KOMMISSIONENS BESLUT

av den 4 februari 2014

om spanska eltariffer: distributörer SA.36559 (C 3/07) (f.d. NN 66/06) som genomförts av Spanien

[delgivet med nr C(2013) 7743]

(Endast den spanska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

(2014/457/EU)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 108.2 första stycket,

med beaktande av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, särskilt artikel 62.1 a,

efter att i enlighet med de bestämmelser som anges ovan ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig ([1]) och med beaktande av dessa synpunkter, och

av följande skäl:

FÖRFARANDE

(1) Genom en skrivelse av den 27 april 2006 lämnade företagen Céntrica plc och Céntrica Energía S.L.U. (nedan gemensamt kallade *Céntrica*) in ett klagomål till kommissionen om det system med reglerade eltariffer som genomfördes i Spanien 2005.

(2) Genom en skrivelse av den 27 juli 2006 bad kommissionen de spanska myndigheterna om upplysningar om denna åtgärd. Kommissionen tog emot dessa upplysningar genom en skrivelse av den 22 augusti 2006.

(3) Den 12 oktober 2006 registrerades ärendet som icke-anmält stöd (ärende NN 66/06).

(4) Genom en skrivelse av den 9 november 2006 bad kommissionen de spanska myndigheterna om ytterligare förtydliganden av denna åtgärd. De spanska myndigheterna svarade genom en skrivelse av den 12 december 2006.

(5) Genom en skrivelse av den 24 januari 2007 informerade kommissionen de spanska myndigheterna om sitt beslut att inleda ett förfarande i enlighet med artikel 108.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*) i fråga om åtgärden.

(6) Kommissionens beslut har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* ([2]). Kommissionen har uppmanat berörda parter att inkomma med sina synpunkter på åtgärden.

(7) Spanien lämnade in sina synpunkter genom en skrivelse av den 26 februari 2007.

(8) Kommissionen har mottagit synpunkter från följande berörda parter: regionen Galiciens regering (Xunta de Galicia) (skrivelse av den 23 mars 2007), Céntrica (skrivelser av den 26 mars 2007 och den 3 juli 2007), ACIE – sammanslutning av oberoende energileverantörer (skrivelse av den 26 mars 2007), regionen Asturias regering (skrivelse av den 27 mars 2007), AEGE – sammanslutning av energiintensiva användare (skrivelse av den 2 april 2007), Asturiana de Zinc – AZSA (skrivelse av den 3 april 2007), Ferroatlántica – en metallproducent (skrivelse av den 3 april 2007), Alcoa (skrivelse av den 3 april 2007), UNESA – sammanslutning för den spanska elindustrin (skrivelse av den 25 april 2007), ENEL Viesgo (skrivelse av den 26 april 2007), Iberdrola (skrivelse av den 26 april 2007), Union Fenosa Distribución (skrivelse av den 27 april 2007), Hidrocantábrico Distribución Electrica (skrivelse av den 27 april 2007) och Endesa Distribución Electrica (skrivelse av den 27 april 2007).

([1]) EUT C 43, 27.2.2007, s. 9.
([2]) Se fotnot 1.

(9) Genom skrivelser av den 15 maj 2007 och den 6 juli 2007 vidarebefordrade kommissionen de berörda parternas synpunkter till de spanska myndigheterna, som gavs tillfälle att bemöta dem. Deras synpunkter togs emot genom en skrivelse av den 2 augusti 2007.

(10) Ytterligare upplysningar lämnades av Céntrica genom skrivelser av den 1 juni 2007, den 28 augusti 2007, den 4 februari 2008 och den 1 mars 2008.

(11) Genom skrivelser av den 30 juli 2009, den 19 mars 2010, den 6 oktober 2011, den 12 april 2012, den 31 augusti 2012, den 4 februari 2013 och den 17 juli 2013 uppmanade kommissionen de spanska myndigheterna att göra ytterligare förtydliganden av åtgärden. De spanska myndigheterna svarade genom skrivelser av den 5 oktober 2009, den 26 april 2010, den 7 december 2011, den 12 juni 2012, den 18 oktober 2012, den 11 februari 2013 och den 4 oktober 2013.

(12) Den 19 april 2013 delades ärendet i två delar: Ärende SA.21817 (C 3/07, f.d. NN 66/06), som avser stöd till slutanvändare av el, och ärende SA.36559 (C 3/07, f.d. NN 66/06), som avser stöd till eldistributörer. Det här beslutet avser endast stöd till eldistributörer.

DETALJERAD BESKRIVNING AV ÅTGÄRDEN

DET SPANSKA ELSYSTEMET 2005

Skillnad mellan reglerad och icke reglerad verksamhet

(13) I den rättsliga ram som inrättas genom lag nr 54/1997 av den 27 november 1997 (*Ley del sector eléctrico* – nedan kallad *lagen om elsektorn*), som utgör grunden för det spanska elsystemet, görs det en grundläggande uppdelning mellan reglerad och liberaliserad verksamhet.

(14) Elförsörjning i form av produktion, import, export och återförsäljning är liberaliserade verksamheter, dvs. verksamheter som fritt får bedrivas av ekonomiska aktörer på marknadsvillkor, och över vilka staten inte utövar strikt lagstadgad kontroll, t.ex. genom att kontrollera priser och leveransvillkor.

(15) Däremot är distribution, transport och verksamhet som bedrivs av marknadsaktören ([3]) och den systemansvarige ([4]) helt reglerade av staten. Denna verksamhet brukar normalt vara reglerad av staten i alla elsystem, eftersom de operatörer som bedriver sådan verksamhet rättsligt och i praktiken har monopol och att dessa operatörer annars inte skulle ha några hinder för att bryta mot konkurrensreglerna och skulle kunna ta ut monopolbaserade priser över det normala marknadspriset.

Ren distribution och försörjning till reglerade tariffer

(16) Under 2005 omfattade distributionen tre typer av reglerad verksamhet i det spanska elsystemet. Den första var ren distribution. Ren distribution utgörs av överföring av el till förbrukningspunkter över distributionsnäten och är ett monopol i avsaknad av alternativa nät. Den andra innefattar viss kommersiell förvaltningsverksamhet som har ett nära samband med distribution, t.ex. avläsning av mätare, ingående av avtal, fakturering, kundtjänst osv. Den tredje reglerade verksamheten 2005 var försörjning till den reglerade tariffen och var enligt lag tilldelad distributörer utöver deras huvudsakliga lagstadgade uppgift (förvalta och erbjuda tillgång till eldistributionsnät) ([5]). Efter den reform som slutfördes 2009 tillhandahåller distributörerna inte längre el till reglerade tariffer.

(17) Distributörerna var skyldiga enligt lag att köpa in den el som krävdes för de reglerade kundernas försörjning från den organiserade grossistmarknaden (den s.k. poolen) till dagspris (marginalsystempriset eller ”poolpriset”) eller direkt från producenter av förnybar energi ([6]) och därefter återförsälja elen till slutkunderna till den tillämpliga reglerade tariffen.

([3]) Marknadsaktören (OMEOL) hanterar inköp och försäljning av el på grossistmarknaden.

([4]) Den systemansvarige (*Red Eléctrica de España*) ansvarar för att garantera försörjningssäkerheten för el, samt samordningen av produktions- och transportsystemet.

([5]) Enligt artikel 11 i kungligt dekret nr 281/1998 definieras distribution som ”den [verksamhet] vars huvudsakliga syfte är att överföra el från transportnätet till konsumtionspunkter inom ramen för ändamålsenliga kvalitetskrav, samt försäljning av el till användare eller distributörer till reglerade priser”.

([6]) Producenterna i det s.k. särskilda systemet. Det särskilda systemet är ett system med inmatningspriser: distributörer (och den systemansvariga för överföringssystemet) är skyldiga att köpa in hela produktionen från godkända kraftvärmeverk och anläggningar som baseras på förnybara energikällor i deras ansvarsområde till ett pris som täcker kostnaderna och som fastställs av staten.

Distributörernas roll som finansiella mellanhänder i systemet

(18) År 2005 fanns det inte mindre än 25 olika reglerade tariffer för slutanvändare beroende på förbrukningsnivå, förbrukningsprofil, och/eller användning av förbrukning samt spänning i nätanslutningen. Samtidigt tillämpades nio andra reglerade nätavgifter på slutanvändare på den fria marknaden, som också baserades på anslutningsspänning och andra egenskaper ([7]). På den fria marknaden betalade slutanvändarna nätavgifterna till leverantörerna som sedan vidarebefordrade dem till distributörerna. På den reglerade marknaden var nätavgifterna inbäddade i den heltäckande reglerade tariff som slutanvändarna betalade till distributörerna (de var *inbakade*). Från 2005 har Spanien gjort förändringar i systemet med reglerade tariffer. Den senaste ändringen gjordes 2013 när Spanien antog en ny rättslig ram för elsektorn (lag nr 24/2013) som bl.a. omfattade en reform av regleringen av priser på återförsäljarmarknaden. Spanien meddelade att denna nya lag och dess tillämpningsföreskrifter skulle tillämpas under 2014.

