

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 12 de junio de 2012

relativa a la ayuda estatal SA.21918 (C 17/07) (ex NN 17/07) ejecutada por Francia tarifas reguladas de la electricidad en Francia

[notificada con el número C(2012) 2559]

(El texto en lengua francesa es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2012/C 398/05)

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 108, apartado 2, párrafo primero ⁽¹⁾,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y, en particular, su artículo 62, apartado 1, letra a),

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con los citados artículos ⁽²⁾, y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

I. PROCEDIMIENTO

- (1) Mediante carta de 13 de junio de 2007, la Comisión informó a Francia de su decisión de incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 88, apartado 2, del Tratado CE por lo que respecta a las «tarifas reguladas de venta de la electricidad» (en lo sucesivo denominadas «tarifas normales») y las «tarifas reguladas transitorias de ajuste del mercado» (en lo sucesivo denominadas «tarifas de regreso»), ambas en sus componentes amarillo y verde, por lo que se refiere a su aplicación después del 1 de julio de 2004 a clientes no domésticos que no sean pequeñas empresas. Las normas y tarifas aplicables a los clientes domésticos y a las pequeñas empresas (tarifas «azules») no están cubiertos por el presente procedimiento.
- (2) La Decisión de la Comisión de incoar el procedimiento de investigación formal se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ⁽³⁾. La Comisión invitó a los interesados a presentar sus observaciones sobre la ayuda en cuestión.
- (3) La Comisión recibió observaciones al respecto por parte de los interesados. Transmitió dichas observaciones a Francia, dándole la posibilidad de comentarlas y recibió sus comentarios por carta de 31 de enero de 2008.

(4) En el marco de su estudio de las medidas en cuestión, la Comisión ha tenido conocimiento del artículo 166 de la Ley n° 2008-776, de 4 de agosto de 2008 ⁽⁴⁾, que entró en vigor el 6 de agosto de 2008. Esta medida ha modificado el artículo 30-1 de la Ley n° 2004-803, de 9 de agosto de 2004, modificada ⁽⁵⁾, que estableció el régimen de tarifas de regreso.

(5) Mediante carta de 10 de marzo de 2009, la Comisión informó a Francia de su decisión de ampliar el ámbito de aplicación del procedimiento de investigación formal al régimen de tarifas de regreso tal como resulta de las modificaciones introducidas por el artículo 166 de la Ley n° 2008-776 ⁽⁶⁾. La Comisión consideraba, en efecto, que el régimen de tarifas de regreso en sus componentes verde y amarillo, tal como quedó modificado por el artículo 166 de la Ley n° 2008-776, incluía una ayuda estatal en favor de los consumidores finales no domésticos que no sean pequeñas empresas, como era el caso antes de la modificación.

(6) Francia presentó sus observaciones sobre la ampliación del procedimiento el 16 de abril de 2009 y posteriormente, el 21 de octubre de 2009, presentó comentarios sobre las observaciones de terceros.

(7) El 15 de septiembre de 2009, el Primer Ministro francés informó a los Comisarios responsables de competencia y de energía de los compromisos que Francia estaba dispuesta a adoptar en el contexto del presente procedimiento. Los Comisarios responsables respondieron mediante carta del mismo día.

(8) El 12 de enero de 2012, el Primer Ministro francés informó a los Comisarios responsables de competencia y de energía de los compromisos adicionales que Francia estaba dispuesta a adoptar en el contexto del presente procedimiento. Los Comisarios responsables respondieron mediante carta del mismo día.

II. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LA AYUDA

(9) La presente sección describe el dispositivo legislativo y reglamentario aplicable a los dos regímenes de tarifas reguladas objeto del presente procedimiento, su modo de financiación y la evolución de las tarifas en relación con las referencias de precios de mercado. Por último, esta evolución deberá considerarse en el contexto específico del mercado francés de la electricidad y de las reformas estructurales aplicadas para hacerlo más competitivo.

⁽¹⁾ A partir del 1 de diciembre de 2009, los artículos 87 y 88 del Tratado CE se convirtieron respectivamente en los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE»). En ambos casos, las disposiciones son, básicamente, idénticas. A efectos de la presente Decisión, las referencias a los artículos 107 y 108 del TFUE se entenderán, cuando proceda, como referencias a los artículos 87 y 88 del Tratado CE. El TFUE también introduce determinados cambios en la terminología, como la sustitución de «Comunidad» por «Unión», de «mercado común» por «mercado interior» y de «Tribunal de Primera Instancia» por «Tribunal General». En las presentes Directrices se utilizará la terminología del TFUE.

⁽²⁾ DO C 164 de 18.7.2007, p. 9, y DO C 96 de 25.4.2009, p. 18.

⁽³⁾ DO C 164 de 18.7.2007, p. 9.

⁽⁴⁾ JORF n° 181 de 5.8.2008, p. 12471.

⁽⁵⁾ JORF n° 185 de 11.8.2004, p. 14256.

⁽⁶⁾ DO C 96 de 25.4.2009, p. 18.

- (10) En la presente Decisión, se especificarán los aspectos esenciales de las medidas tarifarias objeto del presente procedimiento. Por lo que se refiere a los detalles y referencias de publicación de los textos reglamentarios por las que se rigen, se remite a la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal y a la decisión de ampliación de este procedimiento.

Dispositivo legislativo aplicable a las tarifas reguladas de venta de la electricidad en Francia y a la cualificación de los clientes

- (11) El funcionamiento del sector de la electricidad en Francia se rige por la Ley n° 2000-108, de 10 de febrero de 2000, relativa a la modernización y el desarrollo del servicio público de la electricidad ⁽¹⁾.
- (12) En Francia, los consumidores finales de electricidad pueden adquirir electricidad a través de dos canales principales, el «mercado libre» y el «mercado regulado».
- (13) Hasta el 1 de julio de 2007, coexistían dos categorías de consumidores finales: los clientes «cualificados» y los clientes «no cualificados». Los clientes cualificados son los beneficiarios del derecho a celebrar un contrato de suministro de electricidad con un proveedor de su elección a un precio libremente fijado. En virtud de la Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 96/92/CE ⁽²⁾, todos los clientes no domésticos ⁽³⁾ son cualificados desde el 1 de julio de 2004 y todos los clientes domésticos lo son desde el 1 de julio de 2007.
- (14) En Francia, cada cliente cualificado es, para cada uno de sus lugares de consumo, libre de ejercer o no su cualificación, es decir, hacer valer su derecho a celebrar un contrato de suministro de electricidad a un precio libremente fijado con un proveedor de su elección, ya sea o no dicho proveedor un operador histórico presente en el mercado francés antes de la liberalización. El mercado libre afecta a los clientes cualificados que hayan ejercido su cualificación. En el mercado libre, el precio final pagado por la electricidad consumida incluye una parte de «suministro» y una parte de «redes». La parte de «suministro», destinada al proveedor, es el resultado de una negociación libre entre el cliente y el proveedor y corresponde a los costes de abastecimiento y comercialización del proveedor más su margen de beneficio. La parte de «redes» corresponde a los costes del transporte de la electricidad y de la utilización de las redes (Tarifa de Utilización de las Redes Públicas de Electricidad, en lo sucesivo,

«TURPE»). El importe de la parte de «redes» está regulado por el Estado y está reservado a los gestores de las redes de transporte y distribución de electricidad.

- (15) El mercado regulado afecta a los clientes cualificados que hayan decidido no ejercer su cualificación. En el mercado regulado, los consumidores finales se benefician de un «servicio público de electricidad». El funcionamiento de este régimen y las condiciones de acceso al servicio público de la electricidad se rigen por la Ley n° 2000-108 relativa a la modernización y al desarrollo del servicio público de la electricidad, en particular, sus artículos 2, 4 y 22.
- (16) En el mercado regulado, los consumidores finales compran electricidad a un proveedor designado por el Estado y a precios regulados, a saber, las tarifas normales mencionadas en el considerando (1). El Estado designa a los proveedores encargados de la distribución de electricidad en el marco del servicio público de electricidad con arreglo a zonas de competencia geográficas. Se trata, en el 95 % aproximadamente del territorio francés, de la empresa *Electricité de France* (en lo sucesivo, «EDF»). Los otros proveedores interesados son generalmente conocidos como «distribuidores no nacionalizados» o «empresas locales de distribución». EDF tiene su propia rama de producción de electricidad. Las empresas locales de distribución, por su parte, se abastecen generalmente de electricidad en EDF, a precios a su vez regulados denominados «tarifas de cesión de la electricidad a los distribuidores no nacionalizados».

Tarifas normales

- (17) El artículo 66 de la Ley n° 2005-781, de 13 de julio de 2005, de programa que establece las orientaciones en materia de política energética ⁽⁴⁾, dio a todos los clientes cualificados el derecho a beneficiarse del suministro de electricidad a las tarifas normales en cualquier lugar de consumo existente para el que no se hubiera ejercido previamente la cualificación, por el cliente o por otra persona.
- (18) Este artículo concedió el mismo derecho a los clientes cualificados para sus nuevos lugares de consumo, siempre que éstos estuvieran conectados a las redes de distribución o de transporte de electricidad antes del 31 de diciembre de 2007.
- (19) En 2007, la fecha hasta la cual los lugares de consumo recientemente conectados a las redes de distribución o de transporte de electricidad pueden ser objeto de un derecho de suministro de electricidad a tarifas normales se pospuso al 1 de julio de 2010. La obligación de suministro de electricidad a tarifas normales a los clientes beneficiarios corresponde a EDF y las empresas locales de distribución, en función de la zona geográfica en la que esté situado el lugar de consumo en cuestión.
- (20) El artículo 66 de la Ley n° 2005-781 fue modificado posteriormente. En su versión resultante de las modificaciones introducidas por la Ley n° 2008-66, de

⁽¹⁾ JORF n° 35 de 11.2.2000, p. 2143. Esta Ley fue modificada en varias ocasiones, la última vez por la Ley n° 2007-290, de 5 de marzo de 2007, por la que se crea el derecho a la vivienda oponible y se establecen diversas medidas en favor de la cohesión social (JORF n° 55 de 6.3.2007, p. 4190).

⁽²⁾ DO L 176 de 15.7.2003, p. 37, en la actualidad sustituida por la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, (DO L 211 de 14.8.2009, p. 55).

⁽³⁾ El artículo 2, apartado 11 de la Directiva 2003/54/CE define a los clientes no domésticos como cualesquiera personas físicas o jurídicas cuya compra de electricidad no esté destinada a su consumo doméstico; en esta definición se incluyen los productores y los clientes mayoristas.

⁽⁴⁾ JORF n° 163 de 14.7.2005, p. 11570.

21 de enero de 2008, relativa a las tarifas reguladas de electricidad y gas natural⁽¹⁾, se amplía el beneficio del suministro de electricidad a tarifas normales a:

- a) los consumidores finales, para el consumo de un lugar cuya cualificación no se haya ejercido, ya sea por dichos consumidores o por otras personas;
- b) los consumidores finales domésticos (residentes), para el consumo de un lugar cuya cualificación no hayan ejercido ellos mismos, y siempre que presenten la solicitud antes del 1 de julio de 2010;
- c) los consumidores finales domésticos, para el consumo de un lugar cuya cualificación hayan ejercido hace más de seis meses, y siempre que presenten la solicitud antes del 1 de julio de 2010;
- d) los consumidores finales no domésticos que contraten una potencia eléctrica igual o inferior a 36 kilovoltios amperios, para el consumo de un lugar cuya cualificación no hayan ejercido ellos mismos, y siempre que presenten la solicitud antes del 1 de julio de 2010.

(21) El dispositivo legislativo y reglamentario aplicable prevé que las tarifas normales se definirán en función de categorías basadas en las características intrínsecas de los suministros, en función de los costes de estos suministros. Además, las decisiones relativas a las tarifas normales serán adoptadas conjuntamente por los Ministros de Economía y de Energía, previo dictamen de la Comisión de regulación de la energía (en lo sucesivo, «CRE»), sobre la base del análisis de los costes técnicos y de la contabilidad general de los operadores. La evolución de las tarifas normales se adoptará cada año y deberá reflejar la variación del coste de producción de la electricidad, compuesto por los gastos de inversión y los gastos de explotación del parque de producción y de las redes de transporte y distribución, así como las cargas de combustible. La tarificación de la electricidad deberá reflejar los costes de producción y de puesta a disposición de los usuarios de dicha energía.

(22) Las tarifas normales son precios integrados que incluyen el precio del suministro de electricidad, así como todas las cargas de expedición y utilización de las redes. Se dividen en categorías de usuarios denominadas «opciones tarifarias». Las opciones tarifarias dependen de parámetros como la potencia de conexión, la duración de utilización o la facultad de supresión del usuario. Algunos clientes pueden estar cubiertos por varias opciones tarifarias y deberán elegir entre éstas.

(23) Las opciones tarifarias se agrupan en tres grandes categorías, denominadas tarifas «azules», «amarillas» y «verdes». Entre 2009 y 2011, las tarifas amarillas y verdes se aplicaron a aproximadamente 300 000 y 100 000 lugares de consumo, respectivamente.

— Las tarifas azules se aplican a lugares de consumo cuya potencia contratada sea inferior o igual a 36 kilovoltio amperios. Estas tarifas, no cubiertas por el

presente procedimiento, corresponden en general a clientes domésticos y a pequeños lugares de clientes no domésticos.

— Las tarifas amarillas se aplican a lugares de consumo cuya potencia contratada esté comprendida entre 36 y 250 kilovoltio amperios. Estas tarifas corresponden en general a lugares de consumo medios de clientes no domésticos.

— Las tarifas verdes se aplican a lugares de consumo cuya potencia contratada sea superior a 250 kilovoltio amperios y que estén conectados a una red de distribución, o directamente a la red de transporte. Estas tarifas corresponden en general a grandes lugares de consumo de clientes no domésticos⁽²⁾.

