

DECYZJA KOMISJI**z dnia 4 lutego 2014 r.****w sprawie hiszpańskich taryf dla energii elektrycznej: dystrybutorzy SA.36559 (C3/07)
(ex NN 66/06) wdrożona przez Hiszpanię***(notyfikowana jako dokument nr C(2013) 7743)***(Jedynie tekst w języku hiszpańskim jest autentyczny)****(Tekst mający znaczenie dla EOG)**

(2014/457/UE)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z przywołanymi artykułami ⁽¹⁾ i uwzględniając otrzymane odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

PROCEDURA

- (1) Pismem z dnia 27 kwietnia 2006 r. przedsiębiorstwa Céntrica plc i Céntrica Energía S.L.U. (razem zwane dalej „Céntrica”) skierowały do Komisji skargę dotyczącą systemu taryf regulowanych dla energii elektrycznej wdrożonego w Hiszpanii w 2005 r.
- (2) W piśmie z dnia 27 lipca 2006 r. Komisja zwróciła się do władz hiszpańskich o przedstawienie informacji na temat powyższego środka. Komisja otrzymała te informacje w piśmie z dnia 22 sierpnia 2006 r.
- (3) W dniu 12 października 2006 r. sprawę wpisano do rejestru pomocy niezgłoszonej (sprawa NN 66/06).
- (4) W piśmie z dnia 9 listopada 2006 r. Komisja zwróciła się do władz hiszpańskich o przedstawienie dodatkowych objaśnień dotyczących danego środka. Władze hiszpańskie odpowiedziały pismem z dnia 12 grudnia 2006 r.
- (5) W piśmie z dnia 24 stycznia 2007 r. Komisja poinformowała władze hiszpańskie, że podjęła decyzję o wszczęciu postępowania w sprawie przedmiotowego środka, przewidzianego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).
- (6) Decyzja Komisji została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ⁽²⁾. Komisja zwróciła się do zainteresowanych stron o przedstawienie uwag dotyczących przedmiotowego środka.
- (7) Hiszpania przedstawiła swoje uwagi w piśmie z dnia 26 lutego 2007 r.
- (8) Do Komisji wpłynęły uwagi od następujących zainteresowanych stron: rządu Galicji (pismo z dnia 23 marca 2007 r.), Céntrica (pisma z dnia 26 marca 2007 r. i 3 lipca 2007 r.), ACIE — Stowarzyszenia Niezależnych Dostawców Energii (pismo z dnia 26 marca 2007 r.), rządu Asturii (pismo z dnia 27 marca 2007 r.), AEGE — Stowarzyszenia Sektorów Energochłonnych (pismo z dnia 2 kwietnia 2007 r.), Asturiana de Zinc — AZSA (pismo z dnia 3 kwietnia 2007 r.), Ferroatlántica — producenta metali (pismo z dnia 3 kwietnia 2007 r.), Alcoa (pismo z dnia 3 kwietnia 2007 r.), UNESA — Hiszpańskiego Stowarzyszenia Przemysłu Elektroenergetycznego (pismo z dnia 25 kwietnia 2007 r.), ENEL Viesgo (pismo z dnia 26 kwietnia 2007 r.), Iberdrola (pismo z dnia 26 kwietnia 2007 r.), Union Fenosa Distribución (pismo z dnia 27 kwietnia 2007 r.), Hidrocantábrico Distribución Eléctrica (pismo z dnia 27 kwietnia 2007 r.), Endesa Distribución Eléctrica (pismo z dnia 27 kwietnia 2007 r.).

⁽¹⁾ Dz.U. C 43 z 27.2.2007, s. 9.⁽²⁾ Zob. przypis 1.

- (9) W pismach z dnia 15 maja 2007 r. i 6 lipca 2007 r. Komisja przesłała uwagi zainteresowanych stron władzom hiszpańskim, umożliwiając im ustosunkowanie się do tych uwag; w piśmie z dnia 2 sierpnia 2007 r. władze hiszpańskie przedstawiły swoje uwagi.
- (10) Otrzymano też dodatkowe informacje od Céntrica w pismach z dnia 1 czerwca 2007 r., 28 sierpnia 2007 r., 4 lutego 2008 r. i 1 marca 2008 r.
- (11) W pismach z dnia 30 lipca 2009 r., 19 marca 2010 r., 6 października 2011 r., 12 kwietnia 2012 r., 31 sierpnia 2012 r., 4 lutego 2013 r. i 17 lipca 2013 r. Komisja zwróciła się do władz hiszpańskich o przedstawienie dodatkowych objaśnień dotyczących przedmiotowego środka. Władze hiszpańskie odpowiedziały w pismach z dnia 5 października 2009 r., 26 kwietnia 2010 r., 7 grudnia 2011 r., 12 czerwca 2012 r., 18 października 2012 r., 11 lutego 2013 r. i 4 października 2013 r.
- (12) W dniu 19 kwietnia 2013 r. sprawę podzielono na dwie części: sprawę SA.21817 (C3/07, ex NN 66/06) dotyczącą pomocy dla odbiorców końcowych energii elektrycznej, oraz sprawę SA.36559 (C3/07 ex NN 66/06), która dotyczy pomocy dla dystrybutorów energii elektrycznej. Niniejsza decyzja dotyczy wyłącznie pomocy dla dystrybutorów energii elektrycznej.

SZCZEGÓŁOWY OPIS ŚRODKA

HISZPAŃSKI SYSTEM ELEKTROENERGETYCZNY W 2005 R.

Rozróżnienie działalności regulowanej i nieregulowanej

- (13) Na podstawie ram prawnych w postaci ustawy 54/1997 z dnia 27 listopada 1997 r. (*Ley del sector eléctrico* — LSE), stanowiącej podstawę hiszpańskiego systemu elektroenergetycznego, dokonano zasadniczego rozróżnienia działalności regulowanej i zliberalizowanej.
- (14) Wytwarzanie, import, eksport i detaliczna dostawa energii elektrycznej stanowią działalność zliberalizowaną, czyli działalność, którą podmioty gospodarcze mogą swobodnie realizować na warunkach rynkowych i nad którymi państwo nie sprawuje surowej kontroli regulacyjnej, na przykład przez kontrolowanie cen i warunków dostaw.
- (15) Natomiast dystrybucja, przesył oraz działania realizowane przez operatora rynku ⁽³⁾ i operatora systemu ⁽⁴⁾ podlegają całkowicie regulacjom państwa. Działania te zazwyczaj reguluje państwo w ramach systemu elektroenergetycznego, ponieważ operatorzy je realizujący posiadają *de facto* lub *de iure* monopol, i w przeciwnym razie nie podlegaliby żadnym ograniczeniom w zakresie naruszania reguł konkurencji i mogliby stosować monopolistyczne ceny, wyższe od standardowej ceny rynkowej.

Czysta dystrybucja i dostawy według taryf regulowanych

- (16) W 2005 r. dystrybucja w hiszpańskim systemie elektroenergetycznym obejmowała trzy rodzaje działalności regulowanej. Pierwszy to czysta dystrybucja. Czysta dystrybucja to przesył energii elektrycznej do punktów jej zużycia za pośrednictwem sieci dystrybucji, stanowiąca monopol w przypadku braku sieci alternatywnych. Drugi obejmuje niektóre czynności związane z zarządzaniem komercyjnym, ściśle powiązane z dystrybucją, takie jak odczyt liczników, zawieranie umów, fakturowanie, obsługę klienta itd. Trzecim rodzajem działalności regulowanej w 2005 r. była dostawa według taryf regulowanych, powierzona na mocy prawa dystrybutorom w uzupełnieniu do ich podstawowego ustawowego zadania (zarządzanie sieciami dystrybucji energii elektrycznej i zapewnienie do nich dostępu) ⁽⁵⁾. Od czasu sfinalizowania w 2009 r. reformy dystrybutorzy nie dostarczają już energii według taryf regulowanych.
- (17) Dystrybutorzy byli zobowiązani na mocy prawa do zakupu energii elektrycznej wymaganej do realizacji dostaw do odbiorców podlegających regulacjom na zorganizowanym rynku hurtowym („giełda”) w cenie z danego dnia (cena krańcowa systemowa lub „cena giełdowa”) bądź bezpośrednio od producentów energii ze źródeł odnawialnych ⁽⁶⁾ oraz do odsprzedaży tej energii elektrycznej odbiorcom końcowym według mającej zastosowanie taryfy regulowanej.

⁽³⁾ Operator rynku (OMEL) zajmuje się kupnem i sprzedażą energii elektrycznej na rynku hurtowym.

⁽⁴⁾ Operator systemu (*Red Eléctrica de España*) odpowiada za zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej oraz koordynację produkcji i system przesyłu.

⁽⁵⁾ Art. 11 dekretu królewskiego 281/1998 definiuje dystrybucję jako działalność, „której głównym celem jest przesył energii elektrycznej z sieci przesyłowej do punktów zużycia zgodnie z odpowiednimi wymaganiami jakościowymi oraz sprzedaż energii elektrycznej w regulowanych cenach odbiorcom lub dystrybutorom”.

⁽⁶⁾ Tak zwani wytwórcy w ramach „specjalnego systemu”. „Specjalny system” to system taryf gwarantowanych: dystrybutorzy (oraz operator systemu przesyłowego) są zobowiązani do zakupu całej mocy wyjściowej kwalifikujących się instalacji do kogeneracji i wytwarzania energii odnawialnej, zlokalizowanych na obszarze podlegającym działalności określonego dystrybutora, w cenie pokrywającej koszty produkcji ustalonej przez państwo.