(19) Nivåerna för de integrerade reglerade tarifferna och de reglerade nätavgifterna fastställdes i förväg vid ett enda tillfälle för hela året, vanligtvis före utgången av år N-1, men kunde justeras under årets gång ([8]). De årliga tariffhöjningarna omfattades dock av ett tak ([9]). I princip fastställdes alla tariffer och avgifter på grundval av prognoser för att se till att de reglerade intäkterna från dem skulle vara tillräckliga för att täcka elsystemets sammanlagda reglerade kostnader. Dessa reglerade kostnader för systemet innefattade 2005 kostnader för energiförsörjning till integrerade tariffer, kostnader för inköp av el från särskilda stödsystem (förnybara energikällor, kraftvärme osv.), transport- och distributionskostnader, åtgärder för efterfrågestyrning, merkostnader för elproduktion på de spanska öarna, stöd till kol, underskott från föregående år osv.

(20) I det spanska regleringssystemet var distributörerna (och är fortfarande) de huvudsakliga finansiella mellanhänderna i systemet. Distributörerna hanterade alla intäkter från systemet med reglerade tariffer, dvs. nätavgifterna och intäkterna från de integrerade tarifferna. Dessa intäkter, som med ett samlingsbegrepp kallades *utbetalningsbara intäkter* (*ingresos liquidables*), användes för att täcka alla reglerade kostnader i systemet. Det fanns inga bestämmelser om att öronmärka en viss kategori av intäkter, eller andel av dem, för en viss kategori av kostnader, eller en andel av dem. Det innebar att intäkter från nätavgifter t.ex. inte var öronmärkta, helt eller delvis, för att exempelvis finansiera de högre kostnaderna för bidrag till el från förnybara energikällor eller kostnaderna för elproduktion på de spanska öarna.

(21) Räkenskaperna godkändes inom ramen för en regleringsprocess som gjordes under direkt kontroll av den spanska tillsynsmyndigheten, *Comisión Nacional de Energía* (nedan kallad *CNE*). Ersättningen till distributörerna (för den verksamhet som gällde ren distribution) togs också från de utbetalningsbara intäkterna, efter avdrag för alla övriga kostnader.

Distributörer jämfört med leverantörer och deras respektive priser

(22) Under 2005 fanns det därför två tydliga kategorier av aktörer som var verksamma på elåterförsäljningsmarknaden i Spanien: Distributörer som var skyldiga att sälja till reglerade tariffer och leverantörer som sålde till fritt förhandlade villkor. Av historiska skäl ingår de spanska distributörerna i vertikalt integrerade grupper (befintliga aktörer) som traditionellt sett har drivit distributionsnät i särskilda geografiska områden och som endast har förändrats till följd av tidigare sammanslagningar och konsolideringar. På den reglerade marknaden tog distributörerna ut integrerade tariffer där det inte gjordes åtskillnad mellan kostnader för elinköp och kostnader för tillgång till nät.

(23) Leverantörerna kan tillhöra vertikalt integrerade grupper (som brukar ha separata enheter för produktion, distribution och försörjning) eller nya aktörer på marknaden. Ofta brukar nya aktörer inte äga någon produktionskapacitet och är endast verksamma på återförsäljningsmarknaden. Céntrica är en sådan ny aktör. På den fria marknaden tog leverantörerna ut priser som skulle täcka nätavgifter (som ska betalas till distributörerna), elinköpskostnader (elinköpskostnader på grossistmarknaden eller egna produktionskostnader i ett vertikalt integrerat företag) och en ”saluföringsmarginal” som omfattar alla övriga kostnader (kostnader för saluföring, it-system, fakturering osv.) samt avkastning på investerat kapital.

([7]) Kungligt dekret nr 2392/2004 av den 30 december 2004 om fastställande av eltariffen för 2005, statens officiella tidning nr 315, s. 42766, bilaga I.

([8]) Enligt artikel 12.2 i lagen om elsektorn ska eltariffer i princip fastställas en gång per år, men kunde justeras under årets gång.

([9]) Enligt artikel 8 i kungligt dekret nr 1432/2002 fick den genomsnittliga tariffen inte höjas med mer än 1,40 % (på årsbasis), medan enskilda tariffer endast fick öka med en procentandel beräknad som ökningen i den genomsnittliga tariffen på 0,60 % (sammanlagt 2 %).

(24) Under 2005 innebar samexistensen mellan de fria och reglerade marknaderna, och särskilt möjligheten för slutanvändare att byta fritt mellan dem, att de reglerade tarifferna fungerade som referenspris, eller i praktiken ett tak, för priserna på den fria marknaden. En leverantör kunde alltså bara bedriva lönsam verksamhet i ett visst marknadssegment om det fanns en positiv saluföringsmarginal, dvs. ett visst utrymme mellan återförsäljningspriset – i detta fall den reglerade tariff som kunden hade rätt till – och de sammanlagda kostnaderna för att betjäna kunderna.

Tariffunderskottet 2005

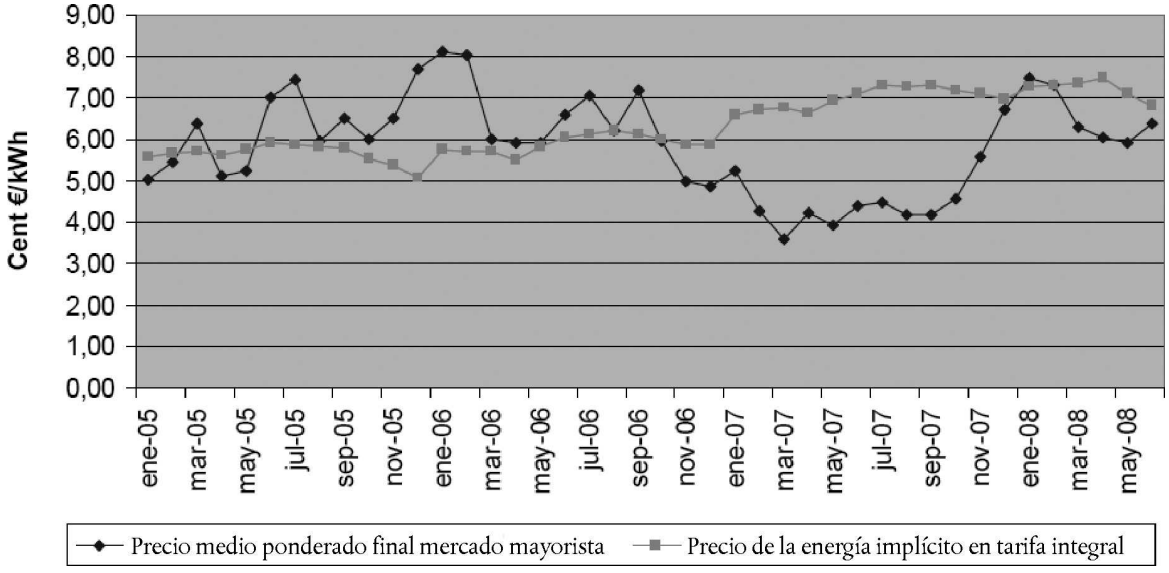
(25) År 2005 hade de reglerade tarifferna och nätavgifterna fastställts till en nivå som inte genererade tillräckliga intäkter för att systemet skulle kunna återvinna alla kostnader som dokumenterats i efterhand för året som helhet. I CNE:s slutliga regleringsprocess för 2005 som utfördes vid årets slut konstaterades ett underskott på 3 811 miljoner euro. Detta var inte första gången regleringsprocessen lett fram till ett underskott, även om 2005 års underskott var rekordstort. Mindre underskott hade noterats redan 2000, 2001 och 2002.

(26) Regeringen hade bl.a. underskattat de verkliga elinköpskostnaderna. Generellt utvecklades slutanvändarnas elförbrukning inom både den reglerade och den fria marknaden under 2005 ungefär enligt prognosen i december 2004, men oförutsedda prishöjningar under året ledde till grossistpriser på 62,4 euro/MWh 2005, jämfört med 35,61 euro/MWh 2004, vilket ledde till ett genomsnittligt grossistpris för 2005 på 59,47 euro/MWh. Prishöjningarna berodde bl.a. på ett ovanligt torrt år, som minskade vattenkraftsproduktionen med 55 %, höjda oljepriser, överföringen till marknadspriset av de utsläppsrätter som erhållits kostnadsfritt inom ramen för systemet för handel med utsläppsrätter och en efterfrågan på energi som ökade snabbare än BNP-tillväxten.

(27) Den spanska tillsynsmyndigheten CNE påpekade att under 2005 återspeglade de genomsnittliga integrerade tarifferna inte samtliga försörjningskostnader, och särskilt inte kostnaden för elinköp på grossistmarknaden. Framför allt var det bara under fem månader mellan januari och februari 2005 och sedan återigen mellan april och juni 2005, som de elpriser som var inbakade i de genomsnittliga integrerade reglerade tarifferna var lägre än de genomsnittliga priserna på grossistmarknaden, vilket framgår av diagrammet nedan. Mellan oktober 2006 och december 2007 var läget däremot det motsatta: under denna 14-månadersperiod föll det genomsnittliga grossistpriset kraftigt under de elpriser som var inbakade i de genomsnittliga integrerade reglerade tarifferna och skillnaden var betydligt större än vad som konstaterats för de sju månader 2005 då grossistpriserna var högre än de priser som var inbakade i de integrerade tarifferna.

Diagram 1

Viktat genomsnittligt grossistpris jämfört med elpris enligt den integrerade tariffen



Källa: CNE – *Informe sobre la evolución de la competencia en los mercados de gas y electricidad. Período 2005–2007.* (Rapport om utvecklingen av konkurrensen på gas- och elmarknaderna under perioden 2005–2007), s. 84.

