalten. Daher müssten auch vertikal integrierte Gruppen als Begünstigte der staatlichen Beihilfe betrachtet werden.

STELLUNGNAHMEN VON VERTEILERUNTERNEHMEN

(52) Stellungnahmen gingen auch von der UNESA (dem Verband der spanischen Elektrizitätserzeuger) sowie von Iberdrola Distribución, Union Fenosa Distribución, Enel Viesgo Distribución und Endesa Distribución ein. Die Stellungnahmen decken sich weitgehend und werden hier gemeinsam behandelt.

(53) Die (in der UNESA vertretenen) Verteilerunternehmen unterscheiden zwischen der eigentlichen Verteilung bzw. kaufmännischen Tätigkeiten, die sie als DAWI betrachten, und der Versorgung zu regulierten Tarifen. Bei Letzteren war ihrer Auffassung nach kein Beihilfeelement gegeben, weil mit den Versorgungsleistungen zu regulierten Tarifen kein finanzieller Vorteil verbunden war.

([17]) Die freien Anbieter kauften Elektrizität ebenfalls auf dem Großhandelsmarkt (im „Pool") ein. Theoretisch hätten sie zwar trotzdem bilaterale Vereinbarungen mit Erzeugern treffen können. In der Praxis hatten die Erzeuger (im Wesentlichen vertikal integrierte Gruppen) jedoch keinen Anreiz, solche Vereinbarungen zu schließen.

([18]) Siehe Anhang I Buchstaben b und c der Richtlinie 2003/54/EG.

(54) Die Verteilerunternehmen weisen darauf hin, dass für die Tätigkeit von freien Anbietern und von Verteilerunternehmen sehr unterschiedliche Rechtsrahmen bestünden: Verteilerunternehmen seien verpflichtet, Elektrizität zur Versorgung zu regulierten Tarifen aus bestimmten Quellen einzukaufen (entweder über den Pool oder bei im Rahmen von „Sonderprogrammen" geförderten Erzeugern); freie Anbieter hingegen könnten ihre Preise frei verhandeln. Die Verteilerunternehmen könnten die Versorgung von Kunden zu regulierten Tarifen nicht verweigern und hätten auch keine Möglichkeit, Kunden zu gewinnen, die Strom nicht zu den regulierten Tarifen beziehen würden. Außerdem könnten Verteilerunternehmen keine ergänzenden Dienstleistungen anbieten. Freie Anbieter hingegen könnten ihre Bedingungen beliebig festlegen.

(55) In der folgenden Tabelle sind die Unterschiede zwischen den auf dem freien Markt tätigen Anbietern und den zu regulierten Tarifen anbietenden Verteilerunternehmen in Bezug auf die Versorgung von Endverbrauchern zusammengestellt ([19]):

	Versorgungspflicht	Potenzieller Markt	Einkäufe von Energie
Freie Anbieter	Nein	Alle spanischen Verbraucher	Beliebige Mechanismen
Verteilerunternehmen	Ja	Nur Verbraucher mit Anschluss an die eigenen Netze	Über den Pool oder von Erzeugern, die über Sonderprogramme gefördert werden
	Einkaufspreis auf dem Großhandelsmarkt	Verkaufspreis	Gewinnspanne
Freie Anbieter	Frei	Frei	Gewinnspanne
Verteilerunternehmen	Pool-Preis oder regulierter Preis für mit Sonderprogrammen geförderte Erzeuger	Regulierte Tarife	Keine Gewinnspanne

(56) Die Verteilerunternehmen gelangen entsprechend zu dem Schluss, dass angesichts der unterschiedlichen rechtlichen und faktischen Gegebenheiten auf dem freien Markt tätige Anbieter nicht in Wettbewerb mit Verteilerunternehmen standen, sondern vielmehr mit den regulierten Tarifen konkurrieren mussten, die auf dem Markt als Richtpreise fungierten.

(57) Die Verteilerunternehmen sind der Auffassung, die Stromversorgung zum regulierten Tarif sei für sie mit keinerlei Gewinnen oder Vorteilen verbunden gewesen. Für die eigentliche Verteilung und die kaufmännischen Tätigkeiten der Verteilerunternehmen sei eine Gewinnspanne zur Vergütung des eingesetzten Kapitals vorgesehen gewesen; für die Versorgung zu regulierten Tarifen hätten die Verteilerunternehmen jedoch nur eine Erstattung ihrer Kosten ohne jeglichen Gewinn erhalten. Insbesondere sei bei den Kosten, die für Verteilerunternehmen angenommen wurden, vom durchschnittlichen gewichteten Strompreis während des Bezugszeitraums ausgegangen worden. Unter Umständen hätten diese angenommenen Kosten unter den tatsächlichen Kosten der Verteilerunternehmen gelegen. Wenn die Verkaufstätigkeit zu regulierten Tarifen einen Überschuss erheben habe, seien die Erträge nicht bei den Verteilerunternehmen verblieben, sondern im Rahmen des Abrechnungsprozesses zur Finanzierung anderer allgemeiner Kosten des Systems verwendet worden. Der vom Staat angenommene Betrag habe der Differenz des durchschnittlichen gewichteten Strompreises im Einkauf, multipliziert mit der Menge der von den einzelnen Verteilerunternehmen transportierten Energie nach Berichtigung der Standardverluste entsprochen.

(58) Außerdem erklären die Verteilerunternehmen, sie hätten keinerlei direkten oder indirekten finanziellen Vorteil aus der Geschäftsbeziehung mit Kunden auf dem freien Markt erlangt, die zu den regulierten Tarifen zurückgekehrt seien. Ihre Vergütung für die eigentliche Verteilung und für die kaufmännischen Tätigkeiten sei nämlich vollkommen unabhängig von der Anzahl der zu regulierten Tarifen versorgten Kunden und von der Menge des zu regulierten Tarifen verkauften Stroms gewesen.

— Erstens sei, wie bereits erläutert, für die Versorgung zum regulierten Tarif nur eine Kostenerstattung vorgesehen gewesen.

— Zweitens sei auch die Erstattung für die eigentliche Verteilung unabhängig von der Anzahl der Kunden gewesen, die Strom zu regulierten Tarifen bezogen; maßgeblich sei vielmehr die Menge der insgesamt transportierten Energie (d. h. der gesamten von den Verteilerunternehmen jeweils im Netz transportierten Elektrizität) unabhängig davon gewesen, ob die Energie zu regulierten Tarifen oder zu auf dem freien Markt vereinbarten Preisen bereitgestellt wurde.

