

BESLUIT VAN DE COMMISSIE

van 12 juni 2012

betreffende steunmaatregel SA.21918 (C 17/07) (ex NN 17/07) van Frankrijk Gereguleerde elektriciteitstarieven in Frankrijk

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2012) 2559)

(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2012/C 398/05)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea ⁽¹⁾,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen ⁽²⁾ te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I. PROCEDURE

- (1) De Commissie heeft Frankrijk bij brief van 13 juni 2007 ingelicht over haar besluit tot inleiding van de formele onderzoekprocedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag ten aanzien van de „gereguleerde elektriciteitstarieven” (hierna „standaardtarieven” genoemd) en de „tijdelijke reguleringstarieven voor de aanpassing van de markt” (hierna „terugkeertarieven” genoemd), wat de „gele” en „groene” tariefopties betreft, voor zover die na 1 juli 2004 toegepast werden op niet-huishoudelijke afnemers die geen kleine bedrijven zijn. De op huishoudelijke afnemers en kleine bedrijven van toepassing zijnde regels en tarieven (de „blauwe” tarieven) worden in deze procedure niet behandeld.
- (2) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de formele onderzoekprocedure is in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt ⁽³⁾. De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de betrokken steunmaatregel kenbaar te maken.
- (3) De Commissie heeft opmerkingen van de belanghebbenden ontvangen. Zij heeft deze voor een reactie doorgezonden aan Frankrijk, dat bij brief van 31 januari 2008 heeft gereageerd.

⁽¹⁾ Vanaf 1 december 2009 zijn de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag artikel 107 respectievelijk artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna „VWEU” genoemd) geworden. De bepalingen in beide verdragen zijn inhoudelijk identiek. In het kader van dit besluit moeten verwijzingen naar de artikelen 107 en 108 VWEU waar nodig worden begrepen als verwijzingen naar, respectievelijk, de artikelen 87 en 88 VEG. In het VWEU werden tevens bepaalde terminologiewijzigingen ingevoerd, zoals het vervangen van „Gemeenschap” door „Unie”, van „gemeenschappelijke markt” door „interne markt” en van „Gerecht van eerste aanleg” door „Gerecht”. In dit besluit wordt de terminologie van het VWEU gebruikt.

⁽²⁾ PB C 164 van 18.7.2007, blz. 9 en PB C 96 van 25.4.2009, blz. 18.

⁽³⁾ PB C 164 van 18.7.2007, blz. 9.

(4) In het kader van haar onderzoek naar de maatregelen in kwestie heeft de Commissie kennis genomen van artikel 166 van wet nr. 2008-776 van 4 augustus 2008 ⁽⁴⁾, die op 6 augustus 2008 van kracht werd. Deze maatregel heeft artikel 30-1 van gewijzigde wet nr. 2004-803 van 9 augustus 2004 ⁽⁵⁾ gewijzigd, waarmee het stelsel van terugkeertarieven werd ingevoerd.

(5) De Commissie heeft Frankrijk bij brief van 10 maart 2009 ingelicht over haar besluit het toepassingsgebied van de formele onderzoekprocedure ⁽⁶⁾ uit te breiden tot het bij artikel 166 van wet nr. 2008-776 gewijzigde stelsel van terugkeertarieven. De Commissie was namelijk van mening dat de groene en gele tariefopties van het stelsel van terugkeertarieven, zoals gewijzigd door artikel 166 van wet nr. 2008-776, nog steeds staatssteun behelsde ten faveure van niet-huishoudelijke eindverbruikers die geen kleine bedrijven zijn, zoals ook vóór de wijziging het geval was.

(6) Frankrijk heeft op 16 april 2009 opmerkingen over de uitbreiding van de procedure ingediend, en vervolgens op 21 oktober 2009 gereageerd op de opmerkingen van belanghebbenden.

(7) Op 15 september 2009 heeft de Franse premier de voor concurrentie en energie bevoegde commissarissen de verbintenissen meegedeeld die Frankrijk bereid was aan te gaan in het kader van deze procedure. De bevoegde commissarissen hebben bij brief van dezelfde dag geantwoord.

(8) Op 12 januari 2012 heeft de Franse premier de voor concurrentie en energie bevoegde commissarissen ingelicht over de verbintenissen die Frankrijk bereid was aan te gaan in het kader van deze procedure. De bevoegde commissarissen hebben bij brief van dezelfde dag geantwoord.

II. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUN

(9) In dit deel wordt de wet- en regelgeving beschreven die van toepassing is op de twee gereguleerde tariefstelsels die in deze procedure worden onderzocht, de financieringsmethode ervan en de ontwikkeling van de tarieven in vergelijking met de marktprijsreferenties. Ten slotte zal die ontwikkeling in de specifieke context worden geplaatst van de Franse elektriciteitsmarkt en van de structurele hervormingen die werden uitgevoerd om die markt concurrerender te maken.

⁽⁴⁾ JORF nr. 181 van 5.8.2008, blz. 12471.

⁽⁵⁾ JORF nr. 185 van 11.8.2004, blz. 14256.

⁽⁶⁾ PB C 96 van 25.4.2009, blz. 18.

- (10) In dit besluit worden de belangrijkste aspecten van de in het kader van deze procedure onderzochte tariefmaatregelen beschreven. Wat de details en de publicatiegegevens van de toepasselijke wettelijke voorschriften betreft, wordt verwezen naar het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure en naar het besluit over de uitbreiding van die procedure.

Wetgeving van toepassing op de gereguleerde verkooptarieven voor elektriciteit in Frankrijk en op de vrije keuze van de afnemers

- (11) De werking van de elektriciteitssector in Frankrijk wordt geregeld door wet nr. 2000-108 van 10 februari 2000 betreffende de modernisering en de ontwikkeling van de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening (*loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité*)⁽¹⁾.
- (12) In Frankrijk kunnen eindgebruikers hun elektriciteit via twee hoofdkanalen kopen, de „vrije markt” en de „gereguleerde markt”.
- (13) Tot 1 juli 2007 bestonden twee categorieën eindverbruikers naast elkaar: de afnemers „met vrije keuze” en de afnemers „zonder vrije keuze”. De afnemers met vrije keuze hebben het recht een leveringscontract voor elektriciteit met een leverancier van hun keuze tegen een vrij vastgestelde prijs te sluiten. Overeenkomstig Richtlijn 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van Richtlijn 96/92/EG⁽²⁾ hebben alle niet-huishoudelijke afnemers⁽³⁾ sinds 1 juli 2004, en alle huishoudelijke afnemers sinds 1 juli 2007, de vrije keuze.
- (14) In Frankrijk mag elke afnemer met vrije keuze voor elk van zijn verbruikspunten al dan niet gebruik maken van zijn recht op vrije keuze van een leverancier, d.w.z. hij mag gebruik maken van zijn recht om een leveringscontract voor elektriciteit tegen een vrij vastgestelde prijs te sluiten met een leverancier van zijn keuze, ongeacht of die leverancier een gevestigde speler is die al op de Franse markt aanwezig was vóór die werd geliberaliseerd. De vrije markt betreft de afnemers met vrije keuze die van hun recht op vrije keuze gebruik hebben gemaakt. Op de vrije markt bevat de eindprijs voor de verbruikte elektriciteit een gedeelte „levering” en een gedeelte „netwerken”. Het gedeelte „levering”, bestemd voor de leverancier, is het resultaat van vrije onderhandeling tussen afnemer en leverancier en geeft de voorzienings- en vermarktingskosten van de leverancier plus diens winstmarge weer. Het gedeelte „netwerken” komt overeen met de kosten voor het transport van de elektriciteit en het gebruik van de netwerken (*Tarif d'Utilisation des Réseaux Publics d'Electricité*, Gebruikstarief van de Openbare Elektriciteitsnetwerken,

hierna „TURPE” genoemd). Het bedrag van het gedeelte „netwerken” wordt door de staat gereguleerd en wordt aan de beheerders van de transport- en distributienetwerken uitgekeerd.

- (15) De gereguleerde markt betreft de afnemers met vrije keuze die besloten hebben geen gebruik te maken van hun recht op vrije keuze van een leverancier. Op de gereguleerde markt genieten de eindverbruikers een „openbare dienst van elektriciteitsvoorziening”. De werking van dat stelsel en de voorwaarden voor toegang tot de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening worden bepaald door wet nr. 2000-108 met betrekking tot de modernisering en de ontwikkeling van de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening, in het bijzonder de artikelen 2, 4 en 22.
- (16) Op de gereguleerde markt kopen de eindverbruikers hun elektriciteit bij een door de staat aangewezen leverancier en tegen gereguleerde prijzen, namelijk de in overweging 1 vermelde standaardtarieven. De staat wijst de in het kader van de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening met de distributie van elektriciteit belaste leveranciers volgens geografische bevoegdheidszones aan. Op ongeveer 95 % van het Franse grondgebied is deze leverancier *Electricité de France* (hierna „EDF” genoemd). De andere betrokken leveranciers zijn over het algemeen bekend onder de naam „niet-openbare distributeurs” of „plaatselijke distributiebedrijven”. EDF bezit eigen installaties voor elektriciteitsproductie. De plaatselijke distributiebedrijven kopen hun elektriciteit dan weer meestal aan bij EDF, tegen eveneens gereguleerde prijzen die „tarieven voor de levering van elektriciteit aan niet-openbare distributeurs” worden genoemd.

Standaardtarieven

- (17) Artikel 66 van wet nr. 2005-781 van 13 juli 2005 waarin de richtsnoeren inzake het energiebeleid⁽⁴⁾ zijn vastgelegd (*loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations en matière de politique énergétique*), verleende aan elke afnemer met vrije keuze het recht om voor elk bestaand verbruikspunt waarvoor voorheen niet door deze afnemer of een andere persoon van het recht op vrije keuze gebruik was gemaakt, tegen de standaardtarieven elektriciteit af te nemen.
- (18) Dit artikel kende hetzelfde recht toe aan afnemers met vrije keuze voor hun nieuwe verbruikspunten, mits deze vóór 31 december 2007 op het distributie- of transportnet waren aangesloten.
- (19) In 2007 werd de mogelijkheid voor recentelijk op het distributie- of transportnet aangesloten verbruikspunten om elektriciteit tegen de standaardtarieven af te nemen, opgeschoven naar 1 juli 2010. De verplichting om tegen standaardtarieven elektriciteit te leveren aan de afnemers die er recht op hebben, berust bij EDF en de plaatselijke distributiebedrijven, volgens de geografische zone waarin het verbruikspunt in kwestie is gelegen.
- (20) Artikel 66 van wet nr. 2005-781 werd vervolgens gewijzigd. Middels de wijzigingen die zijn aangebracht bij wet nr. 2008-66 van 21 januari 2008 met betrekking tot de

⁽¹⁾ JORF nr. 35 van 11.2.2000, blz. 2143. Deze wet werd meermaals gewijzigd, voor het laatst bij wet nr. 2007-290 van 5 maart 2007 waarin het inroepbare recht op huisvesting en verschillende maatregelen ten faveure van de sociale cohesie werden opgenomen (JORF nr. 55 van 6.3.2007, blz. 4190).

