DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 4 febbraio 2014

relativa all'aiuto di Stato SA.36559 (C 3/07) (ex NN 66/06) al quale la Spagna ha dato esecuzione concernente le tariffe dell'energia elettrica in Spagna: distributori

[notificata con il numero C(2013) 7743]

(Il testo in lingua spagnola è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2014/457/UE)

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 108, paragrafo 2, primo comma

visto l'accordo sullo Spazio economico europeo, in particolare l'articolo 62, paragrafo 1, lettera a),

dopo aver invitato gli interessati a presentare osservazioni in conformità ai detti articoli ([1]) e viste le osservazioni trasmesse,

considerando quanto segue:

PROCEDIMENTO

(1) Con lettera del 27 aprile 2006 le imprese Céntrica plc e Céntrica Energía S.L.U. (in appresso denominate collettivamente «Céntrica») hanno presentato una denuncia alla Commissione in relazione al sistema di tariffe elettriche regolamentate applicato in Spagna nel 2005.

(2) Con lettera del 27 luglio 2006 la Commissione ha chiesto alle autorità spagnole di fornire informazioni relative alla misura precedentemente menzionata. La Commissione ha ricevuto dette informazioni con lettera del 22 agosto 2006.

(3) Il 12 ottobre 2006, il caso è stato registrato come aiuto non notificato (caso NN 66/06).

(4) Con lettera del 9 novembre 2006 la Commissione ha chiesto alle autorità spagnole ulteriori chiarimenti sulla misura. Le autorità spagnole hanno risposto con lettera del 12 dicembre 2006.

(5) Con lettera del 24 gennaio 2007, la Commissione ha notificato alle autorità spagnole la propria decisione di avviare il procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea in relazione alla misura.

(6) La decisione della Commissione è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* ([2]). La Commissione ha invitato le parti interessate a presentare le proprie osservazioni in relazione alla misura.

(7) Le autorità spagnole hanno presentato le proprie osservazioni con lettera del 26 febbraio 2007.

(8) La Commissione ha ricevuto osservazioni dalle seguenti parti interessate: Giunta della Galizia (lettera del 23 marzo 2007), Céntrica (lettere del 26 marzo 2007 e 3 luglio 2007), ACIE — Asociación de Comercializadores Independientes de Energía (lettera del 26 marzo 2007), governo delle Asturie (lettera del 27 marzo 2007), AEGE — Asociación de empresas con gran consumo de energía (lettera del 2 aprile 2007), Asturiana de Zinc — AZSA (lettera del 3 aprile 2007), Ferroatlántica — produttore di metalli (lettera del 3 aprile 2007), Alcoa (lettera del 3 aprile 2007), UNESA — Asociación Española de la Industria Eléctrica (lettera del 25 aprile 2007), ENEL Viesgo (lettera del 26 aprile 2007), Iberdrola (lettera del 26 aprile 2007), Unión Fenosa Distribución (lettera del 27 aprile 2007), Hidrocantábrico Distribución Eléctrica (lettera del 27 aprile 2007), Endesa Distribución Eléctrica (lettera del 27 aprile 2007).

([1]) GU C 43 del 27.2.2007, pag. 9.
([2]) Cfr. nota 1.

(9) Con lettere del 15 maggio e 6 luglio 2007, la Commissione ha trasmesso le osservazioni delle parti interessate alle autorità spagnole, alle quali è stata concessa la possibilità di replicare mediante commenti, che sono stati ricevuti con lettera del 2 agosto 2007.

(10) Céntrica ha presentato informazioni aggiuntive con lettere del 1º giugno 2007, 28 agosto 2007, 4 febbraio 2008 e 1º marzo 2008.

(11) Con lettere del 30 luglio 2009, 19 marzo 2010 e 6 ottobre 2011, 12 aprile 2012, 31 agosto 2012, 4 febbraio 2013 e 17 luglio 2013, la Commissione ha richiesto nuovi chiarimenti alle autorità spagnole sulla misura. Le autorità hanno risposto con lettere del 5 ottobre 2009, 26 aprile 2010, 7 dicembre 2011, 12 giugno 2012, 18 ottobre 2012, 11 febbraio 2013 e 4 ottobre 2013, rispettivamente.

(12) Il 19 aprile 2013, il procedimento è stato diviso in due parti: il caso SA.21817 (C3/07 ex NN 66/06), concernente gli aiuti agli utenti finali di energia elettrica, e il caso SA.36559 (C3/07 ex NN 66/06), concernente gli aiuti ai distributori di energia elettrica. La presente decisione riguarda unicamente gli aiuti ai distributori di energia elettrica.

DESCRIZIONE DETTAGLIATA DELLA MISURA

IL SISTEMA DELL'ENERGIA ELETTRICA IN SPAGNA NEL 2005

Distinzione tra attività regolamentate e non regolamentate

(13) Nel quadro legislativo stabilito dalla legge 54/1997 del 27 novembre 1997, in materia di energia elettrica («*Ley del sector eléctrico*» in appresso «LSE»), che rappresenta la pietra angolare del sistema dell'energia elettrica spagnolo, si opera una distinzione fondamentale tra attività regolamentate e attività liberalizzate.

(14) La generazione, l'importazione, l'esportazione e la fornitura al dettaglio di energia elettrica sono attività liberalizzate, ossia, attività che gli operatori economici possono svolgere a condizioni di mercato e su cui lo Stato non esercita un rigido controllo di regolamentazione mediante, ad esempio, il controllo dei prezzi o delle condizioni di fornitura.

(15) Per contro, la distribuzione, il trasporto e le attività realizzate dall'operatore del mercato ([3]) e dall'operatore del sistema ([4]) sono pienamente regolamentate dallo Stato. Tali attività sono generalmente regolamentate dallo Stato in qualsiasi sistema di energia elettrica, dato che gli operatori incaricati di eseguirle godono di un monopolio di fatto o di diritto. Se così non fosse gli operatori non sarebbero soggetti ad alcun vincolo che impedisca loro di violare le regole di concorrenza e applicare prezzi monopolistici, superiori al prezzo normale di mercato.

Semplice distribuzione e fornitura a tariffe regolamentate

(16) Nel 2005, la distribuzione includeva tre tipologie di attività regolamentate nel sistema dell'energia elettrica spagnolo. La prima era la semplice distribuzione, ossia, la trasmissione di energia elettrica ai punti di consumo mediante le reti di distribuzione; si trattava di un monopolio, data l'assenza di reti alternative. La seconda tipologia includeva determinate attività di gestione commerciale strettamente connesse alla distribuzione, come la lettura dei contatori, la sottoscrizione di contratti, la fatturazione, la prestazione di servizi ai clienti ecc. Nel 2005 la terza attività era la fornitura a tariffa regolamentata, che la legge assegnava ai distributori in aggiunta alla loro principale missione legale (gestire e offrire accesso alle reti di distribuzione di energia elettrica) ([5]). Al completamento della riforma del settore energetico nel 2009, i distributori non fornivano più energia elettrica a tariffe regolamentate.

(17) I distributori erano obbligati per legge ad acquistare l'energia elettrica necessaria ad approvvigionare i clienti regolamentati sul mercato all'ingrosso organizzato (il «pool») al prezzo del giorno (prezzo marginale del sistema o «prezzo del pool») o direttamente dai produttori di energie rinnovabili ([6]) e rivenderla in un secondo momento ai consumatori finali alla tariffa regolamentata applicabile.

([3]) L'operatore del mercato (OMEL) gestisce gli acquisti e le vendite di energia elettrica sul mercato all'ingrosso.

([4]) L'operatore della rete (*Red Eléctrica de España*) ha la responsabilità di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica e il coordinamento del sistema di produzione e trasporto.

([5]) L'articolo 11 del regio decreto 281/1998 definisce la distribuzione «quella [attività] che ha come oggetto principale la trasmissione di energia elettrica dalla rete di trasporto ai punti di consumo a condizioni di qualità adeguate, nonché la vendita ai consumatori o distributori di energia elettrica acquistata a tariffa».

([6]) I cosiddetti generatori di «regime speciale». Il «regime speciale» è un sistema tariffario per l'alimentazione di energia nella rete: i distributori (e l'operatore del sistema di trasmissione) sono obbligati ad acquistare la produzione totale degli impianti ammissibili di cogenerazione e quelli basati sulle energie rinnovabili situati nella propria zona di competenza a un prezzo di copertura dei costi stabilito dallo Stato.

Ruolo dei distributori come intermediari finanziari del sistema

(18) Nel 2005 esistevano almeno 25 tariffe regolamentate per utenti finali a seconda del livello, profilo e/o destinazione di consumo e della tensione di connessione alla rete. Al tempo stesso, vi erano altri nove diritti di accesso alla rete regolamentati che venivano applicati agli utenti finali del mercato liberalizzato, anch'essi basati sulla tensione di connessione e altre caratteristiche ([7]). Sul mercato liberalizzato, gli utenti finali pagavano i diritti di accesso alla rete ai fornitori, i quali, a loro volta, le trasmettevano ai distributori. Sul mercato regolamentato, i diritti di accesso alla rete erano integrati nella tariffa regolamentata globale che gli utenti finali pagavano ai distributori (erano *impliciti*). A partire dal 2005, la Spagna ha introdotto delle modifiche nel sistema delle tariffe regolamentate, l'ultima delle quali risale al 2013, anno in cui la Spagna ha adottato un nuovo quadro legislativo per il settore dell'energia elettrica (legge 24/13) che include, tra le altre misure, la riforma della regolamentazione dei prezzi di mercato al dettaglio. La Spagna ha annunciato che questa nuova legge e la relativa normativa di esecuzione sarebbero state applicate nel corso del 2014.

(19) I livelli delle tariffe regolamentate piene e i diritti regolamentati di accesso alla rete venivano stabiliti preventivamente per tutto l'anno, di solito prima della fine dell'anno n — 1, ma potevano subire degli adeguamenti nel corso dell'anno ([8]). Tuttavia, l'incremento annuo delle tariffe prevedeva un tetto massimo ([9]). In teoria, le tariffe e i diritti venivano stabiliti in base a stime, al fine di garantire che i ricavi regolamentati derivanti dalla loro applicazione fossero sufficienti a coprire i costi regolamentati del sistema di energia elettrica. In questi costi regolamentati del sistema rientravano nel 2005 i costi di fornitura di energia a tariffe piene, i costi legati all'acquisto di energia a regimi speciali (fonti rinnovabili, cogenerazione ecc.), i costi di trasporto e distribuzione, le misure di gestione della domanda, i costi aggiuntivi di generazione di energia elettrica nelle isole spagnole, gli aiuti all'industria carboniera, i deficit degli anni precedenti ecc.

