

**KOMISSION PÄÄTÖS,****annettu 4 päivänä helmikuuta 2014,****sähkötariffeista Espanjassa: sähköjakelijat, valtiontuki SA.36559 (C3/07) (ex NN 66/06), jonka Espanja on pannut täytäntöön***(tiedoksiannettu numerolla C(2013) 7743)***(Ainoastaan espanjankielinen teksti on todistusvoimainen)****(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)**

(2014/457/EU)

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 108 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

ottaa huomioon Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

on pyytänyt asianomaisia osapuolia esittämään huomautuksensa edellä mainittujen määräysten mukaisesti <sup>(1)</sup> ja on ottanut nämä huomautukset huomioon,

sekä katsoo seuraavaa:

**MENETTELY**

- (1) Céntrica plc ja Céntrica Energía S.L.U. (jäljempänä molemmat yhteisesti 'Céntrica') kantelivat komissiolle 27 päivänä huhtikuuta 2006 päivätyllä kirjeellä Espanjassa vuonna 2005 täytäntöön pannusta säänneltyjen sähkötariffien järjestelmästä.
- (2) Komissio pyysi 27 päivänä heinäkuuta 2006 päivätyllä kirjeellä Espanjan viranomaisilta tietoja kyseisestä toimenpiteestä. Komissio sai tiedot 22 päivänä elokuuta 2006 päivätyllä kirjeellä.
- (3) Asia kirjattiin 12 päivänä lokakuuta 2006 ilmoittamatta jätetyksi tueksi (asia NN 66/06).
- (4) Komissio pyysi Espanjan viranomaisilta lisäselvitystä toimenpiteestä 9 päivänä marraskuuta 2006 päivätyllä kirjeellä. Espanjan viranomaiset vastasivat 12 päivänä joulukuuta 2006 päivätyllä kirjeellä.
- (5) Komissio ilmoitti Espanjan viranomaisille 24 päivänä tammikuuta 2007 päivätyllä kirjeellä päättäneensä aloittaa toimenpiteen osalta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä 'SEUT-sopimus') 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn.
- (6) Komission päätös julkaistiin *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* <sup>(2)</sup>. Komissio kehotti asianomaisia esittämään huomautuksensa toimenpiteestä.
- (7) Espanja esitti huomautuksensa 26 päivänä helmikuuta 2007 päivätyllä kirjeellä.
- (8) Komissio sai huomautuksia seuraavilta asianomaisilta osapuolilta: Galician aluehallitus (23 päivänä maaliskuuta 2007 päivätty kirje), Céntrica (26 päivänä maaliskuuta 2007 ja 3 päivänä heinäkuuta 2007 päivätty kirjeet), riippumattomien energiantoimittajien yhdistys ACIE (26 päivänä maaliskuuta 2007 päivätty kirje), Asturiasin aluehallitus (27 päivänä maaliskuuta 2007 päivätty kirje), paljon energiaa kuluttavien käyttäjien yhdistys AEGE (2 päivänä huhtikuuta 2007 päivätty kirje), Asturiana de Zinc — AZSA (3 päivänä huhtikuuta 2007 päivätty kirje), metallintuottaja Ferroatlántica (3 päivänä huhtikuuta 2007 päivätty kirje), Alcoa (3 päivänä huhtikuuta 2007 päivätty kirje), Espanjan sähköteollisuuden yhdistys UNESA (25 päivänä huhtikuuta 2007 päivätty kirje), ENEL Viesgo (26 päivänä huhtikuuta 2007 päivätty kirje), Iberdrola (26 päivänä huhtikuuta 2007 päivätty kirje), Union Fenosa Distribución (27 päivänä huhtikuuta 2007 päivätty kirje), Hidrocantábrico Distribución Eléctrica (27 päivänä huhtikuuta 2007 päivätty kirje) ja Endesa Distribución Eléctrica (27 päivänä huhtikuuta 2007 päivätty kirje).

<sup>(1)</sup> EUVL C 43, 27.2.2007, s. 9.<sup>(2)</sup> Ks. alaviite 1.

- (9) Komissio välitti asianomaisten osapuolten huomautukset 15 päivänä toukokuuta 2007 ja 6 päivänä heinäkuuta 2007 päivätyillä kirjeillä Espanjan viranomaisille, joille annettiin mahdollisuus esittää niistä huomautuksensa. Huomautukset saapuivat 2 päivänä elokuuta 2007 päivätyillä kirjeillä.
- (10) Céntrica toimitti lisätietoja 1 päivänä kesäkuuta 2007, 28 päivänä elokuuta 2007, 4 päivänä helmikuuta 2008 ja 1 päivänä maaliskuuta 2008 päivätyillä kirjeillä.
- (11) Komissio pyysi Espanjan viranomaisilta lisäselvityksiä toimenpiteestä 30 päivänä heinäkuuta 2009, 19 päivänä maaliskuuta 2010, 6 päivänä lokakuuta 2011, 12 päivänä huhtikuuta 2012, 31 päivänä elokuuta 2012, 4 päivänä helmikuuta 2013 ja 17 päivänä heinäkuuta 2013 päivätyillä kirjeillä. Viranomaiset vastasivat 5 päivänä lokakuuta 2009, 26 päivänä huhtikuuta 2010, 7 päivänä joulukuuta 2011, 12 päivänä kesäkuuta 2012, 18 päivänä lokakuuta 2012, 11 päivänä helmikuuta 2013 ja 4 päivänä lokakuuta 2013 päivätyillä kirjeillä.
- (12) Asia jaettiin 19 päivänä huhtikuuta 2013 kahteen osaan: asiaan SA.21817 (C3/07 ex NN 66/06), joka koskee tukea sähkön loppukäyttäjille, ja asiaan SA.36559 (C3/07 ex NN 66/06), joka koskee tukea sähkönjakelijoille. Tässä päätöksessä käsitellään ainoastaan tukea sähkönjakelijoille.

### YKSITYISKOHTAINEN KUVAUS TOIMENPITEESTÄ

#### ESPANJAN SÄHKÖJÄRJESTELMÄ VUONNA 2005

#### Säännellyn ja sääntelemättömän toiminnan välinen ero

- (13) Espanjan sähköjärjestelmää koskevan lainsäädännön kulmakivenä oli sähköalasta 27 päivänä marraskuuta 1997 annettu laki 54/1997 (*Ley del sector eléctrico*, jäljempänä 'LSE'), jossa tehtiin perustava ero sääntelyn piiriin kuuluvan toiminnan ja sääntelystä vapautetun toiminnan välillä.
- (14) Sähkön tuotanto, tuonti, vienti ja vähittäismyynti oli vapautettu sääntelystä, eli talouden toimijat saivat harjoittaa niitä vapaasti markkinaehdoin eikä valtio kohdistanut niihin tiukkaa sääntelyä esimerkiksi valvomalla hintoja ja toimitusehtoja.
- (15) Sen sijaan valtio säänteli täysin sähkön jakelua, siirtoa sekä markkinaoperaattorin<sup>(3)</sup> ja siirtoverkko-operaattorin<sup>(4)</sup> toimintaa. Valtio sääntelee näitä toimintoja tavallisesti kaikissa sähköjärjestelmissä, sillä niitä harjoittavilla toimijoilla on sekä tosiasiallisesti että oikeudellisesti monopoliasema ja muussa tapauksessa kilpailusääntöjen rikkomista ei rajoitettaisi mitenkään, vaan kyseiset toimijat voisivat veloittaa tavanomaista markkinahintaa korkeampia monopolihintoja.

#### Pelkkä jakelu sekä toimitus säännellyn tariffin mukaiseen hintaan

- (16) Vuonna 2005 sähkön jakeluksi katsottiin kolmen tyyppinen säännelty toiminta Espanjan sähköjärjestelmässä. Ensimmäinen näistä oli pelkkä jakelu. Pelkkä jakelu käsittää sähkön siirron kulutuspaikkaan jakeluverkkoa pitkin, ja se on monopolitoimintaa, koska vaihtoehtoisia verkkoja ei ole. Toisen tyyppinen jakelutoiminta sisältää jakeluun tiiviisti liittyviä tiettyjä kaupallisen hallinnoinnin tehtäviä, kuten mittarien lukua, sopimusten tekoa, laskutusta ja asiakaspalvelua. Kolmannen tyyppinen säännelty toiminta vuonna 2005 oli toimitus säännellyn tariffin mukaiseen hintaan, joka annettiin lailla jakelijoiden tehtäväksi näiden pääasiallisen lakisäätöisen tehtävän (jakeluverkkojen hallinta ja verkkoon liittäminen) ohella<sup>(5)</sup>. Kun uudistus saatiin päätökseen vuonna 2009, sähkönjakelijat lakkasivat toimittamasta sähköä säännellyn tariffin mukaiseen hintaan.
- (17) Lain mukaan jakelijoiden oli ostettava säänneltyyn järjestelmään kuuluville asiakkaille toimitettavaksi tarvittava sähkö järjestäytyneiltä tukkumarkkinoilta (poolit) päivän hintaan (marginaalihintaan tai ns. poolihintaan) tai suoraan uusiutuvan energian tuottajilta<sup>(6)</sup> ja myytävä se sitten eteenpäin loppukäyttäjille kulloinkin sovellettavaan säännellyn tariffin mukaiseen hintaan.

<sup>(3)</sup> Markkinaoperaattori (OMEL) huolehtii sähkön ostosta ja myynnistä tukkumarkkinoilla.

<sup>(4)</sup> Siirtoverkko-operaattori (Red Eléctrica de España) takaa sähkön toimitusvarmuuden ja huolehtii tuotanto- ja siirtojärjestelmän yhteensovittamisesta.

<sup>(5)</sup> Kuninkaan asetuksen 2819/1998 11 §:ssä sähkönjakelu määritellään toiminnaksi, jonka päätarkoituksena on sähköenergian siirtäminen siirtoverkosta kulutuspaikkoihin asianmukaiset laatuvaatimukset täyttävällä tavalla sekä sähköenergian myynti kuluttajille tai jakelijoille säänneltyyn hintaan.

<sup>(6)</sup> Niin sanotut erityisjärjestelmän sähköntuottajat. Erityisjärjestelmä on syöttötariffijärjestelmä; jakelijalla (ja siirtoverkko-operaattorilla) on velvollisuus ostaa vastuullaan olevalla alueella sijaitsevien, vaatimukset täyttävien yhteistuotantolaitosten ja uusiutuvan energian tuotantolaitosten koko tuotanto valtion asettamaan kustannukset kattavaan hintaan.