Establecimiento de las tarifas de regreso

(24) El artículo 15, apartado V, y el artículo 16 de la Ley nº 2006-1537, de 7 de diciembre de 2006, relativa al sector de la energía⁽³⁾ han modificado esta situación estableciendo el régimen de tarifas de regreso⁽⁴⁾. Este régimen permite a los consumidores finales alimentados en el mercado libre beneficiarse de nuevo de un precio regulado, bajo determinadas condiciones.

(25) En su versión inicial, aplicable entre 2004 y 2008, el régimen de tarifas de regreso permitía a los consumidores finales alimentados en el mercado libre solicitar a su proveedor de electricidad la sustitución de la cláusula de precios del contrato de suministro por una «tarifa de regreso» fijada por el Estado, por un período de dos años a partir de la solicitud, quedando inalteradas las demás cláusulas del contrato de suministro⁽⁵⁾. Para beneficiarse de la tarifa de regreso, el consumidor final debía haber presentado la solicitud por escrito a su proveedor antes del 1 de julio de 2007.

(26) Por otra parte, el artículo 30-1 de la Ley nº 2004-803 preveía que la tarifa de regreso «se aplicará de pleno derecho a los contratos en curso a partir de la fecha en que se presente la solicitud» y que «se aplicará también a los contratos celebrados con posterioridad a la solicitud escrita mencionada en el primer párrafo del presente I, incluso con otro proveedor.» De esta manera, si el contrato de suministro de un consumidor final que hubiera solicitado beneficiarse de la tarifa de regreso expiraba durante los dos años siguientes a la solicitud inicial, el

(2) Los términos «grandes lugares», «lugares medios» y «pequeños lugares» corresponden a la segmentación tradicionalmente utilizada por la CRE en sus publicaciones.

(3) JORF nº 284 de 8.12.2006, p. 18531.

(4) Estas medidas han introducido los artículos 30-1 y 30-2 en la Ley nº 2004-803, de 9 de agosto de 2004, relativa a los servicios públicos de la electricidad y del gas y a las empresas eléctricas y de gas, que establecen y regulan el régimen de las tarifas de regreso.

(5) Fuente: «Nota interpretativa sobre la aplicación de la tarifa regulada transitoria de adaptación del mercado», Ministerio de Economía, Hacienda e Industria, disponible en la dirección siguiente: http://www.industrie.gouv.fr/energie/electric/note-interpretative-tarif_retour.pdf (sitio visitado el 9 de febrero de 2009).

(1) JORF nº 18 de 22.1.2008, p. 1122.

consumidor podía solicitar a cualquier proveedor de electricidad que aceptase celebrar con él un contrato de suministro, que le abasteciera con la tarifa de regreso hasta el final de este período de dos años.

(27) De las disposiciones que regulan el régimen de las tarifas de regreso se desprende lo siguiente:

a) los consumidores finales que no hubieran solicitado el régimen de tarifas de regreso para un lugar de consumo determinado antes del 1 de julio de 2007 no podrían beneficiarse de este régimen para ese mismo lugar más allá del 1 de julio de 2007;

b) ningún consumidor final podría beneficiarse del régimen de tarifas de regreso más allá del 1 de julio de 2009.

(28) Al igual que las tarifas normales, las tarifas de regreso son precios integrados que incluyen el precio del suministro de energía, así como todas las cargas de transporte y de uso de las redes de transporte y distribución. La tarifa de regreso no podrá ser superior en más del 25 % a la tarifa normal aplicable a un lugar de consumo que presente las mismas características.

(29) Los niveles de las tarifas de regreso se fijan por decreto ministerial, mediante referencia al nivel de la tarifa normal que sería aplicable a un consumidor que presentase las mismas características y que no hubiera ejercido su cualificación. De ello se deduce que las tarifas de regreso siguen la evolución de las tarifas normales. El Decreto de 3 de enero de 2007 por el que se fija el nivel de la tarifa regulada transitoria de adaptación del mercado ⁽¹⁾ fija los valores relativos siguientes:

— para la tarifa amarilla, 20 % más que la tarifa normal,

— para la tarifa verde, 23 % más que la tarifa normal.

Mecanismo de compensación y financiación de las tarifas de regreso

(30) En virtud del artículo 30-2 de la Ley n° 2004-803, los proveedores de electricidad que abastezcan a algunos de sus clientes aplicando la tarifa de regreso a raíz de una solicitud presentada por éstos y que demuestren que no pueden producir ni adquirir las cantidades de electricidad necesarias para el abastecimiento de estos clientes a un precio inferior al componente de «suministro» de la tarifa de regreso, se beneficiarán de una compensación. Esta compensación cubrirá la diferencia entre, por una parte, el coste de producción del proveedor en cuestión o el precio al que se abastece en el mercado mayorista, dentro de un límite máximo específico y que se determina de acuerdo con las normas previstas por un decreto ministerial y, por otra parte, los ingresos correspondientes a los suministros en cuestión. En su caso, el coste de producción de un proveedor se calcula teniendo en cuenta el coste de producción de las «empresas vinculadas» a este

proveedor situadas en el territorio nacional. Las cargas compensadas se calculan sobre la base de una contabilidad llevada por los proveedores según las normas establecidas por la CRE. Esta contabilidad será supervisada por cuenta de los proveedores y la CRE podrá hacer que sea auditada por un organismo independiente de su elección.

(31) Las normas detalladas que rigen el régimen de compensación se establecen en el Decreto n° 2007-689, de 4 de mayo de 2007, relativo a la compensación de las cargas de la tarifa regulada transitoria de adaptación del mercado ⁽²⁾. El límite máximo mencionado en el considerando (30) se calcula en referencia a los precios observados en el mercado mayorista francés, con objeto de, según las autoridades francesas, evitar los comportamientos especulativos y los abusos. El límite máximo resultaba inicialmente de una fórmula de cálculo determinada por un decreto ministerial de 4 de mayo de 2007. Esta fórmula definía el límite como una combinación de promedios de los precios observados en la principal bolsa francesa de la electricidad (Powernext) para los contratos a plazo normalizados anuales, trimestrales, mensuales y diarios de base y en punta ⁽³⁾. La fórmula únicamente permitía una adaptación marginal del límite máximo a las especificidades de cada proveedor, y fue modificada por un decreto ministerial de 22 de diciembre de 2008, que la afinó para tener mejor en cuenta en el cálculo del límite máximo la existencia de diferencias entre los costes de producción, en función del perfil de consumo de sus clientes abastecidos con la tarifa de regreso.

(32) Del Decreto n° 2007-689 modificado se desprende que, si un proveedor dispone, directamente o a través de empresas vinculadas, de medios de producción en Francia que cubran el conjunto del consumo de sus clientes finales y su coste de producción es inferior a los precios del mercado mayorista francés, las cargas objeto de una compensación se definirán por referencia a esos costes de producción y no en relación a los precios del mercado mayorista. Además, si estos costes son inferiores a la parte de «suministro» de las tarifas de regreso, el proveedor en cuestión no se beneficiará de compensación alguna. Tal es el caso de EDF, que suministra la mayoría de los volúmenes de electricidad suministrados en el marco del régimen de tarifas de regreso en el mercado libre y que dispone de una gran capacidad de producción nuclear e hidráulica cuyo coste de producción es inferior a la parte de «suministro» de las tarifas de regreso.

(33) En la medida en que un proveedor no disponga, directamente o a través de empresas vinculadas, de medios de producción en Francia que cubran el conjunto del consumo de sus clientes finales, la compensación que le será abonada se determinará, dentro del límite máximo mencionado en el considerando (30), a partir de los precios observados en el mercado mayorista, de las cantidades de electricidad vendidas a clientes finales situados en Francia, de los costes asociados a los medios de producción de que dispone el proveedor en Francia directamente o a

⁽²⁾ JORF n° 105 de 5.5.2007, p. 7952.

⁽³⁾ Los contratos a plazo en base corresponden a un suministro de electricidad constante durante un período determinado (un año, un trimestre, un mes o un día). Los contratos a plazo en punta corresponden a un suministro de electricidad de 8 a 20 horas sin contar los fines de semana.

⁽¹⁾ JORF n° 4 de 5.1.2007, p. 170.

través de empresas vinculadas, y de la parte de las cantidades vendidas que haya sido producida por estos medios de producción.

(34) Por otra parte, los costes de comercialización vinculados al suministro a la tarifa de regreso, menos los ingresos relacionados con este suministro, también se tienen en cuenta en el cálculo de la compensación. Por último, las disposiciones legislativas y reglamentarias que rigen el mecanismo de compensación no prevén ningún margen de beneficio para los proveedores compensados.

(35) La compensación se financia con el resultado de dos contribuciones obligatorias:

— Una parte de la «contribución al servicio público de la electricidad», carga que pagan el conjunto de los clientes y que establece el artículo 5, apartado 1, de la Ley n° 2000-108. Esta parte se limita a un importe de 0,55 EUR/MWh que grava la base de la contribución al servicio público de la electricidad⁽¹⁾. También está limitada por el hecho de que, en virtud de la Ley n° 2000-108, no puede hacer que el importe total de la contribución al servicio público de la electricidad sea superior al aplicable el 9 de diciembre de 2006, a saber, 4,5 EUR/MWh. La Ley de Presupuestos para 2011 prevé en adelante que se aplicará la contribución al servicio público de la electricidad propuesta por la CRE, con el límite de un aumento de 3 EUR/MWh con respecto al año anterior.

— Una contribución adeudada por los productores de electricidad que explotan las instalaciones con una potencia instalada total de más de 2 gigavatios. Esta contribución se liquida sobre la producción de electricidad de origen nuclear e hidráulico durante el año anterior. Inicialmente limitada a 1,3 EUR por MWh producido por las instalaciones de origen nuclear e hidráulico con una capacidad superior a 2 gigavatios, esta contribución se limitó a 3 EUR/MWh en 2008.

(36) La ley prevé que el producto de estas dos contribuciones obligatorias será cobrado por la Caja de Depósitos y Consignaciones (*Caisse de dépôts et consignations*). El importe de la compensación a que tiene derecho cada proveedor afectado será calculado por la CRE a partir de las declaraciones que le transmitan dichos proveedores. La CRE transmitirá el resultado de estos cálculos a la *Caja de Depósitos y Consignaciones*, que efectuará los pagos correspondientes.

(37) Cuando los dos contribuciones obligatorias no sean suficientes para pagar íntegramente las compensaciones en un año determinado, lo que falte por recaudar se añadirá al importe de los gastos que deban gravarse el año siguiente. Así pues, las cargas a cubrir en 2011 estarán

compuestas por las cargas previstas para 2011 (3 400 millones EUR) y la regularización de 2009 (1 400 millones), lo que representa un total de 4 800 millones EUR. Para poder compensar íntegramente estas cargas, la contribución al servicio público de la electricidad habría debido ascender en 2011 a 12,9 EUR/MWh, de los cuales 9,3 EUR/MWh irían destinados a cubrir las cargas de 2011 y 3,6 EUR/MWh a financiar la regularización de 2009. Ahora bien, la contribución al servicio público de la electricidad se fijó en 2011 en 7,5 EUR/MWh, generando un déficit provisional de compensación de EDF en 2011 de 2 000 millones EUR, a lo que se añade el de 2010 estimado en 1 000 millones EUR.

Modificaciones introducidas por el artículo 166 de la Ley n° 2008-776 de 4 de agosto de 2008 de modernización de la economía

(38) El artículo 166 de la Ley n° 2008-776 modificó el artículo 30-1 de la Ley n° 2004-803, permitiendo así que los consumidores finales cuyo lugar de consumo ya estaba abastecido de electricidad en el marco del régimen de las tarifas de regreso, continuaran beneficiándose de estas tarifas para dicho lugar hasta el 30 de junio de 2010, mientras que inicialmente el consumidor final sólo podía beneficiarse de ello durante un período de dos años que finalizaría a más tardar el 30 de junio de 2009.

(39) Por otra parte, el artículo 166 de la Ley n° 2008-776 permitía a los consumidores finales presentar una solicitud hasta el 30 de junio de 2010, mientras que antes, las solicitudes para beneficiarse del régimen de tarifas de regreso no eran admisibles a partir del 1 de julio de 2007.

(40) Por otra parte, se preveía que los consumidores finales que habían renunciado a las tarifas de regreso para el abastecimiento de un lugar no podían volver a solicitarlas para dicho lugar.

(41) Por último, se establecía que ningún consumidor final podía beneficiarse del régimen de tarifas de regreso más allá del 30 de junio de 2010.

Evolución de las tarifas reguladas normales y de regreso a la luz de los precios de mercado

(42) Desde el 1 de enero de 2004 las tarifas normales, y desde 2006 las tarifas de regreso, han sido revisadas anualmente por órdenes ministeriales. La estructura del régimen tarifario, es decir, el conjunto de las opciones y versiones tarifarias propuestas a los distintos consumidores finales en función de sus potencias de conexión y sus perfiles de consumo, ha permanecido básicamente sin cambios desde 2004. Las distintas revisiones del nivel de las tarifas normales y de regreso adoptaron la forma de un incremento medio definido específicamente para cada una de las grandes categorías de opciones tarifarias, que posteriormente se adaptó a cada opción y versión tarifaria.

⁽¹⁾ La contribución al servicio público de la electricidad financia también otros costes, entre los que figuran los costes adicionales de producción de electricidad de origen renovable (42,4 %), los costes adicionales vinculados a la equiparación geográfica (35 %), los costes adicionales vinculados a la cogeneración (21 %) y las tarifas denominadas «sociales» (1,4 %) (estimaciones de la CRE para el año 2011).