([19]) *Quelle:* Stellungnahmen von Iberdrola vom 26. April 2007.

— Drittens sei auch die Vergütung für die kaufmännischen Tätigkeiten unabhängig von der Anzahl der Kunden gewesen, die zu regulierten Tarifen versorgt wurden. Das Gesetz habe nämlich Zahlungen aufgrund der Anzahl der geschlossenen Verträge vorgesehen (sowohl bei Netzzugangstarifen als auch bei regulierten Tarifen). Daher habe kein Zusammenhang mit der Anzahl der Kunden bestanden, die zu regulierten Tarifen versorgt wurden. Außerdem seien die Verteilerunternehmen unabhängig vom Versorgungstyp verpflichtet, ohne Einschränkung sämtliche Anliegen der Kunden zu bearbeiten (Anträge betreffend die Änderung des Anschlusstyps, Verträge, Rechnungen für Netzzugangsentgelte, Ablesungen usw.).

(59) Daher sind die Verteilerunternehmen der Auffassung, dass ihre Vergütung für die Versorgung zu regulierten Tarifen eher entweder als Rückerstattung der Beträge, die sie nach geltendem Recht vorfinanzieren mussten, oder als Ausgleich für entstandene Verluste und erlittene Schäden zu betrachtet sei.

(60) Iberdrola zufolge wäre es rechtlich und wirtschaftlich nicht angemessen, das Defizit den Verteilerunternehmen zuzurechnen. Die beim Einkauf von Elektrizität für den regulierten Markt entstandenen Kosten müssten dem Elektrizitätssystem und nicht den Verteilerunternehmen zugerechnet werden; diese hätten nämlich nur geltende Rechtsvorschriften umgesetzt. Die Erträge der Verkäufe zu regulierten Tarifen seien niemals Eigentum der Verteilerunternehmen gewesen, sondern hätten immer dem gesamten Elektrizitätssystem gehört. Entsprechend sei auch das System als „Verkäufer" von Elektrizität zu regulierten Preisen anzusehen. Bei einem derart umfangreich regulierten System wie in Spanien wäre es nach Ansicht von Iberdrola unangemessen, die finanziellen Ungleichgewichte infolge der aufsichtsrechtlichen Struktur oder infolge von Fehlern bei der Abschätzung künftiger Energiekosten den Verteilerunternehmen anzulasten.

(61) Außerdem weist Iberdrola darauf hin, dass die Verteilerunternehmen die Erträge aus dem Aufschlag nicht behalten hätten. Der Aufschlag sei vielmehr als „zweckgebundener Beitrag" sofort auf das von der CNE eingerichtete Einlagenkonto überwiesen und an die Erzeuger weitergeleitet worden, die das Defizit vorfinanziert hatten.

STELLUNGNAHMEN DER REGIERUNG DER AUTONOMEN REGION ASTURIEN

(62) Die Stellungnahmen der Regierung der Autonomen Region Asturien decken sich mit den folgenden Erläuterungen Spaniens, auf die hiermit verwiesen wird.

STELLUNGNAHMEN SPANIENS

(63) Spanien erklärt, das System der regulierten Tarife im Jahr 2005 habe kein Beihilfeelement enthalten, weder für Endverbraucher noch für Verteilerunternehmen. Spanien ist der Auffassung, dass die Verteilerunternehmen den Ausgleich nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs in der Sache *Altmark* erhalten haben und dass insoweit keine staatliche Beihilfe gewährt worden sei.

VORLIEGEN EINER BEIHILFE

KEIN URSÄCHLICHER ZUSAMMENHANG ZWISCHEN DEM STAATLICHEN HANDELN UND DEM DEFIZIT UND KEINE ZURECHNUNG DES DEFIZITS ZUM STAAT

(64) Spanien erklärt, das Defizit könne dem Staat nicht zugerechnet werden, weil es auf unvorhersehbare äußere Umstände und nicht auf die bewusste Absicht des Staates zurückzuführen sei, bestimmte Tätigkeiten zu unterstützen.

(65) 2005 hätten keine EU-Rechtsvorschriften bestanden, die einer Versorgung zu den staatlich regulierten Tarifen entgegengestanden hätten. Daher sei die ordnungspolitische Maßnahme des Staates als Ausdruck der staatlichen Souveränität rechtmäßig gewesen. Eines der mit dieser Souveränität verbundenen Vorrechte habe darin bestanden, dass die Tarife in einer Höhe festgesetzt werden konnten, bei der die erwarteten Kosten im Einklang mit den zu erwartenden Einnahmen standen.

(66) Die Verteilerunternehmen hätten durch Einheitstarife und Netzzugangstarife Gelder eingezogen und die betreffenden Einnahmen teilweise (entsprechend den im jährlichen Tariferlass festgesetzten Prozentanteilen) auf Sonderkonten weitergeleitet. Anschließend hätten sie die Kosten des Stromeinkaufs (im Pool und von nach dem „Sonderprogramm" geförderten Erzeugern) abgezogen. Wenn die Erträge aus den Einheitstarifen und aus den Netzzugangstarifen zur Deckung der Kosten der regulierten Tätigkeiten nicht ausgereicht hätten, sei ein Tarifdefizit entstanden.

(67) Spanien ist der Auffassung, das Defizit im Jahr 2005 sei auf eine Diskrepanz zwischen den staatlichen Prognosen der Großkunden-Strompreise und den tatsächlichen Pool-Preisen zurückzuführen. Die außergewöhnlich hohen Preise des Jahres 2005 seien durch unvorhersehbare Umstände verursacht worden, die als höhere Gewalt zu betrachten seien (siehe Erwägungsgrund 26).

(68) Da der Umstand, der die mutmaßliche Beihilfe begründen würde, auf einen unerwartet hohen Anstieg der Großhandelspreise zurückzuführen sei, könne der mutmaßliche Vorteil keinem Rechtsakt zugeschrieben werden. Selbst wenn dieser Vorteil bestanden hätte, wäre er durch Umstände bedingt gewesen, die mit den Absichten des Staates nicht in Zusammenhang standen. Das Vorliegen höherer Gewalt hebe den ursächlichen Zusammenhang zwischen der Verwaltungsentscheidung über die Höhe der Tarife und dem Wettbewerbsvorteil auf, der eine staatliche Beihilfe begründet hätte. Selbst wenn man annehmen würde, dass die objektive Bedingung des ursächlichen Zusammenhangs erfüllt war, hätte die subjektive Voraussetzung der staatlichen Absicht (der Zurechenbarkeit) gefehlt.