(28) En viktig faktor som också bidrog till att höja de allmänna kostnaderna för systemet var den höga stödnivån för produktionen av förnybar energi. Framför allt kunde producenter av förnybar energi välja att delta direkt i ”poolen”. Under 2005 var detta alternativ särskilt attraktivt, varför fler producenter av förnybar energi än väntat deltog i poolen, vilket ledde till högre kostnader för systemet. Dessutom uppgick direkt stöd till energikostnaderna för el inom ramen för det särskilda systemet (förnybar energi, kraftvärme) som inte såldes till poolen och som bokfördes i räkenskaperna som en reglerad kostnad, till 2 701 miljoner euro 2005, vilket var en ökning med 5,75 % jämfört med 2004. Som exempel kan nämnas att systemets transport- och distributionskostnader uppgick till 4 142 miljoner euro 2004, 4 410 miljoner euro 2005 och 4 567 miljoner euro 2006.

Mekanism som införts för att förhandsfinansiera underskottet

(29) Utvecklingen av underskottet skedde inte obemärkt. Redan i mars 2005, när det stod klart att det höll på att utvecklas ett tariffunderskott, föreskrev de spanska myndigheterna genom artikel 24 i kungligt dekret nr 5-/2005 ([10]) att de medel som krävdes för att täcka skillnaden mellan elsystemets kostnader och intäkter skulle tillhandahållas av Spaniens fem största ”berättigade elbolag”, dvs. de bolag som var berättigade till ersättning för icke återvinningsbara kostnader ([11]), på grundval av följande procentandelar:

— 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) Det negativa saldot på kontot för icke återvinningsbara kostnader skulle ge upphov till indrivningsrättigheter, dvs. företagen skulle få rätt att driva in intäkter från elkonsumenterna i framtiden. Företagen kunde värdepapperisera dessa rättigheter och sälja dem på marknaden. Med undantag för Elcogás SA, är dessa företag moderföretag i vertikalt integrerade grupper som vanligtvis är verksamma inom elproduktionssektorn, samt inom distributionssektorn genom distributionsenheter. Som anges i artikel 24 i kungligt dekret nr 5/2005 förefaller motivet och kriterierna för att utnämna dessa fem företag för att förhandsfinansiera tariffunderskottet 2005 – och inte andra företag som är verksamma på den spanska elmarknaden – vara deras rätt att få ersättning för icke återvinningsbara kostnader och inte t.ex. deras verksamhet inom distributionssektorn. Elcogás SA var och är fortfarande ett företag som enbart är verksamt inom elproduktion ([12]). På samma sätt har Spanien i syfte att förhandsfinansiera underskottet i elsystemet på senare år utsett antingen moderföretaget i gruppen (t.ex. Endesa SA och Iberdrola SA) eller dess produktionsenhet (Endesa Generación SA och Iberdrola Generación SA i kungligt dekret nr 6/2009), men aldrig distributionsenheten (dvs. Endesa Distribución Eléctrica, S.L., ett helägt dotterföretag som ansvarar för att distribuera el inom ramen för systemet med reglerade tariffer 2005).

(31) I juni 2006 antog de spanska myndigheterna ett beslut om systemet för att återvinna 2005 års underskott från elkonsumenterna genom de reglerade tarifferna. Genom kungligt dekret nr 809/2006 ([13]) fastställde de spanska myndigheterna att 2005 års underskott (eller närmare bestämt de indrivningsrättigheter som tilldelats de fem utvalda elbolagen) skulle återbetalas av konsumenterna över 14,5 år genom en särskild avgift som skulle tillämpas på både integrerade tariffer och nätavgifter. Avgiften, beräknad som det årliga beloppet för att linjärt återvinna nettonuvärdet av 2005 års underskott över 14,5 år, fastställdes till 1,378 % av den integrerade tariffen och till 3,975 % av nätavgiften för 2006. Räntan skulle vara tremånaders Euribor.

([10]) Kungligt dekret nr 5/2005 av den 11 mars 2005 om skyndsamma reformer för att främja produktiviteten och förbättra den offentliga upphandlingen. Statens officiella tidning nr 62, 14.3.2005, s. 8832.

([11]) Icke återvinningsbara kostnader är förluster som befintliga elleverantörer gjort till följd av icke återvinningsbara investeringar som gjordes före liberaliseringen. Kommissionen godkände att kompensationsstöd beviljades för att täcka sådana förluster på grundval av de kriterier som beskrivs i metoden för att analysera icke återvinningsbara kostnader (kommissionens meddelande om analysmetodiken för statligt stöd i samband med icke-återvinningsbara kostnader) genom skrivelsen SG (2001) D/290869 av den 6 augusti 2001. Genom beslut SG (2001) D/290553 av den 25 juli 2001 i ärende NN 49/99 gav kommissionen Spanien tillstånd att bevilja ersättning för icke återvinningsbara kostnader fram till och med 2008 till samma företag som uppmanades att förhandsfinansiera 2005 års underskott.

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

([13]) Första ytterligare bestämmelse i kungligt dekret nr 809/2006 av den 30 juni 2006 om revidering av eltariffen från och med den 1 juli 2006. Statens officiella tidning nr 156, 1.7.2006.

(32) Denna avgift betraktades som ett särskilt öronmärkt bidrag (*cuota con destino específico*). De spanska myndigheterna beslutade att intäkterna från bidraget för att finansiera 2005 års underskott skulle sättas in på det inlåningskonto som förvaltades av CNE. CNE skulle sedan föra över medlen till innehavarna av indrivningsrättigheterna, dvs. de bolag som finansierat underskottet eller de enheter som därefter hade köpt rättigheterna från dem, enligt den andel av underskottet som var och en av dem hade finansierat.

Tariffunderskottets effekter på den spanska marknaden

(33) Under 2005 tillgodosågs 37,49 % av efterfrågan på el i Spanien genom uppköp på den fria marknaden. Denna mängd motsvarar ett förhållandevis litet antal konsumenter: endast 8,5 % av konsumenterna gjorde inköp på den fria marknaden, medan 91,5 % fortfarande var anslutna till de reglerade tarifferna (en minskning från 97 % 2004). Högspänningskunder (framför allt industrikunder) utgjorde den största kategorin på den fria marknaden: 38,9 % av dem hade utnyttjat sin valmöjlighet och deras inköp motsvarade 29 % av den sammanlagda elförbrukningen på det spanska fastlandet 2005. Den överväldigande majoriteten av hushållen och lågspänningskunderna, som kunde välja den fria marknaden från och med 2003 ([14]), var fortfarande anslutna till reglerade tariffer. Under 2005 valde dock även ett stort antal av dessa kunder den fria marknaden. Den 31 december 2005 var mer än 2 miljoner personer konsumenter på den fria marknaden (jämfört med 1,3 miljoner 2004).

(34) Den prisfördel som i genomsnitt följde av de reglerade tarifferna 2005 bör dock beaktas parallellt med att konsumenterna återvände till den reglerade marknaden, om än med viss tidsförskjutning. Som framgår av tabell 2 ökade antalet konsumenter på den fria marknaden under hela 2005, men minskade under 2006 till en procentandel (8,15 %) som motsvarade andelen under första halvåret 2005. På samma sätt fortsatte den minskning av mängden el som levererades till slutanvändare på den fria marknaden som framträdde i december 2004 även under första halvåret 2005. Även om minskningen gick betydligt långsammare i juni–september 2005, fortsatte den i december 2005 och under hela 2006.

Tabell 2

Andel försörjningsanläggningar och energi på den fria marknaden (i procent av den sammanlagda marknaden) 2004–2006

El	2004				2005				2006			
	Mar	Jun	Sep	Dec	Mar	Jun	Sep	Dec	Mar	Jun	Sep	Dec
Som procent av försörjningsanläggningar	1,53	2,82	4,21	5,73	7,42	9,42	10,37	10,66	10,20	9,28	8,86	8,15
Som procent av energin	29,30	33,60	36,19	33,57	33,15	35,34	41,39	37,41	29,38	27,10	25,74	24,87

Källa: CNE:s rapport *Nota Informativa sobre los suministros de electricidad y gas natural en los mercados liberalizados, actualización 31 de diciembre de 2006*.

(35) Även om effekterna av de förluster som täcktes av leverantörerna började bli kännbara i mitten av 2005, när grossistpriserna började stiga kraftigt, gick det inte att avsluta försörjningsavtalen omedelbart. Därför tvingades leverantörer på den fria marknaden, särskilt de som inte hade produktionskapacitet utan tvingades köpa el på grossistmarknaden, att välja mellan att göra erbjudanden på fria marknadsvillkor som motsvarade den reglerade tariffen, trots risken för förluster, eller att ta ut högre priser som återspeglade de faktiska inköpskostnaderna och därmed förlora marknadsandelar.

BESLUT ATT INLEDA FÖRFARANDET ENLIGT ARTIKEL 108.2 I EUF-FÖRDRAGET

(36) Kommissionens beslut att inleda det formella undersökningsförfarandet hade följande grunder:

([14]) Spanien liberaliserade återförsäljningsmarknaden för el tidigare än vad som krävdes enligt 1996 och 2003 års eldirektiv, som innefattade en tidsplan för liberalisering mellan 1999 och 2004 för slutanvändare inom industrin (med början med de största) och som innebar att liberaliseringen av hushållssegmentet blev obligatorisk först från och med den 1 juli 2007.