Rola dystrybutorów jako pośredników finansowych w systemie

- (18) W 2005 r. stosowano co najmniej 25 taryf regulowanych dla odbiorców końcowych, zależnie od poziomu zużycia, profilu zużycia lub zastosowania oraz napięcia przyłączeniowego. Jednocześnie na wolnym rynku stosowano wobec odbiorców końcowych 9 innych regulowanych opłat za dostęp do sieci, ustalanych również w oparciu o napięcie przyłączeniowe i inne cechy charakterystyczne (⁷). Opłaty za dostęp do sieci na wolnym rynku uiszczali odbiorcy końcowi na rzecz dostawców, którzy przekazywali je dystrybutorom. Opłaty za dostęp do sieci na wolnym rynku były ujęte w całościowej taryfie regulowanej, według której odbiorcy końcowi uiszczali opłaty na rzecz dystrybutorów (były to opłaty ukryte). Począwszy od 2005 r., Hiszpania wprowadzała zmiany w systemie taryf regulowanych. Ostatniej z nich dokonano w 2013 r., kiedy Hiszpania przyjęła nowe ramy legislacyjne dla sektora energii elektrycznej (ustawa 24/13), które między innymi obejmowały reformę regulacji cen na rynku sprzedaży detalicznej. Hiszpania zapowiedziała, że nowa ustawa i przepisy wykonawcze do niej będą stosowane w 2014 r.
- (19) Decyzja w sprawie poziomów całościowych taryf regulowanych i regulowanych opłat za dostęp do sieci na cały rok zapadała *ex ante*, zazwyczaj przed końcem roku N-1, ale w ciągu roku kwoty te mogły być korygowane (⁸). Coroczny wzrost taryf był jednak ograniczony górnym pułapem (⁹). Z zasady wszystkie taryfy i opłaty ustalano w oparciu o prognozy, tak aby wynikające z nich regulowane przychody wystarczały na pokrycie wszystkich regulowanych kosztów systemu elektroenergetycznego. Takie regulowane koszty systemu obejmowały w 2005 r. koszty dostaw energii według taryf całościowych, koszty zakupu energii ze specjalnych systemów wsparcia (odnawialne źródła energii, kogeneracja itd.), koszty przesyłu i dystrybucji, koszty środków zarządzania popytem, koszty wytwarzania dodatkowej energii elektrycznej na hiszpańskich wyspach, koszty wsparcia przemysłu wydobywczego węgla, deficyt za poprzednie lata itd.
- (20) Zgodnie z ramami regulacyjnymi Hiszpanii dystrybutorzy pełnili (i nadal pełnią) w systemie rolę głównych pośredników finansowych. Dystrybutorzy zajmowali się wszystkimi przychodami z systemu taryf regulowanych, czyli opłatami za dostęp do sieci oraz przychodami z taryf całościowych. Przychody te, zbiorczo nazywane „przychodami przypadającymi do zapłaty” (*ingresos liquidables*), wykorzystywane były do pokrycia wszystkich kosztów regulowanych systemu. Nie stosowano żadnych zasad przeznaczania konkretnych kategorii przychodów czy ich części na określoną kategorię kosztów czy część tych kosztów. W związku z tym ani całych, ani częściowych przychodów z opłat za dostęp do sieci nie przeznaczano na finansowanie wyższych kosztów wsparcia na rzecz energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych czy kosztów wytwarzania energii na hiszpańskich wyspach.
- (21) Rachunki rozliczano w ramach procesu rozliczenia, nad którym bezpośrednią kontrolę sprawował hiszpański organ regulacyjny *Comisión Nacional de Energía* (zwany dalej: „CNE”). Wynagrodzenie dla dystrybutorów (za działania związane z czystą dystrybucją) również pochodziło z przychodów przypadających do zapłaty, po odliczeniu wszystkich pozostałych kosztów.

Dystrybutorzy a dostawcy i odpowiednie ceny

- (22) W związku z powyższym na hiszpańskim rynku detalicznej sprzedaży energii elektrycznej w 2005 r. funkcjonowały dwie odrębne kategorie dystrybutorów: dystrybutorów zobowiązanych sprzedawać energię elektryczną według taryf regulowanych, oraz dostawców, którzy prowadzili sprzedaż na swobodnie negocjowanych warunkach. Wskutek uwarunkowań historycznych dystrybutorzy w Hiszpanii wchodzą w skład grup zintegrowanych pionowo (operatorzy zasiedziali), które tradycyjnie obsługiwały sieci dystrybucji na określonych obszarach geograficznych i które zmieniły się wyłącznie w wyniku połączeń i konsolidacji mających miejsce w przeszłości. Dystrybutorzy na rynku regulowanym pobierali opłaty według taryf całościowych, w których nie wyróżniano kosztów zakupu energii i kosztów dostępu do sieci.
- (23) Dostawcy mogą należeć do grup zintegrowanych pionowo (posiadających zazwyczaj odrębne jednostki wytwórcze, dystrybucyjne i zaopatrzenia) lub mogą być nowymi podmiotami wchodzącymi na rynek. Podmioty wchodzące na rynek często nie posiadają własnych mocy wytwórczych i prowadzą działalność wyłącznie na rynku detalicznym. *Céntrica* jest jednym z takich nowych podmiotów na rynku. Dostawcy na wolnym rynku stosowali ceny, które musiały pokryć opłatę za dostęp do sieci (odprowadzaną na rzecz dystrybutorów), koszty zakupu energii (koszty zakupu energii na rynku hurtowym lub własne koszty wytwarzania w przypadku przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo) oraz „marżę handlową”, obejmującą pozostałe koszty (koszty komercjalizacji, systemów informatycznych, fakturowania itd.) i zwrot z zainwestowanego kapitału.

(⁷) Dekret królewski 2392/2004 z dnia 30 grudnia 2004 r. ustanawiający taryfy dla energii elektrycznej na 2005 r. Dziennik Urzędowy nr 315, s. 42766, załącznik I.

(⁸) Art. 12 ust. 2 LSE stanowił, że taryfy dla energii elektrycznej były z zasady ustalane raz w roku, ale można je było w ciągu roku korygować.

(⁹) Zgodnie z art. 8 dekretu królewskiego 1432/2002 średnia taryfa nie mogła wzrosnąć więcej niż o 1,40 % (rok do roku), natomiast poszczególne taryfy mogły wzrosnąć jedynie o wartość procentową równoważną wzrostowi średniej taryfy + 0,60 % (w sumie 2 %).

- (28) Ważnym czynnikiem, który również przyczynił się do wzrostu ogólnych kosztów systemu, był wysoki poziom wsparcia na rzecz wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. W szczególności producenci energii ze źródeł odnawialnych mogli wybrać bezpośrednie uczestnictwo w „giełdzie”. W 2005 r. opcja ta była szczególnie atrakcyjna, w związku z czym w giełdzie uczestniczyło więcej producentów energii ze źródeł odnawialnych niż przewidywano, co spowodowało wyższe koszty dla systemu. Ponadto bezpośrednie wsparcie na koszty energii elektrycznej ze specjalnego systemu (odnawialne źródła energii, kogeneracja), niesprzedawanej na giełdzie, zaksięgowane jako koszty regulowane, w 2005 r. wyniosło 2 701 mln EUR, czyli o 5,75 % w stosunku do roku 2004. Dla przykładu, koszty systemu z tytułu przesyłu i dystrybucji wyniosły 4 142 EUR w 2004 r., 4 410 mln EUR w 2005 r. oraz 4 567 mln EUR w roku 2006.

Mechanizm przyjęty na potrzeby wstępnego finansowania deficytu

- (29) Wzrost deficytu nie przeszedł niezauważony. Już w marcu 2005 r., kiedy okazało się jasne, że deficyt taryfowy rośnie, na podstawie art. 24 królewskiego dekretu z mocą ustawy 5/2005 ⁽¹⁰⁾ władze hiszpańskie postanowiły, że fundusze wymagane do wyeliminowania luki między kosztami a przychodami systemu elektroenergetycznego dostarczy pięć hiszpańskich największych „uprawnionych przedsiębiorstw elektroenergetycznych”, które były uprawnione do otrzymania rekompensaty za koszty osierocone ⁽¹¹⁾, według następującego podziału procentowego:
- 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) Ujemne saldo na rachunku kosztów osieroconych skutkowałoby prawami poboru, dając przedsiębiorstwom w przyszłości prawo do pobierania przychodów od odbiorców energii elektrycznej. Przedsiębiorstwa mogłyby te prawa sekurytyzować i sprzedawać na rynku. Z wyjątkiem Elcogás SA przedsiębiorstwa te są dominującymi spółkami grup zintegrowanych pionowo, które zazwyczaj prowadzą działalność w sektorze wytwarzania energii elektrycznej oraz w sektorze dystrybucji za pośrednictwem jednostek dystrybucyjnych. Zgodnie z art. 24 dekretu królewskiego z mocą ustawy 5/2005, motywy i kryteria regulujące wyznaczenie tych pięciu przedsiębiorstw w celu wstępnego finansowania deficytu taryfowego z 2005 r. — a nie innych przedsiębiorstw prowadzących działalność na hiszpańskim rynku energii elektrycznej — wydają się być podyktowane ich prawem do otrzymania rekompensaty za koszty osierocone, a nie na przykład prowadzoną przez nie działalnością w sektorze dystrybucji. Elcogás SA była i nadal jest spółką prowadzącą działalność wyłącznie w sektorze wytwarzania energii elektrycznej ⁽¹²⁾. W ten sam sposób do celów wstępnego finansowania deficytu w systemie elektroenergetycznym w późniejszych latach Hiszpania wyznaczała albo spółkę dominującą grupy (np. Endesa SA, Iberdrola SA), albo jej jednostkę wytwórczą (Endesa Generación SA, Iberdrola Generación SA w dekreście królewskim z mocą ustawy 6/2009), ale nigdy nie wyznaczyła jednostki dystrybucyjnej (tj. Endesa Distribución Eléctrica, S.L., posiadanej w całości spółki zależnej odpowiedzialnej w 2005 r. za dystrybucję energii elektrycznej w ramach systemu taryf regulowanych).
- (31) W czerwcu 2006 r. władze hiszpańskie podjęły decyzję dotyczącą systemu pokrycia deficytu z 2005 r. przy pomocy środków uzyskanych od odbiorców energii elektrycznej za sprawą taryf regulowanych. Na mocy dekretu królewskiego 809/2006 ⁽¹³⁾ władze hiszpańskie ustanowiły, że deficyt z 2005 r. (lub dokładniej — prawa poboru przyznane pięciu wybranym przedsiębiorstwom) zostanie pokryty ze środków uzyskanych od odbiorców przy pomocy specjalnej opłaty dodatkowej mającej zastosowanie zarówno do taryf całościowych, jak i do taryf dostępowych, w okresie obejmującym czternaście i pół roku. Ustalono, że opłata dodatkowa, obliczona jako roczna kwota wymagana do liniowego pokrycia bieżącej wartości netto deficytu za 2005 r. w okresie 14,5 roku, wyniesie 1,378 % taryfy całościowej oraz 3,975 % taryfy dostępowej na 2006 r. Stopa procentowa mająca zastosowanie była równa trzymiesięcznej stopie EURIBOR.

⁽¹⁰⁾ Dekret królewski z mocą ustawy 5/2005 z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie pilnych reform mających na celu wspieranie wydajności i poprawę w obszarze zamówień publicznych. Dziennik Urzędowy nr 62 z 14.3.2005, s. 8832.