(20) Nel regime regolamentato in Spagna, i distributori erano e continuano a essere i principali intermediari finanziari del sistema. Gestivano tutti i ricavi del sistema delle tariffe regolamentate, ossia i diritti di accesso alla rete e i ricavi dalle tariffe piene. Tali ricavi, denominati collettivamente ricavi liquidabili («*ingresos liquidables*»), venivano utilizzati per coprire tutti i costi regolamentati del sistema. Non esistevano norme che stabilissero l'assegnazione di una determinata tipologia di ricavi o una parte di questi a una categoria specifica di costi o a parte di essi. Questa situazione ha fatto sì che i ricavi derivanti, ad esempio, dai diritti di accesso alla rete non venissero stanziati totalmente o parzialmente per finanziare, ad esempio, le sovvenzioni a favore dell'energia elettrica derivante da fonti rinnovabili o generata nei territori insulari spagnoli.

(21) La liquidazione dei conti avveniva nell'ambito di una procedura di liquidazione realizzata sotto il controllo diretto dell'organo di regolamentazione spagnolo, la *Comisión Nacional de Energía* (CNE). Anche la remunerazione dei distributori (per le attività connesse alla semplice distribuzione) proveniva, dai ricavi liquidabili, dopo aver dedotto tutti gli altri costi.

Prezzi dei distributori e fornitori a confronto

(22) Nel 2005 erano pertanto attive due categorie di operatori sul mercato al dettaglio dell'energia elettrica in Spagna: i distributori, obbligati a vendere a tariffe regolamentate, e i fornitori, che vendevano a condizioni negoziate liberamente. Per ragioni storiche, in Spagna i distributori fanno parte di gruppi integrati verticalmente (operatori storici) che hanno tradizionalmente gestiscono le reti di distribuzione in determinate zone geografiche e che si sono trasformati solo a seguito di fusioni e consolidamenti del passato. Sul mercato regolamentato, i distributori applicavano tariffe piene che non operavano distinzione alcuna tra i costi sostenuti per l'acquisto di energia elettrica e quelli derivanti dall'accesso alla rete.

(23) I fornitori possono appartenere a gruppi integrati verticalmente (che normalmente possiedono separate divisioni per la generazione, la distribuzione e la fornitura) o essere nuovi operatori sul mercato. Spesso, i nuovi operatori non hanno capacità di generazione e operano esclusivamente sul mercato al dettaglio. Céntrica è uno di questi nuovi operatori. Sul mercato libero, i fornitori applicavano prezzi che dovevano coprire il diritto di accesso alla rete (da pagare ai distributori), i costi di approvvigionamento energetico (costi di acquisto sul mercato all'ingrosso o costi per la generazione in proprio, nel caso delle imprese integrate verticalmente) e un «margine di commercializzazione», che copriva altri costi (costi di commercializzazione, sistemi informatici, fatturazione ecc.) e una remunerazione del capitale investito.

([7]) Regio decreto 2392/2004, del 30 dicembre, che stabilisce la tariffa dell'energia elettrica per il 2005, BOE n. 315, pag. 42766, allegato I.

([8]) Ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, della LSE, in linea di principio, le tariffe dell'energia elettrica dovevano essere stabilite una volta all'anno, ma potevano subire degli adeguamenti nel corso dell'anno.

([9]) Ai sensi dell'articolo 8 del regio decreto 1432/2002, la tariffa media non poteva aumentare più dell'1,4 % (da un anno all'altro), mentre le singole tariffe potevano solo subire un aumento percentuale pari all'incremento della tariffa media: + 0,60 % (2 % in totale).

(24) Nel 2005 la coesistenza del mercato libero e di quello regolamentato e, nello specifico, la possibilità concessa agli utenti finali di passare liberamente da uno all'altro, implicava che le tariffe regolamentate fungessero da riferimento di prezzo, o da massimale di fatto dei prezzi del mercato libero. Per questo motivo, un fornitore poteva operare in maniera redditizia su un determinato segmento del mercato solo se esisteva un margine di commercializzazione positivo, ossia una certa differenza tra il prezzo al dettaglio — in questo caso, la tariffa regolamentata, a cui aveva diritto il cliente — e i costi generali sostenuti per prestare il servizio ai clienti.

Il deficit tariffario del 2005

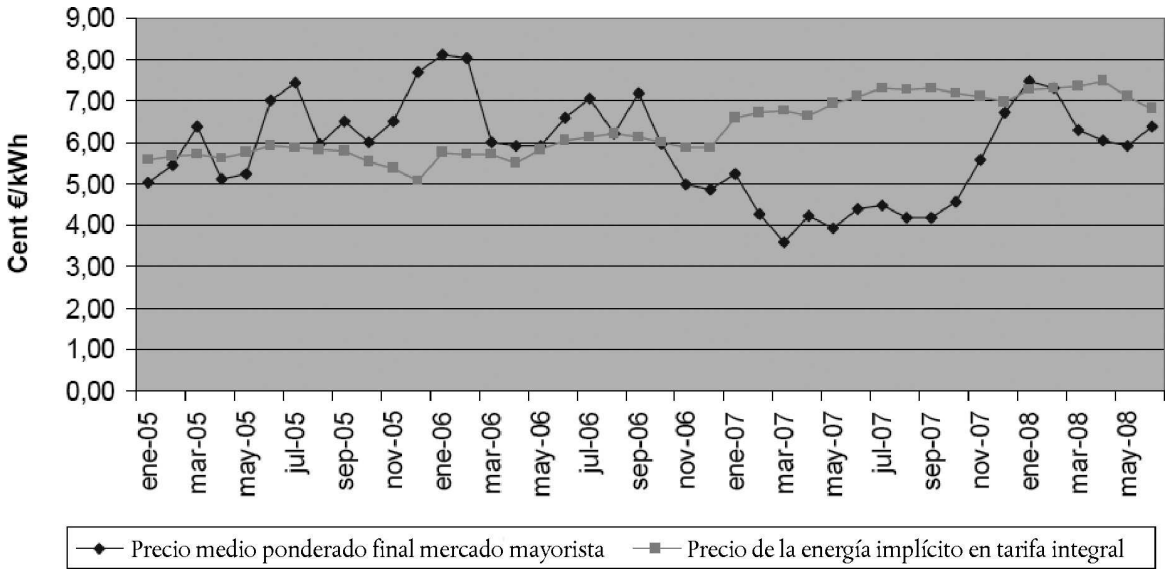
(25) Nel 2005 il livello stabilito per le tariffe regolamentate e i diritti di accesso alla rete non hanno generato ricavi tali da permettere al sistema di recuperare tutti i costi regolamentati, documentati posteriormente, corrispondenti all'intero anno. La procedura finale di liquidazione relativa al 2005, realizzata dalla CNE a fine anno, ha registrato un deficit di 3 811 milioni di EUR. Non era la prima volta che la procedura di liquidazione registrava un deficit, ma la portata del disavanzo del 2005 non aveva precedenti. Deficit meno consistenti erano già stati registrati nel 2000, 2001 e 2002.

(26) Tra l'altro, il governo ha sottovalutato i costi effettivi legati all'acquisto dell'energia elettrica. Infatti, mentre il consumo di energia elettrica da parte degli utenti finali del mercato regolamentato e di quello liberalizzato ha seguito nel 2005 un andamento più o meno in linea con le previsioni del dicembre 2004, gli incrementi imprevisti di prezzi durante l'anno hanno portato i prezzi all'ingrosso a 62,4 EUR/MWh nel 2005, rispetto alla tariffa pari a 35,61 EUR/MWh del 2004. Di conseguenza, il prezzo medio all'ingrosso nel 2005 è stato di 59,47 EUR/MWh. Tra le cause di questo incremento rientrano un anno di clima estremamente secco (che ha ridotto la produzione di energia idroelettrica del 55 %), l'aumento dei prezzi del petrolio, l'impatto del prezzo di mercato delle quote di emissione di CO_2 ricevute gratuitamente dal sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione, nonché un aumento della domanda di energia superiore alla crescita del PIL.

(27) La *Comisión Nacional de Energía*, l'organo incaricato della regolamentazione in Spagna, ha segnalato che, in media, le tariffe piene del 2005 non riflettevano i costi di fornitura e, nello specifico, il costo di acquisto dell'energia elettrica sul mercato all'ingrosso. In particolare, come si evince dal grafico riportato qui di seguito, solamente nei cinque mesi compresi tra gennaio e febbraio 2005 e tra aprile e giugno 2005, i prezzi impliciti nelle tariffe medie regolamentate piene erano inferiori ai prezzi medi del mercato all'ingrosso dell'energia elettrica. Per contro, la situazione si è invertita tra ottobre 2006 e dicembre 2007: durante questi quattordici mesi i prezzi medi all'ingrosso sono scesi drasticamente al di sotto dei prezzi impliciti dell'energia elettrica a tariffe medie regolamentate piene, un calo di gran lunga superiore alla differenza osservata nei sette mesi del 2005, quando i prezzi all'ingrosso sono stati superiori a quelli impliciti a tariffe piene.

Grafico 1

Prezzo medio ponderato all'ingrosso e prezzo implicito dell'energia elettrica a tariffa piena



Fonte: CNE — Relazione sull'evoluzione della concorrenza nei mercati del gas e dell'energia elettrica. Periodo 2005-2007, pag. 84.