⁽²⁾ PB L 176 van 15.7.2003, blz. 37, vervangen door Richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 211 van 14.8.2009, blz. 55).

⁽³⁾ In artikel 2, lid 11, van Richtlijn 2003/54/EG worden niet-huishoudelijke afnemers gedefinieerd als de natuurlijke personen of rechtspersonen die elektriciteit afnemen die niet voor hun huishoudelijke gebruik bestemd is. Hiertoe behoren ook producenten en groothandelsafnemers.

⁽⁴⁾ JORF nr. 163 van 14.7.2005, blz. 11570.

gereguleerde tarieven voor elektriciteit en aardgas (*loi n° 2008-66 du 21 janvier 2008 relative aux tarifs réglementés d'électricité et de gaz naturel*)⁽¹⁾, wordt het voordeel van elektriciteitslevering tegen standaardtarieven uitgebreid tot:

- a) elke eindverbruiker voor het verbruik op een verbruikspunt waarvoor geen gebruik is gemaakt van het recht op vrije keuze, noch door die verbruiker noch door een andere persoon;
 - b) elke huishoudelijke eindverbruiker, voor het verbruik op een punt waarvoor hij zelf geen gebruik heeft gemaakt van het recht op vrije keuze, en op voorwaarde dat hij er vóór 1 juli 2010 een aanvraag voor indient;
 - c) elke huishoudelijke eindverbruiker, voor het verbruik op een punt waarvoor hij sinds meer dan zes maanden zijn recht op vrije keuze heeft uitgeoefend, en op voorwaarde dat hij er vóór 1 juli 2010 een aanvraag voor indient;
 - d) elke niet-huishoudelijke eindverbruiker met een elektriciteitsverbruik van 36 kilovoltampère of minder, voor het verbruik op een punt waarvoor hij zelf zijn recht op vrije keuze niet heeft uitgeoefend, en op voorwaarde dat hij er vóór 1 juli 2010 een aanvraag voor indient.
- (21) Volgens de geldende wet- en regelgeving worden de standaardtarieven vastgelegd aan de hand van categorieën die gebaseerd zijn op de intrinsieke kenmerken van de leveringen, afhankelijk van de kosten van die leveringen. Bovendien worden de besluiten over de standaardtarieven gezamenlijk genomen door de ministers van Economie en Energie, op advies van de Reguleringscommissie Elektriciteit (*Commission de régulation de l'énergie*, hierna „CRE” genoemd), op basis van een analyse van de technische kosten en de financiële boekhouding van de ondernemingen. De ontwikkeling van de standaardtarieven wordt jaarlijks vastgesteld en moet de wijzigingen van de kostprijs van elektriciteit weergeven, welke is samengesteld uit de investerings- en exploitatiekosten van het productiepark en van de transport- en distributienetwerken enerzijds en de brandstofkosten anderzijds. De tarifiering van de elektriciteit moet de kosten weerspiegelen van de productie en terbeschikkingstelling van die energie aan de verbruikers.
- (22) De standaardtarieven zijn geïntegreerde prijzen die zowel de prijs voor het leveren van elektriciteit alsook alle kosten voor het transport van de elektriciteit en het gebruik van de netwerken omvatten. Ze worden in gebruikerscategorieën ingedeeld die „tariefopties” worden genoemd. Tariefopties hangen af van parameters zoals het aansluitvermogen, de gebruiksduur of de mogelijkheid tot stroomonderbreking. Bepaalde afnemers kunnen onder meerdere tariefopties vallen en moeten er dan één kiezen.
- (23) De tariefopties worden in drie grote categorieën onderverdeeld, die „blauwe”, „gele” en „groene” tarieven worden genoemd. Tussen 2009 en 2011 werden de gele en groene tarieven op respectievelijk 300 000 en 100 000 verbruikspunten toegepast.

— De blauwe tarieven zijn bedoeld voor verbruikspunten waarvan het gecontracteerde vermogen maximaal

36 kilovoltampère bedraagt. Deze tarieven, die in deze procedure niet worden onderzocht, gelden over het algemeen voor huishoudelijke afnemers en voor kleine verbruikspunten van niet-huishoudelijke afnemers.

- De gele tarieven zijn bedoeld voor verbruikspunten waarvan het gecontracteerde vermogen tussen 36 en 250 kilovoltampère bedraagt. Deze tarieven gelden over het algemeen voor gemiddelde verbruikspunten van niet-huishoudelijke afnemers.
- De groene tarieven zijn bedoeld voor de verbruikspunten waarvan het gecontracteerde vermogen meer dan 250 kilovoltampère bedraagt, en die ofwel op een distributienet zijn aangesloten, ofwel rechtstreeks op het transportnet. Deze tarieven gelden over het algemeen voor grote verbruikspunten van niet-huishoudelijke afnemers⁽²⁾.

Vaststelling van de terugkeertarieven

- (24) Met artikel 15, lid V, en artikel 16 van wet nr. 2006-1537 van 7 december 2006 betreffende de energiesector (*loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie*)⁽³⁾ werd deze situatie gewijzigd en het stelsel van terugkeertarieven⁽⁴⁾ ingevoerd. Dankzij dit stelsel konden eindverbruikers die op de vrije markt stroom afnamen, toch weer onder bepaalde voorwaarden een gereguleerde prijs genieten.
- (25) Volgens de oorspronkelijke versie van het stelsel van terugkeertarieven, die van 2004 tot 2008 werd toegepast, kon elke verbruiker die zich op de vrije markt bevoorradde, aan zijn elektriciteitsleverancier vragen de prijsclausule van het leveringscontract te vervangen door een door de staat vastgesteld „terugkeertarief” gedurende een periode van twee jaar vanaf zijn aanvraag. De overige contractclausules bleven daarbij ongewijzigd⁽⁵⁾. Om het terugkeertarief te genieten, diende een verbruiker vóór 1 juli 2007 een schriftelijke aanvraag bij zijn leverancier te hebben ingediend.
- (26) In artikel 30-1 van wet nr. 2004-803 werd voorts bepaald dat het terugkeertarief „van rechtswege van toepassing is op de lopende contracten vanaf de datum waarop de aanvraag wordt gedaan” en dat „het eveneens van toepassing is op de contracten die zijn gesloten na de schriftelijke aanvraag bedoeld in de eerste alinea van I, met inbegrip van contracten met een andere leverancier.” Indien het leveringscontract van een eindverbruiker die een aanvraag had ingediend om het terugkeertarief te genieten, afliep binnen de twee jaar na de oorspronkelijke

(2) De termen „grote verbruikspunten”, „gemiddelde verbruikspunten” en „kleine verbruikspunten” komen overeen met de indeling die gewoonlijk door de CRE wordt gebruikt in haar publicaties.

(3) JORF nr. 284 van 8.12.2006, blz. 18531.

(4) Met deze maatregelen werden de artikelen 30-1 en 30-2 ingevoegd in wet nr. 2004-803 van 9 augustus 2004 betreffende de openbare elektriciteits- en gasdiensten en de elektriciteits- en gasbedrijven (*loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative aux services publics de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières*) die het stelsel van terugkeertarieven invoeren en beheren.

(5) Bron: „Note interprétative sur la mise en œuvre du tarif réglementé transitoire d'ajustement du marché” (Interpretatieve nota over de aanwending van het tijdelijke reguleringsstarief voor de aanpassing van de markt), ministerie van Economie, Financiën en Industrie, beschikbaar op het volgende adres: http://www.industrie.gouv.fr/energie/electric/note-interpretative-tarif_retour.pdf (site geraadpleegd op 9 februari 2009).

(1) JORF nr. 18 van 22.1.2008, blz. 1122.

aanvraag, kon die verbruiker elke elektriciteitsleverancier die bereid was om een leveringscontract met hem te sluiten, bijgevolg verzoeken hem tot het einde van die tweejarige periode tegen het terugkeertarief te bevoorraden.

(27) De bepalingen van het stelsel van terugkeertarieven hielden in dat:

a) alle eindverbruikers die vóór 1 juli 2007 geen verzoek hadden ingediend om voor een bepaald verbruikspunt de terugkeertarieven te genieten, na 1 juli 2007 voor datzelfde verbruikspunt geen gebruik meer konden maken van deze tarieven;

b) na 1 juli 2009 geen enkele eindverbruiker de terugkeertarieven meer kon genieten.

(28) Net als de standaardtarieven zijn de terugkeertarieven geïntegreerde prijzen die zowel de prijs voor het leveren van elektriciteit als alle kosten voor het transport van de elektriciteit en het gebruik van de transport- en distributienetwerken omvatten. Het terugkeertarief mag niet meer dan 25 % hoger liggen dan het standaardtarief dat geldt voor een verbruikspunt met dezelfde kenmerken.

(29) De terugkeertarieven worden bij ministerieel besluit vastgesteld, met verwijzing naar het standaardtarief dat voor een verbruiker met dezelfde kenmerken zou gelden die geen gebruik zou hebben gemaakt van zijn recht op vrije keuze van een leverancier. Daaruit volgt dat de terugkeertarieven de ontwikkeling van de standaardtarieven volgen. Het besluit van 3 januari 2007 tot vaststelling van het tijdelijke reguleringsstarief voor de aanpassing van de markt (*arrêté du 3 janvier 2007 fixant le niveau du tarif réglementé transitoire d'ajustement du marché*)⁽¹⁾, bevat de volgende relatieve waarden:

— voor het gele tarief: 20 % meer dan het standaardtarief;

— voor het groene tarief: 23 % meer dan het standaardtarief.