⁽¹¹⁾ Koszty osierocone to straty poniesione przez zasiedziających dostawców energii elektrycznej wskutek braku możliwości odzyskania zwrotu z inwestycji dokonanych przed liberalizacją. Pismem SG (2001) D/290869 z dnia 6 sierpnia 2001 r. Komisja zezwoliła na przyznanie pomocy wyrównawczej w celu pokrycia takich strat na podstawie kryteriów podanych w „Metodologii kosztów osieroconych” (komunikat Komisji dotyczący metody analizowania pomocy państwa związanej z kosztami osieroconymi). Na podstawie decyzji SG (2001) D/290553 z dnia 25 lipca 2001 r. w sprawie NN 49/99 Komisja zezwoliła Hiszpanii na przyznanie do 2008 r. rekompensaty za koszty osierocone tym samym przedsiębiorstwom, do których zwrócono się o wstępne finansowanie deficytu z 2005 r.

⁽¹²⁾ Sprawozdanie roczne za 2005 r., Elcogás SA, dostępne na stronie: <http://www.elcogas.es/images/stories/3-principales-indicadores/1-datos-economico-financieros/esp2005.pdf>.

⁽¹³⁾ Pierwszy dodatkowy przepis dekretu królewskiego 809/2006 z dnia 30 czerwca 2006 r. zmieniającego taryfy dla energii elektrycznej z dniem 1 lipca 2006 r. Dziennik Urzędowy 156 z 1.7.2006 r.

- (32) Wspomnianą opłatę dodatkową traktowano jak „wkład o specjalnym przeznaczeniu” (*cuota con destino específico*). Władze hiszpańskie ustaliły, że przychody z wkładu na finansowanie deficytu z 2005 r. będą gromadzone na rachunku depozytowym zarządzanym przez CNE. Następnie CNE przekaze fundusze właścicielom praw poboru, czyli przedsiębiorstwom, które sfinansowały deficyt, lub podmiotom, które odkupiły następnie od nich prawa poboru, według udziału w finansowaniu deficytu przez każdego z nich.

Skutki deficytu taryfowego dla hiszpańskiego rynku

- (33) W 2005 r. 37,49 % zapotrzebowania na energię elektryczną w Hiszpanii zaspokajano energią kupowaną na wolnym rynku. Ilość ta dotyczy stosunkowo nielicznej grupy odbiorców; zaledwie 8,5 % odbiorców kupowało energię na wolnym rynku, podczas gdy 91,5 % pozostało przy taryfach regulowanych (spadek w stosunku do 2004 r., w którym było ich 97 %). Podstawową kategorią odbiorców na wolnym rynku byli odbiorcy, których instalacje zasilane były z sieci wysokiego napięcia (przede wszystkim odbiorcy przemysłowi); 38,9 % z nich skorzystało z przysługującej im opcji i zakupiona przez nich energia stanowiła 29 % całkowitego zużycia energii elektrycznej w kontynentalnej Hiszpanii w 2005 r. Znaczna większość gospodarstw domowych i odbiorców niskiego napięcia, którzy mogli korzystać z opcji wolnego rynku od 2003 r. ⁽¹⁴⁾, pozostała przy taryfach regulowanych; w 2005 r. znaczna ich część wybrała jednak wolny rynek. Na dzień 31 grudnia 2005 r. ponad 2 mln odbiorców korzystało z wolnego rynku (w porównaniu z 1,3 mln w 2004 r.).
- (34) Średnią korzyść cenową wynikającą z taryf regulowanych w 2005 r. należy jednak rozpatrywać łącznie z powrotem konsumentów na rynek regulowany, aczkolwiek z pewnym opóźnieniem. Jak pokazuje poniższa tabela 2, liczba odbiorców na wolnym rynku wzrastała w 2005 r., ale w 2006 r. spadła, osiągając wartość procentową (8,15 %) równą poziomowi z pierwszego półrocza 2005 r. Podobnie w pierwszym półroczu 2005 r. utrzymywał się widoczny w grudniu 2004 r. spadek ilości energii dostarczanej do odbiorców końcowych na wolnym rynku. Chociaż między czerwcem a wrześniem 2005 r. spadek ten zatrzymał się, nadal występował w grudniu 2005 r. i przez cały rok 2006.

Tabela 2

Udział miejsc dostarczania i energii na wolnym rynku (w ujęciu procentowym w stosunku do całego rynku) w latach 2004–2006

Energia elektryczna	2004				2005				2006			
	Marzec	Czerwiec	Wrzesień	Grudzień	Marzec	Czerwiec	Wrzesień	Grudzień	Marzec	Czerwiec	Wrzesień	Grudzień
% miejsc dostarczania	1,53	2,82	4,21	5,73	7,42	9,42	10,37	10,66	10,20	9,28	8,86	8,15
% energii	29,30	33,60	36,19	33,57	33,15	35,34	41,39	37,41	29,38	27,10	25,74	24,87

Źródło: Sprawozdanie CNE Nota Informativa sobre los suministros de electricidad y gas natural en los mercados liberalizados, actualización 31 de diciembre de 2006.

- (35) Chociaż skutki strat poniesionych przez dostawców zaczęły być odczuwalne w połowie 2005 r., kiedy ceny hurtowe zaczęły dynamicznie rosnać, umów o dostawy nie można było rozwiązać w trybie natychmiastowym. W konsekwencji dostawcy na wolnym rynku, zwłaszcza ci, którzy nie posiadali mocy wytwórczych, ale musieli kupować energię elektryczną na rynku hurtowym, zmuszeni byli oferować energię w warunkach wolnego rynku z zastosowaniem taryf regulowanych, ryzykując poniesieniem strat, lub pobierać wyższe opłaty, odzwierciedlające faktyczne koszty zakupu, tracąc tym samym udział w rynku.

DECYZJA O WSZCZĘCIU POSTĘPOWANIA NA PODSTAWIE ART. 108 UST. 2 TFUE

- (36) Komisja zdecydowała o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego z poniższych powodów.

⁽¹⁴⁾ Hiszpania zliberalizowała rynek detalicznej sprzedaży energii elektrycznej wcześniej niż wymagały tego dyrektywy w sprawie energii elektrycznej z 1996 i 2003 r., w których przewidziano harmonogram liberalizacji na okres od 1999 do 2004 r. w przypadku odbiorców końcowych prowadzących działalność gospodarczą (począwszy od największych) oraz obowiązek liberalizacji segmentu gospodarstw domowych dopiero od dnia 1 lipca 2007 r.

- (37) Decyzja obejmowała porównanie taryf regulowanych dla różnych kategorii odbiorców końcowych z szacunkowymi cenami, które byliby zobowiązani płacić na wolnym rynku w przypadku braku tych taryf, i stwierdzono w niej istnienie korzyści na rzecz większości kategorii odbiorców. Domniemana pomoc na rzecz odbiorców końcowych jest przedmiotem odrębnej decyzji w sprawie SA.21817 — taryfy regulowane dla energii elektrycznej: konsumenci.
- (38) Jeśli chodzi o dystrybutorów, w decyzji o wszczęciu postępowania wskazano, że przez zachęcanie odbiorców końcowych do powrotu na rynek regulowany, system mógł również przynosić korzyści dystrybutorom, którzy mogli korzystać z gwarantowanej marży zysku ze swojej regulowanej działalności. Korzyść tę najwyraźniej przyznano dystrybutorom w sposób selektywny, ponieważ byli oni jedynymi podmiotami na rynku uprawnionymi do sprzedaży energii elektrycznej według taryf regulowanych.
- (39) W decyzji stwierdzono też, że system obejmował transfer środków państwowych, ponieważ ujęta w cenie dodatkowa opłata mająca na celu pokrycie deficytu stanowi opłatę parafiskalną, z której dochody, zanim zostaną skierowane do beneficjentów końcowych, trafiają najpierw na rachunek hiszpańskiego organu regulacyjnego CNE (organ sektora publicznego). W decyzji uznano, że w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w przedmiocie postępowania fundusze te należy uznać za zasoby państwowe.
- (40) Mając na uwadze, że zarówno duzi odbiorcy końcowi, jak i dystrybutorzy funkcjonują na rynkach, które z zasady są otwarte dla konkurencji i obrotu handlowego wewnątrz Unii, w decyzji o wszczęciu postępowania Komisja doszła do wniosku, że spełniono wszystkie kryteria ustanowione w art. 107 ust. 1, a środek stanowił pomoc państwa z korzyścią dla odbiorców końcowych i dystrybutorów.
- (41) Po stwierdzeniu, że żadne z odstępstw przewidzianych w art. 107 TFUE zdaje się nie mieć zastosowania, w decyzji o wszczęciu postępowania oceniano, czy dostarczanie energii elektrycznej z zastosowaniem taryf regulowanych można uznać za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym, korzystającą z odstępstwa przewidzianego w art. 106 ust. 2 TFUE. W decyzji o wszczęciu postępowania stwierdzono, że w sektorze energii elektrycznej margines swobody państw członkowskich w zakresie ustalania świadczeń związanych z usługą publiczną ograniczają przepisy dyrektywy 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 96/92/WE⁽¹⁵⁾ („dyrektywa w sprawie energii elektrycznej”). Dyrektywa w sprawie energii elektrycznej zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia obowiązku w zakresie usługi publicznej (w tym przede wszystkim prawa do dostaw energii elektrycznej w rozsądnych cenach) tylko na rzecz gospodarstw domowych i małych przedsiębiorstw⁽¹⁶⁾. W decyzji stwierdzono, że w świetle powyższej dyrektywy dostarczania energii elektrycznej z zastosowaniem taryf regulowanych na rzecz średnich i dużych przedsiębiorstw, w przeciwieństwie do dostarczania energii elektrycznej gospodarstwom i małym przedsiębiorstwom, nie można uznać za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym w ścisłym znaczeniu tego terminu.
- (42) Komisja wyraziła zatem poważne wątpliwości, czy elementy pomocy w taryfach regulowanych, które stosowano wobec przedsiębiorstw innych niż małe przedsiębiorstwa i wobec dystrybutorów, można uznać za zgodne z rynkiem wewnętrznym.

UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON

- (43) Na wystosowane przez Komisję zaproszenie do składania uwag dotyczących decyzji o wszczęciu szczegółowego postępowania wyjaśniającego odpowiedziało wiele dużych przemysłowych odbiorców, dystrybutorów, niezależnych dostawców oraz organów rządowych hiszpańskich wspólnot autonomicznych. W niniejszej decyzji analizuje się jedynie uwagi istotne z punktu widzenia sytuacji dystrybutorów.