(37) I beslutet jämfördes de reglerade tariffer som olika kategorier av slutanvändare betalade med de beräknade priser som de skulle ha behövt betala på den fria marknaden utan tariffer, och det konstaterades att det verkade finnas en fördel för de flesta användarkategorier. Det påstådda stödet till förmån för slutanvändare behandlas i ett separat beslut i ärende SA.21817 – Reglerade eltariffer: konsumenter.

(38) När det gäller distributörer, angavs i beslutet om att inleda förfarandet att systemet genom att uppmuntra slutanvändare att byta tillbaka till den reglerade marknaden även kunde ha gynnat distributörer, som verkade ha haft en garanterad vinstmarginal för sin reglerade verksamhet. Denna fördel verkade vara selektiv för distributörerna eftersom de var de enda marknadsaktörer som fick sälja el till reglerade tariffer.

(39) I beslutet konstaterades också att systemet innebar en överföring av statliga resurser, eftersom det pristillägg som används för att återbetala underskottet är en skatteliknande avgift vars intäkter går genom den spanska tillsynsmyndigheten CNE (ett offentligt organ) innan de slussas vidare till de slutliga stödmottagarna. Enligt beslutet borde dessa medel betraktas som statliga resurser, med hänsyn till rättspraxis i detta sammanhang.

(40) Eftersom både stora slutanvändare och distributörer är verksamma på marknader som i allmänhet är öppna för konkurrens och handel inom unionen, drog kommissionen i sitt beslut om att inleda ett förfarande slutsatsen att samtliga kriterier i artikel 107.1 var uppfyllda och att åtgärden var ett statligt stöd till slutanvändarna och distributörerna.

(41) Efter att ha konstaterat att inget av de undantag som föreskrivs i artikel 107 i EUF-fördraget verkade vara tillämpligt gjordes det i beslutet om att inleda ett förfarande en bedömning av huruvida elförsörjning till reglerade tariffer kan betraktas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och som sådan kan omfattas av det undantag som föreskrivs i artikel 106.2 i EUF-fördraget. Enligt beslutet att inleda ett förfarande är medlemsstaternas bestämmanderätt inom elsektorn i fråga om skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster begränsad genom bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG ([15]) (nedan kallat *eldirektivet*). Enligt eldirektivet måste medlemsstaterna införa en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster (som bl.a. omfattar rätten att få tillgång till el till rimliga priser) som enbart gäller hushållskunder och små företag ([16]). I beslutet konstaterades att elförsörjning till reglerade priser till medelstora eller stora företag, i motsats till hushåll och små företag, mot bakgrund av ovannämnda direktiv inte kunde betraktas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i sträng bemärkelse.

(42) Därför uttryckte kommissionen allvarliga tvivel på att de delar av stödet i de reglerade tarifferna som tillämpades på andra företag än små företag och på distributörer kunde anses vara förenliga med den inre marknaden.

SYNPUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER

(43) Kommissionens inbjudan att lämna synpunkter på beslutet att inleda en fördjupad utredning ledde till en mängd skrivelser från stora industriella användare, distributörer, oberoende leverantörer och regeringarna för Spaniens autonoma regioner. Endast de synpunkter som berör distributörernas ställning kommer att behandlas här.

SYNPUNKTER FRÅN OBEROENDE LEVERANTÖRER

(44) Synpunkter togs emot från Céntrica och ACIE, sammanslutningen för oberoende energileverantörer. Deras argument och slutsatser är i stort sett likvärdiga och kommer att beaktas tillsammans.

(45) Tyngdpunkten i Céntricas skrivelse ligger på det påstådda stöd som beviljats eldistributörer. Céntrica påpekar att 2005 var den genomsnittliga kostnaden för att köpa el på grossistmarknaden nästan 70 % större än den prognos för genomsnittliga inköpskostnader som ingår i de integrerade tariffer som staten fastställde i kungligt dekret nr 2329/2004.

([15]) EUT L 176, 15.7.2003, s. 37.

([16]) I artikel 3.3 i 2003 års eldirektiv anges följande: ”Medlemsstaterna skall inom sitt territorium se till att alla hushållskunder, och, när medlemsstaterna anser det lämpligt, små företag, det vill säga företag som har färre än 50 anställda, och en årlig omsättning eller balansomslutning som inte överstiger 10 miljoner euro, har rätt till samhällsomfattande tjänster, det vill säga rätt till elleveranser av en bestämd kvalitet till lätt och tydligt jämförbara och rimliga priser av ett slag som medger insyn. För att garantera leveranser av samhällsomfattande tjänster får medlemsstaterna utse en sistahandsleverantör.”

(46) Till följd av denna skillnad mellan prognoserna och de faktiska kostnaderna räckte intäkterna från systemet inte för att täcka kostnaderna, framför allt för att det pris som distributörerna betalade för att köpa el var högre än det reglerade pris som de måste sälja elen för. Därför noterade distributörerna ett underskott i sina räkenskaper. Till följd av den mekanism som de spanska myndigheterna införde för att täcka intäktsbristen (genom att kräva att stödberättigande producenter skulle förhandsfinansiera underskottet i utbyte mot rätt till ersättning senare), behölls distributörernas räkenskaper i balans och deras förluster täcktes i praktiken av staten.

(47) Leverantörerna på den fria marknaden fick en annan behandling, trots att de drabbades av liknande förluster. Enligt Céntrica och ACIE hade leverantörerna på den fria marknaden ungefär samma inköpskostnader som distributörerna ([17]). Dessutom var leverantörerna de facto bundna av nivån på den integrerade tariff som regeringen fastställde för varje kundkategori eftersom de annars inte hade kunnat locka nya kunder eller behålla befintliga kunder. Framför allt påpekar ACIE att dess medlemmar i början av 2005 slöt avtal som baserades på regeringens prognoser för grossistpriserna och att de sedan var tvungna att följa de avtalen trots att det visade sig att de var olönsamma. Därför gick oberoende leverantörer med förlust. Till skillnad från distributörerna uppvägdes de oberoende leverantörernas förluster dock inte av staten. Céntrica beräknar att dess förluster för 2005 uppgick till 10 miljoner euro. Enligt AICE tvingades flera leverantörer, däribland Saltea Comercial, Electranorte, CYD Energia och RWE, bort från marknaden.

(48) Enligt ACIE och Céntrica ledde kompensationen för distributörernas förluster till snedvriden konkurrens, skapade diskriminering gentemot oberoende leverantörer och borde betraktas som statligt stöd. Céntrica hävdade att kompensationen av förlusterna utgjorde en fördel i sig och dessutom innebar att befintliga marknadsaktörer (vertikalt integrerade företag) kunde behålla sin marknadsandel och undvika förluster genom att uppmuntra kunder att byta från deras förlusttyngda enheter till distributionsenheterna, som skulle få kompensation, i förekommande fall.

(49) Enligt ACIE och Céntrica var fördelen för de befintliga företagen ”specifik”, dvs. selektiv, eftersom finansierings- och kompensationsmekanismen särskilt gynnade distributörer genom att de fick en ekonomisk och konkurrensmässig fördel jämfört med leverantörerna på den fria marknaden. Céntrica menade att skillnaden mellan distributörer och leverantörer på den fria marknaden enbart var formell, eftersom båda kategorierna konkurrerade på samma marknad (elåterförsäljning), båda påverkades av integrerade tariffer (antingen för att de fastställts enligt lag eller för att de i praktiken fungerade som ett tak för marknadspriserna) och båda köpte in el till samma pris och drabbades av samma förluster.

(50) Enligt Céntrica var förmånsbehandlingen av distributörer inte motiverad av något skäl som hade med elsystemets logik och funktion att göra och den kunde inte heller betraktas som ersättning för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Céntrica hävdar att systemet stod i strid med eldirektivet, inte bara på grund av att underskottssystemet var diskriminerande utan också för att kunderna undanhölls rätten till insyn i priser och tariffer ([18]). Eftersom en del av det elpris som skulle betalas för 2005 sköts på framtiden, var det slutliga priset inte tydligt för kunderna.

(51) Céntrica anser att den selektiva fördel som underskottshanteringen medför inte enbart gynnar distributörerna utan även de vertikalt integrerade företag som de tillhör. Enligt Céntrica bör en vertikalt integrerad grupp betraktas som ett företag vid tillämpningen av reglerna om statligt stöd. Céntrica hävdar att det spanska systemet gjorde det möjligt för produktionsföretagen att höja priserna på grossistmarknaden och fortsätta gå med vinst. Under dessa omständigheter hade grupperna ett intresse av att upprätthålla den marknadsandel som deras distributionsenheter räknade med. Därför borde även de vertikalt integrerade grupperna betraktas som mottagare av statligt stöd.

SYNPUNKTER FRÅN DISTRIBUTÖRER

(52) Synpunkter togs emot från UNESA (den sammanslutning som företräder distributörerna), Iberdrola Distribución, Union Fenosa Distribución, Enel Viesgo Distribución och Endesa Distribución. Deras synpunkter överlappar till stora delar varandra och kommer att beaktas tillsammans.

(53) Distributörerna (företrädda av UNESA) gör åtskillnad mellan ren distribution/kommersiell förvaltningsverksamhet, som de betraktar som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, och elförsörjning till reglerade tariffer, som de menar inte har innefattat något statligt stöd eftersom de inte gett någon ekonomisk fördel.