Compensatiemechanisme en financiering van de terugkeertarieven

(30) Krachtens artikel 30-2 van wet nr. 2004-803 krijgen de elektriciteitsleveranciers die bepaalde afnemers op verzoek tegen het terugkeertarief bevoorraden en die kunnen aantonen dat ze de voor de bevoorrading van die afnemers noodzakelijke hoeveelheden elektriciteit niet tegen een prijs kunnen produceren of verwerven die lager is dan het gedeelte „levering” van het terugkeertarief, een compensatie. Die compensatie dekt het verschil tussen de kostprijs van de productie door de leverancier in kwestie of de prijs waartegen hij zich op de groothandelsmarkt bevoorraadt, met een bovengrens die voor elke leverancier in door bij ministerieel besluit vastgelegde regels wordt bepaald, en de opbrengst van de leveringen in kwestie. In voorkomend geval wordt de kostprijs van de productie van een leverancier geschat door de kostprijs van de productie van de met die leverancier „verbonden ondernemingen” in Frankrijk in aanmerking te

nemen. De gecompenseerde kosten worden berekend op basis van de boekhouding van de leveranciers volgens de regels van de CRE. Deze boekhouding wordt op hun kosten gecontroleerd en de CRE kan haar door een onafhankelijke instantie van haar keuze laten onderzoeken.

(31) De gedetailleerde regels van het compensatiesysteem zijn vastgelegd in decreet nr. 2007-689 van 4 mei 2007 betreffende de compensatie van de kosten van het tijdelijke reguleringsstarief voor de aanpassing van de markt⁽²⁾. De in overweging 30 vermelde bovengrens wordt berekend met verwijzing naar de op de Franse groothandelsmarkt waargenomen prijzen, volgens de Franse autoriteiten met de bedoeling om speculatief gedrag en misbruik te vermijden. De bovengrens was oorspronkelijk het resultaat van een door een ministerieel besluit van 4 mei 2007 bepaalde berekeningsformule. Die formule definieerde de bovengrens als een combinatie van gemiddelden van op de belangrijkste Franse elektriciteitsbeurs (Powernext) waargenomen prijzen voor gestandaardiseerde termijncontracten (zowel voor basislast als voor piekcapaciteit) voor een jaar, een trimester, een maand en een dag⁽³⁾. Een aanpassing van de bovengrens aan de specifieke kenmerken van elke betrokken leverancier was slechts zeer beperkt mogelijk. De formule werd gewijzigd en verfijnd bij ministerieel besluit van 22 december 2008. Zo werd bij de berekening van de bovengrens meer rekening gehouden met de verschillen tussen de kostprijzen, al naargelang het verbruiksprofiel van de afnemers die tegen het terugkeertarief werden bevoorrad.

(32) Overeenkomstig het gewijzigde decreet nr. 2007-689 worden, indien een leverancier, rechtstreeks of via verbonden ondernemingen, in Frankrijk over productiemiddelen beschikt die het gehele verbruik van zijn eindafnemers dekken en indien zijn kostprijs lager is dan de Franse groothandelsmarktprijzen, de kosten die voor een compensatie in aanmerking komen bepaald op basis van die kostprijs en niet op basis van de op de groothandelsmarkt waargenomen prijzen. Bovendien geniet de leverancier in kwestie geen enkele compensatie meer indien die kosten lager zijn dan het gedeelte „levering” van de terugkeertarieven. Dat is het geval voor EDF, dat het merendeel van de elektriciteitsvolumes levert die in het kader van het stelsel voor terugkeertarieven op de vrije markt ter beschikking worden gesteld, en dat over aanzienlijke nucleaire en hydraulische productiecapaciteiten beschikt waarvan de productiekosten lager zijn dan het gedeelte „levering” van de terugkeertarieven.

(33) Voor zover een leverancier in Frankrijk niet rechtstreeks of via verbonden ondernemingen over productiemiddelen beschikt die het gehele verbruik van zijn eindafnemers dekken, wordt de hem toegekende compensatie, rekening houdende met de bovengrens uit overweging 30, bepaald op basis van de op de groothandelsmarkt waargenomen prijzen, de hoeveelheden aan eindafnemers in Frankrijk verkochte elektriciteit, de kostprijs die samenhangt met

⁽²⁾ JORF nr. 105 van 5.5.2007, blz. 7952.

⁽³⁾ De termijncontracten voor basislast komen overeen met een constante elektriciteitslevering gedurende een bepaalde periode (een jaar, een trimester, een maand, een dag). De termijncontracten voor piekcapaciteit komen overeen met een elektriciteitslevering vanaf 8 tot 20 uur buiten het weekend.

⁽¹⁾ JORF nr. 4 van 5.1.2007, blz. 170.

de productiemiddelen waarover deze leverancier in Frankrijk rechtstreeks of via verbonden ondernemingen beschikt, en het gedeelte van de verkochte hoeveelheden dat met deze productiemiddelen werd geproduceerd.

(34) Voorts wordt voor de berekening van de compensatie eveneens rekening gehouden met de vermarktungskosten voor de levering tegen terugkeertarief, die van de opbrengst van die levering worden afgetrokken. Ten slotte wordt in de wet- en regelgeving die van toepassing is op het compensatiemechanisme niet in een winstmarge voor de gecompenseerde leveranciers voorzien.

(35) De compensatie wordt gefinancierd door twee verplichte bijdragen:

— een deel van de „bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening” (*contribution au service public de l'électricité*), die bij artikel 5, lid I, van wet nr. 2000-108 werd ingevoerd en die door alle afnemers moet worden betaald. Dit deel is beperkt tot een bedrag van 0,55 EUR/MWh dat wordt ingehouden op de grondslag van de bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening⁽¹⁾. Het deel wordt eveneens beperkt doordat de totale bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening krachtens wet nr. 2000-108 niet hoger mag zijn dan het bedrag dat op 9 december 2006 van toepassing was, namelijk 4,5 EUR/MWh. De financieringswet voor 2011 stipuleert dat de door de CRE voorgestelde bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening voortaan van toepassing is, zij het met een maximale stijging van 3 EUR/MWh ten opzichte van het voorgaande jaar;

— een bijdrage verschuldigd door de elektriciteitsproducenten die installaties met een totaal geïnstalleerd vermogen van meer dan 2 gigawatt uitbaten. Deze bijdrage is gebaseerd op hun elektriciteitsproductie van nucleaire en hydraulische oorsprong in het voorgaande jaar. De bijdrage was oorspronkelijk beperkt tot 1,3 EUR per MWh, geproduceerd door installaties van nucleaire en hydraulische oorsprong met een capaciteit van meer dan 2 gigawatt, maar werd in 2008 verhoogd tot maximaal 3 EUR/MWh.

(36) De wet bepaalt dat de som van deze twee verplichte bijdragen wordt geïnd door de *Caisse des dépôts et consignations*. Het bedrag van de compensatie waarop alle betrokken leveranciers recht hebben, wordt berekend door de CRE op basis van verklaringen die deze leveranciers haar verstrekken. De CRE verstrekt het resultaat van haar berekeningen aan de *Caisse des dépôts et consignations*, die vervolgens tot de passende stortingen overgaat.

⁽¹⁾ Met de bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening worden tevens andere kosten gefinancierd, waaronder de meerkosten voor de productie van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen (42,4 %), de meerkosten voor geografische gelijkstelling (35 %), de meerkosten voor warmtekraftkoppeling (21 %) en de zogenoemde „sociale” tarieven (1,4 %) (ramingen van de CRE voor het jaar 2011).

(37) Indien de beide verplichte bijdragen niet volstaan om alle compensaties voor een bepaald jaar te betalen, wordt het ontbrekende bedrag bij de uitgaven geteld die het jaar daarop worden ingehouden. Zo bestaan de in 2011 te dekken uitgaven uit de voorlopige kosten voor 2011 ten belope van 3,4 miljard EUR en de regulariseringskosten voor 2009 van 1,4 miljard EUR, goed voor een totaal van 4,8 miljard EUR. Om die uitgaven integraal te kunnen compenseren, had de bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening in 2011 12,9 EUR/MWh moeten bedragen, waarvan 9,3 EUR/MWh om de kosten voor 2011 te dekken en 3,6 EUR/MWh om de regularisatie van 2009 te financieren. De bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening werd echter in 2011 op 7,5 EUR/MWh vastgelegd, wat EDF voor 2011 een verwacht compensatietekort van 2 miljard EUR oplevert, waarbij het op 1 miljard EUR geschatte tekort van 2010 nog moet worden opgeteld.

Wijzigingen ingevolge artikel 166 van wet nr. 2008-776 van 4 augustus 2008 betreffende de modernisering van de economie

(38) Met artikel 166 van wet nr. 2008-776 (*loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie*) werd artikel 30-1 van wet nr. 2004-803 in die zin gewijzigd dat de geldigheidsduur van de terugkeertarieven voor alle eindverbruikers waarvan reeds een verbruikspunt in het kader van de terugkeertarieven met elektriciteit werd voorraad, voor dat verbruikspunt tot 30 juni 2010 werd verlengd, terwijl deze geldigheidsduur oorspronkelijk beperkt was tot twee jaar, en uiterlijk tot 30 juni 2009.

(39) Voorts konden overeenkomstig artikel 166 van wet nr. 2008-776 alle eindverbruikers tot 30 juni 2010 terugkeertarieven aanvragen, terwijl voorheen de aanvragen vóór 1 juli 2007 moesten worden ingediend.

(40) Anderzijds werd in het artikel voorzien dat een eindverbruiker die voor de bevoorrading van een bepaald verbruikspunt van de terugkeertarieven had afgezien, voor dit verbruikspunt geen aanvraag meer kon indienen.

(41) Ten slotte werd de geldigheidsduur van de terugkeertarieven in het artikel beperkt tot 30 juni 2010.

Ontwikkeling van de gereguleerde standaard- en terugkeertarieven ten opzichte van de marktprijzen

(42) Sinds respectievelijk 1 januari 2004 en 2006 werden de standaard- en de terugkeertarieven jaarlijks door ministeriële besluiten herzien. De structuur van het tariefstelsel, meer bepaald alle aan de verschillende eindverbruikers voorgestelde tariefopties en -versies naargelang hun aansluitvermogen en hun verbruiksprofiel, is in wezen sedert 2004 ongewijzigd gebleven. De verschillende herzieningen van de standaard- en terugkeertarieven hebben gemiddeld tot een toename geleid die voor elk van de grote categorieën tariefopties en vervolgens voor elke tariefoptie en -versie specifiek werd vastgelegd.