Cuadro 1

Tarifas normales y de regreso (EUR/MWh sin impuestos) del 1 de enero de 2004 al 1 de enero de 2012 ⁽¹⁾

EUR/MWh	Tarifa normal amarilla	Tarifa normal verde	Tarifa de regreso amarilla	Tarifa de regreso verde
1 de enero de 2004	68,5	51,3	No existía	No existía
15 de agosto de 2006	69,3	51,6	No existía	No existía
16 agosto de 2007	70,3	52,4	84,4	64,7
15 de agosto de 2008	72,8	55,3	87,3	68
15 de agosto de 2009	76,3	58,1	91,6	71,5
15 de agosto de 2010	79,7	61,3	95,6	75,4
1 de enero de 2012	82,9	63,5	Ya no existe	Ya no existe

(43) En el mercado libre, los precios se mantuvieron prácticamente estables entre 30 y 35 EUR/MWh durante el año 2004 y aumentaron constantemente en 2005 llegando a más de 50 EUR/MWh a finales de 2005. Durante el año 2006, los precios fluctuaron entre 50 y 60 EUR/MWh, con una media de unos 55 EUR/MWh. Hasta el 7 de diciembre de 2006, en el mercado libre, los precios podían evolucionar independientemente del nivel de las tarifas normales, en la medida en que un consumidor final abastecido en el mercado libre no podía volver al mercado regulado si el precio que obtenía en el mercado libre era superior a las tarifas normales.

(44) Según la información facilitada por la CRE ⁽²⁾, los precios de los contratos a plazo en el mercado mayorista fluctúan mucho más que las tarifas de regreso y eran muy superiores a la parte de «abastecimiento» de las tarifas de regreso verdes y amarillas durante los tres primeros trimestres de 2008. Los precios de los contratos anuales de base para 2009 ascendían a 85,6 EUR/MWh a 30 de septiembre de 2008. Por su parte, los precios de los contratos anuales de punta para 2009 ascendían a cerca de 120 EUR/MWh en esa misma fecha. Las autoridades francesas indicaron por su parte que, durante el primer semestre de 2008, los precios de los contratos anuales de base de Powernext pasaron de 60 a 80 EUR/MWh, alcanzando un máximo de más de 90 EUR/MWh.

⁽¹⁾ Tarifas basadas en los dictámenes de la CRE sobre las órdenes ministeriales relativas a los precios de venta de la electricidad.

⁽²⁾ Véase, por ejemplo, *l'Observatoire des marchés de l'électricité et du gaz — troisième trimestre 2008 de la CRE*, página 22, disponible en: http://www.cre.fr/fr/marches/observatoire_des_marches

(45) En 2009, los precios de la electricidad disminuyeron a consecuencia de la coyuntura económica desfavorable y de la reducción de los precios de las energías fósiles. La CRE, en su informe sobre el funcionamiento del mercado de 21 de diciembre de 2009 ⁽³⁾, alegó que los productos a plazo habían registrado desde 2008 un descenso del orden del 50 %. A 30 de junio de 2009, los precios del contrato anual de suministro de base para 2010, de menos de 60 EUR/MWh, volvieron a los niveles de principios de 2007. Esta tendencia se refleja en el conjunto de los productos a plazo, incluidos los productos mensuales y trimestrales.

(46) Estos precios de mercado son precios de suministro, es decir, sin los costes de transporte y de utilización de la red. Para poder compararlos con las tarifas, que son precios integrados, conviene restar de estas tarifas la parte correspondiente al transporte y el uso de la red, para conservar únicamente la parte correspondiente al suministro de energía. Según la Cámara de Comercio e Industria de París, los costes de transporte y de uso de la electricidad suministrada representan entre el 30 % y más del 50 % del precio total de la electricidad según la potencia contratada y la tensión de conexión ⁽⁴⁾. Por su parte, la sociedad POWEO estima la parte de los costes de transporte en cerca del 45 % de la tarifa para un cliente profesional ⁽⁵⁾.

(47) A la vista de lo anterior y de la decisión de incoar el procedimiento, el cuadro 2 presenta la evolución del valor de la parte de suministro de las tarifas normales y de regreso, es decir, previa deducción de los costes de transporte y utilización de la red sobre el precio total de la electricidad en las tarifas entre enero de 2004 y enero de 2012. A efectos de evaluar la existencia de una posible ventaja económica para los beneficiarios de las tarifas en cuestión, conviene comparar la parte de «suministro» con los precios de mercado disponibles durante el período, tal como se describen en los considerandos (43) a (45), comparación que se analizará en los considerandos (109) y (110).

Cuadro 2

Parte de suministro de las tarifas normales y de regreso (EUR/MWh sin impuestos) del 1 de enero de 2004 al 1 de enero de 2012 ⁽⁶⁾

EUR	Parte de «suministro» de la tarifa amarilla	Parte de «suministro» de la tarifa verde	Parte de «suministro» de la tarifa de regreso amarilla	Parte de «suministro» de la tarifa de regreso verde
1 de enero de 2004	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
15 de agosto de 2006	37,1	33,8	n.d.	n.d.

⁽³⁾ Disponible en: <http://www.cre.fr/documents/publications/rapports-thematiques/fonctionnement-des-marches-de-gros-de-l-electricite-et-du-gaz-naturel/consulter-le-rapport>

⁽⁴⁾ <http://www.environnement.ccip.fr/energie/electricite/reseau-transport-electricite.htm>

⁽⁵⁾ Fuente: POWEO, citado por Companynews. http://www.companynewsgroup.com/imprimer.asp?co_id=111260

⁽⁶⁾ Tarifas basadas en los dictámenes de la CRE sobre las órdenes relativas a los precios de venta de la electricidad.

EUR	Parte de «suministro» de la tarifa amarilla	Parte de «suministro» de la tarifa verde	Parte de «suministro» de la tarifa de regreso amarilla	Parte de «suministro» de la tarifa de regreso verde
16 agosto de 2007	38,2	34,7	52,1	46,9
15 de agosto de 2008	42,4	38,9	59	51,6
15 de agosto de 2009	43,7	41,1	62,5	54,5
15 de agosto de 2010	46,1	43,7	62	57,8
1 de enero de 2012	46,1	44,3	Ya no existe	Ya no existe

Situación particular del mercado francés de la electricidad

- (48) El mercado francés de la electricidad presenta unas características específicas en la Unión. Una sola empresa, EDF, ostenta el 87 % de las capacidades de producción eléctrica en Francia continental y metropolitana, de todas las fuentes, especialmente nuclear e hidráulica ⁽¹⁾. Por consiguiente, EDF (o, en menor medida, las empresas locales de distribución) conserva en Francia una cuota de mercado superior al 85 % y predomina en el conjunto de los segmentos de la clientela, ya se trate de particulares, de pequeñas y medianas empresas o de grandes clientes. Así pues, según el Observatorio de los mercados de la CRE del tercer trimestre de 2011, únicamente el 7 % de los lugares (y el 35 % del consumo total) cuenta con una oferta de mercado (el 18 % para los grandes lugares no domésticos, el 15 % para los pequeños lugares no domésticos y del 5 al 6 % para los demás lugares), y el 93 % restante cuenta con una oferta de tarifas reguladas. La inmensa mayoría de beneficiarios de tarifas reguladas son clientes de EDF.
- (49) En particular, EDF suministra la totalidad de la producción de electricidad de origen nuclear, que representa, de manera estable, más del 75 % del total de la electricidad generada en Francia, debido a su parque de centrales nucleares. Además, EDF explota las principales concesiones de electricidad de origen hidráulico, mientras que el desarrollo de nuevas capacidades hidráulicas se enfrenta a límites naturales. El parque de producción de las centrales nucleares construido antes de la liberalización de los mercados de la Unión está muy normalizado (esencialmente, una sola tecnología para las fases correspondientes a las diferentes capacidades instaladas: 900 a 1 600 MW) —y, por tanto, es propicio a las economías de escala en los ámbitos del mantenimiento, las inversiones, la formación, la asignación del personal, etc.— y en gran parte amortizado con costes medios de producción muy inferiores a los de otras tecnologías clásicas.

⁽¹⁾ Decisión de la autoridad de competencia n° 11/D-09 de 8 de junio de 2011.

- (50) En efecto, la electricidad de origen nuclear tiene una estructura de costes totales caracterizada por la importancia de los costes fijos (tales como la amortización de las centrales, los costes de retratamiento y almacenamiento de residuos y los costes de desmantelamiento) y por unos costes variables relativamente bajos (en particular, combustible). A modo de ejemplo, los costes totales de la electricidad generada en Europa a partir del gas natural (68 EUR/MWe) y del carbón (61 EUR/MWe) son superiores en un 76 % y un 59 % respectivamente a los de la electricidad de origen nuclear (39 EUR/MWe). Además, los costes variables del combustible son aún más determinantes que los costes totales para la formación de los precios en el mercado mayorista a partir del coste marginal de la electricidad. Estos costes variables representan de media el 28 % de los costes totales para las centrales de carbón, el 70 % para las centrales de gas y apenas el 16 % para el ciclo del combustible nuclear ⁽²⁾.

- (51) Así pues, por lo que se refiere al mercado francés, la CRE estimaba en 2011 que el precio que cubriría las condiciones económicas de explotación a largo plazo del parque nuclear de EDF sería de entre 36 y 39 EUR/MWh, siendo las cargas operativas de 25 EUR/MWh ⁽³⁾. El hecho de disponer de electricidad nuclear con esa diferencia de costes marginales otorga a EDF una ventaja muy significativa frente a un competidor que genere electricidad de origen térmico o renovable.
- (52) Debido a la interconexión con los Estados miembros vecinos, el precio al por mayor de la electricidad en Francia se fija a nivel regional («placa» Francia/Alemania/Benelux). Así pues, está en gran medida determinado, en un nivel superior al de la energía nuclear, por el coste de funcionamiento de las centrales de gas y carbón, lo que proporciona una ventaja competitiva a la energía nuclear, en forma de ingresos para la fijación de precios. Ningún competidor efectivo o potencial goza de condiciones similares ni podría, antes de varias décadas, dotarse de un parque de producción a bajo coste que represente una fracción significativa del parque constituido por las centrales nucleares e hidráulicas de EDF.

Canje de notas entre la Comisión y las autoridades francesas

- (53) Habida cuenta de esta situación, el 15 de septiembre de 2009, el Primer Ministro francés por una parte, y los Comisarios de Competencia y de Energía por otra, procedieron a un canje de notas sobre los principios de un proyecto de reforma del mercado francés de la electricidad, que prevé entre otras cosas lo siguiente:
- a) la rápida supresión de las tarifas de regreso y la reducción más gradual de las tarifas reguladas para las grandes y medianas empresas, con el objetivo de supresión completa para 2015;

⁽²⁾ Véase «Coûts prévisionnels de production d'électricité», AEN-IEA, Edición 2010, valores medianos con actualización del 5 %.

⁽³⁾ Dictamen de la CRE de 5 de mayo de 2011, p. 5.

b) un dispositivo de «acceso regulado a la energía nuclear histórica» consistente en obligar a EDF a vender a un precio regulado basado en los costes una parte de su producción de electricidad de origen nuclear (del orden del 25 %, con un límite máximo de 100 TWh) a sus competidores en el mercado minorista de la electricidad, con el fin de estimular la competencia en este mercado. Los competidores de EDF podrían así hacer ofertas a precios comparables a los que puede proponer EDF, lo que debería permitir una competencia efectiva y la eliminación de las tarifas reguladas.

Reforma del mercado francés de la electricidad

(54) Para dar cuerpo a los compromisos asumidos por Francia, el Gobierno francés nombró una comisión de expertos presidida por el Sr. Paul Champsaur, encargada de formular propuestas para la organización del mercado de la electricidad. Sus propuestas sentaron las bases de la Ley nº 2010-1488, por la que se establece la nueva organización del mercado de la electricidad, adoptada el 7 de diciembre de 2010 ⁽¹⁾ y de su Decreto de aplicación nº 2011- 66 de 28 de abril de 2011 ⁽²⁾.

(55) La Ley nº 2010-1488 precisa que las tarifas de regreso desaparecerán el 1 de julio de 2011, mientras que las tarifas normales amarilla y verde deberán desaparecer en 2015. La Ley nº 2010-1488 también modificó la Ley nº 2000-108 de 10 de febrero de 2000 relativa a la modernización y al desarrollo del servicio público de la electricidad, introduciendo un artículo 4-1 que preveía que, a partir del 1 de julio de 2011, durante un período de 15 años, los proveedores alternativos de electricidad tendrán un derecho de acceso regulado a la energía nuclear histórica por un volumen total no superior a 100 TWh, es decir, aproximadamente el 25 % de la producción del parque nuclear histórico. El precio del acceso regulado a la energía nuclear histórica queda fijado inicialmente por el Gobierno, previo dictamen de la CRE. El apartado VII del artículo 4-1 dispone que, para garantizar una remuneración justa a EDF, el precio deberá ser representativo de las condiciones económicas de la producción de electricidad de sus centrales nucleares durante la vigencia del dispositivo. El precio del acceso regulado a la energía nuclear histórica deberá tener en cuenta los siguientes elementos:

- a) una remuneración de los capitales teniendo en cuenta la naturaleza de la actividad;
- b) los costes de explotación;
- c) los costes de las inversiones de mantenimiento o las necesarias para la ampliación temporal de la autorización de explotación;
- d) los costes estimativos vinculados a las cargas nucleares a largo plazo.

(56) El precio del acceso regulado a la energía nuclear histórica fue fijado mediante Decreto del Ministro de Energía en mayo de 2011 a 40 EUR/MWh a partir del 1 de julio

de 2011, para que los consumidores beneficiarios de la tarifa de regreso a 30 de junio de 2011 pudieran beneficiarse posteriormente de una oferta de mercado basada en un precio de acceso (mayorista) al mismo nivel que los precios minoristas. Mediante decreto separado, el precio del acceso regulado a la energía nuclear histórica para 2012 se fijó en 42 EUR/MWh ⁽³⁾. El Gobierno indicó que el nivel de precios establecido para 2011 resultaba de la necesidad de garantizar una continuidad, por lo que respecta a los precios mayoristas, con la tarifa de regreso. Para 2012, el Gobierno justificaba el nivel de precios por la consideración anticipada de las inversiones indispensables para el refuerzo de la seguridad de las centrales nucleares tras el accidente de Fukushima.