### Jakelijoiden asema järjestelmän rahoituksen välittäjinä

- (18) Vuonna 2005 loppukäyttäjille oli tarjolla peräti 25 erilaista kulutustason, kulutusprofiilin ja/tai kulutuksen käyttötarkoituksen ja liittymän jännitteen mukaan määräytyvää säänneltyä tariffia. Samalla loppukäyttäjiin sovellettiin vapailla markkinoilla yhdeksää muuta säänneltyä verkkomaksua, jotka perustuivat niin ikään jännitteeseen ja muihin ominaisuuksiin (7). Vapailla markkinoilla loppukäyttäjät maksoivat verkkomaksun sähköntoimittajille, jotka välittivät sen jakelijoille. Säännellyillä markkinoilla verkkomaksu sisältyi kaiken kattavaan säänneltyyn tarifiin, jonka loppukäyttäjät maksoivat jakelijoille (se sisältyi hintaan). Espanja on tehnyt vuodesta 2005 lähtien muutoksia säänneltyjen tariffien järjestelmään. Uusin muutos on vuodelta 2013, jolloin Espanjassa hyväksyttiin sähköalan uusi lainsäädäntökehys (laki 24/13), johon sisältyy muiden toimenpiteiden ohella vähittäismarkkinahintojen sääntelyn uudistaminen. Espanja ilmoitti, että uusi laki ja sen täytäntöönpanosäädökset tulisivat voimaan vuonna 2014.
- (19) Säänneltyjen kokonaistariffien ja säänneltyjen verkkomaksujen tasot päätettiin kerralla etukäteen koko vuodeksi, yleensä ennen edellisen vuoden päättymistä, mutta niitä voitiin muuttaa vuoden aikana (8). Vuoden aikana tehtäville tariffinkorotuksille oli kuitenkin asetettu enimmäisraja (9). Lähtökohtaisesti kaikki tariffien ja maksujen tasot asetettiin ennusteiden perusteella, jotta varmistettaisiin, että niiden soveltamisesta saatavat säännellyt tulot riittäisivät kattamaan sähköjärjestelmän säännellyt kokonaiskustannukset. Näihin järjestelmän säänneltyihin kustannuksiin sisältyivät vuonna 2005 muun muassa kokonaistariffeihin perustuvan energiantoimituksen kustannukset, erityisistä tukijärjestelmistä (esimerkiksi uusiutuva energia ja yhteistuotanto) ostetun energian kustannukset, siirto- ja jakelukustannukset, kysynnänhallintaan liittyvät toimenpiteet, sähköntuotannon lisäkustannukset Espanjan saarilla, hiilituki ja aiempien vuosien alijäämät.
- (20) Espanjan sääntelyjärjestelmässä jakelijat olivat ja ovat edelleen järjestelmän pääasiallisia rahoituksen välittäjiä. Jakelijat käsittelivät kaikki säännellystä tariffijärjestelmästä saadut tulot, esimerkiksi verkkomaksut ja kokonaistariffeista saadut tulot. Näitä tuloja nimitettiin yhteisesti ”maksettaviksi tuloiksi” (ingresos liquidables), ja niillä katettiin kaikki järjestelmän säännellyt kustannukset. Sääntöjä tiettyjen tulojen tai niiden osan ohjaamisesta tiettyjen kustannusten tai niiden osan kattamiseen ei ollut. Verkkomaksuista saatuja tuloja ei siis ohjattu kokonaan eikä osittain niiden suurempien kustannusten rahoittamiseen, joita aiheutui uusiutuvista energialähteistä tuotettavan sähkön tukemisesta tai Espanjan saarilla tapahtuvasta sähköntuotannosta.
- (21) Tilien tarkastaminen ja hyväksyminen tapahtui selvitysmenettelyssä, jonka toteuttamista Espanjan sääntelyviranomaisen, kansallinen energiakomissio (Comisión Nacional de Energía, jäljempänä 'CNE'), valvoi suoraan. Myös jakelijoille maksettavat korvaukset (pelkkään jakeluun liittyvästä toiminnasta) otettiin maksettavista tuloista kaikkien muiden kustannusten vähentämisen jälkeen.

### Sähkön jakelijat ja toimittajat ja niiden veloittamat hinnat

- (22) Vuonna 2005 Espanjan sähkön vähittäismarkkinoilla toimi siis kaksi erilaista toimijoiden ryhmää: jakelijat, joilla oli velvollisuus myydä sähköä säännellyn tariffin mukaiseen hintaan, ja toimittajat, jotka myivät sähköä vapaasti neuvotelluin ehdoin. Historiallisista syistä sähkönjakelijat kuuluvat Espanjassa vertikaalisesti integroituneisiin ryhmiin (vakiintuneet toimijat), jotka ovat perinteisesti hallinneet jakeluverkkoja tietyillä maantieteellisillä alueilla ja joissa on tapahtunut muutoksia ainoastaan aiempien sulautumisten ja yhdistymisten myötä. Säännellyillä markkinoilla jakelijat veloittivat kokonaistariffeja, joissa ei erotettu energian tuotantokustannuksia ja verkkokustannuksia toisistaan.
- (23) Sähköntoimittajat voivat kuulua joko verikaalisesti integroituneisiin ryhmiin (joissa on yleensä erilliset tuotanto-, jakelu- ja toimitusosastot) tai ne voivat olla uusia markkinatoimijoita. Uusilla toimijoilla ei yleensä ole omaa tuotantokapasiteettia, ja ne toimivat vain vähittäismyynnin markkinoilla. Céntrica on tällainen uusi toimija. Vapailla markkinoilla toimivien sähköntoimittajien veloittamien hintojen piti kattaa verkkomaksut (jotka oli maksettava jakelijoille) ja energianhankintakustannukset (tukkuamarkkinoilla aiheutuvat energianhankintakustannukset tai omasta tuotannosta aiheutuvat kustannukset, jos kyseessä oli vertikaalisesti integroitunut yritys) ja sisältää muut kustannukset (kuten myyntikustannukset, tietotekniset järjestelmät ja laskutus) kattavan hintamarginaalin sekä sijoitetulle pääomalle saatavan tuoton.

(7) Kuninkaan asetus 2392/2004, annettu 30 päivänä joulukuuta 2004, sähkötariffin määrittämisestä vuodeksi 2005; Espanjan virallinen lehti 315, s. 42766, liite I.

(8) LSE:n 12 §:n 2 momentin mukaan sähkötariffit vahvistettiin lähtökohtaisesti kerran vuodessa, mutta niitä voitiin muuttaa vuoden aikana.

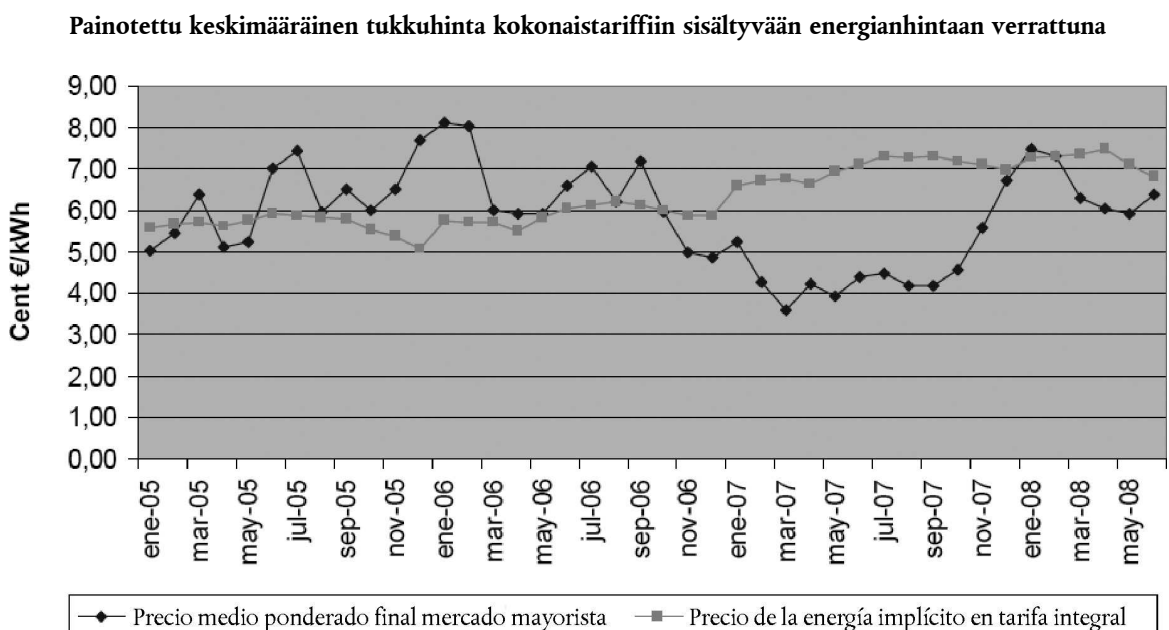
(9) Kuninkaan asetuksen 1432/2002 8 §:n mukaan keskimääräistä tariffia voitiin korottaa enintään 1,40 prosenttia (vuosittain), mutta yksittäisiä tariffeja voitiin korottaa vain prosentiosuudella, joka vastasi keskimääräisen tariffin korotusta lisätynä 0,60 prosenttia (yhteensä 2 prosenttia).

- (24) Vuonna 2005 vapaiden ja säänneltyjen markkinoiden rinnakkaisuus ja erityisesti loppukäyttäjien mahdollisuus vaihtaa vapaasti järjestelmästä toiseen merkitsivät sitä, että säännellyistä tariffeista muodostuivat viitehinnat (tai tosiasialliset enimmäismäärät) vapaiden markkinoiden hinnoille. Sähköntoimittaja pystyi siis kannattavaan toimintaan tietyllä markkinasegmentillä vain, jos hintamarginaali oli positiivinen eli vähittäismyyntihinnan — tässä tapauksessa sen säännellyn tariffin mukaisen hinnan, johon asiakkaalla oli oikeus — ja palvelun tarjoamisesta asiakkaalle aiheutuvien kokonaiskustannusten välinen erotus oli positiivinen.

### Vuoden 2005 tariffialijäämä

- (25) Vuonna 2005 säännellyt tariffit ja verkkomaksut asetettiin tasolle, joka ei tuottanut riittävästi tuloja, niin että järjestelmässä olisi pystytty kattamaan kaikki koko vuodelta jälkikäteen todennetut kustannukset. CNE:n vuoden lopussa toteuttamassa lopullisessa selvitysmenettelyssä todettiin 3 811 miljoonan euron alijäämä. Ei ollut ensimmäinen kerta, kun selvitysmenettelyssä oli todettu alijäämä, mutta vuoden 2005 alijäämä oli ennennäkemättömän suuri. Pienempiä alijäämiä oli todettu vuosina 2000, 2001 ja 2002.
- (26) Hallitus oli muun muassa aliarvioinut todelliset sähkönhankintakustannukset. Loppukäyttäjien sähkönkulutus kehittyi vuonna 2005 sekä säännellyillä että vapailla markkinoilla suurin piirtein niin kuin joulukuussa 2004 oli ennustettu, mutta tukkuhinnat kallistuivat vuonna 2005 ennennäkemättömällä tavalla 62,4 euroon/MWh, kun ne olivat olleet 35,61 euroa/MWh vuonna 2004, minkä johdosta keskimääräinen tukkuhinta vuonna 2005 oli 59,47 euroa/MWh. Hintojen kallistumisen syynä olivat muun muassa poikkeuksellisen kuiva vuosi, minkä vuoksi vesivoiman tuotanto väheni 55 prosenttia; öljyn hinnan nousu; Euroopan unionin päästökauppajärjestelmässä maksutta saatujen hiilidioksidipäästöoikeuksien markkinahinnan vaikutukset sekä bruttokansantuotteen kasvua suurempi energiankysynnän kasvu.
- (27) Espanjan sääntelyviranomaisen CNE toi esille, että vuonna 2005 keskimääräisessä kokonaistariffissa ei ollut otettu huomioon kaikkia toimituskustannuksia eikä etenäkään energian hankinnasta tukkumarkkinoilla aiheutuvia kustannuksia. Kuten jäljempänä olevasta taulukosta käy ilmi, vain viiden kuukauden aikana tammi- ja helmikuussa 2005 sekä huhtikuusta kesäkuuhun 2005 keskimääräisiin säänneltyihin kokonaistariffeihin sisältyvät energianhinnat olivat sähkön tukkumarkkinoiden keskimääräisiä hintoja matalampia. Lokakuusta 2006 joulukuuhun 2007 tilanne oli kuitenkin päinvastainen: 14 kuukauden ajan keskimääräiset tukkuhinnat laskivat jyrkästi keskimääräisiin säänneltyihin kokonaistariffeihin sisältyviä energianhintoja alemmas, mikä ylitti reilusti seitsemän kuukauden aikana vuonna 2005 vallinneen tilanteen, jossa tukkuhinnat olivat kokonaistariffeihin sisältyviä hintoja korkeampia.

Kaavio 1



Lähde: CNE — Informe sobre la evolución de la competencia en los mercados de gas y electricidad. Periodo 2005/2007, s. 84.

- (28) Myös uusiutuvan energian tuotantoon annettava huomattava tuki vaikutti merkittävästi järjestelmän yleisten kustannusten kasvuun. Uusiutuvan energian tuottajat pystyivät valitsemaan suoran osallistumisen pooliin. Vuonna 2005 tämä vaihtoehto oli erityisen houkutteleva, ja sen tuloksena odotettua useampi uusiutuvan energian tuottaja osallistui pooliin, mikä lisäsi järjestelmän kustannuksia. Lisäksi erityisjärjestelmässä (uusiutuva energia, yhteistuotanto) tuotetun, poolille myymättä jäävän sähkön energiakustannuksiin annettu suora tuki, joka kirjattiin tileille säänneltynä kustannuksena, oli 2 701 miljoonaa euroa vuonna 2005 eli 5,75 prosenttia enemmän kuin vuonna 2004. Asian havainnollistamiseksi voidaan mainita, että järjestelmän siirto- ja jakelukustannukset olivat 4 142 miljoonaa euroa vuonna 2004, 4 410 miljoonaa euroa vuonna 2005 ja 4 567 miljoonaa euroa vuonna 2006.