(28) Un altro fattore che ha contribuito in maniera significativa ad aumentare i costi generali del sistema è stato il livello elevato degli aiuti destinati alla generazione di energie rinnovabili. Nello specifico, i produttori di energie rinnovabili potevano decidere se partecipare direttamente al mercato all'ingrosso dell'energia elettrica, noto come «pool». Nel 2005, tale possibilità risultava particolarmente allettante, tanto che un numero di produttori di energie rinnovabili superiore alle previsioni ha partecipato al pool, aumentando i costi del sistema. Inoltre, gli aiuti diretti ai costi dell'energia elettrica prodotta in regime speciale (energie rinnovabili, cogenerazione) non venduta al «pool», iscritti come costi regolamentati nei conti, hanno raggiunto i 2 701 milioni di EUR nel 2005, un incremento del 5,75 % rispetto al 2004. A titolo di esempio, i costi di trasporto e distribuzione del sistema ammontavano a 4 142 milioni di EUR nel 2004, 4 410 milioni di EUR nel 2005 e 4 567 milioni di EUR nel 2006.

Meccanismo adottato per prefinanziare il deficit

(29) L'accumulo del deficit non è passato inosservato. Già nel marzo 2005, quando era emerso che si stava generando un deficit tariffario, le autorità spagnole hanno disposto, con l'articolo 24 del regio decreto-legge 5/2005 ([10]), che a stanziare i fondi necessari a coprire la forbice tra costi e ricavi del sistema di energia elettrica fossero le cinque principali «imprese del settore energetico con crediti commerciali», che erano quelli a cui spettava il diritto di ricevere una compensazione dei costi non recuperabili ([11]), secondo le seguenti percentuali:

— Iberdrola, SA: 35,01 %,

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

— Hidroeléctrica del Cantábrico SA: 6,08 %,

— Endesa, SA: 44,16 %,

— Elcogás, SA: 1,91 %

(30) Il saldo negativo nel conto dei costi non recuperabili avrebbe generato crediti commerciali, consistenti nel diritto spettante alle imprese di ottenere ricavi dai consumatori di energia elettrica nel futuro. Le imprese fornitrici potevano cartolarizzare tali crediti e venderli sul mercato. Tali società, ad eccezione di Elcogás SA, sono imprese madri di enti integrati verticalmente che, di norma, operano nel settore della generazione di energia elettrica, nonché in quello della distribuzione mediante divisioni di distribuzione. Ai sensi dell'articolo 24 del regio decreto-legge 5/2005, i motivi e i criteri alla base della designazione di queste cinque imprese per il prefinanziamento del deficit tariffario del 2005 — e non di altre imprese che operano sul mercato dell'energia elettrica spagnolo — sembrano legati al loro diritto di ricevere compensazioni per i costi non recuperabili e non, ad esempio, per la loro attività nel settore della distribuzione. Elcogás SA, infatti, è stata e continua a essere un'impresa attiva esclusivamente nel settore della generazione di energia elettrica ([12]). Al tempo stesso, per finanziare il deficit del sistema dell'energia elettrica negli anni successivi, la Spagna ha designato l'impresa madre dell'ente (ad esempio, Endesa S. A Iberdrola SA) o la sua divisione responsabile della generazione (Endesa Generación SA Iberdrola Generación SA nel regio decreto-legge 6/2009), ma non ha mai coinvolto la divisione di distribuzione (ossia, Endesa Distribución Eléctrica, S.L, filiale di piena proprietà incaricata della distribuzione dell'energia elettrica nell'ambito del sistema di tariffe regolamentate nel 2005).

(31) Nel giugno 2006 le autorità spagnole hanno adottato una decisione in merito alle modalità di recupero del deficit del 2005 dai consumatori di energia elettrica tramite le tariffe regolamentate. Con il regio decreto 809/2006 ([13]), le autorità spagnole hanno disposto che fossero i consumatori a pagare il deficit del 2005 (o, più precisamente, i crediti commerciali concessi alle imprese fornitrici) nel corso di quattordici anni e mezzo, mediante una maggiorazione speciale applicata sia alle tariffe piene che a quelle di accesso. Tale maggiorazione, calcolata come importo annuo necessario a recuperare in maniera lineare il valore anno netto del deficit del 2005 nel corso dei 14,5 anni, è stata fissata all'1,378 % della tariffa piena e al 3,975 % della tariffa di accesso per il 2006. Il tasso di interesse applicabile era l'Euribor a tre mesi.

([10]) Regio decreto-legge 5/2005, dell'11 marzo 2005, in materia di riforme urgenti destinate a stimolare la produttività e migliorare la contrattazione pubblica. BOE 62 del 14.3.2005, pag. 8832.

([11]) I costi non recuperabili sono le perdite subite dai fornitori storici di energia elettrica a seguito degli investimenti non recuperabili realizzati prima della liberalizzazione. La Commissione ha autorizzato la concessione di un aiuto compensatorio atto a coprire le summenzionate perdite in linea con i criteri stabiliti nella metodologia relativa ai costi non recuperabili (Comunicazione della Commissione sulla metodologia per l'analisi degli aiuti di Stato connessi ai costi non recuperabili) con lettera SG (2001) D/290869 del 6 agosto 2001. Con decisione SG (2001) D/290553 del 25 luglio 2001 nel caso NN 49/99, la Commissione ha autorizzato la Spagna a concedere, fino al 2008, una compensazione per i costi non recuperabili destinata alle stesse imprese incaricate di prefinanziare il deficit nel 2005.

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

([13]) Prima disposizione integrativa del regio decreto 809/2006, del 30 giugno 2006, che rivede la tariffa dell'energia elettrica a partire dal 1º luglio del 2006. BOE 156 dell'1.7.2006.

(32) Tale maggiorazione è stata considerata al pari di un «contributo con destinazione specifica». Le autorità spagnole hanno disposto che le entrate provenienti dal contributo per il finanziamento del deficit del 2005 venissero accumulate nel conto di deposito gestito dalla CNE. La CNE si sarebbe poi occupata di trasferire i fondi ai titolari dei crediti commerciali, ossia, alle imprese produttrici di energia che hanno finanziato il deficit o agli enti che avessero eventualmente comprato i crediti commerciali, a seconda della quota del deficit finanziata da ciascuno di essi.

Effetti del deficit tariffario sul mercato spagnolo

(33) Nel 2005 il mercato libero soddisfaceva il 37,49 % della domanda di energia elettrica in Spagna. Tale percentuale corrispondeva a un numero relativamente ridotto di consumatori, dal momento che solo l'8,5 % dei consumatori acquistava energia elettrica sul mercato libero, mentre il 91,5 % era ancora soggetto alle tariffe regolamentate (rispetto al 97 % del 2004). I clienti di alta tensione (soprattutto clienti industriali) rappresentavano il gruppo principale presente sul mercato libero, dato che il 38,9 % di questi si era avvalso dell'opzione di scelta e i loro acquisti rappresentavano, nel 2005, il 29 % del consumo totale di energia elettrica nella Spagna continentale. La maggior parte delle famiglie e dei consumatori di bassa tensione, che potevano scegliere il mercato libero a partire dal 2003 ([14]), hanno conservato le tariffe regolamentate, nonostante una parte significativa di questi avesse scelto il mercato libero nel 2005. Al 31 dicembre del 2005, il mercato libero contava più di due milioni di consumatori (rispetto a 1,3 milioni nel 2004).

(34) Tuttavia, il vantaggio medio di prezzo che offrivano le tariffe regolamentate nel 2005 deve essere interpretato in parallelo con il ritorno dei consumatori al mercato regolamentato, sebbene con un certo ritardo. Come si evince dalla tabella 2, il numero di consumatori serviti dal mercato libero è aumentato nel corso dell'intero 2005, ma ha subito un calo nel 2006, pertanto la percentuale (8,15 %) al livello già raggiunto nel primo semestre del 2005. Analogamente, la riduzione della quantità di energia elettrica fornita dal mercato libero agli utenti finali registrata nel dicembre del 2004 è proseguita nel primo semestre del 2005 e, anche se ha subito una battuta d'arresto significativa tra giugno e settembre del 2005, è proseguita nel dicembre del 2005 e durante tutto il 2006.

Tabella 2

Quota di centri di fornitura e energia elettrica sul mercato libero (espressa in percentuale sul mercato totale) 2004-2006.

Energia elettrica	2004				2005				2006			
	Mar	Giu	Set	Dic	Mar	Giu	Set	Dic	Mar	Giu	Set	Dic
in percentuale di centri di fornitura	1,53	2,82	4,21	5,73	7,42	9,42	10,37	10,66	10,20	9,28	8,86	8,15
in percentuale di energia elettrica	29,30	33,60	36,19	33,57	33,15	35,34	41,39	37,41	29,38	27,10	25,74	24,87

Fonte: Relazione della CNE, «Nota informativa sulle forniture di energia elettrica e gas naturale sui mercati liberalizzati, aggiornamento del 31 dicembre 2006».

(35) Sebbene le ricadute delle perdite subite dai fornitori avessero iniziato a farsi sentire a metà 2005, quando i prezzi all'ingrosso avevano cominciato ad aumentare considerevolmente, i contratti di fornitura non potevano essere risolti immediatamente. Per questo motivo, i fornitori del mercato libero, nello specifico quelli che non avevano capacità di generazione, ma che dovevano acquistare energia elettrica sul mercato all'ingrosso, si sono visti obbligati a scegliere se presentare offerte a condizioni di mercato libero equivalenti alle tariffe regolamentate, nonostante il rischio di perdite, oppure se applicare prezzi superiori che rispecchiassero i costi effettivi di acquisto, perdendo così una quota di mercato.

DECISIONE DI AVVIARE IL PROCEDIMENTO PREVISTO DALL'ARTICOLO 108, PARAGRAFO 2, DEL TFUE

(36) La decisione della Commissione di avviare il procedimento d'indagine formale si è basata su diversi motivi riportati qui di seguito:

([14]) La Spagna ha liberalizzato il mercato al dettaglio dell'energia elettrica prima di quanto previsto nelle direttive sull'energia elettrica del 1996 e 2003, che stabilivano un calendario di liberalizzazione tra il 1999 e il 2004 per gli utenti finali commerciali (a partire da quelli più grandi) e rendevano obbligatoria la liberalizzazione del segmento domestico solo a partire dal 1º luglio del 2007.

(37) La decisione ha confrontato le tariffe regolamentate pagate dalle diverse categorie di utenti finali con i prezzi stimati che questi ultimi avrebbero dovuto pagare sul mercato libero in assenza di tali tariffe e ha rilevato che sembrava esistere un vantaggio a favore della maggior parte delle categorie di utenti. Il presunto aiuto a favore degli utenti finali è oggetto di una decisione indipendente sul caso SA.21817 — Tariffe dell'energia elettrica regolamentate: consumatori.