([17]) Leverantörerna köpte också el på grossistmarknaden (från den s.k. poolen) och även om de i teorin hade kunnat ingå bilaterala avtal med producenterna fanns det i praktiken inget incitament för producenterna (främst vertikalt integrerade grupper) att göra detta.

([18]) Se bilaga I b och c i direktiv 2003/54/EG.

(54) Distributörerna påpekar att det rättsliga sammanhang som leverantörer och distributörer bedrev sin verksamhet inom skilde sig åt i mycket hög grad. Distributörerna var skyldiga att köpa in el för elförsörjning till reglerade tariffer enligt specifika metoder (från poolen eller från producenter som tillhörde det ”särskilda systemet”), medan leverantörerna var fria att förhandla om sina priser. Distributörerna kunde inte vägra att leverera el till reglerade kunder och fick inte ha andra kunder än sådana som valde reglerade tariffer. Distributörerna kunde inte heller erbjuda kringtjänster, medan leverantörerna fritt kunde fastställa sina leveransvillkor.

(55) I tabellen nedan sammanfattas skillnaderna mellan leverantörerna på den fria marknaden och distributörerna när det gäller återförsäljning av el ([19]):

	Försörjningsskyldighet	Potentiell marknad	Elinköp
Leverantörer	Nej	Alla spanska användare	Alla mekanismer
Distributörer	Ja	Endast användare anslutna till deras nät	Via poolen eller från producenter i det särskilda systemet
	Grossistinköpspris	Försäljningsmarginal	Vinstmarginal
Leverantörer	Fritt	Fritt	Marginal på försäljning
Distributörer	Poolpris eller reglerat pris enligt det särskilda systemet	Reglerade tariffer	Ingen vinstmarginal

(56) Därför konstaterar distributörerna att leverantörerna på den fria marknaden med hänsyn till skillnaderna i det rättsliga och faktiska sammanhanget inte konkurrerade med distributörerna utan snarare med de reglerade tarifferna, som fungerade som referenspris på marknaden.

(57) Distributörerna hävdar att verksamheten med att leverera el enligt tariffen inte gav dem någon form av vinst eller fördel. När det gällde ren distribution och kommersiell förvaltning innefattade distributörernas ersättning en vinstmarginal som ersättning för investerat kapital, men för leverans enligt reglerade tariffer fick distributörerna endast ersättning för sina kostnader, utan vinstmarginal. Framför allt baserades de kostnader som ”erkändes” för en distributör på det genomsnittliga viktade pris som betalats för el under referensperioden. Under vissa omständigheter kunde dessa erkända kostnader vara lägre än distributörens faktiska sammanlagda kostnader. När den reglerade försäljningsverksamheten gav ett överskott fick distributörerna inte behålla dessa medel, utan de fördelades under regleringsprocessen till finansieringen av andra allmänna kostnader för systemet. Det belopp som staten erkände var lika med skillnaden mellan det genomsnittliga viktade priset på elinköp, multiplicerat med mängden energi som varje distributör transporterat, efter korrigering för standardiserade förluster.

(58) Vidare framförde distributörerna att de inte fick någon direkt eller indirekt finansiell fördel av att kunder på den fria marknaden bytte tillbaka till reglerade tariffer, eftersom deras ersättning för ren distribution och kommersiell förvaltning helt och hållet var oberoende av antalet kunder med reglerade tariffer eller mängden el som sålts till tariffen.

— För det första ersattes enbart kostnaderna för leveranser till den reglerade tariffen.

— För det andra var även ersättningen för ren distribution oberoende av antalet kunder med reglerade tariffer, eftersom den baserades på mängden ”transporterad energi”, vilket innefattade all el som distributörerna transporterade i nätet, oavsett om den såldes till reglerade tariffer eller till fria marknadspriser.

([19]) *Källa:* Synpunkter från Iberdrola av den 26 april 2007.

— För det tredje var också ersättningen för kommersiell förvaltning oberoende av antalet kunder med reglerade tariffer, eftersom utbetalningarna enligt lag skulle baseras på antalet ingångna avtal (för både nätavgifter och reglerade tariffer) och alltså inte hängde samman med antalet kunder med reglerade tariffer. Distributörerna var under alla omständigheter skyldiga att hantera förfrågningar från alla kunder, såsom förändringar i anslutningstyp, avtal, fakturering av nätavgifter, mätaravläsning osv., oberoende av vilken typ av försörjning det gällde.

(59) Därför konstaterar distributörerna att den ”ersättning” de fick för leveranserna till reglerade tariffer snarare borde betraktas som en ersättning för belopp som de var skyldiga att betala enligt lag, eller som ersättning för förluster och skador.

(60) Iberdrola hävdar att det vore juridiskt och ekonomiskt felaktigt att hänföra underskottet till distributörerna. Kostnaderna för inköp av el till den reglerade marknaden kunde hänföras till elsystemet, inte till distributörerna, som endast verkställde rättsliga bestämmelser. Distributörerna ägde aldrig intäkterna från försäljningen till reglerade priser, utan dessa tillhörde elsystemet som helhet, varför systemet kunde betraktas som ”försäljaren” av el till reglerade priser. I ett så starkt reglerat system som det spanska vore det enligt Iberdrola orimligt att ge distributörerna ansvaret för de ekonomiska obalanser som orsakats av regleringens utformning eller av fel i beräkningarna av framtida elkostnader.

(61) Iberdrola påpekar också att distributörerna inte behöll intäkterna från pristillägget, som var ett ”särskilt öronmärkt bidrag” och överfördes direkt till det inlåningskonto som CNE öppnat och vidarebefordrades till de producenter som förhandsfinansierat underskottet.

SYNPUNKTER FRÅN DEN REGIONALA REGERINGEN I ASTURIEN

(62) Synpunkterna från den regionala regeringen i Asturien motsvarar den spanska regeringens synpunkter, som beskrivs nedan.

SYNPUNKTER FRÅN SPANIEN

(63) Spanien hävdar att det reglerade tariffsystemet 2005 inte innefattade stöd, vare sig för slutanvändare eller för distributörer. Framför allt anser Spanien i fråga om distributörerna att den ersättning de fick är förenlig med domstolens rättspraxis enligt Altmark-målet och därför inte är statligt stöd.

FÖREKOMSTEN AV STÖD

INGET ORSAKSSAMBAND MELLAN DEN STATLIGA ÅTGÄRDEN OCH UNDERSKOTTET, OCH UNDERSKOTTET KAN INTE HÄNFÖRAS TILL STATEN

(64) Spanien hävdar att underskottet inte kunde hänföras till staten eftersom det orsakades av oförutsedda yttre omständigheter och inte av statens medvetna avsikt att subventionera viss verksamhet.

(65) Spanien menar att den försörjning till reglerade tariffer som fastställs av staten inte var förbjuden enligt EU-lagstiftningen 2005. Den statliga regleringsåtgärden var alltså juridiskt giltig, eftersom den var ett uttryck för den nationella suveräniteten. Denna suveränitet innebar bl.a. att staten har rätt att fastställa tarifferna så att de förväntade kostnaderna motsvarar den förväntade efterfrågan.

(66) Distributörerna tog in medel genom integrerade tariffer och nätavgifter och överförde sedan en del av dessa intäkter till särskilda konton (enligt procentandelar som fastställts i det årliga dekretet om tariffer). Därefter gjorde de avdrag för elinköp från poolen och från producenter som omfattas av det särskilda systemet. Om intäkterna från de integrerade tarifferna och nätavgifterna inte täckte kostnaderna för de reglerade verksamheterna uppstod ett tariffunderskott.

(67) Spanien hävdar att underskottet 2005 orsakades av en diskrepans mellan regeringens prognoser för elgrossistpriserna och de faktiska priser som noterades i poolen. De exceptionellt höga priserna 2005 drevs upp av oförutsägbara orsaker som motsvarade force majeure (se skäl 26).

(68) Eftersom den händelse som ledde fram till det påstådda stödet utgjordes av en ökning i grossistpriserna som var större än förutsett kunde den påstådda fördelen inte hänföras till någon rättslig åtgärd. Även om man antog att denna fördel hade funnits, skulle den ha varit följden av omständigheter som inte hade något med statens avsikter att göra. Att det förelåg force majeure innebär enligt Spanien att orsakssambandet bryts mellan det administrativa beslutet om tariffernas nivå och den konkurrensfördel som ger upphov till statligt stöd. Även om man antar att det objektiva villkoret för ett orsakssamband var uppfyllt, saknas ändå det subjektiva villkoret om statens avsikt (hänförlighet).

INGA STATLIGA RESURSER

(69) Spanien hävdar att tarifferna inte omfattade offentliga medel. För det första hävdar Spanien i detta avseende att pristillägget inte är en ”avgift” i den mening som avses i EU-domstolens rättspraxis om skatteliknande avgifter, eftersom det inte tas in av staten och inte motsvarar en avgift. Enligt Spanien är pristillägget en integrerad del i tariffen och liknar en tariff till sin karaktär. Tariffen är alltså ett privat pris.