### Alijäämän ennakkorahoitusmekanismi

- (29) Alijäämässä tapahtuneet muutokset pantiin merkille. Jo maaliskuussa 2005, kun kävi selväksi, että tariffialijäämä oli syntyneessä, Espanjan viranomaiset määräisivät kuninkaan asetuksen 5/2005<sup>(10)</sup> 24 §:n nojalla, että Espanjan viisi suurinta sähkölaitosta, joilla oli oikeus saada korvausta hukkakustannuksista<sup>(11)</sup>, antaisivat sähköjärjestelmän kustannusten ja tulojen välisen erotuksen kattamiseen tarvittavat varat seuraavien prosenttiosuuksien mukaisesti:

— Iberdrola, S.A: 35,01 prosenttia

— Unión Eléctrica Fenosa, S.A: 12,84 prosenttia

— Hidroeléctrica del Cantábrico S.A: 6,08 prosenttia

— Endesa, S.A: 44,16 prosenttia

— Elcogás, S.A: 1,91 prosenttia.

- (30) Hukkakustannuksia koskevan tilin negatiivinen saldo antoi kyseisille yhtiöille oikeuden periä maksua ja kerätä näin tuloja sähkökäyttäjiltä tulevina vuosina. Yhtiöt voisivat arvopaperistaa nämä oikeudet ja myydä ne markkinoilla. Kyseiset yhtiöt ovat Elcogás S.A:ta lukuun ottamatta vertikaalisesti integroituneiden ryhmien emoyhtiöitä, jotka toimivat tavallisesti energiantuotannon alalla sekä jakelun alalla jakeluosastonsa kautta. Kuten kuninkaan asetuksen 2/2005 24 §:ssä säädetään, juuri nämä viisi yhtiötä — ei muita Espanjan sähkömarkkinoilla toimivia yhtiöitä — nimitettiin ennakkorahoittamaan vuoden 2005 tariffialijäämä käyttäen perusteena ja kriteerinä niiden oikeutta saada korvausta hukkakustannuksista, ei esimerkiksi niiden toimintaa sähkönjakelun alalla. Elcogás SA oli ja on edelleen ainoastaan sähköntuotannon alalla toimiva yhtiö<sup>(12)</sup>. Espanja on nimittänyt vastaavasti myöhemmin vuosina sähköjärjestelmässä syntyvän alijäämän ennakkorahoittajaksi joko ryhmän emoyhtiön (esimerkiksi Endesa SA ja Iberdrola SA) tai emoyhtiön tuotanto-osaston (Endesa Generación SA ja Iberdrola Generación SA kuninkaan asetuksessa 6/2009), muttei koskaan jakeluosastoa (esimerkiksi Endesa Distribución Eléctrica S.L., joka on emoyhtiön kokonaan omistama tytäryhtiö, joka vastasi sähkönjakelusta säänneltujen tariffien järjestelmässä vuonna 2005).

- (31) Espanjan viranomaiset tekivät kesäkuussa 2006 päätöksen järjestelyistä vuoden 2005 alijäämän perimiseksi takaisin sähkökäyttäjiltä säänneltujen hintojen avulla. Espanjan viranomaiset määräisivät kuninkaan asetuksella 809/2006<sup>(13)</sup>, että vuoden 2005 alijäämä (tarkemmin sanottuna viidelle valitulle laitokselle myönnetty maksunperintäoikeudet) maksettaisiin takaisin kuluttajilla 14,5 vuoden aikana perimällä erityistä lisämaksua sekä kokonaistariffin että verkkotariffin yhteydessä. Lisämaksu laskettiin vuosittaisena määränä, joka tarvittiin, jotta vuoden 2005 alijäämän nettonykyarvo voitiin maksaa takaisin lineaarisesti 14,5 vuoden aikana, ja joksi asetettiin 1,378 prosenttia kokonaistariffista ja 3,975 prosenttia vuoden 2006 verkkotariffista. Korkona oli kolmen kuukauden euribor.

<sup>(10)</sup> Kuninkaan asetus 5/2005, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2005, kiireellisistä uudistuksista tuottavuuden edistämiseksi ja julkisten hankintojen parantamiseksi. Espanjan virallinen lehti 62, 14.3.2005, s. 8832.

<sup>(11)</sup> Hukkakustannuksilla tarkoitetaan tappioita, joita aiheutuu vakiintuneille sähköntoimittajille ennen markkinoiden vapauttamista tehtyjen investointien menettämisestä. Komissio antoi luvan maksaa tukea tällaisten tappioiden korvaamiseksi hukkakustannuksiin liittyvässä menetelmässä määritettyjen kriteerien perusteella (komission tiedonanto hukkakustannuksiin liittyvistä valtioneuvoston analyysimenetelmistä) 6 päivänä elokuuta 2001 päivätyllä kirjeellä SG (2001) D/290869. Komissio antoi Espanjalle asiassa NN 49/99 25 päivänä heinäkuuta 2001 tehdyllä päätöksellä SG (2001) D/290553 luvan myöntää vuoteen 2008 asti korvausta hukkakustannuksista samoille yhtiöille, joita pyydettiin ennakkorahoittamaan vuoden 2005 alijäämä.

<sup>(12)</sup> Elcogás S.A:n vuosikertomus 2005, saatavana osoitteessa <http://www.elcogas.es/images/stories/3-principales-indicadores/1-datos-economico-financieros/esp2005.pdf>

<sup>(13)</sup> Energiatariffin tarkistamisesta 1 päivästä heinäkuuta 2006 alkaen 30 päivänä kesäkuuta 2006 annetun kuninkaan asetuksen 809/2006 ensimmäinen lisäsäännös. Espanjan virallinen lehti 156, 1.7.2006.

- (32) Lisämaksu katsottiin ”erityiseen käyttötarkoitukseen varatuksi maksuksi” (cuota con destino específico). Espanjan viranomaiset määräisivät, että vuoden 2005 alijäämän rahoittamiseksi perittävästä maksusta saatavat tulot kasvaisivat korkoa CNE:n hallinnoimalla talletustilillä. CNE siirtäisi varat aikanaan maksunperintäoikeuksien haltijoille eli alijäämän rahoittaneille laitoksille tai näiltä laitoksilta maksunperintäoikeudet sittemmin itselleen ostaneille laitoksille kunkin laitoksen alijäämästä rahoittaman osuuden mukaisesti.

#### *Tariffialijäämän vaikutukset Espanjan markkinoihin*

- (33) Vuonna 2005 Espanjan sähkönkysynnästä 37,49 prosenttia toimitettiin vapailla markkinoilla. Tämä määrä vastaa suhteellisen pientä määrää kuluttajia: vain 8,5 prosenttia kuluttajista osti sähköä vapailta markkinoilta ja 91,5 prosenttia pysytteli säännellyissä tariffeissa (vuonna 2004 osuus oli ollut 97 prosenttia). Suurjänniteasiakkaat (ennen kaikkea teollisuusasiakkaat) olivat suurin asiakasryhmä vapailla markkinoilla: 38,9 prosenttia niistä oli käyttänyt valintaoikeuttaan, ja niiden ostaman sähkön osuus oli 29 prosenttia Manner-Espanjan kaikesta sähkönkulutuksesta vuonna 2005. Valtaosa kotitalouksista ja pienjännitesähköä ostavista pienasiakkaista, jotka olisivat voineet valita vapaat markkinat vuodesta 2003 lähtien <sup>(14)</sup>, pysyi edelleen säänneltyjen tariffien järjestelmässä, mutta vuonna 2005 huomattava määrä niistä siirtyi ostamaan sähkönsä vapailta markkinoilta. Vapailla markkinoilla oli yli 2 miljoonaa sähkönkäyttäjää 31 päivänä joulukuuta 2005 (vuonna 2004 käyttäjiä oli ollut 1,3 miljoonaa).
- (34) Säännellyistä tariffeista vuonna 2005 aiheutunutta keskimääräistä hintaetua olisi kuitenkin tarkasteltava rinnakkain sen seikan kanssa, että kuluttajat palasivat säännellyille markkinoille, joskin vasta jonkin ajan jälkeen. Kuten jäljempänä olevasta taulukosta 2 käy ilmi, vapailta markkinoilta sähkönsä ostavien kuluttajien määrä kasvoi vuonna 2005, mutta väheni vuonna 2006, jolloin niiden osuus (8,15 prosenttia) oli sama kuin vuoden 2005 ensimmäisellä puoliskolla. Joulukuussa 2004 havaittiin, että loppukäyttäjille toimitettiin vapailla markkinoilla aiempaa vähemmän energiaa, mikä jatkui vuoden 2005 ensimmäisellä puoliskolla. Vaikka energiatoimitusten lasku pysähtyi selvästi aikavälillä kesäkuusta syyskuuhun vuonna 2005, se jatkui jälleen joulukuussa 2005 sekä koko vuoden 2006.

#### **Taulukko 2**

#### **Toimituspaikkojen ja energian osuus vapailla markkinoilla (prosenttiosuutena kokonaismarkkinoista) 2004–2006**

Sähkö	2004				2005				2006			
	Maaliskuu	Kesäkuu	Syyskuu	Joulukuu	Maaliskuu	Kesäkuu	Syyskuu	Joulukuu	Maaliskuu	Kesäkuu	Syyskuu	Joulukuu
Prosenttiosuus toimituspaikoista	1,53	2,82	4,21	5,73	7,42	9,42	10,37	10,66	10,20	9,28	8,86	8,15
Prosenttiosuus energiasta	29,30	33,60	36,19	33,57	33,15	35,34	41,39	37,41	29,38	27,10	25,74	24,87

*Lähde:* CNE:n kertomus ”Nota Informativa sobre los suministros de electricidad y gas natural en los mercados liberalizados, actualización 31 de diciembre de 2006”.

- (35) Vaikka sähköntoimittajille aiheutuneiden tappioiden vaikutus alkoi tuntua vuoden 2005 puolivälissä, kun tukkuhinnat alkoivat kallistua huomattavasti, sähkösopimuksia ei voitu päättää välittömästi. Tämän seurauksena vapailla markkinoilla toimivien sähköntoimittajien — etenkin niiden, joilla ei ollut omaa tuotantokapasiteettia vaan joiden oli hankittava sähkönsä tukku markkinoilta — oli pakko valita, tekevätkö ne tarjouksensa vapailla markkinoilla sovellettavin ehdoin tappioiden aiheutumisen mahdollisuudesta huolimatta siten, että tarjoukset vastasivat säänneltyä tariffia, vai veloittavatko ne todellisia hankintakustannuksia vastaavan kalliimman hinnan, jolloin ne menettäisivät markkinaosuuttaan.

#### **PÄÄTÖS SEUT-SOPIMUKSEN 108 ARTIKLAN 2 KOHDAN MUKAISEN MENETTELYN ALOITTAMISESTA**

- (36) Komission päätös muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta perustui seuraaviin seikkoihin:

<sup>(14)</sup> Espanja vapautti sähkön vähittäismarkkinat aiemmin kuin mitä vuosina 1996 ja 2003 annetuissa sähködirektiiveissä edellytettiin. Direktiivien mukaan vapauttaminen voitiin tehdä vuosina 1999–2004 loppukäyttäjinä olevien yritysten (suurimmista alkaen) osalta ja kotitalouksien markkinasegmentin vapauttaminen oli pakollista vasta 1 päivänä heinäkuuta 2007.