KEINE STAATLICHEN MITTEL

(69) Spanien erklärt, die Tarife hätten keine öffentlichen Mittel beinhaltet. Erstens sei der Aufschlag keine „Gebühr" im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu steuerähnlichen Abgaben, weil der Aufschlag nicht vom Staat eingezogen werde und insoweit nicht mit einer Steuer gleichgesetzt werden könne. Der Aufschlag sei ein wesentlicher Bestandteil des Tarifs und komme dem Wesen nach einem Tarif gleich. Insoweit sei der Tarif ein privatwirtschaftlicher Preis.

(70) Zweitens würden die betreffenden Beträge nicht vom Staat eingezogen und auch nicht auf ein vom Staat eingerichtetes Konto fließen. Die Tarife würden von den Verteilerunternehmen (und nicht vom Staat) eingezogen. Daher seien sie als privatwirtschaftliche Preise zu bewerten, die (wie im LSE (*Ley del Sector Eléctrico*) vorgesehen) die angemessene Vergütung der jeweiligen Marktteilnehmer gewährleisteten. Sie seien weder Steuern noch staatliche Preise. Vergütungen würden nicht vom Staat gezahlt; vielmehr erwirtschafte das System die Vergütungen aufgrund von Marktkräften im Zusammenhang mit nicht regulierten Tätigkeiten sowie durch staatlich festgesetzte Netzzugangstarife für regulierte Tätigkeiten. Wie im Urteil in der Rechtssache *Sloman Neptun* ([20]) erläutert, würde ein derartiges System keine Belastung für den Staat darstellen; deshalb handele es sich nicht um eine staatliche Beihilfe. Außerdem gelangten diese Mittel nie in die Staatskasse; sie würden in Haushaltsgesetzen nicht berücksichtigt, sie unterlägen nicht der Prüfung durch den Europäischen Rechnungshof, und sie können auch nicht in einem entsprechenden Verfahren von den Schuldnern wieder einzogen werden. Negativsalden gegenüber dem Elektrizitätssystem unterliegen dem Zinssatz für Schulden gegenüber dem Staat.

(71) Spanien bekräftigt erneut, diese Mittel würden von der spanischen Regulierungsbehörde CNE verwaltet, die aber als bloße Vermittlerin für Abrechnungszwecke fungiere. Außerdem weist Spanien darauf hin, dass die Kommission in ihrem Beschluss aus dem Jahr 2001 über verlorene Kosten in Spanien (SA NN 49/99) bereits festgestellt habe, dass die Weiterleitung von Mitteln durch die CNE im Wesentlichen abrechnungstechnisch bedingt sei. Die auf das Konto der CNE übertragenen Mittel seien niemals in das Eigentum dieser Einrichtung übergegangen und entsprechend einem zuvor festgelegten Betrag, den die CNE in keiner Weise ändern könne, umgehend an die Empfänger ausgezahlt worden. Aufgrund dieser Darstellung sei die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass sie nicht habe feststellen können, ob die Erträge aus der im Rahmen der Regelung über die verlorenen Kosten festgelegten Abgabe tatsächlich staatliche Mittel darstellten.

(72) Drittens bestreitet Spanien die Schlussfolgerung der Kommission, dass die regulierten Umsätze der Verteilerunternehmen über eine „Sondersteuer" finanziert worden seien, die von allen Stromendkunden in Spanien hätte gezahlt werden müssen. Spanien ist der Auffassung, die Verteilerunternehmen seien nicht „vom Staat finanziert" worden, sondern hätten eine angemessene und gerechte Vergütung für die Übernahme einer gesetzlich vorgeschriebenen Aufgabe erhalten.

(73) Durch den Verkauf von Elektrizität zu regulierten Tarifen und durch den Einkauf von Elektrizität im „Pool" hätten die Verteilerunternehmen ein Defizit erwirtschaftet (das durch den mit dem Königlichen Gesetzesdekret 5/2005 vorgesehenen Vorfinanzierungsmechanismus gedeckt wurde); die Erträge aus dem Tarifaufschlag seien aber an die Erzeuger und nicht an die Verteilerunternehmen geflossen.

KEIN VORTEIL

(74) Spanien widerspricht der vorläufigen Schlussfolgerung der Kommission, dass die regulierten Tarife den Verteilerunternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil verschafft hätten.

(75) Bezüglich der Verteilerunternehmen bestreitet Spanien die Schlussfolgerung der Kommission, dass die Tarifsysteme den Verteilerunternehmen eine Mindestgewinnspanne garantiert hätten. Spanien erklärt, die Versorgung zu regulierten Tarifen durch die Verteilerunternehmen sei durch die Notwendigkeit der Sicherstellung einer Dienstleistung von allgemeinem Interesse gerechtfertigt gewesen, und die Vergütung der regulierten Tätigkeiten sei ausschließlich zur Deckung der Kosten vorgesehen gewesen, die mit der Erfüllung der mit diesen Tätigkeiten verbundenen Verpflichtungen entstanden.

([20]) Urteil des EuGH in den verbundenen Rechtssachen C-72/91 und C-73/91, Randnummer 21: „Die fragliche Regelung zielt in ihrem Zweck und ihrer allgemeinen Systematik nicht auf die Schaffung eines Vorteils ab, der eine zusätzliche Belastung für den Staat […] darstellen würde."

KEINE WIRKUNG AUF DEN WETTBEWERB UND AUF DEN HANDEL ZWISCHEN MITGLIEDSTAATEN

(76) Spanien zufolge ist mit den aufsichtsrechtlichen Vorschriften für die Versorgung zu regulierten Tarifen keine Beschneidung der Niederlassungsfreiheit von Verteilerunternehmen verbunden, und es ist keine Vorzugsbehandlung spanischer Anbieter gegenüber Anbietern aus anderen Mitgliedstaaten erfolgt.

(77) 2005 habe die iberische Halbinsel eine derart geringe Verbindungskapazität gehabt, dass ein echter Energiebinnenmarkt nicht bestanden habe. Angesichts dieser Isolierung betrachtet Spanien die Schlussfolgerung der Kommission als unverhältnismäßig, dass der Tarif eine Wirkung auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten gehabt hätte.

(78) Spanien erklärt, es habe keine Stromexporte aus Spanien gegeben, und die in Spanien tätigen Verteilerunternehmen können spanische Energie nicht außerhalb des spanischen Territoriums verkaufen. Allerdings könnten sich beliebige entsprechend qualifizierte Unternehmen zu gleichen Bedingungen und unter gleicher rechtlicher und wirtschaftlicher Behandlung wie spanische Unternehmen an der Verteilung beteiligen.