(38) Per quanto riguarda i distributori, la decisione di avvio ha segnalato che, dal momento che incoraggiava gli utenti finali a rientrare sul mercato regolamentato, il sistema avrebbe potuto avvantaggiare i distributori, che sembrerebbero aver guadagnato con un margine di profitto garantito sulle loro attività regolamentate. Tale vantaggio sembrava essere stato concesso selettivamente ai distributori, in quanto unici operatori del mercato a cui era concesso vendere energia elettrica a tariffe regolamentate.

(39) La decisione stabiliva altresì che il sistema implicava un trasferimento di risorse statali, dato che la maggiorazione sul prezzo utilizzato per rimborsare il deficit costituisce un tributo parafiscale, le cui entrate passano attraverso l'ente regolatore CNE (organismo pubblico) prima di essere canalizzate verso i beneficiari finali. La decisione ha concluso che, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia in merito a tale questione, tali fondi dovevano essere considerati risorse statali.

(40) Considerando che sia gli utenti finali che i distributori operano su mercati generalmente aperti alla concorrenza e al commercio all'interno dell'Unione, nella decisione di avvio la Commissione è giunta alla conclusione che venivano soddisfatti tutti i criteri previsti nell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE e che la misura rappresentava un aiuto di Stato a favore degli utenti finali e dei distributori.

(41) Dopo aver osservato che nessuna delle clausole di esenzione di cui all'articolo 107 TFUE appariva applicabile, la decisione di avvio considerava se la fornitura di energia elettrica alle tariffe regolamentate potesse essere considerata un servizio d'interesse economico generale (SIEG) e, in quanto tale, godere dell'esenzione prevista nell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE. La decisione di avvio stabiliva che il margine di discrezione degli Stati membri per stabilire obblighi del servizio pubblico nel settore dell'energia elettrica fosse limitato dalle disposizioni della direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE ([15]) (in appresso, la «direttiva sull'energia elettrica»). Tale direttiva prevede che gli Stati membri devono stabilire un obbligo di servizio universale (incluso, nello specifico, il diritto di ricevere fornitura a prezzi ragionevoli), esclusivamente per le famiglie e le piccole imprese ([16]). La decisione concludeva che, ai sensi della direttiva sull'energia elettrica, la fornitura di energia elettrica a tariffe regolamentate alle medie e grandi imprese non potesse essere considerata un SIEG a tutti gli effetti.

(42) La Commissione ha quindi espresso serie perplessità in merito alla possibilità di considerare compatibili con il mercato interno gli elementi di aiuto inclusi nelle tariffe regolamentate applicate alle imprese diverse dalle piccole imprese e ai distributori.

OSSERVAZIONI DELLE PARTI INTERESSATE

(43) All'invito della Commissione a presentare osservazioni sulla decisione di avviare l'indagine in maniera approfondita hanno risposto numerosi grandi consumatori industriali, distributori, fornitori indipendenti e governi delle comunità autonome spagnole. Di seguito si riassumono esclusivamente le osservazioni relative al presunto aiuto di Stato concesso ai distributori.

OSSERVAZIONI DEI FORNITORI INDIPENDENTI

(44) Sono pervenute osservazioni da parte di Céntrica e della ACIE, *l'Asociación de Comercializadores Independientes de Energía*, le cui argomentazioni e conclusioni in gran parte equivalenti, vengono esaminate congiuntamente.

(45) Il principale elemento messo in luce nelle osservazioni di Céntrica è il presunto aiuto di Stato concesso ai distributori di energia elettrica. Céntrica sostiene che il costo medio di acquisto dell'energia elettrica sul mercato all'ingrosso nel 2005 era superiore di circa 70 % rispetto alla previsione del costo medio di acquisto incluso nelle tariffe piene stabilite dal governo con il regio decreto 2329/2004.

([15]) GU L 176 del 15.7.2003, pag. 37.

([16]) L'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva sull'energia elettrica prevede quanto segue: «Gli Stati membri provvedono affinché tutti i clienti civili e, se gli Stati membri lo ritengono necessario, le piccole imprese (vale a dire aventi meno di 50 dipendenti e un fatturato annuo o un totale di bilancio non superiore a 10 milioni di EUR) usufruiscano nel rispettivo territorio del servizio universale, cioè del diritto alla fornitura di energia elettrica di una quantità specifica a prezzi ragionevoli, facilmente e chiaramente comparabili e trasparenti. Per garantire la fornitura del servizio universale, gli Stati membri possono designare un fornitore di ultima istanza».

(46) A causa di tale divario tra le previsioni e i costi effettivi, i ricavi del sistema non sono stati sufficienti a coprire i costi, soprattutto perché il prezzo che i distributori pagavano per acquistare energia elettrica era superiore al prezzo regolamentato a cui dovevano venderla. Così, i distributori hanno registrato un deficit nei loro conti. Tuttavia, a causa del meccanismo adottato dalle autorità spagnole per sanare il deficit di ricavi (che consisteva nel richiedere ai produttori di energia che soddisfacevano i requisiti di prefinanziare il deficit in cambio di un diritto al rimborso successivo), i conti dei distributori si sono mantenuti in equilibrio e le loro perdite sono state compensate di fatto dallo Stato.

(47) I fornitori del mercato libero hanno ricevuto un trattamento diverso, nonostante avessero subito perdite analoghe. Secondo Céntrica e la ACIE, i fornitori del mercato libero avevano costi di acquisto simili a quelli dei distributori ([17]). Erano inoltre obbligati, di fatto, ad adeguarsi al livello della tariffa piena stabilito dal governo per ogni categoria di cliente, perché altrimenti non avrebbero attratto nuovi clienti e avrebbero perso i clienti già esistenti. Nello specifico, la ACIE indica che, all'inizio del 2005, i propri membri avevano stipulato contratti basati sulle previsioni governative dei prezzi all'ingrosso, che in seguito hanno dovuto rispettare, nonostante non fossero redditizi. Questa situazione ha fatto sì che i fornitori indipendenti subissero delle perdite. Céntrica ritiene di aver subito nel 2005 perdite pari a 10 milioni di EUR. Secondo la ACIE, diversi fornitori, tra cui Comercial, Electranorte, CYD Energía e RWE, sono stati obbligati a uscire dal mercato.

(48) Secondo la ACIE e Céntrica, la compensazione delle perdite dei distributori ha falsato la concorrenza, ha generato discriminazione nei confronti dei fornitori indipendenti e deve essere considerata un aiuto di Stato. Oltre a sostenere che la compensazione delle perdite rappresenta un vantaggio di per sé, Céntrica ha affermato che gli operatori storici del mercato (imprese integrate verticalmente) potevano conservare la propria quota di mercato ed evitare perdite incoraggiando i clienti a trasferirsi dalle proprie divisioni di fornitura, che registravano perdite, alle proprie divisioni di distribuzione che, se del caso, avrebbero ricevuto una compensazione.

(49) Secondo la ACIE e Céntrica, il vantaggio per le imprese già consolidate era «specifico», ossia, selettivo, dal momento che il meccanismo di finanziamento e compensazione avvantaggiava nello specifico i distributori mediante la concessione di un vantaggio finanziario e competitivo sui fornitori del mercato libero. Céntrica sosteneva che la distinzione tra distributori e fornitori del mercato libero era esclusivamente formale, dal momento che entrambe le categorie erano in concorrenza tra loro sullo stesso mercato (la vendita di energia elettrica al dettaglio), su entrambe incidevano le tariffe piene (perché imposte legalmente o perché fungevano di fatto da tetto sui prezzi di mercato), entrambe acquistavano energia elettrica allo stesso prezzo e subivano le stesse perdite.

(50) Secondo Céntrica, il trattamento preferenziale riservato ai distributori non era giustificato da alcun motivo logico o connesso alla struttura del sistema dell'energia elettrica né poteva essere considerato una compensazione per un servizio d'interesse economico generale. Céntrica sostiene che il sistema ha violato la direttiva sull'energia elettrica, non solo per il carattere discriminatorio del regime di deficit, ma anche per aver privato i consumatori del diritto di disporre di prezzi e tariffe trasparenti ([18]). Dal momento che la corresponsione di una parte del prezzo da pagare per l'energia elettrica nel 2005 è stata prorogata negli anni successivi, i prezzi finali applicati risultavano opachi per i consumatori.

(51) Céntrica sostiene che il vantaggio selettivo concesso dalle disposizioni sul deficit avvantaggiava non solo i distributori ma anche le imprese integrate verticalmente a cui appartenevano questi ultimi. Secondo Céntrica, un gruppo integrato verticalmente deve essere considerato un'unica impresa ai fini dell'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato. Céntrica ritiene che il sistema spagnolo consentiva alle imprese produttrici di aumentare i prezzi sul mercato all'ingrosso, continuando a ottenere profitti. In queste circostanze, era nell'interesse dei gruppi mantenere la quota di mercato di cui disponevano le loro divisioni di distribuzione. Ne consegue che anche i gruppi integrati verticalmente dovevano essere considerati beneficiari di aiuto di Stato.

OSSERVAZIONI DEI DISTRIBUTORI

(52) Sono pervenute osservazioni di UNESA (l'associazione che rappresenta i distributori), Iberdrola Distribución, Unión Fenosa Distribución, Enel Viesgo Distribución e Endesa Distribución, i cui commenti, in gran parte equivalenti, vengono esaminati congiuntamente.

(53) I distributori (rappresentati da UNESA) distinguono da una parte la semplice distribuzione e le attività di gestione commerciale, che considerano un SIEG e, dall'altra, la fornitura a tariffe regolamentate, che ritengono non implichi aiuto di Stato, visto che non dà luogo a un vantaggio finanziario.

([17]) I fornitori acquistavano energia elettrica anche sul mercato all'ingrosso (il «pool») e, anche se in teoria avrebbero potuto stipulare contratti bilaterali con i produttori di energia, in realtà non esisteva alcun incentivo affinché tali produttori (in maggioranza gruppi integrati verticalmente) agissero in questo senso.

([18]) Cfr. allegato A, lettere b) e c), della direttiva sull'energia elettrica.