UWAGI NIEZALEŻNYCH DOSTAWCÓW

- (44) Otrzymano uwagi od Céntrica i ACIE — Stowarzyszenia Niezależnych Dostawców Energii. Przedstawione przez nie argumenty i wnioski w dużym stopniu pokrywają się, wobec czego zostaną omówione sumarycznie.
- (45) W swoich uwagach Céntrica skoncentrowała się na domniemanej pomocy państwa przyznanej dystrybutorom energii elektrycznej. Céntrica zaznacza, że w 2005 r. średni koszt zakupu energii elektrycznej na rynku hurtowym był o blisko 70 % wyższy niż prognozowany średni koszt zakupu ujęty w taryfach całościowych, ustalonych przez rząd na podstawie dekretu królewskiego 2329/2004.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. L 176 z 15.7.2003, s. 37.

⁽¹⁶⁾ Art. 3 ust. 3 dyrektywy w sprawie energii elektrycznej z 2003 r. stanowi: „Państwa członkowskie zapewniają wszystkim odbiorcom będącym gospodarstwami domowymi, a także, gdzie państwa członkowskie uznają to za stosowne, małym przedsiębiorstwom (mianowicie przedsiębiorstwom zatrudniającym mniej niż 50 osób i mającym obrót roczny lub bilans nieprzekraczający 10 milionów EUR), prawo do korzystania z usługi powszechnej, to znaczy z prawa do dostaw energii elektrycznej o określonej jakości na ich terytorium w rozsądnych cenach, łatwo i wyraźnie porównywalnych i przejrzystych. Dla zapewnienia usługi powszechnej państwa członkowskie mogą wyznaczyć dostawcę awaryjnego”.

- (46) W wyniku tej rozbieżności między kosztami prognozowanymi a faktycznymi przychody z systemu nie wystarczały, aby pokryć koszty, głównie dlatego, że cena płacona przez dystrybutorów przy zakupie energii elektrycznej była wyższa od ceny regulowanej, w której byli oni zobowiązani tę energię sprzedawać. Dystrybutorzy odnotowali zatem deficyt w swoich rachunkach. Za sprawą mechanizmu przyjętego przez władze hiszpańskie w celu wypełnienia luki w przychodach (polegającego na zobowiązaniu kwalifikujących się wytwórców do wstępnego finansowania deficytu z zastrzeżeniem żądania późniejszego zwrotu), zbilansowano rachunki dystrybutorów, przy czym ich straty zostały *de facto* skompensowane przez państwo.
- (47) Inaczej potraktowano dostawców na wolnym rynku, chociaż również ponieśli oni podobne straty. Według Céntrica i ACIE dostawcy na wolnym rynku ponosili podobne koszty zakupu jak dystrybutorzy⁽¹⁷⁾. Ponadto byli oni *de facto* zobligowani dostosować poziom ustalonej przez rząd taryfy całościowej do każdej kategorii odbiorców, ponieważ w przeciwnym razie straciliby odbiorców i nie zdołaliby pozyskać nowych. W szczególności ACIE zaznacza, że na początku 2005 r. jego członkowie zawarli umowy w oparciu o prognozowane przez rząd ceny hurtowe i potem zobowiązani byli przestrzegać tych umów, mimo że przestały one przynosić zyski. Wskutek tego niezależni dostawcy ponieśli straty. Państwo jednak nie kompensowało niezależnym dostawcom poniesionych strat tak jak dystrybutorom. Céntrica szacuje, że jej straty w 2005 r. wyniosły 10 mln EUR. Według ACIE kilku dostawców, w tym Saltea Comercial, Electranorte, CYD Energia i RWE, zostało wypartych z rynku.
- (48) ACIE i Céntrica utrzymują, że rekompensata za straty dystrybutorów zakłóciła konkurencję, doprowadziła do dyskryminacji niezależnych dostawców i należy ją uznać za pomoc państwa. Niezależnie od stwierdzenia, że rekompensata strat sama w sobie stanowi korzyść, Céntrica argumentowała, że zasiedziały podmioty rynkowe (przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo) mogły utrzymać swój udział w rynku i uniknąć strat, zachęcając odbiorców do rezygnacji z ich nierentownych jednostek zaopatrzenia na rzecz jednostek dystrybucyjnych, które otrzymałyby w stosownych przypadkach rekompensatę.
- (49) Zdaniem ACIE i Céntrica korzyść dla zasiedziałych przedsiębiorstw była „szczególna”, tj. selektywna, ponieważ mechanizm finansowania i rekompensaty przynosił szczególną korzyść dystrybutorom, dając im finansową i konkurencyjną przewagę nad dostawcami na wolnym rynku. Céntrica przekonywała, że rozgraniczenie między dystrybutorami i dostawcami na wolnym rynku było czysto formalne, ponieważ podmioty obu kategorii konkurowały na tym samym rynku (detalicznej sprzedaży energii elektrycznej), obu z nich dotyczyły taryfy całościowe (ponieważ zostały im narzucone na mocy prawa lub *de facto* stanowiły pułap dla cen rynkowych) oraz oba kupowały energię w tej samej cenie, ponosząc takie same straty.
- (50) Zdaniem Céntrica preferencyjnego traktowania dystrybutorów nie uzasadniały żadne logiczne powody ani struktura systemu elektroenergetycznego, jak również nie można go rozpatrywać w kategoriach rekompensaty za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym. Céntrica utrzymuje, że system naruszał przepisy dyrektywy w sprawie energii elektrycznej nie tylko ze względu na dyskryminacyjny charakter systemu pokrycia deficytu, lecz również z powodu pozbawienia odbiorców prawa do przejrzystych cen i taryf⁽¹⁸⁾. Ponieważ część ceny za energię elektryczną należnej za 2005 r. przeniesiono na kolejne lata, ostateczne ceny stosowane wobec odbiorców nie były dla nich przejrzyste.
- (51) Céntrica twierdzi, że selektywną korzyść wynikającą z systemu pokrycia deficytu odnieśli nie tylko dystrybutorzy, lecz również przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo, do których oni należeli. Zdaniem Céntrica na potrzeby stosowania zasad pomocy państwa grupę zintegrowaną pionowo należy traktować jak jedno przedsiębiorstwo. Céntrica twierdzi, że hiszpański system umożliwił przedsiębiorstwom wytwarzającym energię podniesienie cen na rynku hurtowym i dalsze generowanie zysku. W tej sytuacji grupa miała własny interes w utrzymaniu udziału w rynku, na który liczyły jej jednostki dystrybucyjne. Grupy zintegrowane pionowo należy zatem również uznać za beneficjentów pomocy państwa.

UWAGI DYSTRYBUTORÓW

- (52) Swoje uwagi przedstawiły UNESA (stowarzyszenie reprezentujące dystrybutorów), Iberdrola Distribución, Union Fenosa Distribución, Enel Viesgo Distribución oraz Endesa Distribución. Ich uwagi w dużym stopniu pokrywają się, wobec czego zostaną omówione sumarycznie.
- (53) Dystrybutorzy (reprezentowani przez UNESA) rozróżniają czystą dystrybucję/zarządzanie działalnością handlową, które traktują jako usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, oraz dostawy według taryf regulowanych, które ich zdaniem nie wiązały się z żadną pomocą państwa, ponieważ nie skutkowały korzyścią finansową.

⁽¹⁷⁾ Dostawcy kupowali również energię na rynku hurtowym („gieldzie”) i chociaż teoretycznie mogli zawierać dwustronne umowy z wytwórcami, w rzeczywistości wytwórcom (głównie grupom zintegrowanym pionowo) brakowało zachęt do zawierania takich umów.

⁽¹⁸⁾ Zob. załącznik I lit. b) i c) do dyrektywy 2003/54/WE.

- (54) Dystrybutorzy przypominają, że kontekst prawny dla realizacji działań przez dostawców i dystrybutorów znacznie się różnił; dystrybutorzy byli zobowiązani kupować energię elektryczną do celów dostaw według taryf regulowanych i korzystając z określonych kanałów (na giełdzie lub od producentów objętych „specjalnym systemem”), natomiast dostawcy mogli dowolnie negocjować swoje ceny. Dystrybutorzy nie mogli odmówić dostawy odbiorcom na rynku regulowanym i nie mogli pozyskiwać odbiorców innych niż ci, którzy wybrali taryfy regulowane. Dystrybutorzy nie mogli też oferować dodatkowych usług, podczas gdy dostawcy korzystali ze swobody w ustalaniu warunków swoich dostaw.
- (55) W poniższej tabeli podsumowano różnice między dostawcami na wolnym rynku a dystrybutorami w zakresie detalicznej sprzedaży energii elektrycznej ⁽¹⁹⁾:

	Obowiązek realizacji dostaw	Potencjalny rynek	Metoda zakupu energii elektrycznej
Dostawcy	Nie	Wszyscy odbiorcy hiszpańscy	Dowolny mechanizm
Dystrybutorzy	Tak	Wyłącznie odbiorcy podłączeni do ich sieci	Na giełdzie lub od wytwórców objętych specjalnym systemem
	Hurtowa cena zakupu	Cena sprzedaży	Marża zysku
Dostawcy	Dowolna	Dowolna	Marża na sprzedaży
Dystrybutorzy	Cena giełdowa lub cena regulowana dla „specjalnego systemu”	Taryfy regulowane	Brak marży zysku