(79) Die Anbieter auf dem freien Markt hingegen übten eine freie, nicht regulierte Tätigkeit aus. Mit dieser Tätigkeit seien Risiken und Vorteile verbunden. Infolge dieser Risiken könnte die Rentabilität des Endverbrauchergeschäfts unter gewissen nicht vorhersehbaren Bedingungen beeinträchtigt sein. Die Rentabilität werde sich aber wieder einstellen, sobald die Tarife dies zuließen oder die betreffenden außergewöhnlichen Umstände nicht mehr gegeben seien.

ANALYSE VOR DEM HINTERGRUND DES *ALTMARK*-URTEILS

(80) Spanien erklärt, dass 2005 regulierte Tarife gegolten hätten, stehe nicht im Widerspruch zu EU-Recht; Fristende für die Öffnung des Marktes für alle Verbraucher (einschließlich Haushaltskunden) sei nämlich der 1. Juli 2007 gewesen.

(81) Spanien ist der Auffassung, der Ausgleich der den Verteilerunternehmen bei der Versorgung zu regulierten Tarifen entstandenen Kosten erfülle die vier Kriterien des *Altmark*-Urteils. Daher sei diese Maßnahme nicht als staatliche Beihilfe zu bewerten.

(82) Erstens sei die Versorgung mit Elektrizität eine Dienstleistung von allgemeinem Interesse; bei diesen Dienstleistungen müsse der Staat einschreiten, um missbräuchliche Ausnutzungen beherrschender Stellungen zu verhindern, die sich aus der Tatsache ergaben, dass nur ein einziges Netz bestand (natürliches Monopol). Unternehmen, die regulierte Tätigkeiten übernähmen, erfüllten insoweit gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen.

(83) Zweitens seien die Parameter für die Festlegung der Tarife objektiv und transparent gewählt worden. Die Vergütung der regulierten Tätigkeiten sei objektiv und transparent erfolgt. Anderen EU-Unternehmen sei der Zugang zum Versorgungsmarkt nicht verwehrt gewesen.

(84) Drittens hätten Zahlungen für die regulierten Tätigkeiten nur die Kosten der Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtung gedeckt. Die Verteilerunternehmen hätten Rückzahlungen nur für die Kosten erhalten können, die im Zusammenhang mit den regulierten Tätigkeiten entstanden seien.

(85) Viertens zeige der komplexe Rechtsrahmen für die Festlegung der Tarife und für das Abrechnungsverfahren, dass das Tarifsystem auf einer gründlichen Analyse der Kosten und Erträge des Systems sowie auf einer Analyse des Strombedarfs beruht habe.

(86) Da die *Altmark*-Kriterien alle erfüllt seien, vertritt Spanien die Auffassung, dass das Tarifsystem nicht als staatliche Beihilfe zu betrachten sei.

WÜRDIGUNG DER MASSNAHME

(87) Dieser Beschluss beschränkt sich auf die Stromversorgung großer und mittlerer Unternehmen durch Verteilerunternehmen zu regulierten Tarifen; sonstige Tätigkeiten von Verteilerunternehmen im Zusammenhang mit der eigentlichen Verteilung werden nicht berücksichtigt. Letztere sind sowohl in rechtlicher als auch in finanzieller Hinsicht von dem Verkauf zu regulierten Tarifen vollständig unabhängige Tätigkeiten, die auch im Einleitungsbeschluss nicht berücksichtigt wurden; insoweit bestanden Zweifel an der Vereinbarkeit des den Verteilerunternehmen gewährten mutmaßlichen Vorteils infolge des niedrigen Niveaus der regulierten Tarife und der Maßnahmen zum Ausgleich des Defizits aus dem Jahr 2005.

VORLIEGEN EINER STAATLICHEN BEIHILFE NACH ARTIKEL 107 ABSATZ 1 AEUV

(88) Eine Maßnahme stellt nur dann eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV dar, wenn alle im Folgenden genannten Voraussetzungen erfüllt sind: (a) Die Maßnahme verschafft dem Begünstigten einen wirtschaftlichen Vorteil; (b) sie wurde vom Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährt; (c) sie ist selektiv; (d) sie hat Auswirkungen auf den Handel innerhalb der Europäischen Union und ist geeignet, den Wettbewerb in der EU zu verfälschen. Da diese Bedingungen kumulativ erfüllt sein müssen, beschränkt sich die Kommission in ihrer Würdigung auf das Bestehen eines wirtschaftlichen Vorteils, der den Begünstigten verschafft wurde.

Vorliegen eines wirtschaftlichen Vorteils

(89) Unternehmen werden im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV begünstigt, wenn sie einen wirtschaftlichen Vorteil erlangen, den sie unter Marktbedingungen nicht hätten. Diesbezüglich hat der Gerichtshof der Europäischen Union festgestellt, dass Gebühren, die für die Erfüllung von seitens der Mitgliedstaaten auferlegten Verpflichtungen gezahlt werden, dann nicht als Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV, sondern als Gegenleistung für die erbrachten Leistungen zu betrachten sind, wenn sie die jährlichen ungedeckten Verluste nicht übersteigen und gewährleisten sollen, dass die betreffenden Unternehmen keine Verluste erleiden ([21]).

(90) Im Stromsektor vertritt die Kommission in ihrer umfassenden Beschlussfassungspraxis zur Anwendung von Artikel 107 Absatz 1 und Absatz 3 Buchstabe c AEUV betreffend die Verteilerunternehmen auferlegte Verpflichtung zum Einkauf von Strom aus bestimmten Energiequellen zu einem Preis oberhalb des Marktpreises die Auffassung, dass der Ausgleich zur Deckung der Differenz zwischen den Einkaufspreisen und den Marktpreisen mit einem wirtschaftlichen Vorteil für die Verteilerunternehmen verbunden war. In diesen Fällen handelten die betreffenden Marktteilnehmer im Rahmen ihrer aufsichtsrechtlichen Verpflichtungen innerhalb des Elektrizitätssystems als reine Finanzintermediäre und wurden für die ihnen entstandenen Kosten entschädigt. Diese Entschädigung wurde nicht als wirtschaftlicher Vorteil betrachtet; in den Rechtsvorschriften hätte die Einkaufsverpflichtung allerdings wohl auch ohne jeglichen Kostenausgleich vorgesehen werden können.