(70) För det andra drevs medlen inte in av staten och de betalades inte in till någon fond som utsetts av staten. Tarifferna drevs in av distributörerna, inte av staten. Det betyder att de var privata priser som säkerställde att aktörerna fick en skälig ersättning (i enlighet med lagen om elsektorn). De var varken skatter eller offentliga avgifter. Staten betalade inte ut någon ersättning, eftersom det var systemet som betalade ersättningen genom marknadskrafter för icke-reglerad verksamhet och genom statligt fastställda nättariffer för reglerad verksamhet. Eftersom ett sådant system inte medför någon börda för staten är det inga statliga resurser inblandade, enligt rättspraxis i Sloman Neptun-målet ([20]). Dessa medel gick aldrig in i statskassan, de tas inte upp i några budgetlagar, granskades inte av revisionsrätten och kunde inte återkrävas från gäldenärer genom administrativa återkravsförfaranden. Skulder till elsystemet omfattades inte av den ränta som ska tillämpas på skulder till staten.

(71) Spanien upprepar att dessa medel förvaltades av den spanska tillsynsmyndigheten CNE, som endast fungerade som mellanhand för räkenskaperna. De spanska myndigheterna påpekar att kommissionen i sitt beslut 2001 om de spanska icke återvinningsbara kostnaderna (SA NN 49/99) redan hade konstaterat att ”överföringen av medel via CNE främst görs för bokföringsändamål. De medel som överfördes till kontot i CNE:s namn blev aldrig den myndighetens egendom och betalades omedelbart ut till mottagarna enligt ett i förväg fastställt belopp som CNE inte kunde ändra på något sätt”. Därför drog kommissionen slutsatsen att ”den inte kunde avgöra om intäkterna från den avgift som inrättats inom ramen för systemet för icke återvinningsbara kostnader utgjorde statliga resurser”.

(72) För det tredje ifrågasätter Spanien kommissionens slutsats att distributörernas reglerade försäljning finansierades genom en ”särskild skatt” som alla spanska slutanvändare av el betalade. Enligt Spanien var distributörerna inte finansierade av staten utan fick en skälig och rättvis ersättning för att de utförde en lagstadgad uppgift som de var skyldiga att genomföra.

(73) Vid sin försäljning av el till reglerade tariffer och sina inköp från poolen fick distributörerna dessutom ett underskott (som täcktes genom den förhandsmekanism som införs genom kungligt dekret nr 5/2005), men det var producenterna, inte distributörerna, som skulle få intäkterna från det pristillägg som lagts till tariffen.

INGEN FÖRDEL

(74) Spanien håller inte med om kommissionens preliminära slutsats att de reglerade tarifferna innebar en ekonomisk fördel för distributörerna.

(75) När det gäller distributörerna ifrågasätter Spanien kommissionens slutsats att tariffsystemet garanterade distributörerna en lägsta vinstmarginal. Spanien hävdar att leveranser enligt reglerade tariffer från distributörer motiverades av behovet att garantera en tjänst av allmänt intresse och att ersättningen för reglerad verksamhet endast var avsedd att täcka kostnaderna för att uppfylla skyldigheterna i samband med den verksamheten.

([20]) Domstolens dom av den 17 mars 1993 i de förenade målen C-72/91 och C-73/91, Sloman Neptun (REG 1993, s. I-887), punkt 21; svensk specialutgåva, häfte 14. ”Systemet i fråga syftar inte till att, genom dess objektiva och allmänna struktur, skapa en fördel som skulle utgöra en ytterligare börda för staten …”

INGEN INVERKAN PÅ KONKURRENS OCH HANDEL MELLAN MEDLEMSSTATERNA

(76) Enligt de spanska myndigheterna inskränkte de lagstadgade bestämmelserna som var tillämpliga på försörjning till reglerade tariffer inte etableringsfriheten för elleverantörer och det förekom ingen förmånsbehandling av spanska leverantörer jämfört med leverantörer från andra medlemsstater.

(77) Under 2005 hade Iberiska halvön så låg sammanlänkningskapacitet att det egentligen inte fanns någon inre marknad för el. De spanska myndigheterna menar att det med hänsyn till denna isolerade situation inte vore proportionerligt att såsom kommissionen gjorde konstatera att tariffen påverkade konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna.

(78) De spanska myndigheterna hävdar att el inte exporterades från Spanien och att distributörer som var verksamma i Spanien inte kunde sälja spansk el utanför det nationella territoriet. Å andra sidan kunde alla godtagbara företag delta i distributionsverksamheten på lika villkor som spanska företag och få samma rättsliga och ekonomiska behandling.

(79) Spanien anser att leverantörerna däremot utövade en fri, icke-reglerad verksamhet. De hade motsvarande risker och fördelar. Genom att ta dessa risker accepterade de att deras återförsäljningsverksamhet under vissa oförutsebara omständigheter kunde vara olönsam. De skulle dock återgå till lönsamhet så snart tarifferna tillät det, eller de exceptionella omständigheterna upphörde.

ANALYS MOT BAKGRUND AV RÄTTSPRAXIS I ALTMARK-MÅLET

(80) Spanien hävdar att förekomsten av reglerade tariffer 2005 inte stod i strid med unionslagstiftningen, eftersom tidsfristen för att öppna marknaden för alla konsumenter inbegripet hushåll löpte till den 1 juli 2007.

(81) Täckningen av distributörernas kostnader för elförsörjning till reglerade tariffer uppfyllde enligt Spanien alla de fyra kriterierna i rättspraxis enligt Altmark-målet och därför utgör denna åtgärd inte statligt stöd.

(82) För det första är elförsörjning en tjänst av allmänt intresse och staten måste ingripa för att förhindra missbruk av dominerande ställning till följd av att det endast finns ett nät (naturligt monopol). Företag som bedriver reglerad verksamhet uppfyller alltså skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster.

(83) För det andra fastställdes parametrarna för att fastställa tarifferna objektivt och på ett sätt som medgav insyn. Ersättningen för reglerad verksamhet var objektiv och medgav insyn. Andra EU-företag kunde också träda in på distributionsmarknaden.

(84) För det tredje täckte betalningarna för reglerad verksamhet endast kostnaderna för att fullgöra skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Distributörerna kunde enbart få ersättning för de kostnader som var förknippade med den reglerade verksamheten.

(85) För det fjärde visar den komplicerade rättsliga ramen för att fastställa tarifferna och regleringsförfarandet att tariffsystemet byggde på en grundlig analys av kostnaderna och intäkterna i systemet och en analys av efterfrågan på el.

(86) Därför konstaterar Spanien att tariffsystemet inte är statligt stöd, eftersom det är förenligt med rättspraxis enligt Altmark-målet.

BEDÖMNING AV ÅTGÄRDEN

(87) Räckvidden för detta beslut är begränsad till leverans av el till stora och medelstora företag av distributörer till reglerade tariffer. Beslutet omfattar inte den övriga verksamhet som bedrivs av distributörer och som avser ren distribution. Den rena distributionen är såväl rättsligt som ekonomiskt helt oberoende av försäljningen till reglerade tariffer och ligger under alla omständigheter utanför räckvidden för beslutet att inleda ett förfarande, som gällde tvivel på förenligheten med den inre marknaden i fråga om den påstådda fördel som distributörer beviljats till följd av de låga reglerade tarifferna och de åtgärder som vidtagits för att ersätta och återfinansiera underskottet 2005.

FÖREKOMST AV STATLIGT STÖD ENLIGT ARTIKEL 107.1 I EUF-FÖRDRAGET

(88) En åtgärd utgör stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget om den uppfyller följande villkor: a) den medför en fördel för mottagaren, b) den beviljas av staten eller med statliga medel, c) den är selektiv och d) den påverkar handeln inom unionen och hotar att snedvrida konkurrensen inom unionen. Eftersom samtliga dessa villkor måste vara uppfyllda kumulativt, kommer kommissionen att begränsa sin bedömning till förekomsten av en ekonomisk fördel för stödmottagarna.

Förekomst av en ekonomisk fördel

(89) Företag gynnas i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget om de får en ekonomisk fördel som de inte hade kunnat få på marknadsvillkor. I det här avseendet har EU-domstolen ansett att avgifter för tjänster som tillhandahålls till följd av skyldigheter som medlemsstaterna inför, som inte överskrider de årliga icke täckta kostnaderna och som är avsedda att se till att de berörda företagen inte gör förluster, i vissa fall inte är stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget utan ersättning för tjänster som de berörda företagen har utfört ([21]).

(90) När det särskilt gäller elsektorn har kommissionen inte heller i sina många beslut med tillämpning av artikel 107.1 och 107.3 c i EUF-fördraget om de skyldigheter som åläggs distributörer att köpa el från vissa energikällor till ett pris som är högre än marknadspriset ansett att en ersättning som täcker skillnaden mellan inköpskostnader och marknadspriser har inneburit en ekonomisk fördel för distributörerna. I de fallen agerade de berörda aktörerna enligt lagstadgade skyldigheter som rena mellanhänder i elsystemet och fick ersättning för sina kostnader, utan att denna ersättning ansågs medföra någon ekonomisk fördel trots att lagstiftningen kunde ha föreskrivit enbart en inköpsskyldighet utan kostnadsersättning.

(91) Detsamma gäller inom området för elförsörjning till reglerade tariffer i fråga om ersättning som är avsedd att finansiera skillnader mellan intäkter och kostnader för inköp av el på grossistmarknaden till reglerade tariffer som berättigade konsumenter kräver ([22]). Därav följer att ersättning för kostnader för elinköp för distributörer i elsektorn inte måste innebära en ekonomisk fördel i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget. Den påstådda ersättningen till spanska distributörer för kostnaderna för elförsörjning till reglerade tariffer måste granskas mot bakgrund av dessa prejudikat.