- (37) Päätöksessä verrattiin erilaisten loppukäyttäjryhmien maksamia säänneltyjä tariffeja niihin hintoihin, jotka asiakkaiden olisi pitänyt arvion mukaan maksaa vapailla markkinoilla tariffien puuttuessa, ja todettiin, että suurimmalle osalle käyttäjäryhmistä vaikutti aiheutuneen etua. Loppukäyttäjien hyväksi väitetyksi annettua tukea käsiteltiin erillisessä päätöksessä asiassa SA.21817 — säännellyt sähkötariffit: sähkökäyttäjät.
- (38) Jakelijoiden osalta menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä todettiin, että kannustamalla loppukäyttäjää vaihtamaan takaisin säännellyille markkinoille järjestelmä on saattanut hyödyttää jakelijoita, jotka vaikuttavat saaneen taatun voittomarginaalin säännellystä toiminnastaan. Etua vaikuttaa syntyneen valikoidusti jakelijoille, sillä ne olivat ainoita markkinoiden toimijoita, joilla oli oikeus myydä sähköä säännellyn tariffin mukaiseen hintaan.
- (39) Päätöksessä todettiin myös, että järjestelmään liittyi valtion varojen siirtoa, sillä alijäämän takaisin maksamiseksi peritty lisähinta oli veroluonteinen maksu, josta saatavat tulot siirrettiin Espanjan sääntelyviranomaisen CNE:n (julkisen laitoksen) kautta ennen lopullisille edunsaajille ohjaamista. Päätöksessä todettiin, että asiaan liittyvän unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella nämä varat olisi katsottava valtion varoiksi.
- (40) Kun otetaan huomioon, että sekä suuret loppukäyttäjät että jakelijat toimivat markkinoilla, jotka ovat yleisesti avoinna unionin sisäiselle kilpailulle ja kaupalle, menettelyn aloittamista koskevassa komission päätöksessä todettiin, että kaikki SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa säädetty perusteet täyttyivät, ja toimenpiteen katsottiin olevan loppukäyttäjien ja jakelijoiden hyväksi annettua valtiontukea.
- (41) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä huomautettiin, ettei yhtäkään SEUT-sopimuksen 107 artiklassa määrätystä poikkeuksista voitu nähtävästi soveltaa, ja sen jälkeen siinä arvioitiin, voitiinko säännellyn tariffin mukaiseen hintaan tapahtuva sähkötoimitus katsoa yleistä taloudellista etua koskevaksi palveluksi, jolloin siihen voitaisiin soveltaa SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdassa määrättyä poikkeusta. Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä todettiin, että julkisen palvelun veloitteen asettamiseen liittyvää jäsenvaltioiden harkintavaltaa rajoitetaan sähköalalla sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 96/92/EY kumoamisesta 26 päivänä kesäkuuta 2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/54/EY<sup>(15)</sup> (jäljempänä 'sähködirektiivi'). Sähködirektiivissä jäsenvaltioita vaaditaan asettamaan yleispalveluvollisuus (mukaan lukien erityisesti oikeus saada sähköä kohtuulliseen hintaan) ainoastaan kotitalousasiakkaiden ja pienten yritysten osalta<sup>(16)</sup>. Päätöksessä todettiin, että edellä mainitun direktiivin perusteella sähkötoimitusta säännellyn tariffin mukaiseen hintaan keskisuurille ja suurille yrityksille ei voitu katsoa yleistä taloudellista etua koskevaksi palveluksi käsitteen suppeassa merkityksessä, toisin kuin sähkötoimitusta kotitalouksille ja pienille yrityksille.
- (42) Komissio ilmaisi siis epäilevänsä vakavasti, ettei säänneltyihin tariffeihin sisältyvän tuen, joka kohdistui muihin yrityksiin kuin pieniin yrityksiin ja jakelijoihin, voitu katsoa soveltuvan sisämarkkinoille.

#### ASIANOMAISTEN OSAPUOLTEN HUOMAUTUKSET

- (43) Komissio kehotti asianomaisia osapuolia esittämään huomautuksia perusteellisen tutkinnan aloittamista koskevasta päätöksestä, minkä johdosta lukuisia huomautuksia saatiin suurilta teollisuusasiakkailta, sähköjakelijoilta, riippumattomilta sähkötoimittajilta ja Espanjan itsehallintoalueiden hallituksilta. Tässä tarkastellaan ainoastaan sähköjakelijoiden aseman kannalta olennaisia huomautuksia.

#### RIIPPUMATTOMIEN SÄHKÖTOIMITTAJIEN HUOMAUTUKSET

- (44) Huomautuksia saatiin Céntrica ja riippumattomien energiantoimittajien yhdistykseltä ACIE:lta. Niiden väitteet ja toteamukset ovat laajalti yhdenmukaisia, ja ne käsitellään yhdessä.
- (45) Céntrica huomautusten pääpaino oli sähköjakelijoille myönnetyssä väitetyssä valtiontuessa. Céntrica toi esille, että vuonna 2005 sähkön ostosta tukkimarkkinoilla aiheutuneet keskimääräiset kustannukset olivat lähes 70 prosenttia korkeammat kuin kokonaistariffeihin sisältyvät ennustetut keskimääräiset hankintakustannukset, jotka hallitus oli vahvistanut kuninkaan asetuksessa 2329/2004.

<sup>(15)</sup> EUVL L 176, 15.7.2003, s. 37.

<sup>(16)</sup> Sähködirektiivin 3 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa: "Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikilla kotitalousasiakkailta ja jäsenvaltioiden harkinnan mukaan myös pienillä yrityksillä (yritys, jonka palveluksessa on vähemmän kuin 50 työntekijää ja jonka vuosiliikevaihto tai taseen loppusumma on enintään 10 miljoonaa euroa) on niiden alueella oikeus saada yleispalvelua eli määrätynlaatuista sähkötoimituksia kohtuullisin, helposti ja selkeästi verrattavain sekä avoimin hinnoin. Yleispalvelun varmistamista varten jäsenvaltiot voivat nimetä toimituksista viime kädessä vastaavan tahon."

- (46) Ennustettujen ja todellisten kustannusten välisen eron vuoksi järjestelmästä saatavat tulot eivät riittäneet kattamaan kustannuksia lähinnä siksi, että jakelijoiden hankkimasta sähköstä maksettu hinta oli korkeampi kuin säännelty hinta, jolla niiden oli sähkönsä myytävä. Jakelijoiden tilit olivat näin ollen alijäämäiset. Espanjan viranomaiset ottivat kuitenkin käyttöön mekanismin tulovajeen täyttämiseksi (maksunperintäoikeuden saaneita sähköntuottajia vaadittiin ennakkorahoittamaan alijäämä myöhemmin maksettavaa korvausta vastaan), joten sähkönjakelijoiden tilit pysyivät tasapainossa ja valtio tosiasiallisesti kattoi niiden tappiot.
- (47) Vapaille markkinoilla toimivia sähköntoimittajia kohdeltiin toisin, vaikka niillekin koitui samanlaisia tappioita. Céntrican ja ACIE:n mukaan vapaille markkinoilla toimivien sähköntoimittajien oli maksettava samat hankintakustannukset kuin jakelijoiden<sup>(17)</sup>. Lisäksi hallituksen kullekin asiakasryhmälle määrittämien kokonaistariffien taso satoi niitä tosiasiallisesti, sillä muussa tapauksessa ne eivät todennäköisesti ole saaneet houkutelua uusia asiakkaita eivätkä pidettyä entisiä. ACIE toi erityisesti esille, että vuoden 2005 alussa sen jäsenet tekivät sopimuksia tukkuhintoja koskevien hallituksen ennusteiden perusteella ja että niiden oli myöhemmin noudatettava näitä sopimuksia, vaikka sopimukset osoittautuivat kannattamattomiksi. Tämän tuloksena riippumattomille sähköntoimittajille aiheutui tappiota. Valtio ei kuitenkaan korvannut riippumattomien sähköntoimittajien tappioita, toisin kuin jakelijoiden tappiot. Céntrica arvion mukaan sille aiheutui 10 miljoonan euron tappiot vuonna 2005. ACIE:n mukaan useiden sähköntoimittajien, mukaan lukien Saltea Comercial, Electranorte, CYD Energia ja RWE, oli pakko lähteä markkinoilta.
- (48) ACIE:n ja Céntrica mukaan jakelijoiden tappioiden korvaaminen vääristi kilpailua, syrji riippumattomia sähköntoimittajia ja pitäisi katsoa valtiontueksi. Sen lisäksi, että Céntrica katsoi myös varsinaisesta tappioiden korvaamisesta aiheutuneen etua, se väitti, että vakiintuneet markkinatoimijat (vertikaalisesti integroituneet yritykset) pystyivät säilyttämään markkinaosuutensa ja välttämään tappiot kannustamalla asiakkaita siirtämään asiakkuutensa tappiota tekevältä toimitusosastolta korvauksia tarpeen mukaan saavalle jakeluosastolle.
- (49) ACIE:n ja Céntrica mukaan vakiintuneiden yritysten saama etu oli erityistä eli valikoivaa, sillä rahoitus- ja korvausmekanismi hyödytti erityisesti jakelijoita antamalla niille taloudellista etua ja kilpailuetua vapaille markkinoilla toimiviin sähköntoimittajiin nähden. Céntrica väitti, että jakelijoiden ja vapaille markkinoilla toimivien sähköntoimittajien erottaminen toisistaan oli pelkästään muodollista, sillä molemmat ryhmät kilpailivat samoilla markkinoilla (sähkön vähittäismyynnissä), kokonaistariffit vaikuttivat molempiin (joko siksi, että niitä oli lain mukaan noudatettava, tai siksi, että ne muodostivat tosiasiaa ylärajan markkinahinnoille), molemmat hankkivat sähköä samaan hintaan ja molemmille aiheutuivat näin ollen samat tappiot.
- (50) Céntrica näkemyksen mukaan jakelijoiden etuuskohdelua ei voitu perustella millään sähköjärjestelmän logiikkaan ja rakenteeseen liittyvällä syyllä, eikä sitä voitu katsoa korvaukseksi yleistä taloudellista etua koskevasta palvelusta. Céntrica väittää, että järjestelmä oli sähködirektiivin vastainen, koska alijäämään liittyvät järjestelyt olivat luonteeltaan syrjiviä ja koska käyttäjillä ei ollut oikeutta läpinäkyviin hintoihin ja tariffeihin<sup>(18)</sup>. Koska osa vuodelta 2005 maksettavaksi tulevasta sähköhinnasta lykättiin tuleville vuosille, lopullisesti perittävät hinnat eivät olleet selviä käyttäjille.
- (51) Céntrica katsoo, että alijäämään liittyvistä järjestelyistä aiheutuva valikoiva etu hyödytti jakelijoiden lisäksi myös niitä vertikaalisesti integroituneita yrityksiä, joihin jakelijat kuuluivat. Céntrica mukaan vertikaalisesti integroitunut ryhmä pitäisi katsoa yhdeksi yritykseksi valtiontukisääntöjä sovellettaessa. Céntrica väittää, että Espanjan järjestelmässä tuotantoyhtiöiden sallittiin nostaa hintoja tukku markkinoilla ja jatkaa voiton tekemistä. Tällaisissa olosuhteissa oli ryhmien edun mukaista säilyttää oman jakeluosastonsa markkinaosuus ennallaan. Myös vertikaalisesti integroituneet ryhmät olisi siis katsottava valtiontuen saajiksi.

## JAKELIJOIDEN HUOMAUTUKSET

- (52) Huomautuksia saatiin UNESA:lta (jakelijoita edustava järjestö), Iberdrola Distribuciónilta, Union Fenosa Distribuciónilta, Enel Viesgo Distribuciónilta ja Endesa Distribuciónilta. Niiden huomautukset ovat suurelta osin päällekkäisiä, ja ne käsitellään yhdessä.
- (53) (UNESA:n edustamat) jakelijat tekivät eron yleiseksi taloudellista etua koskevaksi palveluksi katsomansa pelkän jakelun ja kaupalliseen hallintointiin liittyvien tehtävien sekä säännellyn tariffin mukaiseen hintaan tapahtuvan sähköntoimituksen välillä. Viimeksi mainittuun ei niiden mukaan liity valtiontukea, koska siitä ei aiheutunut taloudellista etua.