- (56) Dystrybutorzy twierdzą zatem, że mając na uwadze różny kontekst prawny i faktyczny, dostawcy na wolnym rynku nie stanowili dla nich konkurencji, lecz raczej konkurowali z taryfami regulowanymi, które na rynku pełniły funkcję ceny odniesienia.
- (57) Dystrybutorzy oświadczają, że dostawy energii elektrycznej według taryf nie przyniosły im żadnych zysków ani korzyści. Chociaż w przypadku czystej dystrybucji i zarządzania działalnością handlową wynagrodzenie dystrybutorów obejmowało marżę zysku mającą stanowić zwrot z zainwestowanego kapitału, w przypadku dostawy według taryf regulowanych uzyskiwali oni tylko zwrot poniesionych kosztów, bez marży zysku. Przede wszystkim „uznane” koszty dystrybutora opierały się na średniej ważonej cenie, jaką płacili za energię elektryczną w okresie odniesienia. W niektórych sytuacjach te uznane koszty mogły być niższe od faktycznych łącznych kosztów, jakie ponosił dystrybutor. Kiedy sprzedaż regulowana skutkowała nadwyżką, dystrybutorzy nie zatrzymywali tych środków, lecz były one przeznaczone w trakcie procesu rozliczenia na finansowanie innych kosztów ogólnego systemu. Kwota uznawana przez państwo odpowiadała różnicy między średnią ceną ważoną kupowanej energii elektrycznej, pomnożoną przez ilość energii przesyłanej przez każdego dystrybutora po korekcie uwzględniającej standardowe straty.
- (58) Ponadto dystrybutorzy twierdzą, że nie odnosili żadnych bezpośrednich czy pośrednich korzyści finansowych wskutek powrotu odbiorców wolnorynkowych na rynek taryf regulowanych, ponieważ ich wynagrodzenie za czystą dystrybucję i zarządzanie działalnością handlową było całkowicie niezależne od liczby odbiorców objętych taryfami regulowanymi lub ilości energii sprzedanej w ramach taryfy.
- Po pierwsze, stosownie do powyższych wyjaśnień, dostawy według taryf regulowanych przynosiły jedynie zwrot kosztów.
- Po drugie, wynagrodzenie z tytułu czystej dystrybucji również nie zależało od liczby odbiorców objętych taryfami regulowanymi, ponieważ opierało się na ilości „przesyłanej energii”, która obejmowała całą energię elektryczną przesyłaną przez dystrybutorów w ramach sieci, niezależnie od tego czy energia została sprzedana według taryf regulowanych czy według stawek wolnorynkowych.

⁽¹⁹⁾ Źródło: uwagi przedłożone przez Iberdrola dnia 26 kwietnia 2007 r.

- Po trzecie, wynagrodzenie za zarządzanie działalnością handlową również nie zależało od liczby odbiorców dostaw według taryf regulowanych, ponieważ ustawa przewidywała płatności na podstawie zawartych umów (dotyczących zarówno taryf dostępowych, jak i taryf regulowanych), w związku z czym nie wiązało się z liczbą odbiorców dostaw według taryf regulowanych. Dystrybutorzy w każdym wypadku musieli sobie radzić ze wszystkimi żądaniami odbiorców, takimi jak zmiana rodzaju podłączenia, umowy, fakturowanie z tytułu taryf dostępowych, pomiary itd., niezależnie od rodzaju dostaw.
- (59) Dystrybutorzy utrzymują zatem, że ich „rekompensatę” z tytułu dostaw według taryf regulowanych należy traktować raczej jak zwrot kosztów, które musieli ponieść z wyprzedzeniem na mocy prawa, lub jak rekompensatę za straty i szkody.
- (60) Szczególnie Iberdrola utrzymuje, że przypisywanie deficytu dystrybutorom jest nieprawidłowe tak z prawnego, jak i ekonomicznego punktu widzenia. Koszty ponoszone w związku z zakupem energii elektrycznej na potrzeby rynku regulowanego przypisywano systemowi elektroenergetycznemu, a nie dystrybutorom, którzy jedynie wdrażali przepisy prawa. Wpływy z tytułu sprzedaży w cenach regulowanych nigdy nie należały do dystrybutorów, lecz do całego systemu elektroenergetycznego, w związku z czym to system należy traktować jak „sprzedawcę” energii elektrycznej według cen regulowanych. Iberdrola twierdzi, że nieuzasadnione jest przypisywanie dystrybutorom zaburzeń równowagi finansowej spowodowanych strukturą regulacyjną lub błędami w szacunkach dotyczących przyszłych kosztów energii w systemie tak silnie uregulowanym jak hiszpański.
- (61) Iberdrola zaznacza też, że dystrybutorzy nie zatrzymywali przychodów z opłaty dodatkowej, która stanowiąc „wkład o specjalnym przeznaczeniu”, była niezwłocznie przelewana na rachunek depozytowy otwarty przez CNE i przekazywana wytwórcom wstępnie finansującym deficyt.

UWAGI REGIONALNEGO RZĄDU ASTURII

- (62) Uwagi regionalnego rządu Asturii pokrywają się z poniższymi uwagami rządu hiszpańskiego i do nich nawiązują.

UWAGI HISZPANII

- (63) Hiszpania utrzymuje, że system taryf regulowanych w 2005 r. nie wiązał się z pomocą ani dla odbiorców końcowych, ani dla dystrybutorów. Zwłaszcza w kwestii dystrybutorów Hiszpania stoi na stanowisku, że rekompensata, którą otrzymywali, jest zgodna z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Altmark, wobec czego nie stanowi pomocy państwa.

ISTNIENIE POMOCY

BRAK ZWIĄZKU PRZYCZYNOWEGO MIĘDZY DZIAŁANIEM PAŃSTWA A DEFICYTEM; DEFICYTU NIE MOŻNA PRZYPISAĆ DZIAŁANIU PAŃSTWA

- (64) Hiszpania twierdzi, że deficytu nie można przypisać działaniu państwa, ponieważ powstał on wskutek nieprzewidywalnej sytuacji zewnętrznej, a nie w wyniku zamierzenia państwa, aby dotować niektóre formy działalności.
- (65) Hiszpania utrzymuje, że prawo UE nie uniemożliwiało w 2005 r. dostaw według taryf regulowanych ustalonych przez państwo. Interwencja regulacyjna państwa była więc zgodna z prawem, ponieważ była przejawem krajowej suwerenności. Jedną z tych suwerennych prerogatyw jest ustalanie taryf, tak aby planowane koszty były dostosowane do oczekiwanego popytu.
- (66) Dystrybutorzy gromadzili fundusze za sprawą taryf całościowych i taryf dostępowych, a następnie przelewali część tych przychodów na specjalne rachunki (w procentowej części określonej w dekrecie w sprawie rocznych taryf). Następnie odliczali kwoty wydane na zakup energii elektrycznej na giełdzie i od wytwórców objętych „specjalnym systemem”. Jeżeli przychody z całościowych taryf i taryf dostępowych nie pokrywały kosztu działalności regulowanej, powstawał deficyt taryfowy.
- (67) Hiszpania twierdzi, że deficyt w 2005 r. wynikał z rozbieżności między rządowymi prognozami dotyczącymi hurtowych cen energii elektrycznej a faktycznymi cenami notowanymi na giełdzie. U podłoża niespotykane wysokich cen w 2005 r. leżą nieprzewidywalne przyczyny w postaci siły wyższej (zob. motyw 26).

- (68) Z uwagi na fakt, że wydarzeniem, które spowodowało domniemaną pomoc był wyższy niż prognozowany wzrost cen hurtowych, domniemanej korzyści nie można przypisać żadnemu aktowi prawnemu. Zakładając nawet istnienie takiej korzyści, mogła ona wynikać z okoliczności niezwiązanych z zamiarami państwa. Zdaniem Hiszpanii występowanie siły wyższej przełamuje związek przyczynowy między decyzją administracyjną ustalającą poziom taryf a konkurencyjną przewagą skutkującą pomocą państwa. Nawet zakładając spełnienie obiektywnego warunku tego związku przyczynowego, nie byłby spełniony subiektywny warunek intencjonalności (przyczynowości) po stronie państwa.

BRAK ZAANGAŻOWANIA ZASOBÓW PAŃSTWOWYCH

- (69) Hiszpania utrzymuje, że taryfy nie angażowały funduszy publicznych. Po pierwsze Hiszpania uważa w tej kwestii, że opłata dodatkowa nie jest „opłatą” w rozumieniu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w sprawie opłat parafiskalnych, ponieważ nie jest pobierana przez państwo i nie odpowiada opłacie fiskalnej. Według Hiszpanii opłata dodatkowa stanowi nieodłączną część taryfy i sama w sobie ma charakter taryfy. Taryfa jest zatem kosztem prywatnym.
- (70) Po drugie państwo nie pobierało środków finansowych ani środki te nie wpływały na fundusz wyznaczony przez państwo. Płatności na podstawie taryf były pobierane przez dystrybutorów, a nie przez państwo, w związku z czym były to koszty prywatne, które zapewniały podmiotom godziwe wynagrodzenie (jak ustanowiono w LSE). Nie były ani podatkami, ani kosztami publicznymi. Państwo nic tu nie wynagradzało, ponieważ to system zapewniał wynagrodzenie z racji sił rynkowych, które oddziaływały na działalność niepodlegającą regulacjom, jak również z tytułu taryf dostępowych ustalonych przez państwo w zakresie działalności regulowanej. Z uwagi na fakt, że system taki nie skutkuje obciążeniami dla państwa, zgodnie z orzecznictwem w sprawie *Slooman Neptune* ⁽²⁰⁾ nie ma mowy o zaangażowaniu zasobów państwowych. Ponadto fundusze te nigdy nie trafiały do kasy państwa, nie były wymienione w ustawach budżetowych, nie podlegały weryfikacji przez Trybunał Obrachunkowy i nie można było ich odzyskiwać od dłużników w trybie administracyjnych procedur windykacji. Długi wobec systemu elektroenergetycznego nie podlegały oprocentowaniu, jakie ma zastosowanie do zadłużenia wobec państwa.
- (71) Hiszpania podtrzymuje, że funduszami zajmował się hiszpański organ regulacyjny CNE, występujący wyłącznie w roli pośrednika w zakresie rachunkowości. Władze hiszpańskie zaznaczają, że w decyzji z 2001 r. w sprawie hiszpańskich kosztów osieroconych (SA NN 49/99) Komisja ustaliła już, iż „przepływ funduszy przez CNE ma zasadniczo charakter rachunkowy. Fundusze przekazywane na rachunek CNE nigdy nie stanowiły własności tego organu i były niezwłocznie wypłacane beneficjentom w ustalonej wcześniej kwocie, której CNE nie mogła w żaden sposób zmieniać”. Na podstawie tych rozważań Komisja doszła do wniosku, że „nie jest w stanie określić, czy dochody z opłaty ustalonej w ramach systemu kosztów osieroconych stanowią zasoby państwowe”.
- (72) Po trzecie, Hiszpania kwestionuje stwierdzenie Komisji, że regulowana sprzedaż przez dystrybutorów była finansowana przy pomocy „specjalnego podatku” płaconego przez wszystkich odbiorców końcowych w Hiszpanii. Zdaniem Hiszpanii dystrybutorzy nie byli „finansowani przez państwo”, ale otrzymywali uzasadnione i równe wynagrodzenie za wykonywanie ustawowego zadania, które zobowiązani byli realizować.
- (73) Poza tym, sprzedając energię elektryczną według taryf regulowanych i kupując ją na „giełdzie” od wytwórców, dystrybutorzy generowali deficyt (który był pokrywany przy pomocy mechanizmu wstępnego finansowania ustanowionego dekretem królewskim z mocą ustawy 5/2005), ale to do wytwórców, a nie dystrybutorów, trafiały przychody z opłaty dodatkowej dodanej do taryfy.