(57) A partir del 8 de diciembre de 2013, el precio del acceso regulado a la energía nuclear histórica será fijado por la CRE. Un decreto del Consejo de Estado especificará las condiciones en las que la CRE fijará los precios del acceso.

(58) El primer período de entrega de acceso regulado a la energía nuclear histórica comenzó el 1 de julio de 2011. 32 proveedores firmaron un acuerdo marco con EDF y 61,3 TWh de acceso regulado a la energía nuclear histórica debían entregarse entre el 1 de julio de 2011 y el 30 de junio de 2012. Para 2011, un volumen de un 84,4 % de acceso regulado a la energía nuclear histórica se adjudicó a los proveedores competidores de EDF. Este volumen representa la parte de la producción nuclear histórica del consumo total de los consumidores finales en el territorio metropolitano de la Francia continental.

(59) En enero de 2012, un nuevo canje de notas entre el Primer Ministro francés, por una parte, y los Comisarios de Competencia y de Energía, por otra parte, precisó los compromisos de Francia sobre dos puntos adicionales:

— las decisiones adoptadas después del verano de 2012 sobre las tarifas reguladas permitirán reducir, respecto a 2012 y posteriormente cada año en relación al anterior, la diferencia entre la suma de los costes y la tarifa regulada;

— el nivel de precios del acceso regulado a la energía nuclear histórica no evolucionará hasta que el Decreto que fija el método de cálculo del precio del acceso regulado a la energía nuclear histórica no entre en vigor, previéndose la publicación del mismo a más tardar el 7 de diciembre de 2013.

III. RESUMEN DE LAS DUDAS EXPRESADAS POR LA COMISIÓN EN SUS DECISIONES DE INCOACIÓN Y AMPLIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

(60) En sus decisiones de incoación y de ampliación del procedimiento de examen, la Comisión había considerado que las tarifas normales reguladas verdes y amarillas y las tarifas de regreso eran imputables al Estado francés, ya

⁽¹⁾ JORF nº 0284 de 8 de diciembre de 2010, p. 21467.

⁽²⁾ JORF nº 0100 de 29 de abril de 2011, p. 7472.

⁽³⁾ Decretos publicados en el JORF nº 0117 de 20 de mayo de 2011, p. 8792 y 8793.

que habían sido establecidas y revisadas por actos legislativos o reglamentarios de dicho Estado. Estas tarifas afectaban a recursos bajo control del Estado, ya sea el caso de los recursos de EDF, bajo control del Estado, o de contribuciones específicas bajo control de una entidad, la Caja de Depósitos y Consignaciones designada por el Estado.

- (61) Dado que las tarifas reguladas confieren una ventaja económica frente a los precios de mercado a las empresas que se abastecen a dichas tarifas y que están presentes en todos los sectores de la economía abiertos a la competencia y a los intercambios entre Estados miembros, las tarifas parecen asimilables a regímenes de ayudas susceptibles de falsear la competencia y afectar al comercio entre Estados miembros en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.
- (62) En estas decisiones, la Comisión manifestó también sus dudas relativas a la compatibilidad de las tarifas normales y las tarifas de regreso con el mercado interior.
- (63) La Comisión consideró, en particular, que las excepciones previstas en el artículo 107, apartado 2, del TFUE no parecían aplicarse, puesto que las ayudas no se conceden a los consumidores individuales, no se destinan a reparar perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional, ni se conceden con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania afectadas por la división de Alemania.
- (64) Las excepciones previstas en el artículo 107, apartado 3, letras a), b) y d), del TFUE, tampoco parecían ser aplicables. En efecto, salvo circunstancias excepcionales que no parecían darse en este caso, el artículo 107, apartado 3, letra a), no autoriza las ayudas al funcionamiento. Además, las ayudas no se destinan a fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo ni a poner remedio a una grave perturbación de la economía de un Estado miembro, ni a promover la cultura y la conservación del patrimonio.
- (65) El artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE prevé la posibilidad de autorizar ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en una medida contraria al interés común. La Comisión observó que las ayudas en cuestión no podían ser autorizadas a la luz de las directrices y marcos explicando su aplicación de las disposiciones de dicho artículo.
- (66) Asimismo, la Comisión expresó dudas en cuanto al hecho de que estas tarifas, aplicables a empresas medianas y grandes, puedan constituir una compensación por el suministro de un servicio de interés económico general en el sentido del artículo 106, apartado 2, del TFUE.
- (67) En su decisión de ampliación del procedimiento, la Comisión consideró que las dudas expresadas en la decisión de incoación de 2007 en cuanto a la compatibilidad del elemento de ayuda estatal que incluía inicialmente el régimen de tarifas de regreso con el mercado interior eran válidas, asimismo, para el elemento de ayuda que implica este régimen de tarifas de regreso tal como quedó modificado por el artículo 166 de la Ley n° 2008-776.

IV. OBSERVACIONES DE TERCEROS INTERESADOS

- (68) Varios proveedores y clientes interesados comunicaron sus observaciones a la Comisión.

Proveedores

- (69) Poweo, mediante carta de 14 de agosto de 2007, manifestó que compartía el análisis de la Comisión sobre la existencia de una ayuda estatal. Respecto de la existencia de una ventaja, la empresa confirma que las tarifas normales constituyen una ventaja respecto de las condiciones de abastecimiento en el mercado mayorista en relación a la tarifa de regreso y a las ofertas comerciales de EDF. Las tarifas de regreso constituyen una ventaja en relación a las condiciones de abastecimiento en el mercado mayorista. Respecto a la selectividad, Poweo añade que el hecho de ejercer la cualificación para optar a la tarifa de mercado es irreversible (el cliente no puede volver a la tarifa regulada). Además, las tarifas normales y de regreso favorecen a las empresas que consumen electricidad en detrimento de otras fuentes de energía. Mediante carta de 25 de junio de 2009, en la que comunica sus observaciones sobre la decisión de ampliación del procedimiento, Poweo proporcionó datos adicionales sobre el modo de construcción de sus ofertas de precios.
- (70) ENEL, en una carta de 21 de septiembre de 2007, considera que las tarifas históricas son demasiado bajas y que las tarifas de regreso expolian a los operadores alternativos. La empresa añade que los nuevos lugares tuvieron derecho a las tarifas históricas a pesar del dictamen del Consejo de Estado francés en la materia. Mediante carta de 27 de mayo de 2009, ENEL añade que las tarifas reguladas verde y amarilla son inferiores a las tarifas de mercado y no han seguido las variaciones de estas últimas, impidiendo así el desarrollo de la competencia. Además, la compensación prevista en favor de los proveedores en el mecanismo de la tarifa de regreso es insuficiente y aumenta la ventaja para los clientes. Por último, la tarifa de regreso no permite a los proveedores cubrir sus costes de producción y comercialización ni remunerar suficientemente el capital invertido. Ha impedido el desarrollo de la competencia en el mercado francés.
- (71) Electrabel, mediante carta de 19 de septiembre de 2007, considera que la ayuda proporciona una ventaja a determinados proveedores de electricidad. La compensación abonada a algunos proveedores no dependería de la diferencia de volumen de negocios entre el precio del contrato y la tarifa de regreso, sino que se calcularía en función de los costes de abastecimiento del proveedor. No habría ninguna correlación entre la pérdida de ingresos sufrida por el proveedor y la compensación recibida, que, sin embargo, debería compensar ese lucro cesante. En cuanto a la existencia de un servicio de interés económico general por el que se cobraría a los clientes, que son los verdaderos beneficiarios de la tarifa de regreso, Electrabel considera que no está demostrada. En su carta de 26 de junio de 2009, Electrabel añade que la tarifa de regreso conduce a la elaboración de ofertas uniformes por los proveedores de electricidad y les impide ser creativos. La práctica totalidad de los clientes de Electrabel solicitaron la tarifa de regreso. La tarifa de regreso ha

dado lugar a una exclusión progresiva de los proveedores alternativos en favor de EDF, ya que, a igual tarifa, los clientes a menudo prefieren a EDF. Electrabel opina que existe una ventaja para los proveedores de electricidad a costa de otras energías como el gas natural. En cuanto a la tarifa de regreso, es selectiva en la medida en que la posibilidad de beneficiarse de ella depende de la fecha de cualificación del lugar, que a su vez depende del tamaño del mismo.

- (72) Una empresa que ha solicitado la confidencialidad considera que las tarifas reguladas constituyen una ayuda estatal en favor de EDF, ya que la tarifa azul es superior al precio de mercado. Como EDF se beneficia de un monopolio de facto para la aplicación de estas tarifas, tiene una situación privilegiada. Una de las filiales de esa empresa no pudo entrar en el mercado francés debido a las tarifas de regreso. La entrada en el mercado ya era difícil debido al nivel de las tarifas mayoristas y otros costes (en particular, la tarifa de acceso a la red) para los clientes que se beneficiaban de las tarifas verde y amarilla. La tarifa de regreso creaba una dificultad suplementaria, debido a su nivel.

Clientes

- (73) En sus observaciones de 13 de agosto de 2007, Uniden (Unión de industrias usuarias de energía) considera que el funcionamiento imperfecto del mercado hace necesarias las tarifas reguladas. Las tarifas transitorias no son recursos estatales ya que permiten a los operadores alternativos acceder a la electricidad nuclear e hidráulica de que no disponen, garantizando al mismo tiempo la cobertura de los costes para los operadores históricos. La selectividad no se ha demostrado ya que la estructura de las tarifas responde a la de los costes reales por categoría de clientes.
- (74) El 28 de mayo de 2009, en sus observaciones sobre la decisión de ampliación del procedimiento, UNIDEN discute el análisis de la Comisión sobre la selectividad de las tarifas, por no tener en cuenta las diferencias de costes de suministro entre los segmentos de la clientela. La distinción entre la aplicación de la tarifa de regreso después de la firma del contrato y la firma de un contrato directamente con la tarifa de regreso, si bien parece lógica, es en realidad errónea. En efecto, el precio sólo es un componente del valor económico global de un contrato de suministro. Los consumidores valoran también la estabilidad y la visibilidad del precio que pagan por la electricidad. Contrariamente a lo indicado en la decisión de ampliación del procedimiento, la tarifa de regreso se ha impuesto al consumidor, independientemente de su solicitud. Existen ejemplos concretos de solicitudes no satisfechas para contratos que van más allá de junio de 2010 y para consumidores que no solicitaban necesariamente la aplicación de la tarifa de regreso. Por tanto, calcular una posible «ventaja económica» es irreal ya que el mecanismo fue impuesto a los consumidores. Parece difícil, por lo que respecta al primer período de aplicación de la tarifa de regreso, invocar la selectividad porque el mecanismo estaba limitado a los consumidores que lo habían solicitado antes del 30 de junio de 2007. En efecto, los consumidores dispusieron de 6 meses para tomar una decisión que les aportara seguridad y visibilidad de los precios durante 2 años. Asimismo, no permitir la ida y

vuelta en la gestión de las tarifas de regreso es una medida lógica, únicamente dirigida a impedir comportamientos de arbitraje entre el precio de mercado y la tarifa de regreso, en la medida en que la estacionalidad de la tarifa de regreso se fija por anticipado y la del mercado cambia constantemente.

- (75) Por lo que respecta a la financiación con recursos estatales, el consumidor, que no se ha beneficiado de la bajada prevista de la contribución al servicio público de la electricidad, se habría beneficiado de una ayuda estatal cuando dicha contribución ha financiado en realidad la compensación de la tarifa de regreso. Por lo que se refiere a la contribución de los productores de electricidad de origen hidráulico o nuclear, hay que señalar que su nivel es muy inferior a la diferencia entre el precio de la energía con la tarifa de regreso y el precio de la energía con la tarifa verde o la tarifa prevista en los contratos «libres» consentidos por los productores. UNIDEN concluye que esta contribución en realidad grava el «beneficio excesivo» obtenido por estos productores como consecuencia de la introducción del régimen de tarifas de regreso.
- (76) El CLEEE (Comité de enlace de las empresas que han ejercido su cualificación), mediante carta de 16 de agosto de 2007, indicó que el funcionamiento del mercado francés de la electricidad era deficiente y que los precios aplicados en el mercado libre no reflejaban los costes de producción. El precio de mercado escogido como referencia por la Comisión estaba, según el CLEEE, distorsionado. La financiación de la tarifa de regreso no procedería de los recursos estatales, sino de los consumidores y de los productores que obtienen un beneficio vendiendo a la tarifa de regreso. Al estar la tarifa de regreso abierta a todos, el CLEEE impugna su selectividad. Mediante carta de 2 de junio de 2009, el CLEEE añadió que la tarifa de regreso no constituía una ventaja porque únicamente limitaba las desventajas de los clientes que habían abandonado las tarifas reguladas y no podían volver a ellas. El CLEEE considera que el precio de mercado no puede utilizarse como indicador para determinar la existencia de una ventaja económica, puesto que es el resultado de mecanismos de mercado inadecuados o distorsionados. El CLEEE niega que la tarifa de regreso sea selectiva, porque según él está abierta a todos los consumidores que la han elegido y no favorece a ningún lugar, empresa, sector de actividad o zona geográfica.
- (77) El CLEEE insiste en la estructura y el nivel de la tarifa de regreso y explica la distinción básica entre perfil de consumo y volumen de consumo. Las «partes planas» de la tarifa de regreso son, según él, sensiblemente idénticas, en contra de lo que hacía pensar la información de que disponía la Comisión. La tarifa de regreso no supondría una ventaja para los grandes consumidores de electricidad en detrimento de los más pequeños. El CLEEE niega que se considere que la tarifa de regreso procede de un recurso estatal y que la condición de afectación de los intercambios se derive de ello, sobre todo porque la Comisión no demuestra que la tarifa de regreso sea inferior a los costes de producción ni que los consumidores que se benefician de la tarifa de regreso compren su electricidad más barata que sus competidores en Europa, que a menudo siguen beneficiándose de tarifas reguladas. El CLEEE añade que la tarifa de regreso (suponiendo que

sea una ayuda estatal, lo que no es el caso en su opinión) sería compatible con el Tratado. En efecto, el artículo 30-1 de la Ley de 9 de agosto de 2004 relativa al servicio público de la electricidad y el gas y a las empresas eléctricas y del gas califica la tarifa de regreso como servicio de interés económico general impuesto a las empresas del sector de la electricidad. El CLEEE recuerda hasta qué punto esta medida era necesaria para proteger a los consumidores que hubieran ejercido su cualificación y, al mismo tiempo, proporcionada y que no afecta indebidamente a los intercambios.