<sup>(17)</sup> Myös sähköntoimittajat ostivat sähköä tukku markkinoilta (pooli), ja vaikka niillä olisi teoriassa ollut mahdollisuus tehdä kahdenvälisiä sopimuksia sähköntuottajien kanssa, todellisuudessa sähköntuottajilla (pääasiassa vertikaalisesti integroituneita ryhmiä) ei ollut kannustimia tällaisten sopimusten tekemiseen.

<sup>(18)</sup> Ks. direktiivin 2003/54/EY liitteessä A olevat b ja c alakohta.



- (54) Jakelijat muistuttivat, että lainsäädäntökehykset, joissa sähkötoimittajat ja -jakelijat harjoittivat toimintaansa, poikkesivat selvästi toisistaan: jakelijoiden oli pakko ostaa säännellyn tariffin mukaiseen hintaan toimittamansa sähkö tietyllä tavalla (joko poolista tai erityisjärjestelmän tuottajilta), kun taas sähkötoimittajat saattoivat neuvotella hintansa vapaasti. Jakelijat eivät voineet kieltäytyä toimittamasta sähköä säännellyn järjestelmän asiakkaille eivätkä hankkia muita asiakkaita kuin säännellyt tariffit valitsevia. Jakelijat eivät voineet myöskään tarjota lisäpalveluja, kun taas sähkötoimittajat pystyivät määrittämään toimitusehtonsa vapaasti.
- (55) Jäljempänä olevaan taulukkoon on koottu lyhyesti vapailta markkinoilla toimivien sähkötoimittajien ja -jakelijoiden väliset erot sähkön vähittäismyynnissä <sup>(19)</sup>:

	Toimitusvelvollisuus	Mahdolliset markkinat	Energian osto
Sähkötoimittajat	Ei	Kaikki Espanjan käyttäjät	Mikä tahansa mekanismi
Jakelijat	Kyllä	Vain niiden verkkoon liitetyt käyttäjät	Poolin tai erityistuottajien järjestelmän kautta
	Tukkuostohinta	Myyntihinta	Voittomarginaali
Sähkötoimittajat	Vapaa	Vapaa	Myyntin marginaali
Jakelijat	Poolihinta tai säännelty erityisjärjestelmän hinta	Säännellyt tariffit	Ei voittomarginaalia

- (56) Jakelijat totesivat näin ollen, että erilaisen oikeudellisen ja tosiasiallisen asiayhteyden vuoksi vapailta markkinoilla toimivat sähkötoimittajat eivät kilpailleet jakelijoiden kanssa vaan pikemminkin markkinoilla viitehinnoiksi muodostuvien säänneltyjen tariffien kanssa.
- (57) Jakelijat esittivät, että sähkön toimittaminen tariffihintaan ei antanut niille minkäänlaista voittoa tai etua. Pelkästä jakelusta ja kaupalliseen hallinnointiin liittyvistä tehtävistä jakelijoille maksettavaan korvaukseen sisältyi voittomarginaali sijoitetun pääoman korvaamiseksi, mutta säännellyn tariffin mukaiseen hintaan tapahtuvasta sähkötoimituksesta jakelijoille maksettiin vain korvaus kustannuksista ilman voittomarginaalia. Erityisesti jakelijan hyväksytyt kustannukset perustuivat viiteajanjaksolla maksettuaan sähkön painotettuun keskihintaan. Tietyissä olosuhteissa nämä hyväksytyt kustannukset saattoivat jäädä jakelijalle aiheuttavia todellisia kokonaiskustannuksia pienemmiksi. Kun säännelty myyntitoiminta tuotti ylijäämää, kyseiset varat eivät jääneet jakelijoille, vaan ne ohjattiin selvitysmenettelyssä järjestelmän muiden yleisten kustannusten rahoittamiseen. Valtion hyväksymä määrä oli ostetun sähkön painotetun keskihinnan erotus kerrottuna kunkin jakelijan siirtämän sähkön määrällä, johon oli tehty vakiomääräiseen hävikkiin perustuvat oikaisu.
- (58) Jakelijat väittivät lisäksi, etteivät ne saaneet välitöntä tai välillistä taloudellista hyötyä siitä, että vapailta markkinoilta sähkönsä ostaneet asiakkaat vaihtoivat takaisin säänneltyjen markkinoiden puolelle, sillä niiden saama palkkio pelkästä jakelusta ja kaupalliseen hallinnointiin liittyvistä tehtävistä ei riippunut millään tavalla säännellyn tariffin mukaiseen hintaan sähkönsä hankkivien asiakkaiden tai myydyin energian määrästä.
- Ensinnäkin kuten edellä esitettiin, säännellyn tariffin mukaiseen hintaan tapahtuvasta sähkötoimituksesta korvattiin ainoastaan kustannukset.
- Toiseksi myöskään pelkästä jakelusta maksettava korvaus ei riippunut säännellyn tariffin mukaiseen hintaan sähkönsä ostavien asiakkaiden määrästä, sillä se perustui siirretyn energian määrään, johon sisältyi kaikki jakelijoiden verkossa siirtämä sähkö riippumatta siitä, myytiinkö sähkö säännellyn tariffin mukaisiin hinnoihin vai vapaiden markkinoiden hinnoihin.

<sup>(19)</sup> Lähde: 26 päivänä huhtikuuta 2007 päivätyt Iberdrolan huomautukset.

- Kolmanneksi myöskään kaupallisen hallinnoinnin tehtävistä maksettava korvaus ei riippunut niiden asiakkaiden määrästä, joille sähkö toimitettiin säännellyn tariffin mukaiseen hintaan, sillä lain mukaan maksut perustuvat tehtyjen sopimusten lukumäärään (sekä verkkotariffit että säännellyt tariffit) eivätkä ne näin ollen liittyneet niiden asiakkaiden määrään, joille sähköä toimitettiin säännellyn tariffin mukaiseen hintaan. Jakelijoiden oli joka tapauksessa hoidettava kaikkien asiakkaidensa pyynnöt, kuten liittymätyypin muutokset, sopimukset, verkkotariffien laskutus ja mittarinluku, sähköntoimituksen tyypistä riippumatta.
- (59) Jakelijat totesivat näin ollen, että niiden saamaa korvausta säännellyn tariffin mukaiseen hintaan tapahtuvasta sähköntoimituksesta olisi pidettävä pikemminkin korvauksena niistä määristä, jotka niiden oli lain mukaan pakko maksaa, tai korvauksena aiheutuneista tappioista ja vahingoista.
- (60) Iberdrola väittää erityisesti, että olisi oikeudellisesti ja taloudellisesti epäasianmukaista katsoa alijäämän johtuneen jakelijoista. Sähkön ostamisesta säänneltyjä markkinoita varten aiheutuvat kustannukset johtuivat sähköjärjestelmästä, eivät jakelijoista, jotka vain panivat lainsäädännön säännöksiä täytäntöön. Säänneltyyn hintaan tapahtuvasta myynnistä saatavat tulot eivät olleet missään vaiheessa jakelijoiden omaisuutta, vaan ne kuuluivat sähköjärjestelmälle, ja siksi järjestelmä pitäisi katsoa säänneltyyn hintaan kaupatun sähkön myyjäksi. Espanjan järjestelmän kaltaisessa tiukasti säännellyssä järjestelmässä olisi Iberdrolan mukaan kohtuutonta katsoa, että sääntelystä tai tulevien energiankustannusten arvioinnissa tapahtuvista virheistä aiheutunut taloudellinen epävakaus johtui jakelijoista.
- (61) Iberdrola toi myös esille, että jakelijat eivät pitäneet itsellään erityiseen käyttötarkoitukseen varatuksi maksuksi nimetystä lisämaksusta saatavia tuloja, jotka siirrettiin välittömästi CNE:n avaamalle talletustilille ja välitettiin alijäämän ennakkorahoittaneille sähköntuottajille.

#### ASTURIASIN ALUEHALLITUKSEN HUOMAUTUKSET

- (62) Asturiasin aluehallituksen huomautukset vastaavat jäljempänä esitettyjä Espanjan hallituksen huomautuksia, joihin tässä viitataan.

#### ESPANJAN HUOMAUTUKSET

- (63) Espanja väittää, ettei säänneltyjen tariffien järjestelmään liittynyt vuonna 2005 valtiontukea loppukäyttäjille eikä jakelijoille. Espanja katsoo erityisesti jakelijoiden osalta, että niiden saama korvaus on yhdenmukainen unionin tuomioistuimen asiassa Altmark antaman tuomion kanssa eikä näin ollen ole valtiontukea.

#### TUEN OLEMASSAOLO

VALTION TOIMEN JA ALIJÄÄMÄN VÄLILLÄ EI OLE SYY-YHTEYTTÄ EIKÄ ALIJÄÄMÄN VOIDA KATSOA JOHTUVAN VALTIOSTA

- (64) Espanja väittää, ettei alijäämä johtunut valtiosta, vaan se aiheutui ennalta-arvaamattomista ulkoisista olosuhteista eikä valtion tarkoituksellisesta aikomuksesta tukea tiettyä toimintaa.
- (65) Espanjan mukaan Euroopan unionin lainsäädäntö ei estänyt vuonna 2005 sähkön toimittamista valtion asettamaan säännellyn tariffin mukaiseen hintaan. Näin ollen valtion sääntelytoimenpide oli oikeudellisesti pätevä, sillä se oli kansallisen itsemääräämisoikeuden ilmaus. Yksi itsemääräämisoikeuteen kuuluvista valtaoikeuksista on tariffien määrittäminen niin, että odotetut kustannukset vastaavat odotettua kysyntää.
- (66) Jakelijat keräsivät varoja kokonaistariffien ja verkkotariffien kautta ja siirsivät sitten osan tuloista sitä varten varatuille tileille (vuotuisessa tariffiasetuksessa määritetyn prosenttiosuuden mukaisesti). Ne vähensivät jälkikäteen poolista ja erityisjärjestelmän tuottajilta ostamansa sähkön. Jos kokonaistariffeista ja verkkotariffeista saadut tulot eivät kattaneet säännelystä toiminnasta aiheutuvia kustannuksia, syntyi tariffialijäämä.
- (67) Espanja väittää, että vuoden 2005 alijäämä johtui sähkön tukkuhintoja koskevien hallituksen ennusteiden ja poolissa merkittyjen todellisten hintojen välisestä erosta. Vuoden 2005 poikkeuksellisen korkeat hinnat johtuivat ennalta-arvaamattomista syistä, jotka voidaan katsoa ylivoimaiseksi esteeksi (ks. johdanto-osan 26 kappale).

- (68) Koska väitetty tuki aiheutui siitä, että tukkuhinnat nousivat ennustetta korkeammalle, väitetyn edun ei voitu katsoa johtuvan lainsäädäntötoimesta. Vaikka oletettaisiin, että tällainen etu oli aiheutunut, se oli aiheutunut olosuhteista, jotka eivät liittyneet valtion aikomuksiin. Espanjan mukaan ylivoimaisen esteen olemassaolo rikkoo syy-yhteyden tariffien tason asettamisesta tehdyn hallinnollisen päätöksen ja valtioneuvoston katsotun kilpailuedun välillä. Vaikka oletettaisiin, että syy-yhteyden objektiivinen edellytys täyttyy, tarkoituksellisuutta koskeva subjektiivinen edellytys ei täyty valtion osalta.