Tabel 1

Standaard- en terugkeertarieven (EUR/MWh exclusief belasting) van 1 januari 2004 tot 1 januari 2012 ⁽¹⁾

| EUR/MWh | Geel standaardtarief | Groen standaardtarief | Geel standaardtarief | Groen standaardtarief |
|------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|
| 1 januari 2004 | 68,5 | 51,3 | Bestond niet | Bestond niet |
| 15 augustus 2006 | 69,3 | 51,6 | Bestond niet | Bestond niet |
| 16 augustus 2007 | 70,3 | 52,4 | 84,4 | 64,7 |
| 15 augustus 2008 | 72,8 | 55,3 | 87,3 | 68 |
| 15 augustus 2009 | 76,3 | 58,1 | 91,6 | 71,5 |
| 15 augustus 2010 | 79,7 | 61,3 | 95,6 | 75,4 |
| 1 januari 2012 | 82,9 | 63,5 | Bestaat niet meer | Bestaat niet meer |

(43) Op de vrije markt waren de prijzen in 2004 min of meer stabiel tussen 30 en 35 EUR/MWh, en namen ze vervolgens in 2005 gelijkmatig toe om op het einde van dat jaar meer dan 50 EUR/MWh te bereiken. In het jaar 2006 schommelden de prijzen tussen 50 en 60 EUR/MWh met een gemiddelde van ongeveer 55 EUR/MWh. Tot 7 december 2006 konden de prijzen zich op de vrije markt onafhankelijk van de standaardtarieven ontwikkelen, omdat een eindverbruiker die op de vrije markt werd bevoorrad, niet naar de gereguleerde markt kon terugkeren als de prijs die hij op de vrije markt kreeg hoger was dan de standaardtarieven.

(44) Volgens de door de CRE ⁽²⁾ verstrekte gegevens fluctueren de prijzen van de termijncontracten op de groothandelsmarkt veel meer dan de terugkeertarieven en lagen zij duidelijk hoger dan het gedeelte „levering” van de groene en gele terugkeertarieven tijdens de eerste drie kwartalen van het jaar 2008. De prijzen van de jaarcontracten voor basislastverbruik in 2009 bedroegen op 30 september 2008 85,6 EUR/MWh. De prijzen van de jaarcontracten voor piekcapaciteit in 2009 bedroegen op diezelfde datum dan weer bijna 120 EUR/MWh. De Franse autoriteiten hebben dan weer aangegeven dat de prijzen van de jaarcontracten voor basislastverbruik op Powernext tijdens het eerste semester van 2008 van 60 tot 80 EUR/MWh zijn gestegen, na in de tussentijd een maximale waarde van meer dan 90 EUR/MWh te hebben bereikt.

(45) In 2009 zijn de elektriciteitsprijzen gedaald als gevolg van de ongunstige economische conjunctuur en de daling

⁽¹⁾ Tarieven gebaseerd op de adviezen van de CRE over de besluiten met betrekking tot de verkoopprijzen van elektriciteit.

⁽²⁾ Zie bijvoorbeeld *l'Observatoire des marchés de l'électricité et du gaz — troisième trimestre 2008* van de CRE, blz. 22, beschikbaar op: http://www.cre.fr/fr/marches/observatoire_des_marches

van de prijs van fossiele brandstoffen. De CRE verklaarde in haar rapport van 21 december 2009 over de werking van de markt ⁽³⁾ dat de termijnproducten sinds 2008 50 % in prijs zijn gedaald. Op 30 juni 2009 bereikten de prijzen van het jaarcontract voor basislastleveringen voor 2010 met minder dan 60 EUR/MWh weer het niveau van begin 2007. Die tendens vinden we bij alle termijnproducten terug, ook bij de maand- en kwartaalproducten.

(46) Deze marktprijzen zijn zuivere leveringsprijzen, d.w.z. zonder kosten voor het transport en het gebruik van het netwerk. Om ze met de tarieven, die geïntegreerde prijzen zijn, te kunnen vergelijken, dient het gedeelte voor het transport en het gebruik van het netwerk van deze tarieven te worden afgetrokken, zodat enkel het gedeelte overblijft dat betrekking heeft op de levering van energie. Volgens de *Chambre de commerce et d'industrie de Paris* (Kamer van Koophandel en Nijverheid van Parijs) zouden de kosten voor het transport en het gebruik van de geleverde elektriciteit tussen 30 % en ruim 50 % van de totale prijs van elektriciteit vertegenwoordigen, afhankelijk van het gecontracteerde vermogen en de aansluitpanning ⁽⁴⁾. De onderneming POWEO schat het gedeelte van de transportkosten dan weer op ongeveer 45 % van het tarief voor een professionele afnemer ⁽⁵⁾.

(47) Gezien het voorgaande en het besluit tot inleiding van de procedure wordt in tabel 2 de ontwikkeling van de waarde van het gedeelte „levering” van de standaard- en terugkeertarieven gegeven. Daarbij werd voor de tarieven tussen januari 2004 en januari 2012 het gedeelte van de kosten voor transport en gebruik van het netwerk afgetrokken van de totale prijs van de elektriciteit. Om het bestaan van een eventueel economisch voordeel voor de begunstigen van de tarieven in kwestie te kunnen beoordelen, dient het gedeelte „levering” met de in die periode beschikbare marktprijzen zoals beschreven in overweging 43 tot en met 45 te worden vergeleken; deze vergelijking wordt in de overwegingen 109 en 110 gemaakt.

Tabel 2

Gedeelte „levering” van de standaard- en terugkeertarieven (EUR/MWh exclusief belasting) van 1 januari 2004 tot 1 januari 2012 ⁽⁶⁾

| EUR | Gedeelte „levering” van het gele tarief | Gedeelte „levering” van het groene tarief | Gedeelte „levering” van het gele terugkeertarief | Gedeelte „levering” van het groene terugkeertarief |
|------------------|---|---|--|--|
| 1 januari 2004 | Niet beschikbaar | Niet beschikbaar | n.v.t. | n.v.t. |
| 15 augustus 2006 | 37,1 | 33,8 | n.v.t. | n.v.t. |

⁽³⁾ Online te vinden op: <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.cci.fr/energie/electricite/reseau-transport-electricite.htm>

⁽⁵⁾ Bron: POWEO, geciteerd door Companynews, http://www.companynewsgroup.com/imprimer.asp?co_id=111260

⁽⁶⁾ Tarieven gebaseerd op de adviezen van de CRE over de besluiten met betrekking tot de verkoopprijzen van elektriciteit.

| EUR | | Gedeelte „levering” van het gele tarief | Gedeelte „levering” van het groene tarief | Gedeelte „levering” van het gele terugkeertarief | Gedeelte „levering” van het groene terugkeertarief |
|------------------|--|---|---|--|--|
| 16 augustus 2007 | | 38,2 | 34,7 | 52,1 | 46,9 |
| 15 augustus 2008 | | 42,4 | 38,9 | 59 | 51,6 |
| 15 augustus 2009 | | 43,7 | 41,1 | 62,5 | 54,5 |
| 15 augustus 2010 | | 46,1 | 43,7 | 62 | 57,8 |
| 1 januari 2012 | | 46,1 | 44,3 | Bestaat niet meer | Bestaat niet meer |

Bijzondere situatie van de Franse elektriciteitsmarkt

- (48) De Franse elektriciteitsmarkt vertoont specifieke kenmerken binnen de Unie. Eén enkele onderneming, EDF, heeft 87 % van de productiecapaciteit van elektriciteit in continentaal Frankrijk in handen voor wat alle bronnen betreft, met name kernenergie en waterkracht⁽¹⁾. Bijgevolg bezit EDF (of, in mindere mate, de plaatselijke distributie-ondernemingen) in Frankrijk nog steeds een marktaandeel van meer dan 85 % en heeft deze onderneming een dominante positie in alle klantsegmenten, of het nu om particulieren, kleine en middelgrote ondernemingen of grote afnemers gaat. Volgens *l'Observatoire des marchés* van de CRE van het derde kwartaal 2011 wordt dan ook slechts aan 7 % van de verbruikspunten (en 35 % van het totale verbruik) tegen de marktprijs elektriciteit aangeboden (18 % voor de grote niet-huishoudelijke punten, 15 % voor de kleine niet-huishoudelijke punten en 5 tot 6 % voor de overige punten), terwijl aan de resterende 93 % tegen gereguleerde tarieven elektriciteit wordt aangeboden. De overgrote meerderheid van de punten die gereguleerde tarieven genieten, zijn afnemers van EDF.
- (49) In het bijzonder verzekert EDF, met zijn park van kerncentrales, de volledige productie van elektriciteit uit kernenergie, die meer dan 75 % van alle in Frankrijk geproduceerde elektriciteit vertegenwoordigt (dat cijfer blijft stabiel). Voorts exploiteert EDF de belangrijkste concessies voor elektriciteit uit waterkracht, terwijl de ontwikkeling van nieuwe waterkrachtcapaciteit op natuurlijke beperkingen stuit. Het productiepark van kerncentrales dat werd gebouwd vóór de liberalisering van de markten op EU-niveau, is zeer gestandaardiseerd (in wezen één technologie voor de kerncentraleblokken met verschillende geïnstalleerde vermogens: 900 tot 1 600 MW) — en leent zich derhalve voor schaalvoordelen op het gebied van onderhoud, investeringen, vorming en toewijzing van het personeel, enz. — en is grotendeels afgeschreven op basis van gemiddelde productiekosten die veel lager liggen dan die van andere klassieke technologieën.

(50) Elektriciteit van nucleaire oorsprong bezit een totale-kostenstructuur die wordt gekenmerkt door hoge vaste kosten (zoals de afschrijving van de centrales, kosten voor opwerking en opslag van afval, kosten voor ontmanteling) en relatief lage variabele kosten (met name brandstof). Ter illustratie: de totale kosten van de in Europa geproduceerde elektriciteit op basis van aardgas (68 EUR/MWe) en steenkool (61 EUR/MWe) zijn respectievelijk 76 % en 59 % hoger dan die voor elektriciteit van nucleaire oorsprong (39 EUR/MWe). Bovendien spelen de variabele kosten voor brandstof bij de prijsvorming op de groothandelsmarkt aan de hand van de marginale kosten van elektriciteit een nog grotere rol dan de totale kosten. Deze variabele kosten vertegenwoordigen gemiddeld 28 % van de totale kosten voor steenkoolcentrales, 70 % van die voor gascentrales en slechts 16 % van die voor de splijstofcyclus⁽²⁾.