- (78) La SNC París Voltaire, mediante carta de 20 de julio de 2009, expuso que la financiación de la equiparación geográfica del suministro de electricidad a los territorios no interconectados mediante la contribución al servicio público de la electricidad constituye una ayuda estatal.

V. OBSERVACIONES DE FRANCIA

- (79) En sus observaciones sobre la decisión de incoar el procedimiento, las autoridades francesas impugnan el análisis realizado por la Comisión.

Observaciones sobre las tarifas normales

- (80) Por lo que se refiere a la existencia de una ventaja, Francia considera que:

- a) la diferencia que pueda existir entre el nivel de las tarifas normales y los precios observados en los mercados de la electricidad, en especial Powernext, es claramente coyuntural (entre 1999 y 2004, estos últimos precios eran inferiores a las tarifas reguladas);
- b) la referencia a los precios de los mercados de la electricidad no es pertinente, en la medida en que la mayor parte de la electricidad comprada por las empresas se adquiere fuera de los mercados organizados y los precios observados en Powernext no se justifican por los indicadores económicos fundamentales que determinan la realidad de las operaciones entre compradores y productores de electricidad.

- (81) Habida cuenta de estas dos razones, Francia concluye que las tarifas normales no constituyen una ventaja para las empresas beneficiarias.

- (82) Las autoridades francesas impugnan además la selectividad de las tarifas normales y afirman que es lógico y económicamente coherente que las tarifas normales no tengan el mismo impacto financiero (en efectivo) para un gran consumidor y un pequeño consumidor de electricidad y que el coste no sea proporcional al volumen consumido debido a la variedad de los costes de los medios de producción. Según Francia, la regulación de las tarifas normales constituye una medida general de regulación de los precios aplicable a todas las empresas consumidoras de electricidad que no han optado por ejercer su cualificación y acceder al mercado libre.

- (83) Las autoridades francesas impugnan el argumento de ejecución de los recursos públicos por dos razones:

- a) las tarifas normales no conducen a la utilización de recursos presupuestarios o fiscales y no han impedido a EDF lograr resultados positivos;
- b) las tarifas normales, que reflejan los indicadores fundamentales del mercado de la electricidad y los costes del parque de producción de EDF, constituyen el justo precio de venta de la electricidad y no pueden, por tanto, considerarse como un lucro cesante para EDF.

- (84) Francia añade que, como no hay menoscabo de la competencia, el comercio transfronterizo no puede verse afectado.

Observaciones sobre la tarifa de regreso

- (85) Francia afirma que la tarifa de regreso no constituye una ayuda estatal.

- (86) Según Francia, la tarifa de regreso supone un mero incremento de las tarifas normales, manteniendo toda la estructura de estas últimas. El concepto de ventaja frente a los clientes finales que disponen de ofertas no reguladas no es pertinente en el marco de las tarifas normales, por lo que tampoco lo es en el marco de la tarifa de regreso. Del mismo modo, la ausencia de exención de cargas para los clientes finales que se abastecen con las tarifas normales implica necesariamente una ausencia de exención de cargas para los que se abastecen con la tarifa de regreso.

- (87) Según las autoridades francesas, la regulación de la tarifa de regreso constituye una medida general de regulación de los precios aplicables a todas las empresas consumidoras de electricidad.

- (88) Las autoridades francesas impugnan que exista financiación con recursos públicos. En efecto, la imputabilidad de la medida al Estado, en el sentido de que la medida es impuesta por una ley, no es suficiente para tildar la transferencia de recursos públicos. Más específicamente, la parte de la compensación soportada por los consumidores finales a través de la contribución al servicio público de la electricidad excluye el vínculo con los recursos públicos. Las autoridades francesas consideran pues que la utilización de una parte de los ingresos de la contribución al servicio público de la electricidad para alimentar el dispositivo de compensación de los proveedores que se benefician de la tarifa de regreso no puede considerarse que implique una transferencia de recursos públicos. La otra parte de la compensación se financia mediante la contribución procedente de los productores de electricidad hidronuclear, ya sean públicos o privados, que dispongan de medios de producción de electricidad importantes (umbral de 2 000 MW) y caracterizados por bajos costes y una amplia amortización. Esta contribución no significa en absoluto que existe una transferencia directa o indirecta de recursos públicos.

(89) Francia remite a la sentencia «PreussenElektra AG» dictada por el Tribunal en el asunto C-379/98 (apartado 58) ⁽¹⁾: «resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que sólo las ventajas concedidas directa o indirectamente a través de fondos estatales se consideran ayudas a los efectos del artículo 92, apartado 1, del Tratado». A este respecto, puede comprobarse que no existe ningún vínculo directo ni indirecto entre el mecanismo (operaciones de pago o devolución) y los recursos públicos del Estado, incluso a través de la intervención de la Caja de Depósitos y Consignaciones. En efecto, esta última desempeña un papel completamente transparente: no tiene en ningún momento la menor competencia para la determinación del importe o el destino de las cantidades cobradas y redistribuidas. Estas cantidades se consignan en una cuenta separada y no se confunden en modo alguno con los recursos que gestiona la Caja de Depósitos y Consignaciones. Su intervención es una garantía de sencillez y transparencia en los intercambios entre contribuyentes y beneficiarios de la compensación.

Comentarios sobre las observaciones de terceros

(90) Francia presentó sus comentarios a las observaciones de terceros el 31 de enero de 2008. Recuerda que los precios observados en los mercados de la electricidad no pueden tomarse como referencia. En efecto, el precio observado en los mercados de la electricidad en Francia reflejaría el coste de la producción de electricidad en Alemania, ya se distribuya o no esta electricidad en Francia. A este respecto, señala que los volúmenes negociados en los mercados de la electricidad no son todos ellos suministrados: alrededor del 10 % de los volúmenes negociados en el mercado a plazo de Powernet son realmente suministrados. Francia añade que los precios observados en los mercados de la electricidad no reflejan el precio de los contratos en curso de los consumidores finales.

(91) Francia afirma que, en el marco del mecanismo de compensación de la tarifa de regreso, la sobrecompensación no es posible. Recuerda que el dispositivo se estableció tras una amplia consulta de todas las partes interesadas, con la preocupación constante de limitar al máximo los efectos de «ganga» y de oportunidad, y bajo el control de la CRE. El funcionamiento es el siguiente: cualquier proveedor que abastezca a un cliente final con la tarifa de regreso podrá beneficiarse de una compensación. La compensación se calcula como la diferencia entre los ingresos a la tarifa de regreso (en EUR/MWh) y los costes de suministro. No obstante, estos últimos tendrán un límite máximo de un coste de abastecimiento teórico determinado por referencia a los precios observados en las bolsas de electricidad (aproximadamente, una media ponderada de los distintos precios observados en los mercados de la electricidad). El límite máximo de los costes de abastecimiento para un año N no se conoce con exactitud hasta finales de ese mismo año. Parece difícil elaborar una estrategia que pueda permitir efectivamente una sobrecompensación. Suponiendo que un operador llegara a desarrollar tal estrategia, ésta sería sancionada por la CRE, organismo encargado de la aplicación de este dispositivo.

(92) Las autoridades francesas consideran que, si la Comisión llegara a la conclusión, que impugnan, de que las tarifas normales y la tarifa de regreso constituyen una ayuda, ésta debería considerarse compatible, en virtud del artículo 106, apartado 2, del TFUE, leído en relación con el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2003/54/CE. Asimismo, dichas tarifas deberían considerarse, según las autoridades francesas, como ayudas compatibles con el mercado interior sobre la base del artículo 107, apartado 3, del TFUE, dado que corrigen una deficiencia del mercado. En cualquier caso, las tarifas normales deberían clasificarse como ayudas existentes, ya que son anteriores a la liberalización del mercado de la electricidad. Por último, si la Comisión se negara a considerar las tarifas normales como ayuda existente, las autoridades francesas consideran que tendrían justificación para hacer valer los principios de confianza legítima y seguridad jurídica.

Observaciones sobre la ampliación del procedimiento

(93) Las autoridades francesas mantienen el análisis que presentaron en respuesta a la decisión de incoación del procedimiento. Por lo que se refiere a la existencia de una ventaja, indican que aún suponiendo que los precios observados en los mercados de la energía pudieran considerarse una referencia pertinente, contrariamente al período 2004-2007, los precios de mercado están al mismo nivel que la tarifa de regreso en 2009.

(94) Por lo que se refiere a la selectividad, sostienen que la tarifa de regreso tiene por objeto evitar los arbitrajes entre un sistema regulado y los precios de mercado. La tarifa de regreso no es en modo alguno selectiva, sino que es una medida general: los agentes deben tener esto en cuenta al optar por las distintas ofertas de suministro de electricidad. A este respecto, las autoridades francesas recuerdan que el Tribunal considera que una medida estatal que beneficia indistintamente a la totalidad de las empresas situadas en el territorio nacional no puede constituir una ayuda estatal. Francia añade que las distintas tarificaciones de la tarifa de regreso se basan en criterios objetivos y técnicos, que son los mismos que los de la tarifa normal.

(95) Según Francia, la noción de selectividad debe analizarse a la luz del conjunto de las condiciones ofrecidas por el mercado a todas las empresas. Únicamente es pertinente y operativa si el dispositivo analizado constituye una ventaja decisiva en beneficio de una categoría especial de agentes del mercado, en detrimento de otras categorías. Sin embargo, este no es el caso. Si las demás empresas no han suscrito, en general, la tarifa de regreso, es porque disponían de condiciones de suministro a precio de mercado más ventajosas. No se verán en ningún caso desfavorecidas por la existencia de este dispositivo. La selectividad únicamente puede analizarse a la luz de la naturaleza de las empresas afectadas: cada una elaborará su propia estrategia aprovechando al máximo, en función de sus características, las posibilidades ofrecidas en materia de costes de abastecimiento. Ahora bien, es preciso hacer constar que la tarifa de regreso ha sido suscrita por todas las categorías de empresas; no hay ninguna excluida.

⁽¹⁾ Sentencia de 13 de marzo de 2001, Rec. 2001 p. I-2099.

- (96) Por lo que respecta a la existencia y la aplicación de recursos públicos, Francia indica, en respuesta al punto 77 de la decisión de ampliación del procedimiento, que el grupo privado GDF Suez, que dispone de 3 000 MW de electricidad hidráulica de agua fluyente a un coste competitivo (aproximadamente 30 EUR/MWh, tasa incluida), no obtiene compensación. Por otra parte, EDF y GDF Suez, incluso si no tienen el mismo estatuto, obtienen sin embargo el mismo tratamiento por lo que se refiere a la financiación del dispositivo de la tarifa de regreso. Las autoridades francesas refutan, por consiguiente, el hecho de que haya aplicación de recursos públicos porque EDF participe en la financiación del dispositivo.
- (97) Por lo que respecta a la afectación de los intercambios y de la competencia, las autoridades francesas recuerdan que corresponde a la Comisión demostrar que la competencia se ve efectivamente afectada, considerando empresas que se encuentren exactamente en la misma situación fáctica y jurídica. En cualquier caso, la tarifa de regreso no modifica una situación de hecho antigua que provoque que las empresas situadas en el mercado francés hayan podido beneficiarse de la competitividad del parque de generación de electricidad francés, esencialmente electronuclear.

VI. EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS — EXISTENCIA DE AYUDA ESTATAL

- (98) El artículo 107, apartado 1, del TFUE, dispone que: «Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».
- (99) Existe ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE cuando una medida concede una ventaja a determinadas empresas o producciones, esta medida es selectiva, se financia mediante recursos estatales y afecta o amenaza con afectar a la competencia y a los intercambios comerciales entre Estados miembros.
- (100) La Comisión analizó la existencia de un elemento de ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE en favor de los clientes no domésticos cubiertos por uno de los dos regímenes de tarifas objeto del presente procedimiento. Por otra parte, por lo que se refiere a las tarifas normales, la Comisión ha limitado su examen al período que comienza el 1 de julio de 2004, fecha de liberalización del mercado de la electricidad. En efecto, en dicha fecha, todos los clientes no domésticos se convirtieron en cualificados, en virtud de la Directiva 2003/54/CE. Anteriormente, sólo una pequeña minoría de empresas lo era.
- (101) Para considerarse selectiva con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE, una medida de ayuda debe favorecer a determinadas empresas o producciones, lo que la distingue de las medidas generales aplicables a todos los sectores de la economía.
- (102) La Comisión considera que el hecho de que las tarifas normales y de regreso se apliquen en principio a todas las empresas consumidoras de electricidad no permite concluir que estas medidas sean generales. En efecto, para calificarse de generales, es necesario que las medidas en cuestión sean aplicables a todas las empresas y no sólo a las que consumen electricidad, de las cuales algunas pueden dar preferencia a este consumo frente a otras empresas que utilizan otras fuentes energéticas.
- (103) Ahora bien, las medidas tarifarias en cuestión son selectivas en tanto en cuanto favorecen a las empresas que consumen energía eléctrica frente a las que utilizan combustibles fósiles, como carbón, petróleo y sus derivados o, en cierta medida, gas, independientemente del hecho de que los precios de este último también estén regulados. Por otra parte, tales medidas tarifarias favorecen, de hecho, a las empresas que más electricidad consumen, en la medida en que la ventaja que obtienen aumenta necesariamente con el nivel de consumo de electricidad.
- (104) Además, la selectividad entre empresas consumidoras de electricidad existe por el mero hecho de las normas introducidas que definen las categorías de empresas que pueden o no beneficiarse de las tarifas reguladas. El carácter irreversible del ejercicio de la cualificación entre las tarifas de mercado y las tarifas reguladas, previsto por el artículo 66 de la Ley 2005-781, de 13 de julio de 2005, incluye un elemento de selectividad manifiesto: las empresas que hayan optado por pasar a la tarifa de mercado ya no podrán acogerse a las tarifas normales. Además, la aplicación de los criterios que representan las fechas en que se efectúa la elección de alegar la cualificación, o en que se realizan las solicitudes de ser abastecido con un régimen tarifario, tiene por efecto adicional de limitar el beneficio de las tarifas a determinadas empresas, excluyendo a otras.
- (105) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión concluye que las tarifas normales amarillas y verdes y las tarifas de regreso presentan un carácter selectivo con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE, puesto que se aplican únicamente a las empresas consumidoras de electricidad, incluso si se aplican a un gran número de empresas que explotan más de 400 000 lugares de consumo de electricidad en Francia. En efecto, ni el elevado número de empresas beneficiarias ni la diversidad de los sectores a los que pertenecen dichas empresas permiten considerar que una medida estatal constituye una medida general.
- (106) Es en el nivel de la evaluación de la compatibilidad de las tarifas con el mercado interior y no en el de la valoración de su selectividad donde debe examinarse su aplicación a muy amplios tramos de los sectores económicos que se han beneficiado y que continúan haciéndolo.