## EI VALTION VAROJA

- (69) Espanjan mukaan tarifeihin ei liittynyt julkisia varoja. Ensinnäkin Espanja väitti tässä yhteydessä, ettei lisämaksu ollut varsinainen veroluonteisiin maksuihin liittyvässä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettu maksu, koska sitä ei kerännyt valtio eikä se ollut veroluonteinen. Espanjan mukaan lisämaksu on erotamaton osa tariffia ja luonteeltaan sen kaltainen. Tariffi on siis yksityisoikeudellinen hinta.
- (70) Toiseksi valtio ei kerännyt varoja eikä varoja maksettu valtion nimeämään rahastoon. Jakelijat keräsivät tariffit, ei valtio, joten kyseessä olivat yksityisoikeudelliset hinnat, joilla varmistettiin kohtuullinen korvaus toimijoille (LSE:ssä säädetyn mukaisesti). Tariffit eivät olleet veroja eivätkä julkisoikeudellisia hintoja. Valtio ei korvannut mitään, sillä korvaukset syntyivät järjestelmässä sääntelemättömään toimintaan liittyvien markkinavoimien ja valtion asettaman säänneltyyn toimintaan liittyvän verkkomaksun vaikutuksesta. Tällaisesta järjestelmästä ei aiheudu lisäkustannuksia valtiolle, joten asiassa Neptune annetun tuomion<sup>(20)</sup> mukaisesti siihen ei liity valtion varoja. Varat eivät myöskään tulleet missään vaiheessa valtion haltuun, niitä ei mainittu talousarviolainsäädännössä, tilintarkastustuomioistuin ei tarkastanut niitä eikä niitä voitu periä takaisin velallisilta hallinnollisten takaisinperintämenettelyjen kautta. Sähköjärjestelmään liittyviin velkoihin ei sovellettu valtion omistamiin velkoihin sovellettavaa korkoa.
- (71) Espanja väittää, että Espanjan sääntelyviranomaisen CNE käsitteli näitä varoja pelkkänä tilittävänä välikätenä. Espanjan viranomaiset toivat esille, että komissio oli todennut jo vuonna 2001 tehdyssä hukkakustannuksia Espanjassa koskevassa päätöksessään (SA NN 49/99), että varojen siirto CNE:n kautta oli luonteeltaan olennaisesti tilittävänä välikätenä toimimista. CNE:n nimissä olevalle tilille siirretyistä varoista ei tullut missään vaiheessa CNE:n omaisuutta, vaan ne maksettiin välittömästi edunsaajille sellaisen ennalta määrätyn määrän mukaisesti, jota CNE ei pystynyt millään tavalla muuttamaan. Tämän perusteella komissio tuli siihen tulokseen, ettei se pystynyt määrittämään, olivatko hukkakustannuksia koskevan järjestelmän yhteydessä asetetusta maksusta saatavat tulot valtion varoja.
- (72) Kolmanneksi Espanja kiisti komission päätelmän, jonka mukaan jakelijoiden säännelty myynti rahoitettiin Espanjan kaikkien sähkön loppukäyttäjien maksettavaksi tulevan erityisen veron avulla. Espanjan mukaan jakelijat eivät saaneet valtiolta rahoitusta, vaan kohtuullisen ja tasapuolisen korvauksen pakollisen lakimääräisen tehtävänsä suorittamisesta.
- (73) Lisäksi myydessään sähköä säännellyn tariffin mukaiseen hintaan ja ostaessaan sitä poolissa tuottajilta jakelijat synnyttivät alijäämän (joka katettiin kuninkaan asetuksella 5/2005 perustetun ennakkorahoitusmekanismin avulla), mutta jakelijoiden sijaan tarifiin lisäystä lisämaksusta saatavat tulot menivät sähkötuottajille.

## EI ETUA

- (74) Espanja on eri mieltä komission alustavasta päätelmästä, jonka mukaan säännellyistä tarifeista aiheutui taloudellista etua jakelijoille.
- (75) Espanja kiistää jakelijoiden osalta komission päätelmän, jonka mukaan tariffijärjestelmällä taattiin vähimmäisvoittomarginaali jakelijoille. Espanja ilmoitti, että jakelijoiden toteuttama sähkötoimitus säännellyn tariffin mukaiseen hintaan oli perusteltua yleistä taloudellista etua koskevan palvelun takaamiseksi ja että säännelystä toiminnasta maksettava korvaus oli tarkoitettu yksinomaan kattamaan tähän toimintaan liittyvien velvollisuuksien hoitamisesta aiheutuvat kustannukset.

<sup>(20)</sup> Yhdistetyt asiat C-72/91 ja C-73/91, tuomion 21 kohta: "Kyseisellä järjestelmällä ei — sen tarkoituksen tai yleisen rakenteen osalta — pyritä luomaan etua, josta aiheutuu valtiolle tai edellä mainituille elimille lisäkustannuksia".

## EI VAIKUTUSTA JÄSENVALTIOIDEN VÄLISEEN KILPAILUUN EIKÄ KAUPPAAN

- (76) Espanjan viranomaisten mukaan säännellyn tariffin mukaiseen hintaan tapahtuvaa sähköntoimitusta koskevilla säännöksillä ei rajoitettu sähköntoimittajien sijoittautumisen vapautta eikä espanjalaisia sähköntoimittajia kohdeltu suotuisammin muiden jäsenvaltioiden sähköntoimittajiin verrattuna.
- (77) Vuonna 2005 Pyreneiden niemimaalla oli niin alhainen yhteenliittämiskapasiteetti, ettei todellisia energian sisämarkkinoita ollut. Espanjan viranomaiset asettuivat sille kannalle, että Espanjan eristyneisyyden vuoksi olisi kohtuutonta todeta, kuten komissio tekee, että tariffilla olisi ollut vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun ja kauppaan.
- (78) Espanjan viranomaiset väittävät, ettei sähköä viety Espanjan ulkopuolelle eivätkä Espanjassa toimivat jakelijat voineet myydä Espanjassa tuotettua energiaa valtion alueen ulkopuolelle. Toisaalta millä tahansa vaatimukset täyttävällä yhtiöllä oli mahdollisuus ryhtyä harjoittamaan sähkönjakelutoimintaa yhdenvertaisin edellytyksin espanjalaisen yritysten kanssa samaa oikeudellista ja taloudellista kohtelua nauttien.
- (79) Sitä vastoin sähköntoimittajat harjoittivat Espanjan näkemyksen mukaan vapaata sääntelemätöntä toimintaa. Ne kantoivat siihen liittyvät riskit ja saivat siitä koituvat edut. Riskien ottaminen tarkoitti sen hyväksymistä, että joissakin ennalta-arvaamattomissa olosuhteissa niiden vähittäismyyntitoiminta ei välttämättä ollut kannattavaa. Kannattavuus kuitenkin palasi heti, kun se olisi tariffien puolesta mahdollista tai kun poikkeukselliset olosuhteet lakkaisivat.

## ASIAN TARKASTELU ASIASSA ALTMARK ANNETUN TUOMION PERUSTEELLA

- (80) Espanjan mukaan vuoden 2005 säännellyt tariffit eivät olleet unionin oikeuden vastaisia, koska määräaika markkinoiden avaamiseksi kaikille kuluttajille, myös kotitalouksille, oli 1 päivänä heinäkuuta 2007.
- (81) Espanjan mukaan jakelijoille säännellyn tariffin mukaiseen hintaan tapahtuvasta sähköntoimituksesta aiheutuvien kustannusten kattaminen täytti asiassa Altmarm annetun tuomion neljä edellytystä, eikä kyseinen toimenpide siksi kuulunut valtiontuen soveltamisalaan.
- (82) Ensinnäkin sähköntoimitus on yleistä taloudellista etua koskeva palvelu ja valtion on tultava väliin, jotta estetään yhden ainoan verkoston olemassaolosta johtuva määräävän markkina-aseman väärinkäyttö (luonnollinen monopoli). Näin ollen yritykset, jotka harjoittavat säänneltyä toimintaa, hoitavat julkisen palvelun velvoitteita.
- (83) Toiseksi tariffien asettamisen parametrit määritettiin objektiivisella ja läpinäkyvällä tavalla. Säännelystä toiminnasta maksettava korvaus oli objektiivinen ja läpinäkyvä. Myös muut Euroopan unionin yritykset pystyivät tulemaan jakelumarkkinoille.
- (84) Kolmanneksi säännellyn toiminnan maksut kattoivat vain julkisen palvelun velvoitteen hoitamisesta aiheutuvat kustannukset. Jakelijat pystyivät saamaan korvauksen vain säänneltyyn toimintaan liittyvistä kustannuksista.
- (85) Neljänneksi tariffien määrittämisessä sovellettava monimutkainen lainsäädäntökehys ja selvitysmenettely osoittavat, että tariffijärjestelmä perustui perinpohjaiseen järjestelmän kustannusten ja tulojen analysointiin sekä sähkön kysynnän analysointiin.
- (86) Tällä perusteella Espanja toteaa, ettei tariffijärjestelmä ollut valtiontukea, koska se oli asiassa Altmarm annetun tuomion mukainen.

## ARVIOINTI TOIMENPITEESTÄ

- (87) Tämän päätöksen soveltamisala koskee ainoastaan jakelijoiden säännellyn tariffin mukaiseen hintaan harjoittamaa sähköntoimitusta suurille ja keskisuurille yrityksille, eikä se kata muuta jakelijoiden harjoittamaa ja pelkkään jakeluun kuuluvaa toimintaa. Viimeksi mainittu toiminta on sekä oikeudellisesti että taloudellisesti kokonaan erillistä säännellyn tariffin mukaiseen hintaan tapahtuvasta sähkönmyynnistä ja jää joka tapauksessa menettelyn aloittamista koskevan päätöksen soveltamisalan ulkopuolelle, mikä herättää epäilyksen ainoastaan jakelijoille väitetystä aiheutuvan edun soveltamisesta sisämarkkinoille, kun väitetty etu johtuu säänneltyjen tariffien mataluudesta ja vuonna 2005 syntyneen alijäämän korvaamiseksi ja rahoittamiseksi toteutetuista toimenpiteistä.

## SEUT-SOPIMUKSEN 107 ARTIKLAN 1 KOHDAN MUKAINEN VALTIONTUKI

- (88) Toimenpide katsotaan SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi, jos kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät: a) toimenpiteestä aiheutuu taloudellista etua edunsaajalle, b) toimenpide on valtion myöntämää tai valtion varoista myönnettyä, c) toimenpide on valikoiva ja d) toimenpiteellä on vaikutusta unionin sisäiseen kauppaan ja se voi vääristää kilpailua unionin sisällä. Koska kaikkien näiden edellytysten on täyttyttävä kumulatiivisesti, komissio rajoittaa arviointinsa koskemaan edunsaajille aiheutuvan taloudellisen edun olemassaoloa.