(54) I distributori ricordano che il contesto giuridico in cui fornitori e distributori esercitavano le loro rispettive attività era molto diverso, dato che questi ultimi erano obbligati ad acquistare energia elettrica per la fornitura a tariffe regolamentate in modo specifico (dal «pool» o dai produttori a «regime speciale»), mentre i fornitori potevano negoziare liberamente i propri prezzi. I distributori non potevano rifiutare di fornire energia elettrica ai clienti regolamentati né attrarre altri clienti oltre a quelli che sceglievano le tariffe regolamentate. I distributori non potevano neanche offrire servizi aggiuntivi, mentre i fornitori potevano stabilire le proprie condizioni di fornitura.

(55) Nella tabella che segue si riassumono le differenze tra i fornitori del mercato libero e i distributori relativamente alla vendita di energia elettrica al dettaglio ([19]):

	Obbligo di fornitura	Mercato potenziale	Acquisti di energia
Fornitori	No	Tutti gli utenti spagnoli	Qualsiasi meccanismo
Distributori	Sì	Esclusivamente utenti connessi alle loro reti	Attraverso il «pool» o da produttori a regime speciale
	Prezzo di acquisto all'ingrosso	Prezzo di vendita	Margine di profitto
Fornitori	Libero	Libero	Margine sulle vendite
Distributori	Prezzo del «pool» o del «regime speciale» regolamentato	Tariffe regolamentate	Senza margine di profitto

(56) I distributori concludono pertanto che, alla luce del diverso contesto giuridico e fattuale, i fornitori del mercato libero non erano in concorrenza con i distributori, ma con le tariffe regolamentate, che fungevano da prezzo di riferimento sul mercato.

(57) I distributori sostengono che l'attività di fornitura di energia elettrica a tariffa non determinava alcun profitto né vantaggio nei loro confronti. Mentre la remunerazione dei distributori derivante dalla semplice distribuzione e dalla gestione commerciale includeva un margine di profitto volto a remunerare il capitale investito, per fornire energia elettrica a tariffe regolamentate i distributori ottenevano solamente un rimborso dei costi sostenuti" senza alcun margine di profitto. Nello specifico, i costi «riconosciuti» a un distributore si basavano sul prezzo medio ponderato pagato per l'energia elettrica nel periodo di riferimento. In determinate circostanze, tali costi riconosciuti potevano essere inferiori ai costi effettivi totali sostenuti da un distributore. Quando le attività di vendita regolamentata generavano un'eccedenza, tali fondi non andavano a finire ai distributori, ma, durante la procedura di liquidazione, venivano destinati al finanziamento di altri costi generali del sistema. L'importo riconosciuto dallo Stato era pari alla differenza tra il prezzo medio ponderato degli acquisti di energia elettrica, moltiplicata per la quantità di energia trasferita a ogni distributore, previa correzione delle perdite ordinarie.

(58) I distributori sostengono inoltre di non aver ottenuto alcun vantaggio finanziario, né diretto né indiretto, dal ritorno dei clienti, che prima avevano optato per il mercato libero alle tariffe regolamentate, dato che la loro remunerazione per la semplice distribuzione e gestione commerciale era totalmente indipendente dal numero di clienti che pagavano tariffe regolamentate o dalla quantità di energia elettrica venduta a tali tariffe.

— In primo luogo, come già segnalato, la remunerazione per la fornitura a tariffe regolamentate era unicamente un rimborso dei costi.

— In secondo luogo, la remunerazione per la semplice distribuzione era anch'essa indipendente dal numero di clienti che pagavano tariffe regolamentate, dato che si basava sul volume di «energia trasferita», che includeva tutta l'energia elettrica trasferita dai distributori nella rete, indipendentemente dal fatto che tale energia fosse venduta a tariffe regolamentate o a prezzi del mercato libero.

([19]) *Fonte:* Osservazioni di Iberdrola del 26 aprile 2007.

— In terzo luogo, la remunerazione per le attività di gestione commerciale era anch'essa indipendente dal numero di clienti che pagavano tariffe regolamentate, dal momento che la legge prevedeva pagamenti basati sul numero di contratti stipulati (sia per le tariffe di acceso che per quelle regolamentate) e non era pertanto legata al numero di clienti che pagavano tariffe regolamentate. In ogni caso, i distributori dovevano gestire le richieste di tutti i clienti, come i cambiamenti nel tipo di connessione, contratti, fatturazioni delle tariffe di accesso, lettura dei contatori ecc., senza considerare la tipologia di fornitura.

(59) I distributori giungono quindi alla conclusione che la «compensazione» che hanno ricevuto per la fornitura a tariffe regolamentate deve essere considerata piuttosto come rimborso degli importi che dovevano pagare anticipatamente ai sensi della legge o come risarcimento danni.

(60) Nello specifico, Iberdrola sostiene che non sarebbe corretto da un punto di vista giuridico né economico imputare il deficit ai distributori. I costi sostenuti per l'acquisto di energia elettrica per il mercato regolamentato erano imputabili al sistema dell'energia elettrica, non ai distributori, che agivano come semplici esecutori di disposizioni legali. I ricavi derivanti dalle vendite a prezzi regolamentati non sono mai stati di proprietà dei distributori, ma appartenevano al sistema dell'energia elettrica nel suo insieme e pertanto il sistema deve essere considerato il «venditore» di energia elettrica a prezzi regolamentati. In un sistema così regolamentato come quello spagnolo, sarebbe poco sensato, secondo Iberdrola, imputare ai distributori gli squilibri finanziari causati dalla struttura di regolamentazione o dagli errori nelle previsioni dei costi futuri di energia elettrica.

(61) Iberdrola segnala inoltre che i distributori non hanno conservato i ricavi della maggiorazione che, in quanto contributo con destinazione specifica, sono stati trasferiti immediatamente al conto di deposito aperto dalla CNE e trasmessi ai produttori di energia elettrica che hanno prefinanziato il deficit.

OSSERVAZIONI DEL PRINCIPATO DELLE ASTURIE

(62) Le osservazioni del Principato delle Asturie sono analoghe a quelle presentate dal governo spagnolo, per cui è opportuno fare riferimento a queste ultime.

OSSERVAZIONI DELLA SPAGNA

(63) La Spagna ritiene che il sistema delle tariffe regolamentate nel 2005 non implicasse aiuti né per gli utenti finali né per i distributori. Nello specifico, per quanto riguarda i distributori, la Spagna ritiene che la compensazione che hanno ricevuto fosse in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia nella causa Altmark e pertanto non rappresentasse un aiuto di Stato.

ESISTENZA DI AIUTO DI STATO

NON ESISTE ALCUN VINCOLO CAUSALE TRA LE MISURE STATALI E IL DEFICIT E QUEST'ULTIMO NON È IMPUTABILE ALLO STATO

(64) La Spagna ritiene che il deficit non sia imputabile allo Stato perché è stato causato da circostanze esterne imprevedibili e non dall'intenzione deliberata dello Stato di sovvenzionare determinate attività.

(65) La Spagna sostiene che la legislazione dell'Unione in vigore nel 2005 non impediva la fornitura di energia elettrica a tariffe regolamentate stabilite dallo Stato. Di conseguenza, la regolamentazione statale era legalmente valida in quanto espressione della sovranità nazionale. Una di queste prerogative sovrane consiste nel determinare le tariffe in modo che i costi stimati riescano a soddisfare la domanda prevista.

(66) I distributori ricevevano fondi mediante le tariffe piene e quelle di accesso e trasferivano successivamente su conti speciali una parte di questi ricavi (secondo le percentuali stabilite nel decreto annuale sulle tariffe). In un secondo momento, detraevano gli acquisti di energia elettrica effettuati dal «pool» e dai produttori a «regime speciale». Se i ricavi delle tariffe piene e di accesso non coprivano il costo delle attività regolamentate, si generava un deficit tariffario.

(67) La Spagna sostiene che il deficit del 2005 è stato generato da una differenza tra le previsioni governative dei prezzi all'ingrosso dell'energia elettrica e i prezzi effettivi registrati nel «pool». I prezzi del 2005 sono stati eccezionalmente alti per cause imprevedibili assimilabili alla forza maggiore (cfr. punto 26).

(68) Dal momento che l'evento che ha provocato il presunto aiuto sarebbe un'evoluzione dei prezzi all'ingrosso superiore alle previsioni, il presunto vantaggio non potrebbe imputarsi a uno strumento giuridico. Pur supponendo che tale vantaggio sia esistito, sarebbe stato causato da circostanze estranee alle intenzioni dello Stato. L'esistenza di un caso di forza maggiore, secondo la Spagna, rompe il vincolo causale tra la decisione amministrativa che fissava le tariffe e il vantaggio competitivo che avrebbe dato luogo a un aiuto di Stato. Pur supponendo che fosse soddisfatto il requisito oggettivo del vincolo causale, sarebbe venuto meno il requisito soggettivo dell'intenzionalità (imputabilità) da parte dello Stato.

ASSENZA DI FONDI STATALI

(69) La Spagna sostiene che le tariffe non prevedevano l'utilizzo di fondi pubblici. In primo luogo, la Spagna afferma che, a tal riguardo, la maggiorazione non è un «onere» nell'accezione della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di oneri parafiscali, poiché non viene riscosso dallo Stato né corrisponde a un prelievo fiscale. Secondo la Spagna, la maggiorazione è una parte integrante della tariffa e ne ha lo stesso carattere. La tariffa è quindi un prezzo privato.

(70) In secondo luogo, i fondi non vengono riscossi dallo Stato né vengono destinati a un fondo indicato da quest'ultimo. Sono i distributori ad applicare le tariffe e non lo Stato; ne consegue che le tariffe sono prezzi privati che garantiscono l'equa remunerazione degli operatori (contemplata nella LSE). Non si tratta di imposte né di prezzi pubblici. Lo Stato non remunera niente poiché è il sistema a offrire una remunerazione in virtù delle forze di mercato per le attività non regolamentate e delle tariffe di accesso stabilite dallo Stato per le attività regolamentate. L'assenza di oneri per lo Stato in questo sistema non determinerebbe l'utilizzo di risorse statali, in linea con la giurisprudenza della causa Sloman Neptun ([20]). Questi fondi, inoltre, non arrivano mai alle casse dello Stato, non vengono menzionati nelle leggi finanziarie, non sono soggetti a verifiche da parte della Corte dei conti e non possono essere recuperati dai debitori con strumenti amministrativi. Ai debiti contratti con il sistema di energia elettrica non viene applicato il tasso di interesse applicabile ai debiti contratti con lo Stato.