Selectividad

- (101) Para considerarse selectiva con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE, una medida de ayuda debe favorecer a determinadas empresas o producciones, lo que la distingue de las medidas generales aplicables a todos los sectores de la economía.

Ventaja económica

- (107) Existe ventaja a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE si una medida estatal permite a una empresa no soportar cargas a las que normalmente debería hacer frente en ausencia de la medida. El suministro de energía

en condiciones preferenciales a resultas de una legislación nacional es susceptible de entrar en el ámbito de aplicación de dicho artículo, ya que el pago del suministro de electricidad es claramente una carga corriente para una empresa. Por consiguiente, procede analizar si las medidas en cuestión suponen una reducción de esta carga.

Comparación con la referencia de los precios de mercado

- (108) La Comisión analizó si las tarifas normales y de regreso permitían a sus beneficiarios abastecerse de electricidad a un precio más ventajoso que el que tendrían en su ausencia, es decir, los precios de mercado. Además, como parece confirmar el Decreto Ministerial de 22 de diciembre de 2008, los precios de la electricidad en el mercado libre para un lugar de consumo de tamaño grande o mediano deberían, en ausencia de la tarifa de regreso, corresponder en gran medida a una combinación de los precios de los contratos a plazo de base y en punta observados en el mercado mayorista, dado que esta combinación está vinculada al perfil de consumo del lugar en cuestión.
- (109) Las tarifas normales han sido objeto de adaptaciones periódicas a partir de 2006, lo que se presenta en el cuadro 1. Entre enero de 2004 y enero de 2012, las tarifas normales amarillas se incrementaron un 21 % y las tarifas verdes un 23,8 %. Estos aumentos no han permitido sin embargo garantizar la cobertura de los costes de producción de la parte de «suministro» de las tarifas normales. En efecto, de la comparación de los datos del cuadro 2 con los precios de mercado recogidos en los considerandos (43) a (45) se desprende que, desde 2004, la parte de «suministro» de las tarifas normales amarilla y verde se sitúa sistemáticamente al menos un 25 % por debajo de los precios observados en los mercados.
- (110) Por lo que se refiere a las tarifas de regreso amarillas y verdes, aumentaron un 13 % y un 16 % respectivamente en su período de aplicación entre 2007 y 2011. Para las tarifas de regreso verdes, el examen de su parte de suministro estimada a la luz de las referencias de precios de mercado demuestra la existencia de una ventaja de al menos el 9 % cada año del período examinado. Por lo que se refiere a las tarifas de regreso amarillas, la comparación con los precios de suministro de base arroja una ventaja anual que no es sistemática. Por término medio en el período, son inferiores en un 13 % a los precios de mercado. Además, las tarifas amarillas afectan a las empresas medianas, que pueden tener un consumo más fuerte en pico, lo que subestima una comparación basada en los contratos de base.
- (111) Por consiguiente, tanto de manera sistemática cada año para las tarifas normales y las tarifas verdes de regreso como de media para las tarifas amarillas de regreso durante su período de aplicación, la aplicación de las tarifas en cuestión ha supuesto una ventaja económica a las empresas beneficiarias que no habrían podido obtener en condiciones de mercado.

Evaluación de la situación por el regulador (CRE) y la jurisdicción administrativa (Consejo de Estado)

- (112) Los resultados de la comparación con los precios de mercado que muestran la existencia de una ventaja eco-

nómica están respaldados por el dictamen de la CRE sobre el proyecto de Decreto de 10 de agosto de 2006 relativo a los precios de la electricidad. En este dictamen, la CRE indicó que la parte de «suministro» de las tarifas normales no reflejaba siempre la realidad de los costes de suministro y que era, en particular, residual, o incluso negativa, para determinados clientes con tarifas verdes y amarillas ⁽¹⁾.

- (113) Asimismo, en su dictamen de 23 de julio de 2009, sobre el proyecto de decreto relativo a las tarifas reguladas de venta de electricidad, la CRE señala que la no consideración de la TURPE en las tarifas reguladas de venta había ocasionado mecánicamente hasta ahora la aparición de trampas tarifarias, es decir, situaciones en las que la parte de producción de una tarifa, obtenida mediante deducción de estas tarifas integradas de la TURPE en vigor y de los costes de comercialización, es significativamente inferior a la parte de producción que permite cubrir los costes de producción.
- (114) Así, la CRE indica, en su dictamen de 10 de agosto de 2009 sobre las tarifas de electricidad, que con las tarifas vigentes desde agosto de 2008, 222 000 lugares, una parte de los cuales se beneficia de las tarifas amarilla o verde con un consumo de 2 200 GWh, se encuentran en una situación de trampa tarifaria «profunda», es decir, con una parte de «suministro» implícita inferior a 20 EUR/MWh. Para los lugares de consumo estival, que disfrutaban de las tarifas amarilla y verde, 22 000 lugares (consumo de 1 200 GWh) se encuentran en situación de trampa tarifaria profunda, 7 500 de ellos con una parte de suministro negativa.
- (115) La modificación tarifaria de agosto de 2009 permitió reducir las trampas tarifarias profundas en un 82 % en cuanto a número de lugares y volumen, quedando 1 500 lugares en situación de trampa profunda. La modificación tarifaria de agosto de 2010 permitió la práctica supresión de las trampas profundas, puesto que sólo afectaban a 300 lugares.
- (116) Los cálculos de la CRE ponen de relieve la existencia de una ventaja competitiva muy significativa para las empresas que se benefician de las tarifas con eliminación o de consumo estival. Todos los lugares con tarifas amarilla y verde cuya parte de «suministro» es inferior a 20 EUR/MWh no podrían, obviamente, obtener una tarifa equivalente en condiciones normales de mercado. Esto demuestra más aún que las tarifas normales pueden constituir una ventaja para un número significativo de empresas.
- (117) El Consejo de Estado, a raíz del recurso de anulación del Decreto de 12 de agosto de 2008 relativo al precio de la electricidad, presentado por Poweo, consideró, mediante Decisión de 1 de julio de 2010, que las tarifas amarilla

⁽¹⁾ Dictamen de la Comisión de regulación de la energía de 9 de agosto de 2006 sobre el proyecto de decreto relativo a los precios de venta de la electricidad, artículo 2.2, apartado segundo. <http://www.cre.fr/imgAdmin/1161595981902.pdf>

y verde resultantes del Decreto de 13 de agosto de 2007 eran insuficientes para cubrir los costes medios completos de EDF e instó a los ministros competentes a adoptar un nuevo Decreto.

- (118) Las autoridades francesas alegan, por su parte, que la diferencia que pudiera existir entre el nivel de las tarifas reguladas de venta de electricidad y los precios observados en los mercados de la electricidad, en especial Powernext, era claramente coyuntural. De los sucesivos dictámenes de la CRE sobre las tarifas reguladas de los años posteriores a la apertura del procedimiento por la Comisión se desprende que no era este el caso.
- (119) Francia añade que la referencia a los precios de los mercados de la electricidad no es pertinente, en la medida en que la mayor parte de la electricidad comprada por las empresas se adquiere fuera de los mercados organizados y los precios observados en Powernext no se justifican por los indicadores económicos fundamentales que determinan la realidad de las operaciones entre compradores y productores de electricidad. Por el contrario, la Comisión considera que los precios de la electricidad de Powernext sirven de base para la elaboración de ofertas a precios de mercado por los proveedores.

Indicaciones procedentes de la elección de los clientes en el mercado

- (120) El hecho de que una gran mayoría de clientes cualificados haya optado por conservar las tarifas normales o beneficiarse de las tarifas de regreso verdes y amarillas es muy significativo. Así, el 30 de junio de 2011, fecha de la desaparición de la tarifa de regreso, la CRE indicó que, de un total de 4 907 000 lugares no domésticos, 4 202 000 se abastecían con las tarifas normales y 7 220 con la tarifa de regreso. En términos de consumo anualizado, las tarifas normales representaban 161 TWh (54,6 % del consumo de los lugares no domésticos) y la tarifa de regreso 75 TWh (25,4 %). Así pues, cuatro años después de la fecha de apertura del mercado a la competencia, la cuota de mercado de las ofertas con tarifa libre era de tan sólo un 20 %.
- (121) Este análisis se ve confirmado por las cifras facilitadas por los operadores alternativos que presentaron observaciones. Así pues, Electrabel indicó que el 90,4 % de sus clientes que se abastecían anteriormente con la tarifa de mercado habían optado por beneficiarse de la tarifa de regreso. Según Electrabel, de media, durante todo el período de aplicación de la tarifa de regreso, el beneficio del cliente asciende de media a 11 EUR por MWh. Poweo indica que en 2007 sufrió una pérdida de 33 a 34 EUR/MWh, por término medio, por cada cliente que se beneficiaba de la tarifa amarilla, y de 26,6 EUR/MWh, por término medio, por cada cliente que se beneficiaba de la tarifa verde, habida cuenta de sus costes de abastecimiento y sus costes comerciales.
- (122) A la luz de lo anterior, la Comisión concluye que existe una ventaja económica para las categorías de clientes que se benefician de las tarifas normales y de las tarifas de regreso verdes y amarillas.

Imputabilidad del Estado, que aplica recursos estatales

- (123) A efectos de la aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE, es preciso establecer si las medidas en cuestión aplican recursos estatales en favor de los beneficiarios, sobre todo en lo que se refiere a los recursos de empresas públicas, en virtud de decisiones adoptadas por el Estado o imputables a éste.
- (124) En el caso que nos ocupa, la imputabilidad del Estado es evidente ya que tanto el mecanismo de las tarifas normales como el de las tarifas de regreso se han creado mediante actos legislativos y reglamentarios del Estado francés. Además, el nivel de las tarifas se fija por decreto ministerial para cada una de las categorías tarifarias. Las decisiones son decisiones estatales, sobre las cuales las empresas encargadas de ejecutarlas no tienen influencia alguna.

Sobre las tarifas normales

- (125) Las tarifas normales son financiadas por los recursos de EDF y de las empresas locales de distribución, que venden electricidad a sus clientes a un precio inferior al precio que resultaría del libre funcionamiento del mercado. Conviene analizar si sus recursos pueden calificarse de recursos estatales.
- (126) El Estado tiene una gran mayoría del capital de EDF. A 31 de diciembre de 2010, poseía un 84,48 %. EDF está por tanto bajo el control del Estado. Se trata de una empresa pública y sus recursos son, por tanto, recursos estatales. Cuando un consumidor que se beneficia de la tarifa es abastecido por EDF, las decisiones legales y reglamentarias del Estado obligan a EDF a suministrar electricidad a un precio inferior al que se aplicaría en el mercado, aplicando así los recursos bajo control público de EDF.
- (127) Los elementos no impugnados que expone la decisión de incoar el procedimiento indican que las empresas locales de distribución son 168. De ellas, 144 adoptan la forma de administraciones o sociedades de economía mixta. Las administraciones son entidades públicas controladas al 100 % por las colectividades locales (por ejemplo, los municipios). Las sociedades de economía mixta son aquellas sociedades anónimas cuyo capital está mayoritariamente en manos de los poderes públicos, y sus recursos son, por tanto, recursos estatales. Estas empresas locales de distribución son controlados directamente por el Estado. Una de las empresas locales de distribución es una EPIC (empresa pública de carácter industrial y comercial). Las EPIC son entidades públicas, enteramente propiedad del Estado, y sus recursos son, por tanto, recursos estatales.
- (128) Otras empresas locales de distribución, como Electricité de Strasbourg, son sociedades anónimas, la mayoría de las cuales pertenece conjuntamente a EDF y/o a las autoridades municipales. Estas empresas están, por consiguiente, también bajo el control del Estado.
- (129) Por último, una pequeña minoría de empresas locales de distribución (20 de 168) tienen una estructura de cooperativa o de sociedad de interés colectivo agrícola de electricidad, y en este caso resulta más difícil determinar si el Estado ejerce el control.