(92) Den preliminära slutsatsen i kommissionens beslut att inleda den formella undersökningen var att det förelåg en ekonomisk fördel för de spanska distributörerna jämfört med marknadsvillkoren, på två grunder. För det första påstods att distributörerna fick en garanterad vinstmarginal för försörjningsverksamhet till reglerad tariff. För det andra påstods att tarifferna ökade distributörernas intäkter genom att användare uppmuntrades att byta till den reglerade marknad som betjänades av distributörerna. Dessa båda argument kan sammanfattas till ett samlat påstående om att distributörernas vinst ökade i förhållande till deras elförsörjning enligt reglerade tariffer 2005.

(93) Den tillgängliga beskrivningen av det spanska elsystemet och de upplysningar som lämnats under förfarandets gång, som sammanfattas i punkterna 16, 19, 20, 57 och 58 ger inget stöd för detta påstående. När det gäller ren distribution innefattade distributörernas ersättning en vinstmarginal under 2005, men för elförsörjning till reglerade tariffer fick distributörerna enbart en ersättning (ett ”erkännande”) för sina kostnader utan vinstmarginal. På liknande sätt var distributörernas ersättning för sin rena distributionsverksamhet oberoende av antalet kunder med reglerade tariffer och mängden el som såldes till tarifferna, varför deras intäkter inte skulle ha ökat om de hade haft fler kunder med reglerade tariffer.

(94) Den information som samlades in under förfarandet stöder alltså inte påståendet att försäljningen av el till reglerade tariffer ökade de spanska distributörernas vinst under 2005 på grund av att de hade en garanterad vinstmarginal.

(95) När det gäller frågan om huruvida erkännandet av försörjningskostnader och ersättningen för dessa gav distributörerna en ekonomisk fördel som de inte skulle ha fått på marknadsvillkor måste det framhållas att erkännandet av kostnaderna i form av indrivningsrättigheter som beviljades de fem företag som utses enligt artikel 24 i kungligt

([21]) Domstolens dom av den 7 februari 1985 i mål 240/83, Procureur de la République mot Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU) (REG 1985, s. 531), särskilt s. 543–544 och punkt 18.

([22]) Kommissionens beslut av den 12 juni 2012 om statligt stöd SA.21918 (C 17/07) (f.d. NN 17/07) som Frankrike har genomfört – Reglerade eltariffer i Frankrike (EUT C 398, 22.12.2012, s. 10), särskilt punkterna 30–37 och 134–137.

dekret nr 5/2005, dvs. Iberdrola, SA, Unión Eléctrica Fenosa, SA, Hidroeléctrica del Cantábrico, SA, Endesa, SA, och Elcogás, SA, inte var en ersättning för deras distributionsverksamhet. Som förklaras i skälen 29 och 30, utnämndes de berörda företagen på grund av sin befintliga rätt till icke återvinningsbara kostnader, eventuellt med hänsyn till deras produktionsverksamhet, men inte till deras distributionsverksamhet till reglerade tariffer, även om Elcogás, SA, som inte hade några dotterbolag, inte bedrev verksamhet inom distributionssektorn 2005 (eller under senare år).

(96) Även om de indrivningsrättigheter som återspeglar dessa fem företags skyldighet att förhandsfinansiera underskottet i elsystemet för 2005 skulle kunna tolkas som ersättning för distributionskostnaderna hos de fyra företag som var verksamma inom distributionssektorn till reglerade tariffer måste man för det andra ta hänsyn till de verkliga förhållanden under vilka distributörerna var skyldiga att bedriva denna fullständigt reglerade verksamhet. Som beskrivs i punkterna 54 och 55 kunde distributörer varken gå med vinst eller förlust. De kunde inte heller välja hur de skulle köpa in elen, fick inte välja sina kunder, kunde inte fastställa försäljningspriset eller erbjuda några ytterligare tjänster som gav en vinst. Distributörerna själva hade inget ekonomiskt intresse, vare sig direkt eller indirekt, i att delta i elförsörjningen till de reglerade tarifferna. Detta hade inte heller de vertikalt integrerade grupper som de tillhörde. En vertikalt integrerad grupp skulle snarare ha intresse av att betjäna slutanvändare på fria marknadsvillkor, eftersom gruppens försörjningsenhet skulle ha gjort vinst på sådan försäljning, vilket inte skulle ha varit fallet om användarna försörjdes av gruppens distributör till reglerade tariffer.

(97) Detta innebär att en jämförelse med villkoren för försörjning inom ramen för fria marknadsvillkor inte tar hänsyn till skillnaderna i den rättsliga och faktiska situationen för leverantörer på den fria marknaden och distributörer som levererar el till reglerade tariffer. Staten kan i princip föreskriva inköps- och försäljningspriser och andra handelsvillkor för distributörer i ett elsystem, men det innebär inte att ersättningen för dessa distributörers kostnader ger dem en ekonomisk fördel som de inte skulle ha fått på marknadsvillkor. Tariffreglering tillsammans med en skyldighet att leverera el lämnar i själva verket inget utrymme för beslut om de mest grundläggande drivkrafterna för tillgång, som priser och produktion. Det är inte bara under hypotetiska marknadsvillkor, dvs. utan regleringsmässiga begränsningar i fråga om sådana grundläggande parametrar, som distributörerna skulle kunna ta ut en mycket högre, kostnadstäckande tariff för slutanvändarna. Dessutom – vilket är ännu viktigare – fungerade distributören (eller operatören för högspänningsnätet för energiintensiva kunder) i det spanska elsystemet 2005, precis som i alla andra elsystem – endast som en mellanhand som fysiskt kopplar användaren till nätet, vilket är nödvändigt för elförsörjningen. Eftersom det inte fanns något hypotetiskt alternativt distributionsnät i Spanien 2005 var de berörda distributörerna utsedda och försörjde såväl den fria som den reglerade marknaden med el. Distributörerna spelar en avgörande roll eftersom de gör elförsörjningen möjlig, oavsett de specifika regleringsmässiga formerna eller politiken, eller om konkurrensvillkoren för försörjningen baseras på marknadsmekanismer eller reglering.

(98) I ett reglerat tariffsystem som det spanska systemet 2005 skulle ett underskott av resurser i systemets sammanlagda räkenskaper under normal verksamhet för ett år i vanliga fall ha återvunnits året efter genom högre tariffer och/eller nätavgifter för slutanvändarna, medan kostnadssänkningar skulle ha kunnat ge ett överskott som gjorde det möjligt att i sin tur sänka tarifferna eller avgifterna. Eftersom specifika intäktskategorier emellertid inte öronmärktes för specifika kostnader var det möjligt att en ökning (minskning) i intäkter och/eller kostnader inte ledde till motsvarande underskott eller överskott för distributörerna. Som framgår av skäl 27 diagram 1, låg de elpriser som var inbakade i de reglerade tarifferna i allmänhet lägre än grossistmarknadspriserna under de flesta månaderna 2005, men det motsatta gällde under perioden november 2006 till december 2007, utan att detta återspeglades i ökad vinst för distributörernas elförsörjning till reglerade tariffer. Detta överensstämmer med den lagstadgade utformningen av systemet, som innebär att distributörerna inte ska bära kostnaderna för bristande balans mellan kostnader och intäkter i hela eller delar av systemet, precis som de inte heller kan gå med vinst för denna verksamhet och eventuella överskott från försäljning av el till reglerade tariffer skulle användas för att täcka andra systemkostnader.

(99) Distributörerna fungerade som finansiella mellanhänder i elsystemet i och med att de centraliserade alla finansiella flöden, såväl inåt (reglerade intäkter från tariffer och nätavgifter) som utåt (alla allmänna kostnader för systemet). Elsystemets reglerade intäkter och kostnader 2005 (se skälen 19, 20 och 28) innefattar en rad olika marknadsstyrda och politiskt styrda reglerade kostnader, såsom kostnader för elinköp, även från förnybara källor, extra kostnader för elproduktion på de spanska öarna samt transport- och distributionskostnader osv., utan att särskilda intäkter öronmärks för vissa kostnader. Reglerade intäkter ägs aldrig av distributörerna, med undantag för ersättningen för ren distribution, som de behåller efter avdrag för alla andra systemkostnader.

(100) Eventuella underskott i räkenskaperna, som det som uppstod 2005, skulle alltså oavsett orsak synas i distributörernas räkenskaper utan att de hade något manöverutrymme att besluta om vare sig nivån på de reglerade intäkterna och kostnaderna eller finansieringen av specifika kostnader med specifika intäkter. Som framgår av de siffror som anges i skäl 28 uppgick kostnaderna för transport och distribution i elsystemet 2005 till 4 410 miljoner euro, vilket överensstämmer med samma kostnadskategorier under 2004 och 2006. Distributörernas kostnader står alltså inte i relation till underskottets storlek 2005.