(71) La Spagna ribadisce che questi fondi vengono gestiti dall'organo spagnolo preposto alla regolamentazione, la CNE, che svolge semplicemente il ruolo di Mediatore contabile. Secondo la Spagna, nella sua decisione sui costi spagnoli di transizione alla concorrenza del 2001 (SA NN 49/99), la Commissione aveva già stabilito che «il passaggio di fondi attraverso la CNE aveva un carattere essenzialmente contabile. I fondi trasferiti sul conto a nome della CNE non sono mai stati di proprietà di questo organo e sono stati liquidati immediatamente ai beneficiari sulla base di un importo determinato preventivamente, non modificabile da parte della CNE». Sulla base di queste considerazioni, la Commissione è giunta alla conclusione che «non era nelle condizioni di determinare se i ricavi derivanti dall'onere stabilito nel quadro del regime dei costi non recuperabili costituissero risorse statali».

(72) In terzo luogo, la Spagna contesta la conclusione della Commissione secondo cui le vendite regolamentate dei distributori venivano finanziate per mezzo di un'«imposta speciale» che tutti gli utenti finali dell'energia elettrica spagnola erano tenuti a pagare. Secondo la Spagna, i distributori non erano «finanziati dallo Stato», ma ricevevano una remunerazione ragionevole ed equa per la realizzazione di un compito imposto dalla legge e che erano obbligati a svolgere.

(73) Oltre a questo, dal momento che vendevano energia elettrica a tariffe regolamentate e compravano tale energia nel «pool» ai produttori, i distributori generavano un deficit (coperto dal meccanismo di prefinanziamento stabilito dal regio decreto-legge 5/2005), ma sono stati i produttori e non i distributori a ricevere i ricavi derivanti dalla maggiorazione applicata alla tariffa.

ASSENZA DI VANTAGGI

(74) La Spagna non condivide il parere della Commissione secondo cui le tariffe concedono un vantaggio economico ai distributori.

(75) Per quanto riguarda i distributori, la Spagna contesta la conclusione della Commissione secondo cui i sistemi tariffari garantivano un margine di profitto minimo ai distributori. La Spagna sostiene che la fornitura a tariffe regolamentate da parte dei distributori era giustificata dalla necessità di garantire un servizio d'interesse generale e che la remunerazione per le attività regolamentate era destinata esclusivamente a coprire i costi sostenuti per rispettare gli obblighi derivanti da queste attività.

([20]) Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 17 marzo 1993 nelle cause riunite C-72/91 e C-73/91, paragrafo 21: «La disciplina in questione, esaminata sia sotto il profilo delle sue finalità sia sotto quello della sua struttura generale, non è intesa a creare un vantaggio atto a costituire per lo Stato un onere supplementare».

ASSENZA DI RICADUTE SULLA CONCORRENZA E SUL COMMERCIO TRA GLI STATI MEMBRI

(76) Secondo le autorità spagnole, le disposizioni di regolamentazione applicabili alla fornitura a tariffe regolamentate non limitava la libertà di stabilimento dei fornitori di energia elettrica e non era stato riservato un trattamento preferenziale ai fornitori spagnoli rispetto a quelli degli altri Stati membri.

(77) Nel 2005 la penisola iberica aveva una capacità di interconnessione così bassa che non esisteva un vero mercato interno dell'energia elettrica. Secondo le autorità spagnole, data questa situazione di isolamento, sarebbe eccessivo concludere che la tariffa avesse delle ricadute sulla concorrenza e sul commercio tra gli Stati membri, come sostiene la Commissione.

(78) Le autorità spagnole sostengono che l'energia elettrica non veniva esportata al di fuori della Spagna e i distributori operanti nel paese non potevano vendere energia elettrica spagnola al di fuori del territorio nazionale. D'altra parte, qualsiasi impresa che avesse soddisfatto i requisiti avrebbe potuto partecipare alle attività di distribuzione nelle stesse condizioni delle imprese spagnole e godere del medesimo trattamento giuridico ed economico.

(79) Secondo la Spagna, i fornitori esercitavano invece un'attività libera e non regolamentata, caratterizzata dai relativi rischi e vantaggi. Farsi carico dei rischi implicava accettare che, in determinate condizioni imprevedibili, la loro attività al dettaglio poteva non essere redditizia. La redditività, tuttavia, sarebbe stata ripristinata non appena le tariffe lo avessero permesso o fossero venute meno tali circostanze eccezionali.

ANALISI ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CAUSA ALTMARK

(80) La Spagna afferma che, nel 2005, l'esistenza di tariffe regolamentate non era contraria alla legislazione dell'Unione, dato che il termine per la liberalizzazione del mercato per tutti i consumatori, incluse le famiglie, scadeva il 1º luglio 2007.

(81) Secondo la Spagna, la copertura dei costi sostenuti dai distributori per fornire energia elettrica a tariffe regolamentate soddisfaceva i quattro criteri della giurisprudenza nella causa Altmark e, pertanto, tale intervento non rientra nella tipologia di aiuto di Stato.

(82) In primo luogo, la fornitura di energia elettrica è un servizio d'interesse generale e lo Stato deve intervenire per evitare eventuali abusi delle posizioni dominanti derivanti dall'esistenza di un'unica rete (monopolio naturale). Ne consegue che le imprese che svolgono attività regolamentate si conformavano agli obblighi di servizio pubblico.

(83) In secondo luogo, i parametri atti a determinare le tariffe sono stati stabiliti in maniera oggettiva e trasparente. La remunerazione delle attività regolamentate era oggettiva e trasparente. Anche altre imprese dell'Unione erano riuscite ad entrare a far parte del mercato della distribuzione.

(84) In terzo luogo, i pagamenti per le attività regolamentate coprivano esclusivamente i costi sostenuti per conformarsi all'obbligo di servizio pubblico. I distributori potevano solo ottenere il rimborso dei costi derivanti dalle attività regolamentate.

(85) In quarto luogo, il complesso quadro di regolamentazione che stabilisce le tariffe e la procedura di liquidazione dimostrano che il sistema tariffario si basava su un'analisi esaustiva dei costi e delle entrate del sistema e su un'analisi della domanda di energia elettrica.

(86) Per tutti questi motivi la Spagna conclude che il sistema tariffario non rappresentava un aiuto di Stato, dato che era in linea con la giurisprudenza della causa Altmark.

VALUTAZIONE DELLA MISURA

(87) L'ambito di applicazione della presente decisione è limitato alla fornitura di energia elettrica a grandi e medie imprese da parte dei distributori a tariffe regolamentate e non include le restanti attività realizzate dai distributori, corrispondenti alla semplice distribuzione. Queste ultime sono totalmente indipendenti dal punto di vista sia giuridico che finanziario dall'attività di vendita a tariffe regolamentate e, in ogni caso, non rientrano nell'ambito di applicazione della decisione di avvio. Tale decisione si limitava a sollevare dubbi in merito alla compatibilità con il mercato interno del presunto vantaggio concesso ai distributori dovuto al basso livello delle tariffe regolamentate e delle misure applicate per compensare e rimborsare il deficit del 2005.

ESISTENZA DI AIUTO DI STATO AI SENSI DELL'ARTICOLO 107, PARAGRAFO 1, TFUE

(88) Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, una misura costituisce aiuto di Stato quando vengono soddisfatte le seguenti condizioni: a) la misura favorisce il beneficiario mediante un vantaggio economico; b) la misura viene concessa dallo Stato mediante risorse pubbliche; c) è selettiva; d) incide sugli scambi tra Stati membri; e) falsa o minaccia di falsare la concorrenza all'interno dell'Unione. Dal momento che tutte queste condizioni devono essere soddisfatte, la Commissione limiterà la sua valutazione unicamente all'esistenza di un vantaggio economico per i beneficiari.

Esistenza di un vantaggio economico

(89) Le imprese risultano favorite ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE se ottengono un vantaggio economico che non avrebbero potuto ottenere diversamente in condizioni di mercato. A tal riguardo, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che, in casi specifici, gli aiuti concessi per i servizi prestati in cambio di obblighi imposti dagli Stati membri non superiori ai costi annuali non coperti e destinati a garantire che le imprese coinvolte non subiscano perdite, non costituiscono aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, bensì la contropartita per i servizi prestati dalle imprese interessate ([21]).

(90) Più nello specifico, nel settore dell'energia elettrica, la Commissione, nella sua estesa prassi decisionale e in applicazione dell'articolo 107, paragrafi 1 e 3, lettera c), TFUE in materia di obblighi imposti ai distributori relativamente all'acquisto di energia elettrica da determinate fonti energetiche a un prezzo superiore al mercato, non ha neanche considerato che le compensazioni che coprivano la differenza tra i costi di acquisto e i prezzi di mercato rappresentassero un vantaggio economico per i distributori. In quei casi, gli operatori in questione agivano in base a obblighi regolamentativi come meri intermediari nel sistema dell'energia elettrica e ricevevano una compensazione per i costi da essi sostenuti, senza che tale compensazione implicasse un vantaggio economico, mentre — si potrebbe argomentare — la normativa avrebbe potuto semplicemente imporre un obbligo di acquisto senza compensazione dei costi.

(91) Una situazione analoga si verifica nell'ambito della fornitura di energia elettrica a tariffe regolamentate, per quanto riguarda le compensazioni destinate a finanziare la forbice tra ricavi e costi di acquisto di energia elettrica sul mercato all'ingrosso a tariffe regolamentate richieste dai consumatori che soddisfacevano i requisiti ([22]). Ne consegue che una compensazione dei costi di acquisto di energia elettrica dei distributori nel settore energetico non implica necessariamente un vantaggio economico ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. La presunta compensazione ai distributori spagnoli per i costi di fornitura a tariffe regolamentate deve essere analizzata considerando tali precedenti.