- (130) Dado que EDF distribuye ella misma la inmensa mayoría (alrededor del 95 %) del volumen total de energía afectado por las tarifas normales y que la gran mayoría de los demás distribuidores están controlados directamente por el Estado, la Comisión considera que se puede concluir que las cantidades en cuestión representan, al menos en su práctica totalidad, recursos estatales.
- (131) Por lo que se refiere a las empresas locales de distribución, compran generalmente a EDF la electricidad que distribuyen a las tarifas normales, mediante un régimen regulado a su vez por el Estado, denominado «tarifas de cesión de la electricidad a los distribuidores no nacionalizados». Mediante dicho régimen, EDF esta obligada a proporcionar a las empresas locales de distribución la cantidad de electricidad que necesiten para cumplir sus obligaciones de suministro en el régimen de tarifas normales, a un precio que les permita vender electricidad con la tarifa normal sin sufrir pérdidas. Por tanto, las tarifas que ofrecen son financiadas con recursos de EDF. La Comisión considera que, en última instancia, la totalidad de los recursos implicados en el régimen de tarifas normales proceden de empresas públicas.
- (132) La Comisión no comparte la opinión de las autoridades francesas según la cual las tarifas de regreso no conducen a la utilización de ningún recurso presupuestario o fiscal y no han impedido a EDF alcanzar resultados positivos, ni que las tarifas normales y de regreso (directamente basadas en las tarifas normales), que reflejan los indicadores fundamentales del mercado de la electricidad y los costes del parque de producción de EDF, constituyen el justo precio de venta de la electricidad y no pueden, por tanto, considerarse como un lucro cesante para EDF. Es evidente que, sin las tarifas normales, los precios que EDF aplicaría a los clientes que se benefician de estas tarifas tenderían a aproximarse a los precios más altos observados en los mercados desde 2004, de modo que el lucro cesante para EDF y para las empresas locales de distribución representa un lucro cesante para el Estado francés o las autoridades públicas que tengan el control de aquellas.
- (133) Las tarifas normales son pues financiadas con recursos estatales y son imputables al Estado.
- Sobre las tarifas de regreso*
- (134) Las tarifas de regreso son financiadas por los ingresos de dos contribuciones impuestas por el Estado, como se ha explicado en los considerandos (35) y (36).
- (135) De conformidad con la práctica constante de la Comisión ⁽¹⁾, que sigue la jurisprudencia del Tribunal de Justicia a este respecto ⁽²⁾, los ingresos procedentes de este tipo de contribuciones constituyen recursos estatales cuando se cumplen las siguientes tres condiciones acumulativas:
- a) las contribuciones deberán ser impuestas por el Estado; esto es lo que sucede en el caso que nos ocupa, ya que ambas contribuciones son impuestas por la Ley nº 2000-108;
- b) los ingresos de las contribuciones deberán abonarse a un organismo designado por el Estado: en este caso, la Caja de Depósitos y Consignaciones;
- c) los ingresos de las contribuciones deberán utilizarse en beneficio de determinadas empresas, según las normas establecidas por el Estado; también es este el caso, ya que los ingresos de las contribuciones se utilizan en aplicación de la Ley nº 2000-108, para que se beneficien a la postre categorías de usuarios definidas por el Estado, en una medida establecida asimismo por éste.
- (136) De conformidad con la jurisprudencia *Preussen Elektra*, que invocan las autoridades francesas, la Comisión, en su práctica decisoria relativa a las tarifas de la electricidad, ha tenido que examinar la existencia de contribuciones a los importes fijados por el Estado e impuestos por éste, que financian la instauración de estas tarifas. En función de la existencia de un organismo público de control por el que transitan los fondos, la Comisión ha concluido, en determinados casos, que existen recursos estatales con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE ⁽³⁾ o, por el contrario, que no existen tales recursos por el hecho de que los importes en cuestión no han transitado por ningún fondo creado ni gestionado por el Estado ⁽⁴⁾.
- (137) En el caso que nos ocupa, la Comisión, a la luz de su práctica anterior, considera por el contrario que el mecanismo de funcionamiento de las tarifas de regreso, cuyas normas son establecidas por el Estado, está íntimamente ligado a la utilización de recursos públicos. La contribución al servicio público de electricidad puede asimilarse en su principio a un impuesto fijado por el Estado que transita por la Caja de Depósitos y Consignaciones, agente público, bajo el control del organismo regulador.
- (138) Las tarifas de regreso son pues financiadas mediante fondos estatales.
- Afectación de la competencia y de los intercambios entre Estados miembros.*
- (139) Las tarifas normales y de regreso constituyen regímenes de ayudas, aplicables a todos los sectores de la economía en Francia, con la única condición de que consuman electricidad. Miles de empresas que se benefician de estas tarifas en los sectores industriales y de servicios en Francia operan en mercados plenamente abiertos a la

⁽¹⁾ Véase, por ejemplo, la decisión de la Comisión en el caso de ayuda estatal N 161/04 — Costes de transición a la competencia a Portugal (DO C 250 de 8.10.2005, p. 9) o, más recientemente, la Decisión de la Comisión en el asunto C 24/09 (ex N 446/08), Ayuda estatal para empresas de elevado consumo energético, Ley de electricidad ecológica, Austria (DO L 275 de 10.9.2011, p. 42).

⁽²⁾ Sentencias del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 1974, Italia/Comisión (173/73, Rec. 1974, p. 709) y de 22 de marzo de 1977, Steineke/República Federal de Alemania, 78-76, Rec. 1977, p. 595).

⁽³⁾ Decisiones de la Comisión de 15 de enero de 2002 nº 826/01, Irlanda — Alternative Energy Requirements I to IV y nº N 553/01, Renewable Energy (DO C 59 de 6.3.2002).

⁽⁴⁾ Decisión de 27 de febrero de 2002 en el asunto N 661/99, Reino Unido — Compensación de transición a la competencia (DO C 45 de 19.2.2002). El coste adicional derivado de la obligación de compra de electricidad de origen renovable estaba financiado por una contribución denominada «Compensación de transición a la competencia» pagada por los consumidores en proporción a su consumo y cuyo importe era fijado por el regulador público al nivel del coste adicional considerado, sin organismo público designado para la gestión de los fondos (DO C 113 de 14.5.2002).

competencia en el mercado interior, que no son objeto de derechos exclusivos o de restricciones a los intercambios entre Estados miembros.

- (140) Como ya destacó en sus decisiones de incoación y de ampliación del procedimiento de examen, la Comisión considera que el impacto sobre la competencia y el comercio entre los Estados miembros de los regímenes en cuestión es manifiesto, puesto que las actividades económicas que realizan los clientes que se benefician de las tarifas normales y de regreso son objeto de intercambios entre Estados miembros.

Conclusión sobre la existencia de una ayuda estatal

- (141) La Comisión concluye que las tarifas normales amarillas y verdes y las tarifas de regreso amarillas y verdes constituyen ayudas estatales con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE, a los agentes económicos que se benefician de ellas.

VII. LEGALIDAD Y CLASIFICACIÓN COMO NUEVA AYUDA

- (142) Ninguno de los dos regímenes de tarifas objeto del presente procedimiento se ha notificado a la Comisión con arreglo al artículo 108, apartado 3, del TFUE, antes de su aplicación.
- (143) Si bien las tarifas normales reguladas se establecieron en 1945 —y por consiguiente antes del Tratado CE— al mismo tiempo que se creó EDF, y se han aplicado durante todo el período de monopolio de la electricidad en Francia, no dejan de constituir ayudas nuevas, y no ayudas existentes anteriores a los Tratados. En efecto, las decisiones específicas que modificaron el nivel de las tarifas normales en términos absolutos y relativos en comparación con otras tarifas, han tenido una periodicidad anual. Además, las decisiones anuales de fijación de su nivel revisten un cierto carácter discrecional y no se adoptan en aplicación de normas anteriores al Tratado CE. En efecto, aunque los principios generales de fijación de las tarifas reguladas expuestos en el considerando (21) se hayan enunciado en los textos legislativos o reglamentarios de aplicación, que son posteriores en cualquier caso al Tratado CE, los sucesivos dictámenes de la CRE expuestos en los considerandos (112) a (114) demuestran claramente que las decisiones anuales de fijación del nivel de las tarifas no seguía necesariamente una lógica de cobertura de los costes de suministro de electricidad.

- (144) Los dos regímenes de tarifas objeto del presente procedimiento, aplicados sin notificación previa, son por tanto ilegales.

VIII. EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS — COMPATIBILIDAD DE LA AYUDA

- (145) Tal y como concluyó la Comisión en su Decisión de incoar el procedimiento, el apartado 2 y el apartado 3,

letras a), b) y d), del artículo 107 del TFUE no son de aplicación en el presente caso.

- (146) Asimismo, la Comisión sigue considerando que el artículo 106, apartado 2, del TFUE, relativo a los servicios de interés económico general, no puede aplicarse, contrariamente a lo que pretenden algunos terceros interesados. En efecto, el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE⁽¹⁾, limita los posibles servicios de interés económico general a las empresas del sector de la electricidad. En el caso que nos ocupa, los beneficiarios de la ayuda no son las empresas del sector de la electricidad, sino las empresas clientes, que no cumplen en absoluto un servicio de interés económico general.
- (147) La única base para la compatibilidad de las ayudas en cuestión con el mercado interior podría ser el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, que prevé que: «Podrán considerarse compatibles con el mercado interior: (...) las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común (...)».
- (148) En sus decisiones de incoación y ampliación del procedimiento, la Comisión observaba que las ayudas en cuestión no podían autorizarse a la luz de las directrices y marcos que explican su aplicación del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE. De hecho, las medidas de ayuda examinadas en el presente procedimiento se refieren a dispositivos de tarifas reguladas que no tienen ningún precedente en la práctica de la Comisión. Son aplicables a miles de empresas y asimilables a regímenes de ayuda de una dimensión no comparable con los establecidos en el marco de las normas derivadas de su práctica decisoria pasada individual o consolidada en instrumentos o marcos específicos. Ahora bien, en los ámbitos no cubiertos por los distintos instrumentos detallados para la valoración de la compatibilidad de las ayudas, no se puede descartar que una ayuda pueda cumplir las condiciones del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.
- (149) En estas circunstancias, debe examinarse, habida cuenta además de los compromisos asumidos por Francia en el marco del presente procedimiento, si las ayudas estatales objeto del presente procedimiento contribuyen a un objetivo de interés común, si son necesarias para compensar una deficiencia de mercado, y si, con este fin, se proporcionadas y no alteran las condiciones de los intercambios en una medida contraria al interés común.

⁽¹⁾ DO L 211 de 14.8.2009, p. 55. El artículo 3, apartado 2, precisa que: «En el pleno respeto de las disposiciones pertinentes del Tratado, y en particular de su artículo 86, los Estados miembros podrán imponer a las empresas eléctricas, en aras del interés económico general, obligaciones de servicio público que podrán referirse a la seguridad, incluida la seguridad del suministro, a la regularidad, a la calidad y al precio de los suministros, así como a la protección del medio ambiente, incluidas la eficiencia energética, la energía procedente de fuentes renovables y la protección del clima. Estas obligaciones de servicio público deberán definirse claramente, ser transparentes, no discriminatorias y controlables, y garantizar a las empresas eléctricas de la Comunidad el acceso, en igualdad de condiciones, a los consumidores nacionales».

Objetivo de interés común

- (150) El éxito de la plena liberalización de los mercados de la electricidad es un objetivo de interés común subrayado por las instituciones de la Unión en sus actividades y competencias respectivas.
- (151) La Comisión ha reconocido, sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, el fundamento de las ayudas estatales limitadas en el tiempo que tengan por objeto o efecto acompañar y facilitar el éxito del proceso de liberalización del mercado de la electricidad cuando las fuerzas del mercado resulten insuficientes para lograrlo, incluso cuando tales medidas puedan afectar a los operadores históricos que disponen de una posición privilegiada en su mercado nacional ⁽¹⁾. Por consiguiente, conviene comprobar si las ayudas en cuestión pueden contribuir a un éxito efectivo de esta liberalización cuyos beneficiarios últimos deben ser los consumidores de electricidad.
- (152) Las autoridades francesas asumieron el 12 de enero de 2012 el compromiso de poner fin a las tarifas reguladas en 2015, mientras que las tarifas de regreso ya se habían eliminado en julio de 2011. Debido a su carácter transitorio y limitado en el tiempo, la ayuda estatal puede facilitar una transición progresiva hacia un mercado verdaderamente competitivo en condiciones aceptables, habida cuenta de la situación en Francia antes de la liberalización y, teniendo en cuenta todas las circunstancias del caso, dicha ayuda contribuye a un objetivo de interés común.

Fallo de mercado: Necesidad de la ayuda

- (153) Las tarifas reguladas se han aplicado durante todo el período de monopolio de la producción, el transporte y la distribución de electricidad en Francia. Su existencia y su mantenimiento tras la liberalización total del mercado de la electricidad, que se produjo el 1 de enero de

2004 para los clientes profesionales y el 1 de enero de 2007 para todos los clientes, responden a una lógica de protección de los consumidores que se enfrentan a la situación de predominio de un único proveedor. Aun siendo una herencia progresivamente eliminada del período del monopolio de EDF en Francia, las tarifas reguladas, en su estructura y su nivel, persiguen el objetivo de evitar que EDF obtenga beneficios excepcionales utilizando una tarificación excesiva por parte de un operador que pueda conservar una parte importante del mercado minorista durante un largo período, tras la liberalización. Sin embargo, la prevención por las autoridades francesas de una eventual tarificación abusiva por EDF dio lugar a una ayuda en favor de los consumidores franceses de electricidad.