**Taloudellisen edun olemassaolo**

- (89) Yrityksiä suositaan SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla, jos niille aiheutuu sellaista taloudellista etua, jota ne eivät muussa tapauksessa saisi kyseisissä markkinaolosuhteissa. Tässä yhteydessä Euroopan unionin tuomioistuimien on todennut, että yksittäisissä tapauksissa jäsenvaltioiden määräämien velvoitteiden hoitamiseksi tarjottavista palveluista perittävät maksut, jotka eivät ylitä vuosittaisia kattamatta jääneitä kustannuksia ja jotka on tarkoitettu varmistamaan, etteivät asianomaiset yritykset tee tappiota, eivät ole SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea vaan pikemminkin asianomaisten yritysten suorittamista palveluista maksettava korvaus <sup>(21)</sup>.
- (90) Sähköalalla komissiokaan ei ole katsonut SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan ja 3 kohdan c alakohdan soveltamiseen liittyvässä laajassa päätöskäytännössään, joka koskee jakelijoille asetettua velvollisuutta ostaa sähköä tietyistä energialähteistä markkinahintaa korkeampaan hintaan, että hankintakustannusten ja markkinahintojen välisen eron kattava korvaus olisi jakelijoiden hyväksi aiheutuvaa taloudellista etua. Kyseisissä tapauksissa asianomaiset toimijat toimivat lainsäädännössä asetettujen velvoitteiden mukaisesti pelkkinä välikäsinä sähköjärjestelmässä ja niille korvattiin kustannukset, eikä näistä korvauksista katsottu aiheutuvan taloudellista etua, vaikka lainsäädännössä olisi otaksuttavasti voitu vain asettaa ostovelvollisuus ilman kustannusten korvaamista.
- (91) Etenkin kun on kyse sähkön toimittamisesta säännellyn tariffin mukaiseen hintaan, sama pätee korvaukseen, jolla on tarkoitus rahoittaa vaatimukset täyttävien kuluttajien vaatimiin säännelyihin tariffeihin perustuvien tulojen ja tukkusähkön hankintakustannusten välinen erotus <sup>(22)</sup>. Sähköalalla toimivien jakelijoiden sähkön hankintakustannusten korvaaminen ei merkitse näin ollen välttämättä SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua taloudellista etua. Säänneltyyn hintaan tapahtuvasta sähköntoimituksesta aiheutuvien kustannusten väitetyä korvaamista Espanjan jakelijoille on tarkasteltava näiden ennakkopäätelmien pohjalta.
- (92) Muodollisen tutkinnan aloittamisesta tehdyssä komission päätöksessä esitettiin alustava päätelmä, jonka mukaan Espanjan jakelijoille aiheutui markkinaolosuhteet ylittävää taloudellista etua kahdella perusteella. Ensinnäkin jakelijat saivat väitetyä taatun voittomarginaalin säänneltyyn hintaan tapahtuvasta sähköntoimituksesta. Toiseksi tariffin väitettiin lisäävän jakelijoiden tuloja kannustamalla käyttäjiä vaihtamaan jakelijoiden hoitamille säännellyille markkinoille. Nämä kaksi perustetta voidaan sisällyttää yhteen väitteeseen, jonka mukaan jakelijoiden voitto kasvoi suhteessa säännellyn tariffin mukaiseen hintaan tapahtuvaan sähköntoimitukseen vuonna 2005.
- (93) Espanjan sähköjärjestelmästä saatu kuvaus ja menettelyn aikana toimitetut tiedot, jotka on otettu huomioon johdanto-osan 16, 19, 20, 57 ja 58 kappaleessa, eivät tue tätä väitettä. Kun jakelijoiden pelkästä jakelusta vuonna 2005 saamaan korvaukseen sisältyi voittomarginaali, säänneltyyn hintaan tapahtuvasta sähköntoimituksesta korvattiin jakelijoille ainoastaan kustannukset ilman minkäänlaista voittomarginaalia. Vastaavasti pelkästä jakelutoiminnasta jakelijoille maksettu korvaus ei riippunut säännellyn tariffin mukaiseen hintaan sähkönsä ostavien asiakkaiden määrästä eikä säännellyn tariffin mukaiseen hintaan myydyn sähkön määrästä, joten niiden tulot eivät olisi kasvaneet, vaikka ne olisivat toimittaneet sähköä säännellyn tariffin mukaiseen hintaan useammille asiakkaille.
- (94) Tästä seuraa, että menettelyn aikana kerätyt tiedot eivät tue väitettä, jonka mukaan säänneltyyn hintaan tapahtuva sähköntoimitus kasvatti Espanjan jakelijoiden saamaa voittoa vuonna 2005, koska niiden voittomarginaali oli taattu.
- (95) Mitä tulee kysymykseen siitä, aiheutuiko toimituskustannusten hyväksymisestä ja korvaamisesta jakelijoille sellaista taloudellista etua, jota ne eivät olisi muutoin markkinaolosuhteissa saaneet, on painotettava, että viidelle kuninkaan asetuksen 5/2005 24 §:ssä nimetyille yritykselle, jotka olivat Iberdrola, SA; Unión Eléctrica Fenosa, SA;

<sup>(21)</sup> Asiassa C-240/83, Procureur de la République v. Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU), 7.2.1985 annettu tuomio, Kok. 1985, s. 531, erityisesti s. 543–544 ja 18 kohta.

<sup>(22)</sup> Komission päätös, annettu 12 päivänä kesäkuuta 2012, valtiontuesta SA.21918 (C 17/07) (ex NN 17/07), jonka Ranska on pannut täytäntöön — Säännellyt sähkötariffit Ranskassa. EUVL C 398, 22.12.2012, s. 10, erityisesti johdanto-osan 30–37 kappale ja 134–137 kappale.

Hidroeléctrica del Cantábrico, SA; Endesa, SA ja Elcogás, SA, myönnettyjen maksunperintäoikeuksien muodossa tapahtuva kustannusten korvaaminen ei ollut jakelutoiminnasta maksettava korvaus. Johdanto-osan 29 ja 30 kappaleen mukaan kyseiset yritykset oli nimetty hukkakustannuksista maksettavien korvausten saamista koskevan oikeutensa perusteella siitä riippumatta, että Elcogás, SA, jolla ei ollut yhtään tytäryhtiötä, ei toiminut jakelualalla vuonna 2005 (eikä sitä myöhemmin vuosina). Yritysten nimittämisessä oli mahdollisesti otettu huomioon niiden sähköntuotantoon liittyvä toiminta, muttei säännellyn tariffin mukaiseen hintaan tapahtuvaa jakelua.

- (96) Vaikka oletetaan, että maksunperintäoikeudet, jotka vastaavat edellä mainittujen viiden yrityksen velvollisuutta ennakkorahoittaa sähköjärjestelmässä vuonna 2005 syntynyt alijäämä, voitaisiin katsoa säännellyn tariffin mukaiseen hintaan tapahtuvan sähkönjakelun alalla toimiville neljälle yritykselle jakelusta maksettavaksi korvaukseksi, olisi otettava huomioon ne tosiasialliset olosuhteet, joiden mukaan jakelijoilla oli velvollisuus harjoittaa tätä täysin säänneltyä toimintaa. Kuten edellä johdanto-osan 54–55 kappaleessa kuvattiin, jakelijat eivät voineet tehdä voittoa eivätkä tappiota eivätkä valita, miten sähkönsä hankkivat tai ketä ottavat asiakkaakseen, eivätkä päättää myyntihintaansa tai tarjota lisäpalveluja, joista olisi saatu voittoa. Säännellyn tariffin mukaiseen hintaan tapahtuvan sähköntoimituksen harjoittaminen ei ollut suoraan eikä välillisesti jakelijoiden eikä niiden vertikaalisesti integroituneiden ryhmien, joihin jakelijat kuuluivat, taloudellisen edun mukaista. Vertikaalisesti integroituneen ryhmän edun mukaista olisi pikemminkin ollut tarjota loppukäyttäjille palvelua vapailla markkinoilla sovellettavin ehdoin, sillä sen sähköntoimitusosasto olisi tehnyt voittoa tällaisesta myynnistä, toisin kuin siinä tapauksessa, että ryhmän jakelija toimittaa käyttäjille sähköä säännellyn tariffin mukaiseen hintaan.
- (97) Vapailla markkinoilla sovellettavin ehdoin tapahtuvaan sähkötoimitukseen verrattaessa ei siis ole otettu huomioon vapailla markkinoilla toimivien sähkötoimittajien ja säännellyn tariffin mukaiseen hintaan sähköä toimittavien jakelijoiden erilaista oikeudellista ja tosiasiallista asemaa. Vaikka valtio voi lähtökohtaisesti määrätä sähköjärjestelmän jakelijoiden osto- ja myyntihinnoista sekä muista kaupankäynnin edellytyksistä, tämä ei kuitenkaan merkitse, että jakelijoille aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta aiheutuisi niille sellaista taloudellista etua, jota ne eivät olisi muutoin saaneet markkinaolosuhteissa. Tariffin sääntely, johon liittyy lisäksi toimitusvelvollisuus, ei nimittäin jätä vapautta päättää toimituksen tärkeimmistä muuttujista, kuten hinnoista ja tuotoksesta. Jakelijat voisivat veloittaa paljon korkeamman, kustannukset kattavan tariffin loppuasiakkailta myös muissa olosuhteissa kuin kuvitteellisissa markkinaolosuhteissa eli kun tällaisia perusmuuttujia koskevia sääntelyrajoituksia ei ole. Vieläkin tärkeämpää on se, että Espanjan sähköjärjestelmässä vuonna 2005 — kuten jokaisessa sähköjärjestelmässä — jakelija tai paljon energiaa kuluttaville käyttäjille tarkoitetun suurjännitiverkon operaattori on pelkkä välikäsi, joka liittyy käyttäjän fyysisesti verkkoon, mikä on välttämätön edellytys sähkötoimitukselle. Koska Espanjassa ei ollut vaihtoehtoista jakeluverkkoa vuonna 2005, kyseiset jakelijat nimitettiin toimimaan ja toimittamaan sähköä sekä vapailla että säännellyillä markkinoilla. Jakelijat ovat välttämättömiä, koska ne tekevät sähköntoimituksesta mahdollista erityisistä sääntelyyn liittyvistä järjestelyistä tai käytännöistä huolimatta tai huolimatta siitä, perustuvatko sähköntoimitukseen sovellettavat kilpailuedellytykset markkinamekanismeihin vain sääntelyyn.
- (98) Espanjassa vuonna 2005 käytössä olleen kaltaisen säännellyn tariffijärjestelmän tavanomaisessa toiminnassa järjestelmän kokonaistileillä yhtenä vuonna syntyvä alijäämä saadaan yleensä katettua seuraavana vuonna korkeampien tariffien ja/tai loppukäyttäjiltä perittävien verkkomaksujen avulla, kun taas kustannusten vähentyminen saattaa johtaa ylijäämään, jonka ansiosta tariffeja tai maksuja voidaan myöhemmin laskea. Tiettyjä tuloja ei kuitenkaan varata kustannusten kattamiseen, joten tulojen ja/tai kustannusten kasvaminen tai vähentyminen ei välttämättä johda vastaavasti alijäämään tai ylijäämään, mistä olisi hyötyä jakelijoille. Esimerkiksi kuten johdanto-osan 27 kappaleessa olevassa kaaviossa 1 osoitetaan, vaikka säänneltyihin tariffeihin sisältyvät energianhinnat olivat yleisesti tukkuarvojen hintoja matalampia useimpina kuukausina vuonna 2005, tilanne oli päinvastainen aikavälillä marraskuusta 2006 joulukuuhun 2007, ilman että tämä olisi näkynyt säänneltyyn hintaan tapahtuvasta jakelijoiden sähköntoimituksesta saatavan voiton kasvuna. Tämä on johdonmukaista järjestelmän sääntelyraken-teen kanssa. Jakelijat eivät vastaa järjestelmän kustannusten ja tulojen välisestä epätasapainosta aiheutuvista kustannuksista kokonaan eivätkä osittain eivätkä ne tee milloinkaan voittoa tästä toiminnasta. Säänneltyyn hintaan tapahtuvasta sähkön myynnistä mahdollisesti saatavalla ylijäämällä katetaan järjestelmän muita kustannuksia.
- (99) Jakelijat toimivat sähköjärjestelmän rahoituksen välittäjinä siten, että ne keskittivät kaikki rahavirrat — sekä saapuvat (säännellyt tulot tariffeista ja verkkomaksuista) että lähtevät (kaikki järjestelmän yleiset kustannukset). Kuten johdanto-osan 19, 20 ja 28 kappaleessa todetaan, sähköjärjestelmän säänneltyihin tuloihin ja kustannuksiin sisältyi vuonna 2005 paljon erilaisia markkinoihin ja käytäntöihin perustuvia säänneltyjä kustannuksia, kuten sähkön hankinnasta aiheutuvat kustannukset (myös uusiutuvista energialähteistä hankittaessa), sähköntuotannosta Espanjan saarilla aiheutuvat lisäkustannukset ja siirto- ja jakelukustannukset, ilman että tiettyjä tuloja olisi varattu tiettyjen kustannusten kattamiseen. Säännellyistä tuloista ei tullut missään vaiheessa jakelijoiden omaisuutta, lukuun ottamatta pelkästä jakelusta maksettavaa korvausta, jonka jakelijat pitivät itsellään vähennettyään kaikki muut järjestelmän kustannukset.