(91) Entsprechendes gilt noch konkreter bei der Stromversorgung zu regulierten Tarifen in Bezug auf den Ausgleich zur Finanzierung der Differenz zwischen den Erträgen und den Kosten des Stromeinkaufs auf dem Großhandelsmarkt zu den Tarifen, die den entsprechend geförderten Kunden gezahlt werden mussten ([22]). Somit stellt der den Verteilerunternehmen gezahlte Ausgleich für die Kosten des Stromeinkaufs nicht zwangsläufig einen wirtschaftlichen Vorteil im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV dar. Der spanischen Verteilerunternehmen gewährte mutmaßliche Ausgleich für die Kosten der Versorgung zu regulierten Tarifen ist im Zusammenhang mit diesen Präzedenzfällen zu sehen.

(92) In ihrem Beschluss zur Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens vertrat die Kommission aus zwei Gründen die vorläufige Auffassung, dass spanische Verteilerunternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil gegenüber der Situation unter Marktbedingungen hatten. Erstens erzielten die Verteilerunternehmen mutmaßlich eine garantierte Gewinnspanne für die Versorgung zum regulierten Tarif. Und zweitens trugen die Tarife mutmaßlich zu höheren Einnahmen der Verteilerunternehmen bei, indem sie Verbraucher zur Rückkehr zum regulierten Markt bewegten. Diese beiden Argumente können in der Annahme zusammengefasst werden, dass die Erträge der Verteilerunternehmen im Jahr 2005 proportional zu ihren Stromlieferungen zu regulierten Tarifen stiegen.

(93) Die verfügbare Beschreibung des spanischen Elektrizitätssystems und die im Laufe des Verfahrens vorgelegten Informationen (siehe Erwägungsgründe 16, 19, 20, 57 und 58) stützen diese Annahme jedoch nicht. Die den Verteilerunternehmen im Jahr 2005 für die eigentliche Verteilung gezahlte Vergütung beinhaltete eine Gewinnspanne; für die Versorgung zu den regulierten Tarifen wurde den Verteilerunternehmen nur eine Erstattung der Kosten („Anerkennung“) zugestanden; eine Gewinnspanne war in diesem Zusammenhang nicht vorgesehen. Die Vergütung der Verteilerunternehmen für die eigentliche Verteilungstätigkeit war zudem unabhängig von der Anzahl der Kunden, die zu regulierten Tarifen versorgt wurden, und von der zu den betreffenden Tarifen verkauften Strommenge. Daher hätten sich auch bei Versorgung einer größeren Kundenzahl zu regulierten Tarifen die Einnahmen der Verteilerunternehmen nicht erhöht.

(94) Die im Laufe des Verfahrens gesammelten Informationen sprechen also nicht für die Vermutung, dass Stromverkäufe zu regulierten Tarifen im Jahr 2005 die Gewinne spanischer Verteilerunternehmen erhöht hätten, weil diesen eine Gewinnspanne garantiert wurde.

(95) Im Zusammenhang mit der Frage, ob die Anerkennung der Versorgungskosten und der entsprechende Ausgleich den Verteilerunternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffte, den sie unter Marktbedingungen nicht erlangt hätten, ist darauf hinzuweisen, dass die Anerkennung der entstandenen Kosten in Form der Einziehungsrechte erfolgte, die den fünf nach Artikel 24 des Königlichen Gesetzesdekrets 5/2005 ausgewählten Unternehmen (Iberdrola, S.A., Unión Eléctrica Fenosa, S.A., Hidroeléctrica del Cantábrico S.A., Endesa, S.A. und Elcogás, S.A.)

([21]) Urteil des Gerichtshofs, *Procureur de la République/Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)*, C-240/83, Slg. 1985, 531, insbesondere S. 543-544 und Randnummer 18.

([22]) Beschluss der Kommission vom 12. Juni 2012 über staatliche Beihilfe SA.21918 (C 17/07) (ex NN 17/07) Frankreichs — Regulierte Stromtarife in Frankreich, ABl. C 398 vom 22.12.2012, S. 10. insbesondere Erwägungsgründe 30-37 und 134-137.

eingeräumt wurden, keine Vergütung für die geleistete Versorgungstätigkeit darstellte. Wie bereits in den Erwägungsgründen 29 und 30 erläutert, war die Elcogás S.A. (in deren Eigentum keine Tochtergesellschaften oder verbundene Unternehmen standen) im Jahr 2005 (und in späteren Jahren) nicht mit der Verteilung von Strom befasst; die in Rede stehenden Unternehmen wurden aufgrund ihres bestehenden Anspruchs auf Ausgleich der verlorenen Kosten ausgewählt, möglicherweise unter Berücksichtigung ihrer Erzeugungstätigkeit, nicht jedoch, weil sie Strom zu regulierten Tarifen anboten.

(96) Zweitens müssten — selbst wenn die Einziehungsrechte, die den fünf Unternehmen in Anbetracht ihrer oben genannten Verpflichtung zur Vorfinanzierung des sich im Jahr 2005 abzeichnenden Defizits eingeräumt wurden, einen Ausgleich für die Kosten dargestellt haben sollten, die den genannten vier Unternehmen bei der Versorgung zu regulierten Tarifen entstanden, — die tatsächlichen Bedingungen berücksichtigt werden, unter denen die Verteilerunternehmen zur Erbringung dieser in vollem Umfang regulierten Tätigkeit verpflichtet waren. Wie bereits in den Erwägungsgründen 54-55 erläutert, konnten die Verteilerunternehmen weder Gewinne noch Verluste erwirtschaften; ebenso wenig konnten sie nach eigenem Ermessen entscheiden, wo sie den Strom einkauften; sie konnten weder ihre Kunden auswählen noch die Verkaufspreise festlegen oder zusätzliche Leistungen anbieten, mit denen sie einen Gewinn hätten erwirtschaften können. Die Verteilerunternehmen und die vertikal integrierten Gruppen, denen die Unternehmen jeweils angehörten, hatten weder ein direktes noch ein indirektes wirtschaftliches Interesse an einer Versorgung mit Strom zu regulierten Tarifen. Vertikal integrierte Gruppen waren eher daran interessiert, die Endverbraucher zu Bedingungen des freien Marktes zu versorgen; zu diesen Bedingungen hätten ihre mit der Versorgung befassten Geschäftsbereiche nämlich mit den entsprechenden Verkäufen Gewinne erzielt; diese Gewinne entfielen, wenn die Verbraucher über das Verteilerunternehmen der Gruppe zu regulierten Tarifen versorgt wurden.