(92) La decisione della Commissione con cui si avvia il procedimento d'indagine formale ha concluso, a titolo preliminare, che esisteva un vantaggio economico in riferimento alle condizioni di mercato per i distributori spagnoli sulla base di due argomentazioni. In primo luogo, i distributori hanno presumibilmente ottenuto un margine di profitto garantito dall'attività di fornitura a tariffa regolamentata. In secondo luogo, incoraggiando gli utenti a scegliere il mercato regolamentato su cui operavano i distributori, le tariffe avrebbero comportato un aumento dei ricavi di questi ultimi. Queste due argomentazioni possono essere riassunte in un'unica affermazione: il vantaggio dei distributori è aumentato in proporzione alle forniture di energia elettrica a tariffe regolamentate nel 2005.

(93) La descrizione disponibile del sistema dell'energia elettrica spagnolo e le informazioni fornite nel corso del procedimento, di cui si riferisce nei considerando 16, 19, 20, 57 e 58, non corrobora tale affermazione. A differenza della semplice distribuzione, per la quale la remunerazione percepita dai distributori nel 2005 includeva un margine di profitto, i distributori ricevevano solo un rimborso («riconoscimento») dei costi senza alcun margine di profitto per la fornitura a tariffa regolamentata. Analogamente, la remunerazione dei distributori per le loro attività di distribuzione propriamente dette era indipendente dal numero di clienti che pagavano tariffe regolamentate o la quantità di energia elettrica venduta a tali tariffe e, pertanto, i loro ricavi non sarebbero aumentati se avessero fornito servizio a un numero superiore di clienti a tariffe regolamentate.

(94) Ne consegue che le informazioni raccolte nel procedimento non supportano l'affermazione secondo cui le vendite di energia elettrica a tariffe regolamentate avrebbero aumentato i vantaggi dei distributori spagnoli nel 2005 a causa di un margine di profitto garantito di cui avrebbero goduto questi ultimi.

(95) Per quanto riguarda la questione se il riconoscimento dei costi di fornitura e la loro compensazione abbia concesso ai distributori un vantaggio economico di cui non avrebbero altrimenti goduto in condizioni di mercato, è necessario sottolineare che il riconoscimento dei costi sostenuti sotto forma di crediti commerciali concessi alle

([21]) Sentenza della Corte del 7 febbraio del 1985 nella causa C-240/83 — *Procuratore della Repubblica/Association de defense des bruleurs d'hiules usagees* (A.D.B.H.U.) (Raccolta 1985, pag. 531, soprattutto pagg. 543-544 e punto 18).

([22]) Decisione della Commissione, del 12 giugno 2012, relativa all'aiuto di Stato SA.21918 (C 17/07) (ex NN 17/07) al quale la Francia ha dato esecuzione — Tariffe regolamentate dell'energia elettrica in Francia (GU C 398 del 22.12.2012, pag. 10, soprattutto i punti 30-37 e 134-137).

cinque imprese indicate dall'articolo 24 del regio decreto-legge 5/2005, ossia, Iberdrola, S.A, Unión Eléctrica Fenosa, SA Hidroeléctrica del Cantábrico S.A, Endesa, S.A e Elcogás, SA, non era una remunerazione per la loro attività di distribuzione. Infatti, come già chiarito nei considerando 29 e 30, mentre Elcogás S.A, che non aveva alcuna filiale, non operava nel settore della distribuzione nel 2005 (né negli anni successivi), le imprese in questione sono state designate in virtù del loro diritto preesistente di ricevere costi di transizione alla competenza, possibilmente tenendo in considerazione le loro attività di generazione di energie elettrica, ma non l'attività di distribuzione a tariffe regolamentate.

(96) In secondo luogo, pur supponendo che i crediti commerciali derivanti dall'obbligo di prefinanziare il deficit dell'energia elettrica del 2005 da parte delle cinque imprese precedentemente menzionate potessero essere interpretati come una compensazione per i costi di distribuzione sostenuti dalle quattro imprese che operavano nel settore della distribuzione a tariffe regolamentate, è necessario considerare le condizioni effettive in cui i distributori sono stati obbligati a esercitare tale attività totalmente regolamentata. Come già illustrato nei considerando 54-55, i distributori non potevano né ottenere vantaggi, né incorrere in perdite, né scegliere come acquistare energia elettrica, né scegliere i loro clienti, né stabilire il prezzo di vendita, né offrire alcun servizio aggiuntivo che assicurasse un margine di profitto. Né gli stessi distributori né i gruppi integrati verticalmente a cui appartenevano avevano alcun interesse economico, diretto o indiretto, a partecipare nella fornitura di energia elettrica a tariffa. Per un gruppo integrato verticalmente sarebbe stato molto più interessante approvvigionare gli utenti finali a condizioni di mercato libero, dato che la loro divisione di fornitura avrebbe ottenuto vantaggi da tali vendite, condizione che non si sarebbe verificata se il distributore del gruppo avesse approvvigionato gli utenti a tariffe regolamentate.

(97) Di conseguenza, un confronto con i termini di fornitura a condizioni di mercato non considera le differenze giuridiche e fattuali esistenti tra i fornitori sul mercato libero e i distributori che forniscono energia elettrica a tariffa regolamentata. Il fatto che lo Stato possa imporre, in teoria, prezzi di acquisto e di vendita e altre condizioni commerciali ai distributori in un sistema dell'energia elettrica non implica che la compensazione dei costi sostenuti da questi ultimi costituisca un vantaggio economico di cui altrimenti non godrebbero in condizioni di mercato. Infatti, la regolamentazione di tariffe sostenuta inoltre da un obbligo di fornitura non lascia spazio a decisioni sulle principali componenti dell'offerta, come i prezzi e la produzione. Non solo in condizioni ipotetiche di mercato, ossia, senza ostacoli normativi applicabili a tali parametri fondamentali, i distributori si troverebbero nelle condizioni di applicare ai consumatori finali una tariffa più alta in grado di coprire tutti i costi. Inoltre, ben più importante è il fatto che nel sistema dell'energia elettrica spagnolo nel 2005, come in tutto il sistema energetico, il distributore — o l'operatore della rete di alta tensione per i grandi consumatori di energia elettrica — è un mero intermediario che collega fisicamente l'utente alla rete, come condizione richiesta per l'approvvigionamento di energia elettrica. Dato che mancava un'ipotetica rete di distribuzione alternativa in Spagna nel 2005, sono stati designati i distributori in questione, che fornivano energia sia per conto del mercato libero sia del mercato regolamentato. I distributori svolgono un ruolo indispensabile, dal momento che rendono possibile la fornitura di energia elettrica, indipendentemente dai singoli regimi di regolamentazione o dalle specifiche condizioni politiche e dal fatto che le condizioni di concorrenza alla base dell'approvvigionamento si fondino su meccanismi di mercato o di regolamentazione.

(98) In un sistema a tariffe regolamentate come quello spagnolo nel 2005, nel normale svolgimento dell'attività commerciale, qualsiasi tipo di deficit di risorse registrato un anno nella contabilità generale del sistema verrebbe recuperato, in generale, nel corso dell'anno successivo mediante l'aumento delle tariffe e/o diritti di accesso agli utenti finali, mentre le riduzioni dei costi potrebbero portare a un'eccedenza che consentirebbe l'applicazione di tariffe o diritti più bassi posteriormente. Tuttavia, senza destinare in via preventiva determinate categorie di ricavi ai costi, l'incremento (o la riduzione) dei ricavi e/o dei costi può non generare un deficit o un'eccedenza a favore dei distributori. Ad esempio, come illustrato nel considerando 27, grafico 1, mentre i prezzi impliciti dell'energia elettrica nelle tariffe regolamentate erano in generale inferiori ai prezzi del mercato all'ingrosso dei mesi del 2005, nel periodo compreso tra novembre 2006 e dicembre 2007, è accaduto il contrario, senza che questa situazione si traducesse in maggiori vantaggi per l'attività di fornitura a tariffe regolamentate dei distributori. Ciò è coerente con l'impostazione normativa del sistema, secondo la quale, i distributori non sostengono i costi generati da squilibri in tutto o in parte dei costi e ricavi del sistema, così come non ottengono mai un profitto da tale attività, e qualsiasi eccedenza derivante dalla vendita di energia elettrica a tariffa viene utilizzata per coprire altri costi del sistema.

(99) I distributori hanno agito come intermediari finanziari del sistema dell'energia elettrica perché hanno centralizzato tutti i flussi finanziari, sia in entrata (ricavi regolamentati derivanti da tariffe e diritti di acceso) sia in uscita (tutti i costi generali del sistema). Tra i ricavi e i costi regolamentati del sistema dell'energia elettrica nel 2005, come illustrato nei considerando 19, 20 e 28, rientra un'amplia gamma di costi regolamentati derivanti dal mercato o dalla strategia adottata, nonché i costi di acquisto di energia elettrica, anche da fonti rinnovabili, i costi aggiuntivi di generazione di energia elettrica nella Spagna continentale e i costi di trasporto e distribuzione ecc., senza la destinazione preventiva di specifici ricavi a determinati costi. I ricavi regolamentati non sono mai diventati di proprietà dei distributori, ad eccezione della remunerazione per la semplice distribuzione, che è stata trattenuta da questi a seguito della deduzione di tutti gli altri costi del sistema.

(100) Ne consegue che, qualsiasi deficit contabile, come quello che è stato registrato nel 2005, indipendentemente dalle cause, figurerebbe nella contabilità dei distributori, senza che essi abbiano margine di manovra per decidere il livello dei ricavi e costi regolamentati, né il finanziamento di costi specifici mediante ricavi specifici. Infatti, come si evince dalle cifre che figurano nel considerando 28, i costi di trasporto e distribuzione del sistema dell'energia elettrica ammontano a 4 410 milioni di EUR nel 2005, in linea con le stesse categorie di costi nel 2004 e 2006 rispettivamente. Per questo motivo, l'importo dei costi dei distributori non ha alcuna relazione con l'importo del deficit del 2005.

(101) Di conseguenza, non sembra giustificabile qualificare il deficit del 2005 come «perdite dei distributori», dato che il deficit non è imputabile a questi ma alle disposizioni normative che disciplinano il diritto degli utenti finali ad approvvigionarsi a tariffe regolamentate e, in certa misura, alle opzioni normative e strategiche adottate con l'obiettivo di promuovere la produzione di energia elettrica a partire dalle fonti rinnovabili e dalla cogenerazione, ad esempio. Ne consegue che il finanziamento del deficit contabile del sistema dell'energia elettrica attraverso i meccanismi illustrati nei considerando 29-32 non è un modo per assorbire le perdite specifiche dei distributori, quanto le perdite generali del sistema. In effetti, senza il riconoscimento del deficit di 3 811 milioni di EUR nel 2005 e il relativo prefinanziamento da parte delle cinque grandi imprese di energia elettrica, non sarebbe stato possibile pagare i costi di trasporto e distribuzione del sistema sostenuti a beneficio di tutti gli utenti, sia nel mercato regolamentato che in quello libero.