- (154) En efecto, debido a la estructura específica del mercado francés expuesta en los considerandos (48) a (52), EDF se encontraba, en el momento de la liberalización, en una situación de cuasimonopolio que le confería una total libertad para fijar los precios minoristas en el mercado francés de la electricidad. En el caso que nos ocupa, una limitación de la libertad de fijación de precios mediante el mantenimiento de los medios reglamentarios previos puede resultar justificada por la situación y las características del mercado francés.
- (155) Habida cuenta de la dimensión y del carácter no repetible de las ventajas competitivas que confería y confiere a esta empresa la explotación de su parque de producción electrónuclear, que se explican más detalladamente en los considerandos (48) a (50), habría sido inútil esperar que únicamente el juego competitivo de los nuevos entrantes permitiera crear las condiciones óptimas de competencia para la prestación de servicios de suministro de electricidad. Sin otras medidas estructurales, solamente el control *ex post* de los posibles comportamientos de precios abusivos no bastaría para garantizar por sí mismo un funcionamiento óptimo, incluso mediante la entrada de nuevos competidores. Por el contrario, una libertad absoluta de tarificación habría podido dar lugar a la perpetuación de la situación particular de EDF, que habría dispuesto de los recursos financieros suficientes para eliminar a sus competidores o para mantener unos ingresos que le permitieran aumentar y diversificar sus medios de producción, en Francia y en otros lugares del mercado interior.
- (156) Por otra parte, esta deficiencia del mercado debe analizarse también desde el punto de vista de los beneficiarios de la ayuda. Muchas empresas, y muy especialmente los mayores consumidores, tomaron sus decisiones, en particular en materia de inversiones en equipo pesado, basándose en los costes estimativos de la electricidad relacionados con las tarifas reguladas que reflejaban esencialmente los costes medios de las centrales nucleares, y no en precios fluctuantes dependientes de los precios de los combustibles fósiles y del CO₂, que determinan en gran medida, ahora, la formación de los precios en el mercado libre. Un paso brutal de un régimen de precios a otro, que habría implicado asimismo un claro aumento medio, habría podido crear dificultades importantes para muchas

⁽¹⁾ En su Comunicación de 2001 sobre la Metodología de análisis de las ayudas estatales vinculadas a costes de transición a la competencia (adoptada el 26 julio 2001 y comunicada a los Estados miembros mediante carta SG (2001) D/290869 del 6.8.2001) la Comisión declaró:

«La transición progresiva de una situación en la que la competencia se veía ampliamente limitada a una situación de auténtica competencia a nivel europeo debe hacerse en condiciones económicas aceptables, habida cuenta de las especificidades de la industria eléctrica. (...)

Las ayudas estatales que corresponden a los costes de transición a la competencia elegibles definidos en esta comunicación tienen por finalidad facilitar la transición de las empresas eléctricas a un mercado de la electricidad competitivo. La Comisión puede tener una actitud favorable respecto a estas ayudas siempre y cuando la distorsión de la competencia se vea contrapesada por su contribución a la realización de un objetivo común que las fuerzas del mercado no podrían lograr. En efecto, la distorsión de la competencia producida por las ayudas desembolsadas para facilitar el paso de las empresas eléctricas de un mercado más o menos cerrado a un mercado parcialmente liberalizado puede no ser contraria al interés común cuando es limitada en el tiempo y sus efectos, ya que la liberalización del mercado de la electricidad se sitúa en el interés general del mercado común de conformidad con el artículo 2 y el artículo 3, apartado 1, letra t), del Tratado y completa la creación del mercado interior.»

empresas cuyo capital inmovilizado en equipos consumidores de electricidad es poco flexible a corto plazo. Por tanto, un período transitorio claramente limitado en el tiempo parece adecuado.

- (157) La ayuda resultante de las tarifas que son objeto del presente procedimiento puede considerarse, en este caso concreto, necesaria para paliar esta deficiencia del mercado. Los beneficios de la diversificación de la oferta vinculados con la reforma del mercado de la electricidad en Francia en la fase inicial de la actividad de los beneficiarios de la ayuda permitirían adecuar el capital productivo de estos beneficiarios a las señales de los precios del mercado menos distorsionados por la situación de dominio de EDF, mejorando las condiciones para el desarrollo de las actividades económicas que desempeñan, lo que es el objetivo del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.

Proporcionalidad de la ayuda

- (158) Sobre esta misma base jurídica, en determinadas condiciones, en particular la limitación de las ayudas en el tiempo, las ayudas de funcionamiento que reducen los costes corrientes de la energía para sus beneficiarios, sin contrapartida ni verdadero efecto de incentivo, se consideran compatibles con el mercado interior en el caso de las reducciones de las cargas fiscales que pesan sobre dichos costes cuando la ausencia de ayuda puede dar lugar a un aumento sustancial de los costes de producción de los sectores afectados ⁽¹⁾.
- (159) Tanto el régimen de las tarifas normales como las tarifas de regreso han experimentado, a lo largo del período cubierto por el presente procedimiento, aumentos continuos, incluso cuando los precios de mercado disminuyeron a partir de 2009. Como muestran las deliberaciones de la CRE expuestas en los considerandos (113) y (114), esta tendencia general de aumento se ha encaminado, más concretamente desde 2009, a reducir el número de centros de consumo que se benefician de ventajas más importantes en relación con los precios de mercado.
- (160) De conformidad con el intercambio de cartas de 15 de septiembre de 2009, la transición se escalonará hasta 2015. Por otra parte, los compromisos de Francia por lo que respecta a la congelación del precio del acceso regulado a la energía nuclear histórica en 2012 y 2013, y su fijación con arreglo a los parámetros previstos por la Ley n° 2010-1488, por la que se establece la nueva organización del mercado de la electricidad, por una parte, y, por otra, el aumento de las tarifas reguladas año tras año hasta 2015 y su posterior desaparición permitirán garantizar, en una perspectiva razonable, la continuación de la convergencia con los precios de mercado o, en cualquier caso, su aumento gradual.
- (161) Un régimen que garantice un aumento gradual y continuo, y la posterior desaparición de las tarifas, facilitará la transición hacia los precios de mercado en un sistema en

el que las deficiencias del mismo se han paliado mediante un dispositivo impuesto por vía legislativa que favorece el surgimiento de una competencia efectiva con acceso a los suministros del parque de explotación de EDF. La ayuda, de importe progresivamente decreciente, que permite a las empresas beneficiarias adaptar sus herramientas productivas dimensionadas en función de los precios resultantes de las tarifas reguladas a las nuevas condiciones de mercado puede considerarse proporcionada.

- (162) En estas circunstancias, la Comisión concluye que la ayuda resultante de la existencia de las tarifas objeto del presente procedimiento es proporcionada.

Afectación de los intercambios en una medida contraria al interés común

- (163) Las medidas en cuestión afectan a cientos de miles de lugares de consumo de electricidad y, por consiguiente, a miles de beneficiarios abastecidos con las tarifas normales y de regreso, en un contexto de transición hacia un mercado plenamente liberalizado. Las ayudas objeto del presente procedimiento, si bien son selectivas en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, puesto que están reservadas únicamente a las empresas consumidoras de electricidad, no están en absoluto dirigidas a unos beneficiarios concretos, ni a sectores concretos de la economía. Unas medidas poco específicas sobre las categorías de beneficiarios como son las medidas que nos ocupan pueden ser menos restrictivas de la competencia que otras medidas más selectivas.
- (164) La Comisión considera, por otra parte, que se han respetado las condiciones impuestas en el intercambio de cartas entre la Comisión y Francia en septiembre de 2009 y enero 2012. Los dos puntos esenciales, a saber, la instauración de una reforma profunda del mercado de la electricidad en Francia con un acceso regulado a la electricidad nuclear histórica para los competidores de EDF y el final de las tarifas reguladas verdes y amarillas, quedan reflejados en la Ley n° 2010-1488.
- (165) De la reciente práctica decisoria de la Comisión en el ámbito de la energía se desprende que, con arreglo a la base jurídica que proporciona el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, la Comisión podrá tener en cuenta los beneficios en términos de mejora de la competencia en un mercado distinto de aquel en el que operan los beneficiarios de la ayuda, para decidir sobre la compatibilidad de la misma ⁽²⁾. En el caso que nos ocupa, deben tenerse en cuenta los beneficios previsibles en el mercado del suministro de la electricidad a consecuencia de los compromisos asumidos por Francia durante el presente procedimiento.
- (166) Los primeros resultados de la compra de electricidad a través del acceso regulado a la energía nuclear histórica arrojan una demanda cercana a 60 TWh. En total, 32 proveedores alternativos recurrieron al acceso regulado a

⁽¹⁾ Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente, DO C 82 de 1.4.2008, p. 1, capítulo IV, apartados 153-154.

⁽²⁾ SA.31953 (11/N) — Construcción de un terminal de GNL en Swinoujsci (DO C 361 de 10.12.2011), SA. 30980 (11/N) — Construcción de la interconexión y de una línea de conducción eléctrica transfronteriza entre Polonia y Lituania (DO C 79 de 12.3.2011), SA.29870 (N 660/09) Ayuda a PGNiG para el almacenamiento subterráneo de gas (DO C 213 de 6.8.2010).

la energía nuclear histórica y su demanda se sirvió enteramente. Habida cuenta de las características estructurales del mercado de suministro de la electricidad en Francia descritas en los considerandos (48) a (52), estos primeros resultados indican una apertura gradual que permite una competencia que no habría podido desarrollarse sin los compromisos contraídos por Francia en lo que respecta al acceso a la energía nuclear histórica, que puede alcanzar hasta el 25 % de la producción de EDF. Ningún proveedor alternativo habría podido disponer de medios de producción de la misma magnitud que los del operador histórico en un plazo tan corto. El compromiso adicional de Francia en relación con el bloqueo del precio del acceso regulado a la electricidad nuclear histórica hasta la entrada en vigor del Decreto que fija el método de cálculo de ese precio y, por tanto, su reducción previsible en términos reales, debería acelerar el movimiento hacia un mercado más competitivo. Por lo que respecta al período posterior, como se ha señalado en la carta de los Comisarios responsables de la Competencia y la Energía de 15 de septiembre de 2009, las modalidades técnicas previstas para dicho acceso regulado serán decisivas en muchos aspectos. Por tanto, hay que prever que la medida que fije el método de cálculo para establecer los precios del acceso regulado se presentará a la Comisión en la fase de proyecto para su aprobación previa. En este contexto, la Comisión comprobará, en particular, que el método en cuestión es objetivo, se basa en principios contables generalmente reconocidos y establecidos, y da lugar a una fijación de precios que permitan el desarrollo de una competencia efectiva en el mercado.

- (167) La Comisión considera que la reforma desarrollada por la Ley n^o 2010-1488 tendrá un impacto favorable sobre el mercado interior europeo, ya que favorece la entrada de nuevos competidores y el mantenimiento de los operadores activos. El acceso regulado a la energía nuclear hasta el límite de 100 TWh debería contribuir, junto con el acoplamiento progresivo de los mercados de la Unión Europea y el desarrollo de las interconexiones, al desarrollo de la competencia que conduzca a una presión sobre los precios en Francia y en otros Estados miembros.
- (168) En suma, las ventajas para el mercado de suministro de electricidad, cuya liberalización efectiva es una prioridad para el mercado interior de la UE, compensan los efectos negativos para la competencia y los intercambios entre Estados miembros, si bien estos últimos son limitados habida cuenta del carácter poco selectivo de la medida, tal como se explica en los considerandos (101) a (106) y (139) a (140). Así pues, la ayuda estatal presente en las tarifas normales y de regreso no afecta a los intercambios en una medida contraria al interés común de la Unión y respeta por tanto el criterio previsto en el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.

IX. CONCLUSIONES

La Comisión constata que Francia ha ejecutado ilegalmente la ayuda en cuestión, en infracción del artículo 108, apartado 3, del TFUE. No obstante, habida cuenta de que esta ayuda ha tenido un carácter transitorio vinculado a la liberalización del

mercado de la electricidad en Francia y que está acompañada de compromisos hacia una reforma en profundidad de las condiciones de competencia en el mercado francés de suministro de electricidad, la Comisión concluye que no ha incidido negativamente y no afecta a los intercambios en una medida contraria al interés común en el sentido del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en los artículos 1 a 4.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La medida de ayuda ejecutada por Francia mediante las tarifas reguladas de venta de electricidad (tarifas «verdes» y «amarillas») y las tarifas reguladas transitorias de ajuste del mercado para los consumidores grandes y medianos, es compatible con el mercado interior, en las condiciones establecidas en el artículo 2.

Artículo 2

Francia pondrá en marcha un dispositivo de acceso regulado a la energía nuclear histórica producida por las instalaciones existentes, consistente en obligar a la empresa Electricité de France, durante un período que finalizará el 31 de diciembre de 2025, a vender a sus competidores en el mercado minorista de la electricidad una parte de su producción de electricidad de origen nuclear, dentro del límite máximo de 100 TWh, a un precio regulado. El precio del acceso regulado a la energía nuclear histórica se revisará cada año y reflejará las condiciones económicas de producción de electricidad a lo largo de la duración del dispositivo. El nivel de precios del acceso regulado a la energía nuclear histórica no podrá exceder de 42 EUR por MWh y no se modificará en tanto no entre en vigor una medida que fije el método de cálculo para establecerlo. Esta medida se presentará a la Comisión en fase de proyecto para su aprobación previa.

Francia pondrá fin a cualquier ayuda estatal resultante de la aplicación de tarifas reguladas transitorias de ajuste del mercado para los consumidores grandes y medianos que pudiera subsistir y se abstendrá de establecer ningún dispositivo equivalente.

Las decisiones adoptadas por Francia después del verano de 2012 por lo que respecta a las tarifas reguladas de venta de la electricidad permitirán reducir progresivamente, con respecto a 2012 y, posteriormente, cada año con respecto al año anterior, la diferencia entre la suma de los costes y la tarifa regulada.

Francia pondrá fin a cualquier ayuda estatal resultante de la aplicación de tarifas reguladas de venta de electricidad a más tardar el 31 de diciembre de 2015 para los consumidores grandes y medianos, y se abstendrá de establecer ningún dispositivo equivalente.

Artículo 3

Francia informará a la Comisión, en un plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión, de las medidas adoptadas o previstas en cumplimiento de la misma.

Artículo 4

La República Francesa es la destinataria de la presente Decisión.

Hecho en Bruselas, el 12 de junio de 2012.

Por la Comisión
Joaquín ALMUNIA
Vicepresidente