(101) Därför verkar det inte vara motiverat att betrakta 2005 års underskott som ”distributörernas förluster”, eftersom underskottet inte kan hänföras till någon åtgärd från distributörernas sida, utan snarare bör hänföras till de lagstadgade bestämmelser som fastställer slutanvändarnas rätt att få elförsörjning till reglerade tariffer och, i viss omfattning, till de regleringsmässiga och politiska val som gjordes för att stödja elproduktion från t.ex. förnybara källor och kraftvärmeproduktion. Därav följer att finansieringen av underskottet i elsystemets räkenskaper genom de mekanismer som beskrivs i skälen 29–32 inte är ett sätt att ta upp distributörernas specifika förluster, utan snarare de övergripande förlusterna i systemet. Om underskottet på 3 811 miljoner euro 2005 inte hade erkänts och förhandsfinansierats av de fem stora elbolagen skulle det i själva verket inte ha varit möjligt att betala de överförings- och distributionskostnader i systemet som uppstått för alla användare, oavsett om de befann sig på den reglerade eller fria marknaden.

(102) Den formella undersökningen visar inte att det finns några andra fördelar för distributörerna. Distributörerna vidarebefordrade hela fördelen med låga reglerade tariffer till slutanvändarna, gjorde ingen vinst på försäljningen och fick inga fördelar av användare som återvände till den reglerade marknaden. Ur ett finansiellt perspektiv hade distributörerna i Spanien alltså en ställning som var fullt jämförbar med en systemförmedlare. I det avseendet finns det i princip ingen skillnad mellan erkännandet av kostnaderna för att tillhandahålla elförsörjning till reglerade eltariffer inom ramen för det spanska elsystemet 2005 och den ersättning för kostnaderna för inköp av el som kommissionen inte har klassat som statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget, både i fråga om el från vissa källor (skäl 90) och el från grossister för försörjning till reglerade tariffer (skäl 91).

(103) Även om beslutet att inleda ett förfarande inte handlar om de vertikalt integrerade enheter som distributörer tillhör, med redovisningsmässig och delvis rättslig uppdelning, har kommissionen för att bemöta Céntricas beskrivning också gjort en bedömning av huruvida sådana enheter kan ha fått indirekta fördelar som kan vara statligt stöd. Céntrica framförde att integrerade enheter som är verksamma inom elåterförsäljning på den fria marknaden (genom en försörjningsenhet) kunde undvika förluster genom att uppmuntra användare att byta till deras egen distributionsenhet. Dessutom hävdade de att det fanns ett incitament för en producent som tillhörde en integrerad enhet att hålla grossistpriserna uppe, eftersom distributionsenheten i den integrerade enheten (som säljer till den reglerade tariffen) skulle vara skyddad mot förluster.

(104) Kommissionen har inte kunnat bekräfta att det finns en ekonomisk fördel i att elanvändare väljer distributörer i stället för leverantörer. Ekonomiskt genererade övergången från leverans till distribution inte någon vinst utan ledde enbart till att det inte uppstod några förluster för leveransenheterna inom de fyra vertikalt integrerade grupperna Iberdrola, SA, Unión Eléctrica Fenosa, SA, Hidroeléctrica del Cantábrico, SA, och Endesa, SA Elcogás var för sin del endast verksamt inom elproduktionssektorn. Detta kan dock inte räknas som en fördel för de övriga fyra berörda företagen, eftersom leveransenheterna ändå kunde ha undvikit dessa förluster genom att helt enkelt säga upp leveransavtalen. För leveransenheterna innebar systemet alltså inte någon fördel utan en nackdel: de förlorade kunder. Systemet var också ekonomiskt neutralt för distributörerna (av de skäl som förklaras ovan). Producenterna å sin sida skulle ändå ha sålt sin el på grossistmarknaden.

(105) När det gäller producenternas påstådda incitament att hålla grossistpriserna uppe bör det påpekas att även om den marknadsmiljö som skapats av de spanska myndigheterna kan sägas ha skapat incitament för producenterna att höja priserna ledde tarifferna i sig inte till högre grossistpriser. Att faktiskt höja priserna skulle ha krävt komplicerade strategier och konkurrensbegränsande beteenden hos producenterna. Det går inte att fastställa något direkt och uppenbart orsakssamband mellan tarifferna och en eventuell artificiell höjning av grossistpriserna. Detta är fortfarande en obevisad teoretisk hypotes.

(106) Kommissionen har också övervägt möjligheten att systemet genom att tränga ut de fria marknadskonkurrenterna från marknaden kan ha inneburit en fördel för de befintliga grupperna genom att utöka och omforma deras marknadsandel så att den i stort sett tenderade att sammanfalla med storleken på vardera gruppens distributionsnät när det gäller de fyra vertikalt integrerade grupperna. Denna hypotetiska fördel kunde inte heller bekräftas av följande skäl:

— För det första gick det inte att ”flytta runt kunder” inom samma grupp. En kund hos Endesas leveransenhet i ett område där den lokala distributören var Iberdrola kunde inte byta över till Endesas distributionsenhet, utan endast till Iberdrolas. Denna övergång till den reglerade marknaden ledde dessutom till en nettokostnad för de integrerade enheterna, eftersom den ökade det underskott som de skulle finansiera till ogynnsamma villkor.

— För det andra gjorde grupperna ingen vinst på distributörernas försäljning. Den eventuella fördelen med en högre marknadsandel skulle alltså inte översättas till vinst under 2005 (det år som undersökningen omfattar) utan först under senare år, när den fria marknaden var lönsam igen. För att denna fördel skulle uppträda måste de användare som var kunder hos en grupps distributör byta tillbaka till gruppens leveransenhet. Vid den tidpunkten skulle en kund som övervägde att byta leverantör dock ha varit fri att välja mellan alla leverantörer som var verksamma på den spanska marknaden. Därför har kommissionen inte kunnat bekräfta att det förekommer en konkret fördel som är knuten till att grupperna hade en större marknadsandel under den period som undersökningen omfattar.

— Tvärtom omfattades integrerade grupper av en objektiv nackdel: Skyldigheten att finansiera underskottet på villkor som inte gav någon ersättning, eftersom räntan på indrivningsrättigheterna var lägre än en ändamålsenlig marknadsränta och värdepapperiseringen av indrivningsrättigheter därför gjordes till en ersättning som var betydligt lägre än den som hade varit fallet om en marknadsränta hade tillämpats.

(107) Därför konstaterar kommissionen att när det gäller elförsörjning till företagsanvändare gav det lagstadgade system som Spanien införde 2005 inte någon ekonomisk fördel, vare sig direkt eller indirekt, för distributörerna eller de integrerade grupper som de tillhörde.

(108) När det slutligen gäller Céntricas påstående att systemet diskriminerade mellan distributörer och leverantörer på den fria marknaden, påpekar kommissionen att diskriminering kan uppstå när personer som befinner sig i samma faktiska och rättsliga situation behandlas olika eller vice versa, när samma behandling ges till personer som befinner sig i olika faktiska och rättsliga situationer.

(109) För det första saknar påståendet uppenbart grund när det gäller Elcogás, SA, som fick indrivningsrättigheter trots att företaget inte bedrev någon verksamhet inom distributionssektorn. För det andra har det inte gått att visa att de andra fyra utsedda företagen Iberdrola, SA, Unión Eléctrica Fenosa, SA, Hidroeléctrica del Cantábrico, SA, och Endesa, SA, fick ersättning till följd av sin verksamhet som distributörer som tillhandahöll elförsörjning till reglerade tariffer, såsom redan påpekats i skäl 30. För det tredje befann sig distributörer och leverantörer på den fria marknaden i vilket fall som helst inte i samma faktiska och rättsliga situation. Skyldigheten att leverera el till reglerade tariffer uppfylldes enligt lagstadgade begränsningar som innebar att distributörerna fungerade som rena mellanhänder för finansiering och försörjning, som tillämpade rättsliga bestämmelser, medan leverans på fria marknadsvillkor var en fullt ut liberaliserad verksamhet. Den skillnad i behandling som Céntrica ifrågasätter kan alltså inte utgöra diskriminering, oavsett om nivån på de reglerade tarifferna kan ha inverkat negativt på liberaliseringsprocessen. Detta var dock inte en följd av att olagligt statligt stöd hade beviljats till distributörerna.

SLUTSATSER

(110) De tvivel som kommissionen uttryckte i sitt beslut att inleda förfarandet har undanröjts under den formella undersökningen. Kommissionen har förvissat sig om att det erkännande som Spanien gjort av eldistributörernas kostnader för att leverera el till reglerade tariffer till medelstora och stora företagsanvändare inte medförde någon ekonomisk fördel för distributörerna i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

(111) Eftersom kriterierna i artikel 107.1 i EUF-fördraget är kumulativa finns det inget behov av att undersöka om de övriga kriterierna är uppfyllda. Därför konstaterar kommissionen att åtgärden inte är statligt stöd till förmån för eldistributörer. Denna slutsats avser den situation och den tidsperiod som omfattas av klagomålet och påverkar inte kommissionens möjlighet att granska åtgärder som Spanien har vidtagit efter 2005.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Det erkännande som Spanien gjort av eldistributörernas kostnader för att leverera el till reglerade tariffer till medelstora och stora företagsanvändare till reglerade tariffer under 2005 i form av indrivningsrättigheter för Iberdrola, SA, Unión Eléctrica Fenosa, SA, Hidroeléctrica del Cantábrico, SA, Endesa, SA, och Elcogás, SA, i enlighet med kungligt dekret nr 5/2005 utgör inte statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Konungariket Spanien.

Utfärdat i Bryssel den 4 februari 2014.

På kommissionens vägnar
Joaquín ALMUNIA
Vice ordförande