(51) Wat de Franse markt betreft, raamde de CRE in 2011 dan ook dat de prijs die de economische voorwaarden voor de langetermijexploitatie van de kerncentrales van EDF het best zou benaderen, rond de 36 à 39 EUR/MWh lag, terwijl de operationele kosten 25 EUR/MWh bedroegen⁽³⁾. Het feit dat EDF over nucleaire elektriciteit beschikt met een dergelijk prijsverschil qua marginale kosten, verleent de onderneming een zeer aanzienlijk voordeel in vergelijking met een concurrent die elektriciteit uit thermische of hernieuwbare energiebronnen produceert.

(52) Door de koppeling met de naburige lidstaten wordt de groothandelsprijs van elektriciteit in Frankrijk op regionaal niveau bepaald (elektriciteitsmarkt Frankrijk/Duitsland/Benelux). De prijs wordt dan ook grotendeels, meer dan bij kernenergie, bepaald door de exploitatiekosten van gas- en steenkoolcentrales, wat een concurrentievoordeel voor kernenergie oplevert in de vorm van rente bij de prijszetting. Geen enkele daadwerkelijke of mogelijke concurrent geniet soortgelijke voorwaarden en zou binnen enkele decennia een lagekostenproductiepark kunnen verwerven dat zich enigszins kan meten met het uit kern- en waterkrachtcentrales bestaande park van EDF.

Briefwisseling tussen de Commissie en de Franse autoriteiten

(53) Tegen deze achtergrond zijn de Franse premier enerzijds en de voor concurrentie en energie bevoegde commissarissen anderzijds overgegaan tot schriftelijk overleg over de beginselen van een hervormingsproject voor de Franse elektriciteitsmarkt waarbij in het bijzonder het volgende werd gepland:

- a) de snelle afschaffing van de terugkeertarieven en de stapsgewijze afbouw van de gereguleerde tarieven voor grote en middelgrote ondernemingen, met het oog op de volledige afschaffing in 2015;

⁽²⁾ Zie „Coûts prévisionnels de production d'électricité”, AEN-IEA, Editie 2010, mediane waarden met actualisering van 5 %.

⁽³⁾ Advies van de CRE van 5 mei 2011, blz. 5.

⁽¹⁾ Besluit van de mededingingsautoriteit nr. 11/D-09 van 8 juni 2011.

b) de invoering van een mechanisme inzake de „gereguleerde toegang tot stroom uit bestaande kerncentrales” (*accès régulé à l'énergie nucléaire historique*, hierna „ARENH” genoemd) waarbij EDF verplicht wordt een deel van haar elektriciteitsproductie uit kernenergie (25 %, met een bovengrens van 100 TWh) tegen een gereguleerde, op de kosten afgestemde prijs te verkopen aan haar concurrenten op de detailhandelsmarkt voor elektriciteit, om de concurrentie op die markt te bevorderen. De concurrenten van EDF zouden zo in staat zijn prijzen aan te bieden die vergelijkbaar zijn met die van EDF, wat daadwerkelijke mededinging mogelijk zou maken en waardoor het handhaven van gereguleerde tarieven overbodig zou worden.

Hervorming van de Franse elektriciteitsmarkt

(54) Om de toezeggingen van Frankrijk ten uitvoer te leggen, heeft de Franse regering een door de heer Paul Champ-saur voorgezeten commissie van deskundigen aangesteld die belast is met het formuleren van voorstellen voor de organisatie van de elektriciteitsmarkt. De voorstellen van deze commissie vormden de basis van de op 7 december 2010 goedgekeurde wet nr. 2010-1488 ⁽¹⁾ betreffende de nieuwe organisatie van de elektriciteitsmarkt (*loi n° 2010-1488 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité*) en uitvoeringsbesluit nr. 2011-466 van 28 april 2011 ⁽²⁾.

(55) Wet nr. 2010-1488 bepaalt dat de terugkeertarieven op 1 juli 2011 verdwijnen, terwijl de gele en groene standaardtarieven in 2015 worden afgeschaft. Wet nr. 2010-1488 heeft ook wet nr. 2000-108 van 10 februari 2000 betreffende de modernisering en de ontwikkeling van de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening (*loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité*) gewijzigd door er artikel 4-1 aan toe te voegen, waarin wordt bepaald dat de alternatieve elektriciteitsleveranciers vanaf 1 juli 2011, en gedurende 15 jaar, recht hebben op gereguleerde toegang tot stroom uit bestaande kerncentrales voor een totaal volume van maximaal 100 TWh, of ongeveer 25 % van de productie van het bestaande park. De prijs daarvoor (ARENH-prijs) wordt in eerste instantie door de regering vastgesteld op advies van de CRE. In lid VII van artikel 4-1 wordt bepaald dat, teneinde een correcte vergoeding aan EDF te verzekeren, de prijs de economische voorwaarden van de elektriciteitsproductie van haar kerncentrales moet weerspiegelen voor de duur van het mechanisme. De ARENH-prijs moet aan de hand van de volgende elementen worden bepaald:

- a) een vergoeding voor het beschikbaar gestelde vermogen, rekening houdende met de aard van de activiteit;
- b) de exploitatiekosten;
- c) de kosten voor onderhoud of voor de verlenging van de duur van de exploitatievergunning;

d) geraamde kosten met betrekking tot nucleaire kosten op lange termijn.

(56) De ARENH-prijs werd in mei 2011 bij besluit van de minister van Energie vastgelegd op 40 EUR/MWh vanaf 1 juli 2011, opdat aan een verbruiker die op 30 juni 2011 het terugkeertarief geniet, vervolgens een marktprijs zou kunnen worden aangeboden die gebaseerd is op de ARENH-prijs (groothandelsprijs), maar die even hoog is als de detailhandelsprijs. Bij afzonderlijk besluit werd de ARENH-prijs voor 2012 op 42 EUR/MWh ⁽³⁾ vastgelegd. De regering heeft aangegeven dat de voor 2011 vastgelegde prijs verband hield met de noodzaak om, wat de groothandelsprijzen betreft, coherentie met het terugkeertarief te garanderen. Voor 2012 rechtvaardigde de regering de prijs door het voortijdig in rekening brengen van onontbeerlijke veiligheidsinvesteringen in de kerncentrales na het ongeval in Fukushima.

(57) Vanaf 8 december 2013 zal de ARENH-prijs door de CRE worden vastgelegd. De voorwaarden voor de vaststelling van de toegangsprijzen moeten door middel van een decreet van de Franse *Conseil d'Etat* worden vastgelegd.

(58) De eerste leveringsperiode in het kader van het ARENH-mechanisme is op 1 juli 2011 begonnen. 32 leveranciers hebben een raamovereenkomst met EDF ondertekend en tussen 1 juli 2011 en 30 juni 2012 zou 61,3 TWh moeten worden geleverd. Voor 2011 wordt in het kader van het ARENH-mechanisme een volume van 84,4 % aan de concurrent-leveranciers van EDF toegekend. Dat volume komt overeen met het gedeelte van de productie van stroom door bestaande kerncentrales binnen het totale verbruik van de eindverbruikers in continentaal Frankrijk.

(59) In januari 2012 werden in een nieuwe briefwisseling tussen de Franse premier enerzijds en de commissarissen voor concurrentie en energie anderzijds, de toezeggingen van Frankrijk aangaande twee aanvullende punten verduidelijkt:

- de na de zomer van 2012 genomen besluiten over de gereguleerde tarieven zullen het mogelijk maken om het verschil tussen de toegevoegde kosten en het gereguleerde tarief in vergelijking met 2012 en vervolgens elk jaar in vergelijking met het voorgaande, te verkleinen;
- de ARENH-prijs zal niet veranderen vooraleer het decreet tot vaststelling van de berekeningsmethode van de ARENH-prijs van kracht wordt; het decreet zal uiterlijk op 7 december 2013 worden bekendgemaakt.

III. SAMENVATTING VAN DE DOOR DE COMMISSIE GEUITE TWIJFELS IN HAAR BESLUITEN TOT INLEIDING EN TOT UITBREIDING VAN DE PROCEDURE

(60) In haar besluit tot inleiding van de procedure en haar latere besluit tot uitbreiding van de procedure was de

⁽¹⁾ JORF nr. 0284 van 8 december 2010, blz. 21467.

⁽²⁾ JORF nr. 0100 van 29 april 2011, blz. 7472.

⁽³⁾ Besluiten bekendgemaakt in JORF nr. 0117 van 20 mei 2011, blz. 8792 en blz. 8793.

Commissie van oordeel dat de gereguleerde groene en gele standaardtarieven en de terugkeertarieven aan de Franse overheid toerekenbaar zijn, aangezien deze door wettelijke of bestuursrechtelijke besluiten van de Franse staat zijn vastgelegd en herzien. Voor deze tarieven werden overheidsmiddelen gebruikt, hetzij door de staat gecontroleerde middelen van EDF, hetzij specifieke bijdragen onder toezicht van een door de staat aangewezen orgaan, de *Caisse des dépôts et consignations*.

- (61) Aangezien de gereguleerde tarieven ten opzichte van de marktprijzen een economisch voordeel opleverden aan de ondernemingen waaraan tegen deze tarieven elektriciteit werd geleverd en deze in alle sectoren van de economie worden aangetroffen die openstaan voor concurrentie en handel tussen de lidstaten, kunnen de tarieven worden beschouwd als steunregelingen die de mededinging kunnen vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.
- (62) In haar besluiten heeft de Commissie ook haar twijfel geuit over de verenigbaarheid met de interne markt van de standaardtarieven en de terugkeertarieven.
- (63) Zij was met name van oordeel dat de in artikel 107, lid 2, VWEU bedoelde uitzonderingen niet van toepassing waren, omdat de steun niet wordt toegekend aan individuele verbruikers, noch tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen, noch aan de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland die nadeel ondervinden van de deling van Duitsland.
- (64) De in artikel 107, lid 3, onder a), b) en d), VWEU bedoelde uitzonderingen bleken evenmin van toepassing. Behalve in uitzonderlijke gevallen, waarvan hier geen sprake is, is volgens artikel 107, lid 3, onder a), geen bedrijfssteun toegestaan. Bovendien zijn de steunmaatregelen niet bedoeld om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of om een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen. Evenmin dienen zij om de cultuur of de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen.
- (65) Volgens artikel 107, lid 3, onder c), VWEU is staatssteun om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken mogelijk toegestaan, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. De Commissie merkte op dat de betrokken steunmaatregelen in het licht van de richtsnoeren en kaderregelingen waarin de toepassing van de bepalingen van dit artikel worden uitgelegd, niet konden worden toegestaan.
- (66) De Commissie had eveneens twijfel geuit over het feit dat deze tarieven, die voor middelgrote en grote ondernemingen van toepassing waren, een compensatie voor het verlenen van een dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, lid 2, VWEU zouden kunnen vormen.
- (67) In haar besluit tot uitbreiding van de procedure had de Commissie geoordeeld dat de in het besluit tot inleiding van de procedure van 2007 geuite twijfels met betrekking tot de verenigbaarheid met de interne markt van het staatssteunelement dat oorspronkelijk in het systeem van

terugkeertarieven was vervat, ook golden voor het steunelement dat in het systeem van terugkeertarieven na de wijziging bij artikel 166 van wet nr. 2008-776 besloten lag.