(97) Bei einem Vergleich mit den Lieferbedingungen auf dem freien Markt werden folglich die Unterschiede hinsichtlich der rechtlichen und faktischen Gegebenheiten bei freien Anbietern und bei zur Versorgung zu regulierten Tarifen verpflichteten Verteilerunternehmen nicht berücksichtigt. Grundsätzlich kann der Staat Einkaufs- und Verkaufspreise und sonstige Handelsbedingungen für die an einem Elektrizitätssystem beteiligten Verteilerunternehmen vorschreiben; dies bedeutet jedoch nicht, dass Letztere durch den Ausgleich der ihnen entstandenen Kosten einen wirtschaftlichen Vorteil erlangen würden, der unter Marktbedingungen nicht gegeben wäre. Die Tarifregulierung in Verbindung mit einer Lieferverpflichtung lässt keinen Spielraum für Entscheidungen über die Preise und die Produktionsmengen als die elementarsten Mechanismen zur Nachfragesteuerung. Nicht nur unter hypothetischen Marktbedingungen, d. h. ohne regulierungsbedingte Beschränkungen in Bezug auf diese grundlegenden Parameter, könnten Verteilerunternehmen deutlich höhere kostendeckende Tarife von den Endkunden erheben. Zudem waren im Jahr 2005 im spanischen Elektrizitätssystem (wie in jedem beliebigen sonstigen Elektrizitätssystem) die Verteilerunternehmen — bzw. bei energieintensiven Verbrauchern die Betreiber des Hochspannungsnetzes — bloße Vermittler mit Zuständigkeit für den physischen Netzanschluss des Verbrauchers als Voraussetzung für die Stromversorgung. Da in Spanien im Jahr 2005 kein alternatives Verteilungsnetz verfügbar war, wurden die in Rede stehenden Verteilerunternehmen ausgewählt; diese Unternehmen versorgten sowohl den freien als auch den regulierten Markt. Unabhängig von den jeweiligen aufsichtsrechtlichen Regelungen oder politischen Maßnahmen und unabhängig davon, ob die Wettbewerbsbedingungen für die Stromversorgung auf Marktmechanismen oder auf Regulierungsvorschriften beruhen, spielen die Verteilerunternehmen eine wesentliche Rolle, weil sie die Stromversorgung überhaupt erst ermöglichen.

(98) In einem System mit regulierten Tarifen wie im spanischen System aus dem Jahr 2005 würden Defizite in den jährlichen Gesamtabrechnungen bei normaler Geschäftstätigkeit im Folgejahr durch höhere Tarife und/oder Netzzugangsentgelte der Endverbraucher wieder ausgeglichen; Kostensenkungen könnten zu einem Überschuss führen, und anschließend könnten Tarife und Entgelte gesenkt werden. Da jedoch keine Bindung bestimmter Einnahmekategorien an bestimmte Kosten vorgenommen wurde, kann die Erhöhung (bzw. die Verringerung) der Einnahmen und/oder Kosten auch nicht zu einem entsprechenden Defizit über Überschuss führen, der den Verteilerunternehmen zugutekäme. Beispielsweise in Erwägungsgrund 27 wurde in Diagramm 1 gezeigt, dass die in den regulierten Tarifen enthaltenen Energiepreise in den meisten Monaten des Jahres im Allgemeinen unter den Preisen auf dem Großhandelsmarkt lagen und dass sich im Zeitraum von November 2006 bis Dezember 2007 das gegenteilige Bild ergab, ohne dass dies sich allerdings in höheren Erträgen aus der tarifgebundenen Versorgungstätigkeit der Verteilerunternehmen bemerkbar gemacht hätte. Diese Situation entspricht der aufsichtsrechtlichen Konzeption des Systems, nach der die Verteilerunternehmen weder vollständig noch teilweise für die Kosten von Ungleichgewichten hinsichtlich der Kosten und Erträge des Systems aufkommen sollten, und nach der entsprechend auch nicht vorgesehen war, dass die Verteilerunternehmen mit dieser Tätigkeit Gewinne erwirtschaften würden; daher sollte jeglicher Überschuss aus dem Verkauf von Elektrizität zu regulierten Tarifen zur Deckung der übrigen Systemkosten verwendet werden.

(99) Die Verteilerunternehmen fungierten insoweit als Finanzintermediäre des Elektrizitätssystems, als sämtliche Geldströme — sowohl die Einnahmen (aus Tarifen und Zugangsentgelten) als auch die Ausgaben (alle allgemeinen Kosten des Systems) — über die Verteilerunternehmen flossen. Die regulierten Einnahmen und Kosten des Elektrizitätssystems umfassten 2005 vielfältige vom Markt und von der Politik bestimmte regulierte Kosten (die Kosten des Stromeinkaufs u. a. bei Erzeugern von Strom aus erneuerbaren Energiequellen, Mehrkosten der Stromerzeugung auf den spanischen Inseln, Transport- und Verteilungskosten usw.) (siehe Erwägungsgründe 19, 20 und 28); eine Zweckbindung bestimmter Einnahmen an bestimmte Kosten bestand nicht. Die regulierten Einnahmen waren nie Eigentum der Verteilerunternehmen; nur die Vergütung der eigentlichen Verteilung verblieb nach Abzug aller übrigen Systemkosten bei den Verteilerunternehmen.

(100) Jegliches Abrechnungsdefizit (z. B. das Defizit im Jahr 2005) wurde daher unabhängig von den Ursachen in den Konten der Verteilerunternehmen verbucht, ohne dass diese jedoch den geringsten Spielraum in Bezug auf Entscheidungen über die Höhe der regulierten Einnahmen und die Kosten oder über die Finanzierung spezifischer Kosten mit bestimmten Einnahmen gehabt hätten. Wie aus den in Erwägungsgrund 28 genannten Zahlen ersichtlich, beliefen sich die Transport- und Verteilungskosten des Elektrizitätssystems 2005 auf 4,410 Mrd. EUR; ähnliche Kosten ergaben sich in den Jahren 2004 und 2006. Daher dürfte sich die Höhe der Kosten der Verteilerunternehmen nicht auf den Umfang des Defizits im Jahr 2005 ausgewirkt haben.