BRAK KORZYŚCI

- (74) Hiszpania nie zgadza się z wstępnym wnioskiem Komisji, że taryfy regulowane skutkowały korzyścią gospodarczą dla dystrybutorów.
- (75) Jeśli chodzi o dystrybutorów, Hiszpania kwestionuje wniosek Komisji, że systemy taryf gwarantowały im minimalną marżę zysku. Hiszpania utrzymuje, że realizowane przez dystrybutorów dostawy według taryf regulowanych uzasadniała konieczność zagwarantowania usługi świadczonej w interesie ogólnym, natomiast wynagrodzenie za realizację działalności podlegającej regulacjom miało na celu wyłącznie pokrycie kosztów wywiązania się z obowiązków związanych z taką działalnością.

⁽²⁰⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 marca 1993 r. w sprawach połączonych C-72/91 i C-73/91, pkt 21: „System nie dąży z racji jego przedmiotu i ogólnej struktury do stworzenia korzyści, która stanowiłaby dodatkowe obciążenie dla państwa”.

BRAK WPŁYWU NA KONKURENCJĘ I HANDEL MIĘDZY PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI

- (76) Zdaniem władz hiszpańskich przepisy mające zastosowanie do dostaw według taryf regulowanych nie ograniczyły swobody przedsiębiorczości dostawców energii elektrycznej i dostawcy hiszpańscy nie byli preferencyjnie traktowani w stosunku do dostawców z innych państw członkowskich.
- (77) W 2005 r. na Półwyspie Iberyjskim połączenia międzysystemowe były tak ograniczone, że nie istniał realny wewnętrzny rynek energii. Władze hiszpańskie uważają, że z uwagi na takie odizolowanie sformułowany przez Komisję wniosek, że taryfy miały na konkurencję i handel między państwami członkowskimi, jest nieproporcjonalny.
- (78) Władze hiszpańskie utrzymują, że energii elektrycznej nie eksportowano poza obszar Hiszpanii, a dystrybutorzy prowadzący działalność w Hiszpanii nie mogli sprzedawać hiszpańskiej energii poza terytorium kraju. Z drugiej strony każde kwalifikujące się przedsiębiorstwo mogło prowadzić działalność dystrybucyjną na takich samych warunkach jak przedsiębiorstwa hiszpańskie, korzystając przy tym z takiego samego traktowania pod względem prawnym i gospodarczym.
- (79) Hiszpania stoi na stanowisku, że dostawcy — dla odmiany — korzystali ze swobody działalności niepodlegającej regulacjom. Ponosili odpowiednie ryzyko, jak i odnosili stosowne korzyści. Zgoda na takie ryzyko oznacza również świadomość, że w pewnych nieprzewidywalnych warunkach działalność detaliczna może okazać się nierentowna. Rentowność powinna jednak zostać przywrócona, jak tylko pozwolą na to taryfy lub skończy się ta wyjątkowa sytuacja.

ANALIZA W ŚWIETLE ORZECZNICTWA W SPRAWIE ALTMARK

- (80) Hiszpania utrzymuje, że stosowanie w 2005 r. taryf regulowanych nie było sprzeczne z prawem UE, ponieważ ostateczny termin otwarcia rynku dla wszystkich odbiorców, łącznie z gospodarstwami domowymi, upływał 1 lipca 2007 r.
- (81) Zdaniem Hiszpanii pokrywanie kosztów ponoszonych przez dystrybutorów realizujących dostawy według taryf regulowanych było zgodne z czterema kryteriami orzecznictwa w sprawie Altmark, wobec czego interwencja ta nie wchodzi w zakres pomocy państwa.
- (82) Przede wszystkim dostawa energii elektrycznej jest usługą świadczoną w interesie ogólnym i państwo musi interweniować, aby zapobiec nadużywaniu pozycji dominującej w związku z istnieniem jednej sieci (monopol naturalny). Przedsiębiorstwa realizujące działalność regulowaną dopełniają zatem obowiązku świadczeń związanych z usługą publiczną.
- (83) Po drugie, parametry na potrzeby ustalenia taryf były dobrane w sposób obiektywny i przejrzysty. Wynagrodzenie z tytułu działalności regulowanej było obiektywne i przejrzyste. Na rynek dystrybucji mogły wchodzić również inne przedsiębiorstwa z UE.
- (84) Po trzecie, płatności za działalność regulowaną obejmowały wyłącznie koszty obowiązku świadczeń związanych z usługą publiczną. Dystrybutorzy mogli otrzymać tylko zwrot kosztów związanych z działalnością regulowaną.
- (85) Po czwarte, złożone ramy regulacyjne na potrzeby ustalania taryf oraz procedury rozliczenia dowodzą, że system taryf opracowano na podstawie dokładnej analizy jego kosztów i uzyskiwanych z niego przychodów oraz analizy popytu na energię elektryczną.
- (86) Na tej podstawie Hiszpania stwierdza, że system taryf nie stanowił pomocy państwa, ponieważ był zgodny z orzecznictwem w sprawie Altmark.

OCENA ŚRODKA

- (87) Niniejsza decyzja ogranicza się do dostaw energii elektrycznej dla dużych i średnich przedsiębiorstw przez dystrybutorów według taryf regulowanych i nie obejmuje innych działań realizowanych przez dystrybutorów i związanych z czystą dystrybucją. Te ostatnie działania są całkowicie niezależne od sprzedaży według taryf regulowanych tak pod względem prawnym, jak i finansowym, i w żadnym razie nie podlegają zakresowi decyzji o wszczęciu postępowania, w której wyrażono wątpliwości dotyczące jedynie zgodności z rynkiem wewnętrznym domniemanej korzyści przyznanej dystrybutorom w związku z niskim poziomem taryf regulowanych oraz środkami przyjętymi w celu zrekomensowania i spłaty deficytu z 2005 r.

ISTNIENIE POMOCY PAŃSTWA NA PODSTAWIE ART. 107 UST. 1 TFUE

- (88) Środek stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, jeżeli spełnione są wszystkie następujące warunki: środek a) skutkuje korzyścią gospodarczą dla beneficjenta; b) jest przyznany przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych; c) jest selektywny; d) wpływa na wewnątrzunijną wymianę handlową i może zakłócać konkurencję w UE. Ponieważ wszystkie te warunki muszą być spełnione łącznie, Komisja ograniczy swoją ocenę do występowania korzyści gospodarczej dla beneficjentów.

Występowanie korzyści gospodarczej

- (89) W rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE pomoc sprzyja przedsiębiorstwom, jeżeli przysparza im korzyść gospodarczą, której nie uzyskałyby w normalnych warunkach rynkowych. W tej kwestii Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że w szczególnych przypadkach opłaty za usługi świadczone z tytułu obowiązków nałożonych przez państwa członkowskie, nieprzekraczające niepokrytych kosztów w skali roku i mające uchronić dane przedsiębiorstwa przed stratami, nie stanowią pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, ale raczej wynagrodzenie za usługi świadczone przez te przedsiębiorstwa ⁽²¹⁾.
- (90) Dokładniej rzecz ujmując w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego, Komisja nie uwzględniła w procesie decyzyjnym w sprawie stosowania art. 107 ust. 1 i 3 lit. c) TFUE w odniesieniu do nałożonego na dystrybutorów obowiązku zakupu energii elektrycznej z określonych źródeł w cenie wyższej od ceny rynkowej, że przedmiotowa rekompensata, obejmująca różnicę między kosztami zakupu a cenami rynkowymi, skutkowałą korzyścią gospodarczą dla dystrybutorów. W takich sytuacjach operatorzy realizowali działania wynikające z regulacyjnych obowiązków wyłącznie jako pośrednicy w systemie elektroenergetycznym, otrzymując zwrot poniesionych kosztów, który nie skutkowałą korzyścią gospodarczą, natomiast niewykluczone, że na mocy prawa można było wyłącznie nałożyć obowiązek zakupu, bez żadnego zwrotu kosztów.
- (91) To samo dotyczy w dokładniejszym ujęciu obszaru dostaw energii elektrycznej według taryf regulowanych, w zakresie rekompensaty mającej na celu sfinansowanie różnicy między przychodami a kosztami hurtowego zakupu energii elektrycznej według taryf regulowanych, którego wymagają kwalifikujący się odbiorcy ⁽²²⁾. Z powyższego wynika, że zwrot kosztów zakupu energii elektrycznej dystrybutorom w sektorze elektroenergetycznym niekoniecznie musi skutkować korzyścią gospodarczą w rozumieniu art. 107 ust. 1. Domniemana rekompensata na rzecz hiszpańskich dystrybutorów tytułem kosztów dostaw realizowanych według taryf regulowanych trzeba przeanalizować w świetle tych precedensów.
- (92) W decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja wstępnie stwierdziła korzyść gospodarczą hiszpańskich dystrybutorów w warunkach rynkowych na podstawie dwóch argumentów. Po pierwsze, dystrybutorzy otrzymywali domniemaną gwarantowaną marżę zysku z tytułu realizacji dostaw według taryf regulowanych. Po drugie, zachęcając odbiorców do przechodzenia na rynek regulowany obsługiwany przez dystrybutorów, taryfy w domniemany sposób skutkowały zwiększeniem dochodów dystrybutorów. Z tych dwóch argumentów razem można wyciągnąć jeden wniosek, że zysk dystrybutorów w 2005 r. rósł proporcjonalnie do realizowanych przez nich dostaw energii elektrycznej według taryf regulowanych.
- (93) Za wnioskiem tym nie przemawia dostępny opis hiszpańskiego systemu elektroenergetycznego i informacje przedstawione w trakcie postępowania, do których nawiązano w motywach 16, 19, 20, 57 i 58. Chociaż w przypadku czystej dystrybucji wynagrodzenie dystrybutorów obejmowało w 2005 r. marżę zysku, z tytułu dostaw realizowanych według taryf regulowanych otrzymywali oni tylko zwrot („uznanie”) poniesionych kosztów bez marży zysku. Podobnie wynagrodzenie dystrybutorów z tytułu czystej dystrybucji nie zależało ani od liczby odbiorców objętych taryfami regulowanymi, ani od ilości sprzedanej energii elektrycznej w ramach systemu taryf, zatem ich przychody nie zwiększyłyby się, gdyby obsługiwali więcej odbiorców objętych taryfami regulowanymi.
- (94) Z powyższego wynika, że informacje zgromadzone w trakcie postępowania nie przemawiają za stwierdzeniem, iż sprzedaż energii elektrycznej według taryf regulowanych skutkowałą w 2005 r. zwiększeniem zysków dystrybutorów hiszpańskich, ponieważ korzystali oni z gwarantowanej marży zysku.
- (95) Odpowiadając na pytanie, czy uznanie kosztów dostaw i związanej z nimi rekompensaty skutkowało dla dystrybutorów korzyścią gospodarczą, której w innej sytuacji nie osiągnęliby w warunkach rynkowych, należy podkreślić, że uznanie poniesionych kosztów w formie przyznania praw poboru pięciu przedsiębiorstwom

⁽²¹⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 lutego 1985 r. w sprawie C-240/83 Procureur de la République przeciwko Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU), Rec. 1985, s. 531, zwłaszcza s. 543–544 i pkt 18.