IV. OPMERKINGEN VAN DE BELANGHEBBENDEN

- (68) Meerdere belanghebbende leveranciers en afnemers hebben hun opmerkingen aan de Commissie kenbaar gemaakt.
- Leveranciers*
- (69) Poweo geeft bij brief van 14 augustus 2007 aan het eens te zijn met de analyse van de Commissie over het bestaan van staatssteun. Wat betreft het bestaan van een voordeel bevestigt de onderneming dat de standaardtarieven een voordeel vormen ten opzichte van de voorwaarden voor leveringen op de groothandelsmarkt, ten opzichte van het terugkeertarief en ten opzichte van de prijsoffertes van EDF. De terugkeertarieven vormen een voordeel ten opzichte van de voorwaarden voor leveringen op de groothandelsmarkt. Met betrekking tot de selectiviteit voegt Poweo toe dat de keuze voor het markt-tarief onomkeerbaar is (de afnemer kan niet naar het gereguleerde tarief terugkeren). Bovendien vormen de standaard- en de terugkeertarieven een voordeel voor de ondernemingen die elektriciteit verbruiken, in plaats van andere energiebronnen. Bij brief van 25 juni 2009, waarin Poweo zijn opmerkingen over het besluit tot uitbreiding van de procedure kenbaar heeft gemaakt, heeft dit bedrijf aanvullende gegevens verstrekt over hoe het zijn prijsoffertes opstelt.
- (70) ENEL is in een schrijven van 21 september 2007 van oordeel dat de bestaande tarieven te laag zijn en dat de terugkeertarieven de alternatieve marktdeelnemers van klanten beroven. Het bedrijf voegt hieraan toe dat de nieuwe verbruikspunten de bestaande tarieven hebben genoten, ondanks het advies ter zake van de Franse *Conseil d'Etat*. Bij brief van 27 mei 2009 voegt ENEL toe dat de gereguleerde groene en gele tarieven lager liggen dan de markt-tarieven en de schommelingen van deze markt-tarieven niet hebben gevolgd, waardoor concurrentie onmogelijk werd gemaakt. Bovendien is de compensatie voor de leveranciers waarin het mechanisme van het terugkeertarief voorziet onvoldoende, waardoor het voordeel voor de afnemers groter wordt. Tot slot kunnen de leveranciers door het terugkeertarief hun productie- en vermarktingskosten niet dekken, noch voldoende geïnvesteerd kapitaal terugverdienen. Door dit tarief werd de ontwikkeling van de concurrentie op de Franse markt belemmerd.
- (71) Electrabel meldt bij schrijven van 19 september 2007 dat het van oordeel is dat de steun bepaalde elektriciteitsleveranciers een voordeel oplevert. De compensatie die aan bepaalde leveranciers is betaald, zou niet afhangen van het verschil in omzet tussen de prijs van het contract en het terugkeertarief, maar zou zijn berekend op basis van de voorzieningskosten van de leverancier. Zo zou er dus geen enkel verband bestaan tussen het inkomstenverlies dat de leverancier heeft geleden en de compensatie die hij heeft gekregen, die toch bedoeld is om deze gederfde inkomsten te compenseren. Het bestaan van een dienst van algemeen economisch belang, die de afnemers, die de werkelijke begunstigen van het terugkeertarief zijn, zou worden aangerekend, is volgens Electrabel niet aangetoond. In zijn brief van 26 juni 2009 voegt Electrabel

hieraan toe dat het terugkeertarief ertoe leidt dat de elektriciteitsleveranciers uniforme offertes opstellen en hen verhindert creatief te zijn. Vrijwel alle verbruikspunten van de afnemers van Electrabel hebben een aanvraag voor het terugkeertarief ingediend. Door het terugkeertarief worden de alternatieve marktdeelnemers geleidelijk verdrongen ten gunste van EDF, aangezien de afnemers, wanneer het tarief hetzelfde is, vaak EDF verkiezen. Electrabel meent dat er sprake is van een voordeel voor de leveranciers van elektriciteit ten koste van andere energiebronnen, zoals aardgas. Het terugkeertarief is in zoverre selectief dat de mogelijkheid om dit tarief te genieten, afhangt van het tijdstip waarop het verbruikspunt de vrije keuze van een leverancier heeft gekregen, dat op zijn beurt afhangt van de grootte van het verbruikspunt.

- (72) Een onderneming die om vertrouwelijke behandeling heeft verzocht, is van oordeel dat de gereguleerde tarieven staatssteun ten gunste van EDF vormen, omdat het blauwe tarief hoger is dan het marktstarief. Aangezien EDF *de facto* een monopolie bezit voor de toepassing van deze tarieven, beschouwt EDF dit als een verworven recht. Eén van de dochterondernemingen van deze onderneming heeft omwille van de terugkeertarieven de Franse markt niet kunnen betreden. De toegang tot de markt was al moeilijk door de hoogte van de groothandelstarieven en de andere kosten (met name het tarief om toegang tot het net te krijgen) voor de afnemers die het groene en gele tarief genoten. De hoogte van het terugkeertarief vormde een bijkomende moeilijkheid.

Afnemers

- (73) In haar opmerkingen van 13 augustus 2007 is UNIDEN (*Union des industries utilisatrices d'énergie*, Unie van energieverbruikende ondernemingen) van oordeel dat het gebrekkig functioneren van de markt gereguleerde tarieven noodzakelijk maakt. De overgangstarieven zijn geen overheidsmiddelen omdat de alternatieve marktdeelnemers hiermee toegang kunnen krijgen tot nucleaire en hydraulische elektriciteit waarover zij zelf niet beschikken, terwijl de kosten van de gevestigde exploitanten gegarandeerd worden gedekt. De selectiviteit is niet bewezen, want de tariefstructuur beantwoordt aan de structuur van de werkelijke kosten per categorie afnemers.
- (74) Op 28 mei 2009 betwist UNIDEN in haar opmerkingen op het besluit tot uitbreiding van de procedure de analyse van de Commissie met betrekking tot de selectiviteit van de tarieven, omdat zij geen rekening zou hebben gehouden met de verschillen in stroomleveringskosten voor de verschillende klantsegmenten. Het onderscheid tussen het toepassen van het terugkeertarief tijdens de looptijd van het contract en het tegen terugkeertarief ondertekenen van een nieuw contract lijkt wel logisch, maar is in werkelijkheid onjuist. De prijs zou namelijk maar één onderdeel van de totale economische waarde van een leveringscontract uitmaken. Verbruikers zouden ook de stabiliteit en de transparantie van de prijs die zij voor de elektriciteitsvoorziening betalen, waarden. In tegenstelling tot wat in het besluit tot uitbreiding van de procedure wordt aangegeven, werd het terugkeertarief aan de verbruiker opgelegd, ongeacht zijn vraag. Er zijn concrete voorbeelden van afgewezen aanvragen voor contracten met een looptijd tot na juni 2010 en voor verbruikers die niet noodzakelijk de toepassing van het terugkeertarief zouden aanvragen. Het is bijgevolg bedrieglijk om een mo-

gelijk „economisch voordeel” te berekenen, want het mechanisme is aan de verbruikers opgelegd. Met betrekking tot de eerste toepassingsperiode van het terugkeertarief blijkt het moeilijk om zich op selectiviteit te beroepen, omdat het mechanisme beperkt was tot verbruikers die vóór 30 juni 2007 een aanvraag hadden ingediend. Elke verbruiker heeft zes maanden de tijd gehad om een beslissing te nemen die hem gedurende twee jaar prijszekerheid en -transparantie zou garanderen. Dat het niet is toegelaten steeds weer van tarief te veranderen, is een maatregel op basis van gezond verstand waarmee men enkel arbitrage tussen marktprijzen en terugkeertarieven wil vermijden, aangezien de seizoensgebonden schommelingen van het terugkeertarief vooraf zijn vastgelegd, terwijl de marktprijzen voortdurend veranderen.

- (75) Wat betreft de financiering met overheidsmiddelen, heeft de verbruiker, die niet heeft kunnen profiteren van de verwachte daling van de bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening, dus staatssteun genoten, ook al werd met deze bijdrage de compensatie voor het terugkeertarief gefinancierd. Wat betreft de bijdrage van de producenten van elektriciteit uit waterkracht of kernenergie, moet worden opgemerkt dat deze beduidend kleiner is dan het verschil tussen de energieprijzen tegen het terugkeertarief en de energieprijzen tegen het groene tarief of tegen een door de producenten vrij overeengekomen tarief van een „vrij” contract. UNIDEN concludeert dat deze bijdrage in werkelijkheid slechts de „overwinst” wegneemt die deze producenten hebben gemaakt door het toepassen van de terugkeertarieven.
- (76) Het CLEEE (*Comité de liaison des entreprises ayant exercé leur éligibilité*, verbindingscomité van ondernemingen die hun recht op vrije keuze van een leverancier hebben uitgeoefend) heeft bij brief van 16 augustus 2007 aangegeven dat de Franse elektriciteitsmarkt slecht functioneerde en dat de prijzen op de vrije markt de productiekosten niet weerspiegelden. De marktprijs die de Commissie als referentie heeft gebruikt, is volgens het comité onjuist. Het terugkeertarief zou niet met overheidsmiddelen zijn gefinancierd, maar met middelen van verbruikers en producenten die een marge behalen bij de verkoop tegen terugkeertarief. Aangezien het terugkeertarief voor iedereen beschikbaar was, betwist het CLEEE de selectiviteit ervan. Bij schrijven van 2 juni 2009 voegt het CLEEE toe dat het terugkeertarief geen voordeel vormde, omdat het enkel het nadeel beperkte voor afnemers die de markt van de gereguleerde tarieven hadden verlaten en niet meer terug konden keren. Het CLEEE is van oordeel dat de marktprijs niet als indicator mag worden gebruikt om te bepalen of er sprake is van een economisch voordeel, omdat deze het resultaat is van ongeschikte of vervalste marktmechanismen. Het CLEEE betwist dat het terugkeertarief selectief is, omdat het beschikbaar is voor alle verbruikers die hun recht op vrije keuze van een leverancier hebben uitgeoefend en het geen enkel verbruikspunt, geen enkele onderneming, geen enkele sector en geen enkele geografische zone begunstigt.
- (77) Het CLEEE legt de nadruk op de structuur en het niveau van het terugkeertarief en licht het wezenlijke onderscheid tussen verbruiksprofiel en verbruiksvolume toe. De onderdelen van het terugkeertarief voor continu geproduceerde energie zijn volgens het CLEEE vrijwel identiek, in tegenstelling tot wat bleek uit de elementen die de Commissie ter beschikking had. Het terugkeertarief