(102) L'indagine formale non dimostra l'esistenza di alcun altro vantaggio a favore dei distributori. Questi ultimi facevano ricadere la totalità del vantaggio delle basse tariffe regolamentate sugli utenti finali, non guadagnavano dalle vendite e non godevano di alcun vantaggio nel caso in cui gli utenti fossero tornati al mercato regolamentato. Ne consegue che, dal punto di vista finanziario, la posizione dei distributori in Spagna era pienamente comparabile a quella di un intermediario del sistema. A tal riguardo, il riconoscimento dei costi di fornitura a tariffa regolamentata in base al sistema dell'energia elettrica del 2005 non differisce, in linea di principio, dalla compensazione dei costi di acquisto di energia elettrica che la Commissione non ha considerato aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, sia con riferimento all'energia elettrica derivante da determinate fonti (considerando 90) sia all'energia elettrica all'ingrosso per la fornitura a tariffa regolamentata (considerando 91).

(103) Sebbene la decisione di avvio non sia rivolta alle entità integrate verticalmente a cui appartengono i distributori, con disaggregazione contabile e separazione giuridica parziale, per prendere in considerazione le argomentazioni di Céntrica, la Commissione ha anche valutato se tali entità potessero aver ottenuto vantaggi indiretti considerabili al pari di un aiuto di Stato. Céntrica riteneva, nello specifico, che le imprese integrate verticalmente operanti sul mercato libero al dettaglio di energia elettrica (attraverso una divisione di distribuzione) avevano potuto evitare le perdite incoraggiando gli utenti a scegliere la propria divisione di distribuzione. Al tempo stesso, sosteneva che i produttori di energia che appartenevano a un'entità integrata erano incentivati a mantenere i prezzi all'ingrosso a un livello elevato, considerando che la divisione di distribuzione della società integrata (che vendeva a tariffa regolamentata) sarebbe stata tutelata dalle perdite.

(104) La Commissione non ha potuto determinare l'esistenza di un vantaggio economico derivante dal fatto che gli utenti di energia elettrica hanno scelto i distributori a danno dei fornitori. Da un punto di vista economico, tale scelta non ha generato vantaggi ma ha semplicemente evitato delle perdite per le divisioni di fornitura dei quattro gruppi integrati verticalmente, Iberdrola, S.A, Unión Eléctrica Fenosa, SA Hidroeléctrica del Cantábrico S.A e Endesa, S.A; dal canto suo, Elcogás operava solo nel settore della generazione di energia elettrica. Tuttavia, non può considerarsi come un vantaggio per le altro quattro imprese in questione, dato che le divisioni di fornitura avrebbero potuto evitare tali perdite in ogni caso, rescindendo i contratti di fornitura. Per questo motivo, il sistema non implicava un vantaggio ma una penalizzazione per le divisioni di fornitura: la perdita di clienti. Anche per i distributori (per le ragioni anteriormente illustrate), il sistema era finanziariamente neutro. Le imprese produttrici, dal canto loro, avrebbero venduto in ogni caso la loro energia elettrica sul mercato all'ingrosso.

(105) Per quanto riguarda il presunto incentivo per i produttori derivante dal mantenimento dei prezzi al dettaglio a un livello elevato, è necessario segnalare che, sebbene l'ambiente di mercato creato dalle autorità spagnole avrebbe potuto determinare un incentivo affinché i produttori aumentassero i prezzi, le tariffe in sé non hanno generato un incremento dei prezzi all'ingrosso. Un aumento effettivo dei prezzi avrebbe richiesto strategie complesse e un comportamento contrario alla concorrenza da parte dei produttori. Non si è determinata l'esistenza di un vincolo causale diretto ed evidente tra le tariffe e un eventuale aumento artificiale dei prezzi all'ingrosso; ciò rimane un'ipotesi teorica che non è stata ancora dimostrata.

(106) La Commissione ha altresì valutato l'eventualità che il sistema, escludendo dal mercato dell'energia elettrica i concorrenti che operavano liberamente, avesse concesso un vantaggio ai gruppi già consolidati, aumentando e «rimodellando» la quota di mercato di questi, in modo che tendesse a coincidere, a grandi linee, con la dimensione della rete di distribuzione di ogni gruppo, per i quattro gruppi integrati verticalmente. Neanche tale ipotetico vantaggio è stato dimostrato, per le seguenti ragioni:

— In primo luogo, non sempre è possibile «trasferire» clienti all'interno dello stesso gruppo. Un cliente della divisione di fornitura di Endesa in una zona in cui il distributore locale fosse stato Iberdrola non avrebbe potuto scegliere la divisione di distribuzione di Endesa, ma esclusivamente quella di Iberdrola. D'altro canto, scegliere il mercato regolamentato implicava un costo netto per le entità integrate, dal momento che aumentava il deficit che queste imprese dovevano finanziare a condizioni sfavorevoli.

— In secondo luogo, i gruppi non ottenevano alcun beneficio dalle vendite realizzate dai distributori. Per questo motivo, il potenziale vantaggio derivante da un aumento della quota di mercato non poteva tradursi in benefici nel 2005 (anno oggetto dell'indagine), ma esclusivamente negli anni successivi, quando il mercato libero fosse tornato praticabile. Affinché si fosse concretizzato questo vantaggio, gli utenti serviti dal distributore di un gruppo avrebbero dovuto scegliere nuovamente la divisione di fornitura di tale gruppo. Tuttavia, fino ad allora, un cliente che avesse considerato la possibilità di cambiare nuovamente il proprio fornitore avrebbe avuto la libertà di scegliere tra tutti i fornitori che operavano sul mercato spagnolo. Per questo motivo, la Commissione non ha potuto determinare l'esistenza di un vantaggio concreto derivante dal semplice fatto che i gruppi possedessero una maggiore quota di mercato nel periodo oggetto d'indagine.

— Al contrario, i gruppi integrati hanno subito una penalizzazione oggettiva: l'obbligo di finanziare il deficit a condizioni non redditizie, dato che il tasso di interesse applicato per i crediti commerciali era inferiore a un tasso di mercato adeguato e, pertanto, la cartolarizzazione dei crediti commerciali è stata realizzata con una remunerazione possibilmente inferiore a quella che avrebbero ottenuto applicato un tasso di mercato.

(107) Alla luce di quanto precede, la Commissione ha concluso che, per quanto riguarda la fornitura a imprese, il sistema di regolamentazione stabilito in Spagna nel 2005 non concedeva un vantaggio economico diretto né indiretto ai distributori, né ai gruppi integrati a cui questi appartenevano.

(108) Infine, per quanto riguarda l'argomentazione di Céntrica secondo cui il sistema discriminava tra distributori e fornitori del mercato libero, la Commissione ricorda che la discriminazione può verificarsi quando persone che si trovano nella stessa situazione giuridica o fattuale vengono trattate in maniera diversa, o viceversa, quando persone che si trovano in condizioni giuridiche o fattuali diverse ricevono lo stesso trattamento.

(109) In primo luogo, l'argomentazione è manifestamente infondata nel caso di Elcogás S.A, a cui sono stati concessi crediti commerciali senza che tale società operasse nel settore della distribuzione. In secondo luogo, non è stato dimostrato se le quattro imprese designate, Iberdrola, S.A, Unión Eléctrica Fenosa, SA Hidroeléctrica del Cantábrico S.A, e Endesa, SA, hanno ricevuto una remunerazione compensativa per la loro attività come distributori che fornivano energia elettrica a tariffe regolamentate, come già illustrato nel considerando 30. In terzo luogo, e in ogni caso, nel sistema dell'energia elettrica spagnolo, i distributori e i fornitori di libero mercato non si trovavano nelle stesse condizioni giuridiche e fattuali. L'obbligo di fornire energia elettrica a tariffe regolamentate veniva rispettato mediante restrizioni di regolamentazione che rendevano i distributori dei semplici intermediari finanziari e intermediari di fornitura che eseguivano disposizioni legali, mentre la fornitura in condizioni di libero mercato era un'attività totalmente liberalizzata. Ne consegue che la differenza di trattamento contestata da Céntrica non può essere considerata una discriminazione, nonostante il livello di tariffe regolamentate può essere stato pregiudizievole nel processo di liberalizzazione. Tuttavia, non si è trattato della conseguenza di un aiuto di Stato illegale concesso ai distributori.

CONCLUSIONE

(110) Nel corso dell'indagine formale sono stati fugati i dubbi che la Commissione nutriva al momento della sua decisione di avvio. La Commissione è convinta che il riconoscimento da parte della Spagna dei costi sostenuti dai distributori di energia elettrica nell'ambito della loro attività di fornitura di energia elettrica a tariffe regolamentate a medie e grande imprese non ha concesso alcun vantaggio economico ai distributori ai sensi delle disposizioni dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

(111) Dal momento che i criteri previsti dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE sono cumulativi, non è necessario esaminare se vengano soddisfatti anche gli altri criteri. La Commissione conclude quindi che la misura non costituisce aiuto di Stato a favore dei distributori di energia elettrica. Tale conclusione fa riferimento alla situazione e al periodo di tempo coperti dalla denuncia, fatta salva la possibilità, da parte della Commissione, di valutare le misure adottate dalla Spagna dopo il 2005,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Il riconoscimento da parte del Regno di Spagna dei costi sostenuti dai distributori per fornire energia elettrica a medie e grandi imprese a tariffe regolamentate durante l'anno 2005 sotto forma di crediti commerciali di Iberdrola, S.A, Unión Eléctrica Fenosa, SA Hidroeléctrica del Cantábrico S.A, Endesa, S.A e Elcogás, SA, stabiliti nel regio decreto-legge 5/2005 non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Articolo 2

Il Regno di Spagna è destinatario della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 4 febbraio 2014

Per la Commissione
Joaquín ALMUNIA
Vicepresidente