⁽²²⁾ Decyzja Komisji z dnia 12 czerwca 2012 r. w sprawie pomocy państwa SA.21918 (C 17/07) (ex NN 17/07) wdrożonej przez Francję — Regulowane ceny elektryczności we Francji, Dz.U. C 398 z 22.12.2012, s. 10, zwłaszcza ust. 30–37 i 134–137.

wyznaczonym na podstawie art. 24 dekretu królewskiego z mocą ustawy 5/2005, czyli Iberdrola, SA, Unión Eléctrica Fenosa, SA, Hidroeléctrica del Cantábrico SA, Endesa, SA i Elcogás, SA, nie stanowiło wynagrodzenia za ich działalność dystrybucyjną. Jak już wyjaśniono w motywach 29 i 30, chociaż spółka Elcogás SA, która nie posiadała żadnych spółek zależnych, nie prowadziła w 2005 r. (ani w latach późniejszych) działalności w sektorze dystrybucji, dane przedsiębiorstwa zostały wyznaczone z racji posiadania prawa do rekompensaty za koszty osierocone, możliwe, że z uwzględnieniem ich działalności wytwórczej, ale nie z racji prowadzonej przez nie działalności dystrybucyjnej.

- (96) Po drugie, nawet zakładając, że prawa poboru odzwierciedlające zobowiązanie tych pięciu przedsiębiorstw do wstępnego finansowania deficytu systemu elektroenergetycznego z 2005 r. można interpretować jako zwrot kosztów dystrybucji w przypadku czterech przedsiębiorstw, które prowadziły działalność w sektorze dystrybucji według taryf regulowanych, należy mieć na uwadze faktyczne warunki, na jakich dystrybutorzy byli zobowiązani realizować tę całkowicie regulowaną działalność. Jak już opisano w motywach 54–55, dystrybutorzy nie mogli generować zysków ani ponosić strat, nie mogli wybrać sposobu zakupu energii elektrycznej, nie mogli wybierać sobie odbiorców, nie mogli ustalić ceny sprzedaży ani oferować dodatkowych usług generujących marżę zysku. Sami dystrybutorzy, jak również zintegrowane pionowo grupy, do których należeli, nie mieli bezpośredniego ani pośredniego interesu gospodarczego, by angażować się w realizację dostaw energii elektrycznej według taryf regulowanych. Zintegrowana pionowo grupa miałaby raczej interes w obsłudze odbiorców końcowych na warunkach wolnorynkowych, ponieważ jednostka zaopatrzenia generowałaby zyski z takiej sprzedaży, co nie mogło mieć miejsca w przypadku gdy dystrybutor grupy realizował dostawy dla odbiorców podlegających taryfom regulowanym.
- (97) Z powyższego wynika, że dokonując porównania z warunkami dostaw na wolnym rynku nie uwzględniono różnej sytuacji prawnej i faktycznej dostawców wolnorynkowych i dystrybutorów realizujących dostawy według taryf regulowanych. Chociaż państwo z zasady może narzucić ceny zakupu i sprzedaży oraz inne warunki handlowe dystrybutorom w systemie elektroenergetycznym, nie oznacza to, że zwrot poniesionych kosztów skutkuje dla nich korzyścią gospodarczą, której nie odnieśliby w warunkach rynkowych. W rzeczywistości regulacja taryf razem z obowiązkiem realizacji dostaw nie pozostawiają żadnej swobody, jeśli chodzi o podejmowanie decyzji dotyczących najbardziej podstawowych czynników dostaw, takich jak ceny i moc wyjściowa. Dystrybutorzy mogliby stosować wobec odbiorców końcowych dużo wyższą, pokrywającą koszty produkcji taryfę nie tylko w hipotetycznych warunkach rynkowych, czyli w przypadku braku ograniczeń regulacyjnych dotyczących takich podstawowych parametrów. Ponadto co ważniejsze, w hiszpańskim systemie elektroenergetycznym w 2005 r., tak jak w każdym systemie elektroenergetycznym, dystrybutor — lub operator sieci wysokiego napięcia dla odbiorców energochłonnych — jest zwykłym pośrednikiem, który fizycznie łączy odbiorcę z siecią, spełniając warunek konieczny do realizacji dostaw energii elektrycznej. Dystrybutorów tych wyznaczono z uwagi na brak hipotetycznie alternatywnej sieci dystrybucji w Hiszpanii w 2005 r., przy czym realizowali oni dostawy zarówno na wolnym rynku, jak i na rynku regulowanym. Dystrybutorzy odgrywają zasadniczą rolę, umożliwiając dostawy energii elektrycznej niezależnie od określonych rozwiązań regulacyjnych czy polityki, jak również od tego, czy podstawę konkurencyjnych warunków regulujących dostawy stanowią mechanizmy rynkowe czy regulacje.
- (98) W systemie taryf regulowanych, takim jak system hiszpański w 2005 r., niedobór środków w rocznym ogólnym rozrachunku systemu przy zwykłej działalności gospodarczej można zazwyczaj pokryć w następnym roku wyższymi taryfami i/lub opłatami za dostęp do sieci dla odbiorców końcowych, natomiast zmniejszenie kosztów działalności może prowadzić do nadwyżki, umożliwiając potem niższe taryfy lub opłaty. Jeżeli jednak konkretnych kategorii przychodów nie przypisuje się do kosztów, wzrost (spadek) przychodów i/lub kosztów może skutkować odpowiednio deficytem lub nadwyżką z korzyścią dla dystrybutorów. Jak pokazuje na przykład wykres 1 w motywie 27, mimo że ceny energii określone w taryfach regulowanych były ogólnie niższe od cen na rynku hurtowym przez większość miesięcy 2005 r., od listopada 2006 r. do grudnia 2007 r. miała miejsce sytuacja odwrotna, która jednak nie znalazła odzwierciedlenia w wyższych zyskach dystrybutorów z tytułu realizacji dostaw według taryf regulowanych. Jest to spójne z ramami regulacyjnymi systemu, zgodnie z którymi dystrybutorzy nie ponosiliby ani całych, ani częściowych kosztów braku równowagi między kosztami a przychodami systemu, tak jak nigdy nie wygenerowałyby zysków z tej działalności, natomiast jakkolwiek nadwyżka ze sprzedaży energii elektrycznej według taryf regulowanych byłaby wykorzystana do pokrycia innych kosztów systemu.
- (99) Dystrybutorzy pełnili rolę pośredników finansowych w systemie elektroenergetycznym, ponieważ centralizowali wszystkie przepływy finansowe, zarówno wpływy (regulowane przychody z taryf oraz opłat za dostęp do sieci), jak i wydatki (wszystkie koszty ogólne systemu). Regulowane przychody i koszty systemu elektroenergetycznego w 2005 r., wyszczególnione w motywach 19, 20 i 28, obejmują wiele różnych regulowanych kosztów rynkowych i strategicznych, takich jak koszty zakupu energii elektrycznej, również ze źródeł odnawialnych, koszty wytwarzania dodatkowej energii elektrycznej na hiszpańskich wyspach, koszty przesyłu i dystrybucji itd., bez przypisywania konkretnych przychodów określonym kosztom. Regulowane przychody nigdy nie należały do dystrybutorów, z wyjątkiem wynagrodzenia za czystą dystrybucję, które dystrybutorzy zatrzymywali po odliczeniu wszystkich pozostałych kosztów systemu.