zou de zeer grote stroomverbruikers niet hebben begunstigd ten koste van de kleinere. Het CLEEE betwist dat het terugkeertarief als met overheidsmiddelen gefinancierd kan worden beschouwd en dat in dit geval is voldaan aan de voorwaarde inzake ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer, met name omdat de Commissie noch aantoonde dat het terugkeertarief lager zou zijn dan de kostprijs, noch dat de verbruikers die het terugkeertarief genieten minder zouden betalen voor hun elektriciteit dan hun concurrenten in Europa, die vaak nog steeds gereguleerde tarieven genieten. Het CLEEE voegt hieraan toe dat het terugkeertarief (mocht dit staatssteun vormen, wat volgens het CLEEE niet het geval is) met het Verdrag verenigbaar is. Artikel 30-1 van de wet van 9 augustus 2004 betreffende de openbare dienst van elektriciteits- en gasvoorziening en elektriciteits- en gasbedrijven (*loi du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières*) zou het terugkeertarief hebben aangemerkt als een aan ondernemingen in de elektriciteitssector opgelegde dienst van algemeen economisch belang. Het CLEEE heeft herhaald dat deze maatregel noodzakelijk was om de verbruikers die hun recht op vrije keuze van een leverancier hebben uitgeoefend te beschermen en dat deze tegelijk evenredig is en het handelsverkeer niet buitensporig ongunstig beïnvloedt.

- (78) SNC Paris Voltaire is, bij schrijven van 20 juli 2009, van oordeel dat het financieren van de geografische gelijkstelling van de levering van elektriciteit aan de gebieden die niet op het net zijn aangesloten, via een bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening, staatssteun vormt.

V. OPMERKINGEN VAN FRANKRIJK

- (79) In hun opmerkingen over het besluit tot inleiding van de procedure betwisten de Franse autoriteiten de analyse van de Commissie.

Opmerkingen over de standaardtarieven

- (80) Wat betreft het bestaan van een voordeel, is Frankrijk van mening dat
- het mogelijke verschil tussen het niveau van de standaardtarieven en de prijzen op de elektriciteitsbeurzen, met name Powernext, duidelijk conjunctureel is (tussen 1999 en 2004 waren de prijzen op de beurs lager dan de gereguleerde tarieven);
 - de verwijzing naar de prijzen op de elektriciteitsbeurzen niet relevant is, aangezien de meeste ondernemingen hun elektriciteit buiten de beurs om aankopen en de prijzen op Powernext niet worden gerechtvaardigd door de onderliggende economische ontwikkelingen die de transacties tussen afnemers en producenten van elektriciteit bepalen.
- (81) Om deze twee redenen concludeert Frankrijk dat de standaardtarieven geen voordeel vormen voor de ondernemingen die deze tarieven genieten.
- (82) De Franse autoriteiten betwisten bovendien de selectiviteit van de standaardtarieven en bevestigen dat het logisch en economisch coherent is dat de standaardtarieven niet dezelfde financiële gevolgen (in contanten) hebben voor een grote als voor een kleine verbruiker van elektriciteit en dat de kosten niet in verhouding staan tot het verbruik omdat de kosten verschillen voor de verschillende productie-installaties. Volgens Frankrijk vormt de

regulering van de standaardtarieven wel degelijk een algemene prijsreguleringsmaatregel die van toepassing is op alle ondernemingen die elektriciteit verbruiken en er niet voor hebben gekozen hun recht op vrije keuze van een leverancier uit te oefenen en tot de vrije markt toe te treden.

- (83) De Franse autoriteiten betwisten om twee redenen het argument dat overheidsmiddelen zijn aangewend:
- de standaardtarieven leiden niet tot het gebruik van begrotings- of belastingmiddelen en zijn voor EDF geen belemmering geweest om positieve resultaten te behalen;
 - de standaardtarieven, die de grondslagen van de elektriciteitsmarkt en de kosten van het productiepark van EDF weerspiegelen, vormen het juiste prijsniveau voor de verkoop van stroom en kunnen derhalve niet als inkomstenderving voor EDF worden beschouwd.

- (84) Frankrijk voegt hieraan toe dat de grensoverschrijdende handel niet ongunstig zal worden beïnvloed, aangezien de mededinging niet wordt aangetast.

Opmerkingen over het terugkeertarief

- (85) Frankrijk bevestigt dat het terugkeertarief geen staatssteun vormt.

- (86) Volgens Frankrijk worden voor het terugkeertarief de standaardtarieven enkel verhoogd, en wordt de structuur ervan volledig behouden. Aangezien het begrip voordeel ten opzichte van eindafnemers die niet-gereguleerde aanbiedingen genieten niet relevant was voor de standaardtarieven, is het dus *a fortiori* irrelevant voor het terugkeertarief. Ook het ontbreken van een vrijstelling van lasten voor eindafnemers die zich tegen standaardtarief bevoorraden, houdt per definitie in dat afnemers die zich tegen terugkeertarief bevoorraden ook niet worden vrijgesteld van lasten.

- (87) Volgens de Franse autoriteiten vormt de regulering van het terugkeertarief wel degelijk een algemene prijsreguleringsmaatregel die van toepassing is op alle ondernemingen die elektriciteit verbruiken.

- (88) De Franse autoriteiten betwisten dat er sprake is van enigerlei financiering met overheidsmiddelen. Dat de maatregel aan de staat toerekenbaar is, omdat deze door een wet wordt opgelegd, voldoet niet om de maatregel als overdracht van staatsmiddelen aan te merken. Meer bepaald het deel van de compensatie dat via een bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening door de eindverbruikers wordt gedragen, sluit het verband met de overheidsmiddelen uit. De Franse autoriteiten zijn dus van oordeel dat het gebruik van een deel van de inkomsten van de bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening voor het financieren van het mechanisme voor compensatie van de leveranciers die het terugkeertarief genieten, niet kan worden beschouwd als een maatregel die een overdracht van staatsmiddelen inhoudt. Het andere deel van de compensatie wordt gefinancierd met de bijdrage van de producenten van elektriciteit uit waterkracht of kernenergie, zowel overheidsbedrijven als private ondernemingen, die een aanzienlijke hoeveelheid elektriciteit produceren (minstens 2 000 MW), weinig kosten hebben en vrijwel volledig afgeschreven zijn. Op basis van deze bijdrage kan niet worden besloten dat er sprake is van een directe of indirecte overdracht van staatsmiddelen.

(89) Frankrijk verwijst naar het arrest *PreussenElektra AG* van het Hof in zaak C-379/98 (overweging 58) ⁽¹⁾: „uit de rechtspraak van het Hof volgt, dat enkel de voordelen die rechtstreeks of zijdelings met staatsmiddelen zijn bekostigd, te beschouwen zijn als steunmaatregelen in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.” In dit verband kan worden vastgesteld dat er geen enkel direct of indirect verband bestaat tussen het mechanisme (betalings- of terugbetalingsoperaties) en de staatsmiddelen, ook niet door de tussenkomst van de *Caisse des dépôts et consignations*. De rol van de *Caisse des dépôts et consignations* is namelijk volledig transparant. Op geen enkel moment heeft de *Caisse des dépôts et consignations* enige bevoegdheid om de hoogte of de bestemming van de ingevorderde en herverdeelde bedragen te bepalen. Deze bedragen worden op een aparte rekening geboekt en kunnen niet worden verward met de middelen die de *Caisse des dépôts et consignations* beheert. Door de tussenkomst van de *Caisse des dépôts et consignations* wordt gegarandeerd dat de uitwisseling tussen bijdragende ondernemingen en begunstigden van de compensatie eenvoudig en transparant is.

Commentaar op de opmerkingen van belanghebbenden

(90) Op 31 januari 2008 heeft Frankrijk zijn standpunt over de opmerkingen van de belanghebbenden kenbaar gemaakt. Frankrijk herinnert eraan dat de prijzen op de elektriciteitsbeurzen enkel als een referentie mogen worden beschouwd. De prijs op de Franse elektriciteitsbeurzen zou namelijk de prijs weerspiegelen van de elektriciteitsproductie in Duitsland, ongeacht of deze elektriciteit aan Frankrijk wordt geleverd of niet. Hierbij merkt Frankrijk op dat niet alle volumes die op de elektriciteitsbeurzen worden verhandeld, ook worden geleverd: ongeveer 10 % van de verhandelde volumes op de termijnmarkt van Powernext wordt effectief geleverd. Frankrijk voegt hieraan toe dat de prijzen op de elektriciteitsbeurzen de prijzen van de lopende contracten met de eindverbruikers niet weerspiegelen.

(91) Volgens Frankrijk is overcompensatie niet mogelijk binnen het mechanisme voor compensatie van het terugkeertarief. Frankrijk herinnert eraan dat dit mechanisme na uitgebreid overleg met alle belanghebbenden is opgesteld, waarbij voortdurend werd getracht ongewenste neveneffecten en het buitenkansseffect zoveel mogelijk te beperken, en dit onder toezicht van de CRE. Het mechanisme werkt als volgt: elke leverancier die tegen het terugkeertarief aan een eindverbruiker levert, krijgt een compensatie. Deze compensatie wordt berekend op basis van het verschil tussen de inkomsten uit het terugkeertarief (in EUR/MWh) en de voorzieningskosten. Deze laatste zijn beperkt tot een theoretische voorzieningskost die wordt bepaald op basis van de prijzen op de elektriciteitsbeurzen (deze theoretische voorzieningskost is ongeveer een gewogen gemiddelde van de verschillende prijzen op de elektriciteitsbeurzen). De maximale voorzieningskosten voor een jaar N zijn absoluut pas aan het einde van dat jaar N gekend. Daardoor lijkt het moeilijk een strategie uit te werken waardoor overcompensatie mogelijk wordt. Mocht een speler toch een dergelijke

strategie op poten kunnen zetten, zal hij worden bestraft door de CRE, die met de toepassing van dit mechanisme is belast.