(101) Insoweit erscheint die Einstufung des Defizits im Jahr 2005 als „Verlust" der Verteilerunternehmen deshalb nicht als gerechtfertigt, weil das Defizit nicht einem Handeln der Verteilerunternehmen zugerechnet werden kann, sondern vielmehr zum einen auf die aufsichtsrechtlichen Vorschriften, mit denen das Recht der Endverbraucher auf Versorgung zu regulierten Tarifen begründet wurde, und zum anderen in gewissem Umfang auf die aufsichtsrechtlichen und politischen Vorgaben beispielsweise zur Förderung der Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen und zur Unterstützung der Kraft-Wärme-Kopplung zurückzuführen ist. Die Finanzierung des Defizits in den Konten des Elektrizitätssystems über die in den Erwägungsgründen 29-32 beschriebenen Mechanismen ist also kein Verfahren zur Kompensation spezifischer Verluste der Verteilerunternehmen, sondern eher zum Ausgleich der Gesamtverluste des Systems. Ohne die Anerkennung des im Jahr 2005 entstandenen Defizits in Höhe von 3,811 Mrd. EUR und ohne die Vorfinanzierung dieses Defizits durch die fünf großen Stromversorgungsunternehmen hätten die Übertragungs- und Verteilungskosten des Systems nicht aufgebracht werden können, die zum Vorteil aller Verbraucher (auf dem regulierten und auf dem freien Markt) übernommen wurden.

(102) In der förmlichen Prüfung konnten keine sonstigen Elemente nachgewiesen werden, die einen Vorteil zugunsten der Verteilerunternehmen begründet hätten. Die Verteilerunternehmen gaben den Vorteil der niedrigen regulierten Tarife vollständig an die Endverbraucher weiter, erzielten keinerlei Verkaufsgewinne und hatten auch keine Vorteile aus der Rückkehr von Verbrauchern zum regulierten Markt. Aus finanztechnischer Sicht war die Situation der Verteilerunternehmen in Spanien also uneingeschränkt mit der eines Systemvermittlers vergleichbar. Insoweit unterscheidet sich die Anerkennung der im Jahr 2005 entstandenen Kosten der Stromversorgung zu regulierten Tarifen im Rahmen des spanischen Elektrizitätssystems grundsätzlich nicht vom Ausgleich der Kosten des Einkaufs von Elektrizität, die die Kommission sowohl in Bezug auf Elektrizität aus bestimmten Energiequellen (Erwägungsgrund 90) als auch im Hinblick auf den Stromeinkauf auf dem Großhandelsmarkt zur Versorgung zu regulierten Tarifen (Erwägungsgrund 91) nicht als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV eingestuft hat.

(103) Obwohl die vertikal integrierten Unternehmen, denen die Verteilerunternehmen abrechnungstechnisch und mit teilweiser rechtlicher Entflechtung angehören, nicht Gegenstand des Einleitungsbeschlusses sind, hat die Kommission im Zusammenhang mit der Würdigung der Vorbringen von Céntrica auch geprüft, ob die betreffenden vertikal integrierten Unternehmen indirekte Vorteile erlangt haben könnten, die als staatliche Beihilfe zu bewerten wären. Insbesondere hat Céntrica argumentiert, über entsprechend zuständige Geschäftsbereiche als freie Anbieter auftretende integrierte Unternehmen könnten Verluste vermeiden, indem sie die Verbraucher zur Rückkehr zu ihren mit der Verteilung zu regulierten Tarifen befassten Geschäftsbereichen bewegten. Außerdem vertrat Céntrica die Auffassung, dass für integrierten Unternehmen angehörende Stromerzeuger ein Anreiz bestanden habe, hohe Großhandelspreise aufrechtzuerhalten, da die mit der Verteilung befassten Geschäftsbereiche der integrierten Unternehmen (die zum regulierten Tarif verkauften) vor Verlusten geschützt gewesen seien.

(104) Die Kommission konnte keinen wirtschaftlichen Vorteil nachweisen, der daraus erwachsen wäre, dass Verbraucher ihren Strom eher von Verteilerunternehmen als von sonstigen Anbietern bezogen hätten. Wirtschaftlich gesehen entstanden beim Wechsel von einem sonstigen Anbieter zu einem Verteilerunternehmen keine Gewinne, sondern für die als Anbieter auftretenden Geschäftsbereiche der vier vertikal integrierten Gruppen Iberdrola, S.A., Unión Eléctrica Fenosa, S.A., Hidroeléctrica del Cantábrico S.A. und Endesa, S.A. verringerten sich nur die Verluste. (Elcogás war ausschließlich im Bereich der Stromerzeugung tätig.) Dies kann jedoch nicht als Vorteil für die übrigen vier in Rede stehenden Unternehmen betrachtet werden, da die als freie Anbieter auftretenden Geschäftsbereiche diese Verluste in jedem Fall auch einfach dadurch hätten vermeiden können, dass sie die betreffenden Lieferverträge gekündigt hätten. Für die als Anbieter auftretenden Geschäftsbereiche war das System insoweit nicht mit einem Vorteil, sondern eher mit einem Nachteil verbunden: Sie verloren Kunden. Das System war auch für die Verteilerunternehmen finanziell gesehen neutral (aus den oben erläuterten Gründen). Die Stromerzeuger wiederum hätten ihren Strom ohnehin auf dem Großhandelsmarkt verkauft.

(105) Bezüglich des mutmaßlichen Anreizes für Stromerzeuger, die Großhandelspreise auf einem hohen Niveau aufrechtzuerhalten, ist festzustellen, dass die von Spanien geschaffenen Marktbedingungen vielleicht einen Anreiz für Stromerzeuger begründet haben könnten, die Preise anzuziehen; die Tarife an sich führten aber nicht zu höheren Preisen auf dem Großhandelsmarkt. Eine Anhebung der Preise hätte komplexe Strategien und wettbewerbswidriges Verhalten seitens der Erzeuger vorausgesetzt. Ein direkter und klar erkennbarer Kausalzusammenhang zwischen den Tarifen und einer möglichen künstlichen Anhebung der Strompreise auf dem Großhandelsmarkt kann ebenfalls nicht nachgewiesen werden. Insoweit ist diese Argumentation als nicht belegte theoretische Hypothese zu betrachten.