- (100) Jakikolwiek deficyt na rachunkach, taki jak ten z 2005 r., byłby zatem widoczny na rachunkach dystrybutorów bez względu na jego przyczyny, lecz nie pozostawiałby im żadnego pola manewru w kwestii podjęcia decyzji w sprawie poziomu regulowanych przychodów i kosztów lub finansowania konkretnych kosztów z określonych przychodów. W rzeczywistości, jak wynika z danych liczbowych przytoczonych w motywie 28, koszty przesyłu i dystrybucji w systemie elektroenergetycznym w 2005 r. wyniosły 4 410 mln EUR, pokrywając się z tymi samymi kategoriami kosztów odpowiednio z roku 2004 i 2006. Poziom kosztów dystrybutorów nie ma zatem żadnego związku z kwotą deficytu w 2005 r.
- (101) W związku z powyższym sklasyfikowanie deficytu z 2005 r. jako „strat dystrybutorów” nie wydaje się uzasadnione, ponieważ deficytu nie można przypisać działaniom dystrybutorów, ale raczej przepisom ustanawiającym prawo odbiorców końcowych do dostaw według taryf regulowanych oraz, w pewnym stopniu, decyzjom regulacyjnym i politycznym, podjętym na przykład w celu wspierania wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych oraz kogeneracji. Wynika z tego, że finansowanie deficytu na rachunkach systemu elektroenergetycznego przy pomocy mechanizmów opisanych w motywach 29–32 nie asymiluje określonych strat dystrybutorów, lecz raczej ogólne straty systemu. W rzeczywistości nieuznanie 3 811 mln EUR deficytu z 2005 r. i jego wstępne finansowanie przez pięć głównych przedsiębiorstw elektroenergetycznych uniemożliwiłoby pokrycie kosztów systemu związanych z przesyłem i dystrybucją, poniesionych z korzyścią dla wszystkich odbiorców zarówno na rynku regulowanym, jak i wolnym.
- (102) W formalnym postępowaniu wyjaśniającym nie stwierdzono innych elementów korzyści dla dystrybutorów. Dystrybutorzy przekazali wszystkie korzyści wynikające z niskich taryf regulowanych odbiorcom końcowym, nie wygenerowali żadnego zysku ze sprzedaży i nie osiągnęli żadnych korzyści w związku z powrotem odbiorców na rynek regulowany. Wynika z tego, że z perspektywy finansowej sytuacja dystrybutorów w Hiszpanii była całkowicie porównywalna do sytuacji pośrednika w systemie. Pod tym względem uznanie kosztów dostaw realizowanych według taryf energii elektrycznej w ramach hiszpańskiego systemu elektroenergetycznego w 2005 r. w zasadzie nie różni się od zwrotu kosztów zakupu energii elektrycznej, którego Komisja nie sklasyfikowała jako pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, zarówno w przypadku energii elektrycznej z określonych źródeł (motyw 90), jak i energii elektrycznej kupowanej na rynku hurtowym na potrzeby dostaw według taryf regulowanych (motyw 91).
- (103) Chociaż decyzja o wszczęciu postępowania nie odnosi się do zintegrowanych pionowo podmiotów, w skład których wchodzi dystrybutorzy, prowadzący niezależną rachunkowość i zachowujący częściową niezależność prawną, aby uwzględnić uwagi przedstawione przez Céntrica, Komisja również oceniła, czy podmioty takie czerpały pośrednie korzyści, które można by sklasyfikować jako pomoc państwa. Céntrica przede wszystkim twierdziła, że zintegrowane podmioty prowadzące detaliczną sprzedaż energii elektrycznej na wolnym rynku (za pośrednictwem jednostki zaopatrzenia) mogły uniknąć strat przez zachęcanie odbiorców do przejścia do ich jednostki dystrybucyjnej. Utrzymywała również, że wytwórca należący do podmiotu zintegrowanego miał motywację do utrzymywania wysokich cen hurtowych, ponieważ jednostka dystrybucyjna zintegrowanego podmiotu (prowadząca sprzedaż według taryf regulowanych) była chroniona przed stratami.
- (104) Komisja nie zdołała stwierdzić występowania korzyści gospodarczej w związku z wyborem przez odbiorców energii elektrycznej dystrybutorów, a nie dostawców. Z ekonomicznego punktu widzenia przejście z dostaw do dystrybucji nie generowało zysków, ale pozwalało jedynie uniknąć strat jednostkom zaopatrzenia czterech zintegrowanych pionowo grup — Iberdrola, SA, Unión Eléctrica Fenosa, SA, Hidroeléctrica del Cantábrico SA i Endesa, SA; ze swej strony spółka Elcogás prowadziła działalność tylko w sektorze wytwarzania energii elektrycznej. Nie może to jednak oznaczać korzyści dla pozostałych czterech przedsiębiorstw, ponieważ jednostki zaopatrzenia mogły w każdym wypadku uniknąć tych strat, rozwiązując po prostu umowy o dostawę. Dla jednostek zaopatrzenia system nie skutkował zatem żadną korzyścią, lecz karą: straciły odbiorców. Dla dystrybutorów system również był finansowo neutralny (z przyczyn wyjaśnionych wyżej). Wytwórcy ze swojej strony i tak musieliby sprzedawać swoją energię elektryczną na rynku hurtowym.
- (105) Jeśli chodzi o domniemaną motywację wytwórców do utrzymywania wysokich cen hurtowych, należy zwrócić uwagę, że chociaż stworzone przez władze hiszpańskie otoczenie rynkowe mogło ewentualnie stanowić dla wytwórców zachętę do podwyżek cen, taryfy same w sobie nie skutkowały wyższymi cenami hurtowymi. W rzeczywistości podwyżka cen wymagałaby ze strony wytwórców złożonych strategii i antykonkurencyjnego zachowania. Nie stwierdzono żadnego bezpośredniego i zauważalnego związku przyczynowego między taryfami a możliwą sztuczną podwyżką cen hurtowych; jest to tylko nieudowodniona hipoteza teoretyczna.

- (106) Komisja rozważała również taką możliwość, że system, eliminując konkurentów na wolnym rynku z rynku energii elektrycznej, mógł skutkować korzyścią dla grup zasiedziałych, zwiększając i zmieniając ich udział w rynku w taki sposób, że w przypadku danych czterech pionowo zintegrowanych grup zaczynał się on w dużym stopniu pokrywać z wielkością sieci dystrybucji każdej grupy. Tej hipotetycznej korzyści również nie udało się stwierdzić, ponieważ:
- po pierwsze, nie zawsze istniała możliwość „przesunięcia” odbiorców w ramach tej samej grupy. Odbiorca obsługiwany przez jednostkę zaopatrzenia Endesa na obszarze, na którym lokalnym dystrybutorem była Iberdrola, nie mógł przenieść się do jednostki dystrybucji Endesa, lecz tylko do takiej jednostki należącej do Iberdrola. Ponadto takie przejście na rynek regulowany skutkowało dla podmiotów zintegrowanych kosztem netto, ponieważ zwiększało deficyt, który musieli finansować na niekorzystnych warunkach;
 - po drugie, grupy nie generowały żadnego zysku ze sprzedaży realizowanej przez dystrybutorów. Potencjalnej korzyści z większego udziału w rynku nie można było zatem przełożyć na zyski w 2005 r. (rok objęty postępowaniem wyjaśniającym), ale dopiero w późniejszych latach, kiedy działalność na wolnym rynku zaczęła znowu być opłacalna. Aby zmaterializować tę korzyść, odbiorcy obsługiwani przez dystrybutora grupy musieli wrócić do jednostki zaopatrzenia danej grupy. Na ówczesnym etapie klientowi rozważającemu zmianę dostawcy musiałyby jednak przysługiwać swoboda wyboru spośród wszystkich dostawców prowadzących działalność na hiszpańskim rynku. W związku z tym Komisja nie stwierdziła występowania konkretnej korzyści, która byłaby związana z samym większym udziałem danych grup w rynku w okresie objętym postępowaniem wyjaśniającym;
 - wręcz przeciwnie, zintegrowane grupy ponosiły obiektywną karę: obowiązek finansowania deficytu na niedochodowych warunkach, ponieważ stopa oprocentowania praw poboru była niższa od odpowiedniej stopy rynkowej, w związku z czym sekurytyzacja praw poboru skutkowało prawdopodobnie wynagrodzeniem niższym niż wynagrodzenie, jakie można by otrzymać przy zastosowaniu stopy rynkowej.
- (107) Na podstawie powyższych ustaleń Komisja uznała, że w obszarze dostaw na rzecz odbiorców biznesowych system regulacyjny wprowadzony w Hiszpanii w 2005 r. nie skutkował żadną bezpośrednią ani pośrednią korzyścią gospodarczą dla dystrybutorów lub grup zintegrowanych, do których oni należeli.
- (108) Na koniec, odnosząc się do zarzutu Céntrica, że system dyskryminował dystrybutorów w stosunku do dostawców wolnorynkowych, Komisja zaznacza, że dyskryminacja może mieć miejsce w przypadku różnego traktowania osób znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej lub na odwrót, kiedy tak samo traktuje się osoby znajdujące się w różnej sytuacji faktycznej i prawnej.
- (109) Po pierwsze, zarzut jest wyraźnie bezpodstawny w przypadku spółki Elcogás SA, której przyznano prawa poboru, mimo że nie prowadziła działalności w sektorze dystrybucji. Po drugie nie udowodniono, aby pozostałe cztery wyznaczone przedsiębiorstwa — Iberdrola, SA, Unión Eléctrica Fenosa, SA, Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A i Endesa, SA otrzymywały rekompensatę z tytułu dystrybucji obejmującej dostawę energii elektrycznej według taryf regulowanych, co już zaznaczono w motywie 30. Po trzecie, faktyczna i prawna sytuacja dystrybutorów oraz dostawców wolnorynkowych w hiszpańskim systemie elektroenergetycznym w żadnym wypadku nie była taka sama. Obowiązek dostarczania energii elektrycznej według taryf regulowanych realizowany był w warunkach ograniczeń regulacyjnych, które sprawiały, że dystrybutorzy pełnili funkcję pośredników finansowych i pośredników w zakresie dostaw wdrażających jedynie przepisy prawa, natomiast dostawy w warunkach wolnorynkowych były całkowicie zliberalizowane. Kwestionowana przez Céntrica różnica w traktowaniu nie mogła zatem mieć dyskryminacyjnego charakteru, mimo że poziom taryf regulowanych mógł szkodzić procesowi liberalizacji. Nie wynikało to jednak z przyznania dystrybutorom bezprawnej pomocy państwa.

WNIOSEK

- (110) Wątpliwości wyrażone przez Komisję w decyzji o wszczęciu postępowania zostały rozwiane w trakcie postępowania wyjaśniającego. Komisja stwierdza, że uznanie przez Hiszpanię kosztów ponoszonych przez dystrybutorów energii elektrycznej w związku z dostarczaniem energii elektrycznej według taryf regulowanych dla średnich i dużych przedsiębiorstw nie skutkowało korzyścią gospodarczą dla dystrybutorów w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- (111) Z uwagi na fakt, że kryteria ustanowione w art. 107 ust. 1 TFUE mają charakter łączny, nie ma konieczności dochodzenia, czy spełnione są pozostałe kryteria. Komisja zatem stwierdza, że dany środek nie stanowi pomocy państwa na rzecz dystrybutorów energii elektrycznej. Wniosek ten dotyczy sytuacji i okresu, do których odnosi się przedmiotowa skarga, bez uszczerbku dla ewentualnej oceny Komisji w odniesieniu do działań podjętych przez Hiszpanię po roku 2005,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Uznanie przez Królestwo Hiszpanii kosztów ponoszonych w 2005 r. przez dystrybutorów energii elektrycznej w związku z dostarczaniem energii elektrycznej według taryf regulowanych dla średnich i dużych przedsiębiorstw będących odbiorcami końcowymi, w formie przyznania praw poboru spółkom Iberdrola, SA, Unión Eléctrica Fenosa, SA, Hidroeléctrica del Cantábrico, SA, Endesa, SA i Elcogás SA zgodnie z dekretem królewskim z mocą ustawy 5/2005, nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Hiszpanii.

Sporządzono w Brukseli dnia 4 lutego 2014 r.

W imieniu Komisji

Joaquín ALMUNIA

Wiceprzewodniczący