- (100) Tilien alijäämä, esimerkiksi vuoden 2005 kaltainen alijäämä, näkyisi siis taustalla olevista syistä riippumatta jakelijoiden tileillä ilman, että jakelijoilla olisi lainkaan liikkumavaraa päättää joko säänneltyjen tulojen ja kustannusten tasosta tai tiettyjen kustannusten rahoittamisesta tietyillä tuloilla. Kuten johdanto-osan 28 kappaleessa mainituista luvuista käy selvästi ilmi, sähköjärjestelmän siirto- ja jakelukustannukset olivat 4 410 miljoonaa euroa vuonna 2005, mikä vastasi samojen kustannusten suuruutta vuosina 2004 ja 2006. Jakelijoiden kustannuksilla ei siis ollut mitään vaikutusta alijäämän suuruuteen vuonna 2005.
- (101) Näin ollen vuoden 2005 alijäämän katsominen jakelijoiden tappioiksi ei vaikuta perustellulta, koska alijäämä ei johdu jakelijoiden toteuttamista toimista vaan pikemminkin säännöksistä, joissa säädettiin loppukäyttäjien oikeudesta saada sähköä säännelty tariffin mukaiseen hintaan, sekä jossain määrin sääntelyyn ja käytäntöihin liittyvistä valinnoista, joilla pyrittiin esimerkiksi tukemaan sähköntuotantoa uusiutuvista lähteistä ja yhteistuotantoa. Sähköjärjestelmän tilien alijäämän rahoittaminen johdanto-osan 29–32 kappaleessa kuvatulla mekanismilla ei siis merkitse jakelijoiden tiettyjen tappioiden kattamista vaan pikemmin järjestelmän kokonaistappioiden kattamista. Jos vuonna 2005 syntynyttä 3 811 miljoonan euron alijäämää ei olisi korvattu eivätkä viisi suurta sähkölaitosta olisi antaneet siihen ennakkorahoitusta, järjestelmän siirto- ja jakelukustannuksia ei olisi pystytty rahoittamaan kaikkien käyttäjien hyväksi säännellyillä eikä vapailla markkinoilla.
- (102) Muodollisessa tutkinnassa ei todeta mitään muita jakelijoille aiheutuneeseen etuun liittyviä näkökohtia. Jakelijat välittivät matalista säännellyistä tariffeista saatavan hyödyn kokonaisuutena loppukäyttäjille, eivät tehneet voittoa myynnistä eivätkä käyttäneet hyväkseen käyttäjien palaamista säännellyille markkinoille. Tästä seuraa, että taloudelliselta kannalta katsottuna Espanjan jakelijoiden asema oli täysin verrattavissa järjestelmän välittäjän asemaan. Tältä osin niiden kustannusten korvaaminen, joita aiheutui Espanjan sähköjärjestelmässä vuonna 2005 sähköntoimittamisesta säännelty tariffin mukaiseen hintaan, ei lähtökohtaisesti eroa sähköntoimittamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta, jota komissio ei ole pitänyt SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena tietyistä lähteistä peräisin olevan energian (johdanto-osan 90 kappale) eikä säännelty tariffin mukaiseen hintaan tapahtuvaa toimitusta varten hankitun tukkusähköntoimittamisen (johdanto-osan 91 kappale) yhteydessä.
- (103) Vaikka menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä ei oteta Céntrican väitteitä huomioon käsiteltäessä vertikaalisesti integroituneita laitoksia, joihin jakelijat kuuluvat sekä kirjanpitoon että osittaisen oikeudellisen eriyttämisen osalta, komissio on arvioinut, onko tällaisille laitoksille saattanut aiheutua välillistä etua, joka voitaisiin katsoa valtiontueksi. Céntrica väitti, että vapailla markkinoilla sähköntoimittajien vähittäismyyntiä (toimitusosaston kautta) harjoittavat integroituneet laitokset pystyivät välttämään tappiot kannustamalla käyttäjiä siirtymään jakeluosastonsa asiakkaiksi. Se väitti myös, että integroituneeseen laitokseen kuuluvalla sähköntoimittajalla oli kannustin pitää tukkuhinnat korkeina, koska (säännelty tariffin mukaiseen hintaan sähköä myyvän) integroituneen laitoksen jakeluosasto oli suojassa tappioilta.
- (104) Komissio ei ole pystynyt osoittamaan, että taloudellista etua aiheutuisi sähköntoimittajien valitessa sähköntoimittajien sijaan. Taloudelliselta kannalta tästä mahdollisuudesta ei syntynyt voittoa, vaan se auttoi pelkäämään välttämään neljän vertikaalisesti integroituneen ryhmän, Iberdrola, S.A:n; Unión Eléctrica Fenosa, S.A:n; Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A:n ja Endesa, S.A:n, toimitusosastojen tappiot. Elcogás toimi sen sijaan ainoastaan sähköntoimittajien alalla. Tätä ei voida kuitenkaan pitää neljälle muulle asianomaiselle yritykselle aiheutuvana etuna, sillä toimitusosastot olisivat voineet välttää nämä tappiot joka tapauksessa yksinkertaisesti irtisanomalla sähköntoimittajien kanssa. Toimitusosastoille ei siis aiheutunut järjestelmästä etua, vaan haittaa: ne menettivät sen vuoksi asiakkaita. Järjestelmä oli taloudellisesti neutraali myös jakelijoiden kannalta (edellä esitetystä syistä). Sähköntoimittajat puolestaan olisivat myyneet sähkönsä joka tapauksessa tukkuhinnalla.
- (105) Sähköntoimittajien väitetystä kannustimesta säilyttää tukkuhinnat korkealla on syytä huomauttaa, että vaikka Espanjan viranomaisten luoma markkinaympäristö saattoi kenties luoda sähköntoimittajille kannustimen nostaa hintoja, tariffit eivät itsessään johtaneet korkeampiin tukkuhintoihin. Hintojen tosiasiallinen korottaminen olisi edellyttänyt sähköntoimittajilta monimutkaisia strategioita ja kilpailunvastaista käyttäytymistä. Välitöntä ja selvästi havaittavaa suoraa syy-yhteyttä ei ole osoitettu tariffin ja mahdollisen tukkuhintojen keinotekoisesti korottamisen välillä, vaan se on vain todistamatta oleva teoreettinen hypoteesi.

- (106) Komissio on myös ottanut huomioon sen mahdollisuuden, että järjestelmästä on saattanut aiheutua etua vakiintuneille ryhmille, kun kilpailijoiden pakottaminen ulos sähkömarkkinoilta kasvatti ja muokkasi uudelleen kyseisten ryhmien markkinaosuutta siten, että se vastasi suurin piirtein kunkin neljän vertikaalisesti integroituneen ryhmän jakeluverkon kokoa. Tätäkään hypoteettista etua ei voitu osoittaa seuraavista syistä:
- Ensinnäkään asiakkaiden ei ollut aina mahdollista siirtyä saman ryhmän sisällä. Endesan toimitusosaston asiakkaat, joiden alueella paikallinen toimittaja oli Iberdrola, eivät voineet siirtyä Endesan jakeluosaston asiakkaiksi, vaan ainoastaan Iberdrolan asiakkaiksi. Lisäksi tällainen vaihto säännellyiltä markkinoilta aiheutti nettokustannuksen integroituneille laitoksille, sillä se synnytti alijäämän, joka niiden oli rahoitettava epäedullisin ehdoin.
  - Toiseksi ryhmät eivät saaneet voittoa jakelijoiden harjoittamasta myynnistä. Näin ollen suuremmasta markkinaosuudesta aiheutunut mahdollinen hyöty ei voinut tuoda voittoa vuonna 2005 (jota tutkimus koskee), vaan vasta myöhempinä vuosina, kun vapaat markkinat olivat jälleen elinkelpoiset. Tällaisen edun toteutuminen edellyttää, että ryhmän jakelijan asiakkaiden pitäisi siirtyä takaisin ryhmän toimitusosaston asiakkaiksi. Sähkötoimittajan vaihtamista harkitseva asiakas voisi kuitenkin valita tuolloin kaikista Espanjan markkinoilla toimivista sähkötoimittajista. Komissio ei siis ole osoittanut, että konkreettista etua aiheutuisi pelkästään ryhmien suuremmasta markkinaosuudesta tutkimuksen kattamalla jaksolla.
  - Integroituneille ryhmille aiheutui päinvastoin konkreettinen haitta: velvollisuus rahoittaa alijäämä ehdoin, joista ei saanut korvausta, sillä maksunperintäoikeuksista saatava korkotuotto oli asianmukaista markkinakorkoa pienempi, jolloin maksunperintäoikeuksien arvopaperistaminen toteutettiin otaksuttavasti pienempää korvausta vastaan kuin mitä markkinakorkoa soveltamalla olisi voitu tehdä.
- (107) Edellä esitetyn perusteella komissio on todennut, että yrityskäyttäjille toimittamisen osalta Espanjassa vuonna 2005 täytäntöönpannusta sääntelyjärjestelmästä ei aiheutunut välitöntä eikä välillistä taloudellista etua jakelijoille eikä niille integroituneille ryhmille, joihin jakelijat kuuluivat.
- (108) Céntrica väitti, että järjestelmä oli syrjivä jakelijoiden ja vapailla markkinoilla toimivien sähkötoimittajien välillä, minkä osalta komissio tuo esiin, että syrjintää voi tapahtua silloin, kun kahta tosiasiallisesti ja oikeudellisesti samassa asemassa olevaa henkilöä kohdellaan eri tavoin, tai päinvastaisessa tilanteessa, kun samaa kohtelua annetaan henkilöille, jotka olivat tosiasiallisesti ja oikeudellisesti eri asemassa.
- (109) Ensinnäkin väite on selvästi perusteeton Elcogás, S.A:n kohdalla, koska sille annettiin maksunperintäoikeudet, vaikka se ei toiminut jakelualalla. Toiseksi ei ole osoitettu, että neljä muuta nimettyä yhtiötä, Iberdrola, SA; Unión Eléctrica Fenosa, SA; Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A ja Endesa, SA, saivat korvauksen toiminnastaan sähköä säänneltyyn hintaan toimittavina jakelijoina, kuten edellä johdanto-osan 30 kappaleessa on jo todettu. Kolmanneksi jakelijat ja vapailla markkinoilla toimivat sähkötoimittajat eivät missään tapauksessa olleet Espanjan sähköjärjestelmässä samassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa asemassa. Velvollisuus toimittaa sähköä säännellyn tariffin mukaiseen hintaan täytettiin lainsäädännössä asetettuja rajoituksia noudattaen. Jakelijat siis toimivat pelkästään rahoituksen ja sähkötoimituksen välittäjinä, jotka panivat lainsäädännön säännöksiä täytäntöön. Sähkötoimitus vapailla markkinoilla sovellettavin ehdoin oli puolestaan täysin vapautettua toimintaa. Näin ollen Céntrican väitteen mukaista erilaista kohtelua ei voida katsoa syrjinnäksi huolimatta siitä seikasta, että säänneltyjen tariffien taso on voinut häiritä vapautumisprosessia. Tämä ei kuitenkaan ollut seurausta siitä, että jakelijoille olisi myönnetty sääntöjenvastaista valtiontukea.

#### PÄÄTELMÄ

- (110) Komission menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä ilmaiset epäilykset hälvenivät muodollisen tutkinnan aikana. Komissio on vakuuttunut siitä, että Espanjan maksamat korvaukset kustannuksista, joita sähkönjakelijoille aiheutui säännellyn tariffin mukaiseen hintaan tapahtuneesta sähkön toimittamisesta keskisuurille ja suurille yrityksille, eivät antaneet jakelijoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua taloudellista etua.
- (111) Koska SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa määrätyt perusteet ovat kumulatiivisia, muiden perusteiden täyttymistä ei ole tarpeen tutkia. Komissio toteaa näin ollen, ettei toimenpide ole sähkönjakelijoiden hyväksi annettua valtiontukea. Tämä päätelmä koskee kantelussa tarkoitettua tilannetta ja aikaväliä, eikä se vaikuta mitenkään komission mahdollisuuteen tutkia Espanjan vuoden 2005 jälkeen toteuttamia toimenpiteitä,



ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

*1 artikla*

Niiden kustannusten korvaaminen, joita aiheutui jakelijoiden harjoittamasta säännellyn tariffin mukaiseen hintaan tapahtuvasta sähköntoimituksesta keskisuurille ja suurille yrityksille vuoden 2005 aikana, Espanjan kuningaskunnan antamalla kuninkaan asetuksella 5/2005 säädettyjen, Iberdrola, S.A:lle; Unión Eléctrica Fenosa, S.A:lle; Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A:lle; Endesa, S.A:lle ja Elcogás, S.A:lle myönnettyjen maksunperintäoikeuksien muodossa ei ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

*2 artikla*

Tämä päätös on osoitettu Espanjan kuningaskunnalle.

Tehty Brysselissä 4 päivänä helmikuuta 2014.

*Komission puolesta*

Joaquín ALMUNIA

*Varapuheenjohtaja*