(106) Die Kommission hat auch geprüft, ob das System den marktbeherrschenden Gruppen durch die Verdrängung von Wettbewerbern auf dem freien Markt einen Vorteil verschafft haben könnte, indem deren Marktanteil vergrößert und so „optimiert" wurde, dass er sich weitgehend mit dem Umfang der Verteilungsnetze der vier vertikal integrierten Gruppen deckte. Dieser hypothetische Vorteil konnte aus den folgenden Gründen ebenfalls nicht nachgewiesen werden:

— Erstens war es nicht immer möglich, Kunden innerhalb einer Gruppe zu „verschieben". Ein Kunde, der von dem als freier Anbieter auftretenden Geschäftsbereich von Endesa in einer Region versorgt wurde, in der Iberdrola als lokales Verteilerunternehmen tätig war, konnte nicht zum für die Verteilung zuständigen Geschäftsbereich von Endesa wechseln, sondern musste von Iberdrola übernommen werden. Außerdem verursachte dieser Wechsel zum regulierten Markt Nettokosten für die integrierten Unternehmen, da er das Defizit erhöhte, das die integrierten Unternehmen zu ungünstigen Bedingungen finanzieren mussten.

— Zweitens erzielten die Gruppen keinen Gewinn mit den Verkäufen der Verteilerunternehmen. Entsprechend konnte der potenzielle Vorteil eines höheren Marktanteils auch nicht bereits im Jahr 2005 (dem in der Prüfung berücksichtigten Jahr), sondern erst in späteren Jahren, als sich der freie Markt wieder gefestigt hatte, zu höheren Erträgen führen. Damit dieser Vorteil sich auswirken konnte, mussten die vom Verteilerunternehmen einer Gruppe versorgten Verbraucher zum für die Verteilung zuständigen Geschäftsbereich der jeweiligen Gruppe zurückkehren. In diesem Stadium hätte ein Kunde, der einen Anbieterwechsel beabsichtigte, sich aber beliebig zwischen allen auf dem spanischen Markt tätigen Anbietern entscheiden können. Daher hat die Kommission auch diesbezüglich keinen konkreten Vorteil in Verbindung mit dem bloßen Bestehen eines größeren Marktanteils der Gruppen während des in der Prüfung berücksichtigten Zeitraums feststellen können.

— Integrierte Gruppen hatten vielmehr einen objektiven Nachteil durch die Verpflichtung zur Finanzierung des Defizits zu nicht rentablen Bedingungen. Der Zinssatz, der aufgrund der Einziehungsrechte erzielt wurde, lag nämlich unter einem marktüblichen Zins, und insoweit erfolgte die Besicherung der Einziehungsrechte gegen eine Vergütung, die geringer war als der Betrag, der mit einem marktüblichen Zins hätte erzielt werden können.

(107) Aus den genannten Erwägungen ist die Kommission bezüglich der Versorgung von Geschäftskunden zu dem Schluss gelangt, dass das von Spanien im Jahr 2005 eingerichtete aufsichtsrechtliche System den Verteilerunternehmen und den integrierten Gruppen, denen die Verteilerunternehmen angehörten, weder einen direkten noch einen indirekten Vorteil verschaffte.

(108) Bezüglich der Argumentation von Céntrica, dass das System freie Anbieter gegenüber Verteilerunternehmen diskriminierte, weist die Kommission darauf hin, dass eine Diskriminierung nur dann möglich ist, wenn Personen, die sich faktisch und rechtlich in derselben Lage befinden, unterschiedlich behandelt werden oder wenn Personen bei faktisch und rechtlich unterschiedlicher Lage gleich behandelt werden.

(109) Erstens ist die Darstellung in Bezug auf die Elcogás S.A. offensichtlich unbegründet; diesem Unternehmen wurden nämlich Einziehungsrechte gewährt, obwohl es nicht mit der Verteilung von Elektrizität befasst war. Zweitens wurde nicht nachgewiesen, dass die vier übrigen ausgewählten Unternehmen (Iberdrola, S.A., Unión Eléctrica Fenosa, S.A., Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A, und Endesa, S.A.) wegen ihrer Tätigkeit als Verteilerunternehmen entschädigt wurden, die Verbraucher mit Strom zu regulierten Tarifen versorgten (siehe Erwägungsgrund 30). Drittens waren das spanische Elektrizitätssystem, die Verteilerunternehmen und die freien Anbieter nicht in derselben faktischen und rechtlichen Lage. Die Verpflichtung zur Stromversorgung zu regulierten Tarifen wurde unter aufsichtsrechtlichen Einschränkungen erfüllt, die dazu führten, dass die Verteilerunternehmen als reine Finanz- und Lieferintermediäre fungierten, deren Aufgabe in der Umsetzung von Rechtsvorschriften bestand; die Lieferung zu Bedingungen des freien Marktes war hingegen eine uneingeschränkt liberalisierte Tätigkeit. Daher kann die von Céntrica dargestellte ungleiche Behandlung nicht als Diskriminierung betrachtet werden, wenngleich die Höhe der regulierten Tarife nachteilig für den Liberalisierungsprozess gewesen sein könnte. Dies war jedoch nicht darauf zurückzuführen, dass Verteilerunternehmen eine rechtswidrige Beihilfe gewährt worden wäre.

SCHLUSSFOLGERUNG

(110) Die im Einleitungsbeschluss geäußerten Zweifel der Kommission wurden im Laufe der förmlichen Prüfung ausgeräumt. Die Kommission bewertet als zufriedenstellend, dass die Anerkennung der von den Verteilerunternehmen übernommenen Kosten in Verbindung mit der Stromversorgung mittlerer und großer Geschäftskunden zu regulierten Tarifen Verteilerunternehmen keinen wirtschaftlichen Vorteil im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV verschafft hat.

(111) Da die Kriterien nach Artikel 107 Absatz 1 kumulativ erfüllt sein müssen, besteht keine Notwendigkeit zur Prüfung anhand der übrigen Kriterien. Daher stellt die Kommission fest, dass die Maßnahme keine staatliche Beihilfe für Verteilerunternehmen darstellt. Diese Schlussfolgerung bezieht sich auf die von der Beschwerde betroffene Situation und den entsprechenden Zeitraum und gilt unbeschadet einer Bewertung etwaiger sonstiger seit 2005 von Spanien getroffener Maßnahmen durch die Kommission —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Tatsache, dass das Königreich Spanien in Form der durch das Königliche Gesetzesdekret 5/2005 begründeten Einziehungsrechte der Iberdrola, S.A., der Unión Eléctrica Fenosa, S.A., der Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A. und der Endesa, S.A. and Elcogás, S.A. die Kosten anerkannt hat, die den genannten Verteilerunternehmen im Jahr 2005 bei der Stromversorgung mittlerer und großer Geschäftskunden zu regulierten Tarifen entstanden sind, ist nicht als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zu betrachten.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an das Königreich Spanien gerichtet.

Brüssel, den 4. Februar 2014.

Für die Kommission
Joaquín ALMUNIA
Vizepräsident