(92) De Franse autoriteiten zijn van oordeel dat, indien de Commissie zou concluderen, wat zij betwisten, dat de standaardtarieven en de terugkeertarieven staatssteun vormen, deze in de zin van artikel 107, lid 2, VWEU als verenigbaar moet worden beschouwd, gelezen in het licht van artikel 3, lid 2, van Richtlijn 2003/54/EG. Deze tarieven moeten volgens de Franse autoriteiten overeenkomstig artikel 107, lid 3, VWEU eveneens als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd, omdat zij een marktfalen corrigeren. In elk geval moeten de standaardtarieven als bestaande steun worden aangemerkt, want deze bestonden al vóór de liberalisering van de elektriciteitsmarkt. Als de Commissie de standaardtarieven niet als bestaande steun wil aanmerken, zijn de Franse autoriteiten tot slot van oordeel dat zij de beginselen van gewettigd vertrouwen en rechtszekerheid kunnen doen gelden.

Opmerkingen over de uitbreiding van de procedure

(93) De Franse autoriteiten handhaven de analyse die zij in antwoord op het besluit tot inleiding van de procedure hebben meegedeeld. Wat betreft het bestaan van een voordeel geven zij aan dat, zelfs in de veronderstelling dat de prijzen op de elektriciteitsbeurzen als een relevante referentie kunnen worden beschouwd, in tegenstelling tot in de periode 2004-2007, de marktprijzen in 2009 op hetzelfde niveau liggen als het terugkeertarief.

(94) Wat betreft de selectiviteit voeren zij aan dat het terugkeertarief tot doel heeft arbitrages tussen het gereguleerde systeem en de marktprijzen te voorkomen. Het terugkeertarief is op geen enkele wijze selectief, het is een algemene maatregel: de marktdeelnemers moeten er rekening mee houden wanneer zij een keuze maken uit offertes voor de levering van elektriciteit. Hierbij herinneren de Franse autoriteiten eraan dat het Hof van oordeel is dat een maatregel van een staat die zonder onderscheid alle ondernemingen op het nationale grondgebied begunstigt, geen staatssteun kan zijn. Frankrijk voegt toe dat de verschillende prijszettingen van het terugkeertarief op objectieve en technische criteria zijn gebaseerd, die trouwens dezelfde zijn als voor de standaardtarieven.

(95) Volgens Frankrijk moet het begrip selectiviteit worden getoetst aan het geheel van voorwaarden die de markt aan alle ondernemingen aanbiedt. Het is enkel relevant en bruikbaar als het geanalyseerde mechanisme een duidelijk voordeel vormt voor een bepaalde categorie marktdeelnemers, ten nadele van andere categorieën. Dit is hier niet het geval. Als andere ondernemingen niet op het terugkeertarief hebben ingeschreven, is dit over het algemeen omdat zij tegen marktprijzen over betere leveringsvoorwaarden beschikten. Zij worden in geen geval benadeeld door het bestaan van dit mechanisme. Selectiviteit kan enkel met betrekking tot de aard van de onderneming worden vastgesteld: elke onderneming legt haar eigen strategie vast en benut daarbij, naargelang haar kenmerken, zo goed mogelijk de mogelijkheden inzake voorzieningskosten. Er moet echter worden vastgesteld dat alle categorieën ondernemingen op het terugkeertarief hebben ingeschreven. Geen enkele werd uitgesloten.

⁽¹⁾ Arrest van 13 maart 2001, Jurispr. 2001, blz. I-02099.

- (96) Wat betreft het bestaan en het aanwenden van overheidsmiddelen geeft Frankrijk als antwoord op punt 77 van het besluit tot uitbreiding van de procedure aan, dat geen compensatie wordt gegeven aan de particuliere groep GDF Suez, die tegen concurrerende prijzen (ongeveer 30 EUR/MWh, inclusief kosten) over 3 000 MW waterkrachtelektriciteit uit riviercentrales beschikt. EDF en GDF Suez werden overigens op dezelfde manier behandeld met betrekking tot het financieren van het mechanisme van de terugkeertarieven, ook al hebben ze niet hetzelfde statuut. De Franse autoriteiten weerleggen dus dat overheidsmiddelen zijn aangewend, omdat EDF deelneemt aan de financiering van het mechanisme.
- (97) Wat betreft de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer en de mededinging herinneren de Franse autoriteiten eraan dat het aan de Commissie is om bewijs te leveren van het feit dat de mededinging daadwerkelijk ongunstig is beïnvloed, door te vergelijken met ondernemingen die zich in exact dezelfde feitelijke en juridische situatie bevinden. In elk geval wordt door het terugkeertarief geen bestaande situatie veranderd waardoor de ondernemingen op de Franse markt voordeel hebben kunnen halen uit het concurrentievermogen van het Franse productiepark voor elektriciteit, dat hoofdzakelijk uit kerncentrales bestaat.

VI. BEOORDELING VAN DE MAATREGELEN – BESTAAN VAN STAATSSTEUN

- (98) Artikel 107, lid 1, VWEU luidt: „Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.”
- (99) Er is sprake van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU wanneer een maatregel een voordeel verleent aan bepaalde ondernemingen of bepaalde producties, deze maatregel selectief is, uit staatsmiddelen wordt gefinancierd en de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt of dreigt te beïnvloeden.
- (100) De Commissie heeft onderzocht of er sprake is van een steunelement in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU ten gunste van niet-huishoudelijke afnemers die één van de twee tarieven genieten waarop deze procedure betrekking heeft. Wat betreft de standaardtarieven heeft de Commissie haar onderzoek overigens beperkt tot de periode vanaf 1 juli 2004, de datum van de liberalisering van de elektriciteitsmarkt. Op grond van Richtlijn 2003/54/EG zijn vanaf deze datum alle niet-huishoudelijke afnemers immers afnemers met vrije keuze. Daarvóór had maar een kleine minderheid van de ondernemingen de vrije keuze van een leverancier.
- (101) Om als selectief te worden aangemerkt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, moet een maatregel bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigen, wat deze maatregel onderscheidt van de algemene maatregelen die op alle economische sectoren van toepassing zijn.
- (102) De Commissie is van oordeel dat op basis van het feit dat de standaardtarieven en de terugkeertarieven in principe van toepassing zijn op alle ondernemingen die elektriciteit verbruiken, niet kan worden geconcludeerd dat deze maatregelen algemene maatregelen zijn. Om als algemeen te worden aangemerkt, moeten de betrokken maatregelen namelijk van toepassing zijn op alle ondernemingen en niet enkel op ondernemingen die elektriciteit verbruiken; sommige ondernemingen verkiezen dit type energie, in tegenstelling tot andere ondernemingen, die andere energiebronnen gebruiken.
- (103) De betrokken tariefmaatregelen zijn bijgevolg selectief, aangezien zij de ondernemingen die energie uit elektriciteit verbruiken begunstigen ten opzichte van ondernemingen die fossiele brandstoffen gebruiken, zoals steenkool, aardolie en aardolieproducten of, in beperkte mate, aardgas; dit staat los van het feit dat de aardgas-prijzen ook gereguleerd zijn. Dergelijke tariefmaatregelen begunstigen overigens *de facto* de ondernemingen met het grootste elektriciteitsverbruik, aangezien het voordeel uit deze maatregelen per definitie groter wordt wanneer het niveau van het elektriciteitsverbruik stijgt.
- (104) Bovendien is er sprake van selectiviteit tussen de ondernemingen die elektriciteit verbruiken door de regels die de categorieën ondernemingen definiëren die al dan niet voor de gereguleerde tarieven in aanmerking komen. Het onomkeerbare karakter van de keuze tussen de markt-tarieven en de gereguleerde tarieven, zoals bepaald in artikel 66 van wet nr. 2005/781 van 13 juli 2005, houdt duidelijk selectiviteit in: de ondernemingen die ervoor hebben gekozen op het markt-tarief over te stappen, kunnen de standaardtarieven niet meer genieten. Het feit dat rekening wordt gehouden met het tijdstip waarop werd beslist om het recht op vrije keuze van een leverancier uit te oefenen of waarop de aanvraag werd ingediend om via een tariefsysteem leveringen te krijgen, heeft bovendien als bijkomend effect dat de toepassing van de tarieven beperkt wordt tot bepaalde ondernemingen, terwijl andere van deze mogelijkheid worden uitgesloten.
- (105) Gezien het bovenstaande concludeert de Commissie dat de gele en groene standaardtarieven en de terugkeertarieven overeenkomstig artikel 107, lid 1, VWEU een selectief karakter hebben en dat deze enkel van toepassing zijn op ondernemingen die elektriciteit verbruiken, niet-tegenstaande deze tarieven van toepassing zijn op een groot aantal ondernemingen, met in Frankrijk meer dan 400 000 verbruikspunten van elektriciteit. Noch op basis van het grote aantal begunstigde ondernemingen, noch op basis van de diversiteit van sectoren waartoe deze ondernemingen behoren, kan een overheidsmaatregel namelijk als een algemene maatregel worden aangemerkt.
- (106) Bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de tarieven met de interne markt, en niet bij de beoordeling van de selectiviteit ervan, moet worden onderzocht hoe deze worden toegepast in zeer grote delen van de economische sectoren die deze tarieven hebben genoten of genieten.

Selectiviteit

- (101) Om als selectief te worden aangemerkt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, moet een maatregel bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigen, wat deze maatregel onderscheidt van de algemene maatregelen die op alle economische sectoren van toepassing zijn.

Economisch voordeel

- (107) Er is sprake van een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU als een onderneming uit hoofde van een overheidsmaatregel de lasten niet hoeft te dragen die zij zonder de maatregel normaal gesproken wel zou moeten

dragen. De levering van energie tegen gunstige voorwaarden op basis van een nationale wettelijke regeling kan onder het genoemde artikel vallen, aangezien de elektriciteitsvoorziening duidelijk tot de gewone lasten behoort die een onderneming normaal gesproken moet dragen. Er moet dus worden nagegaan of de betrokken maatregelen tot een verlichting van deze last leiden.

Vergelijking met de marktprijsreferentie

- (108) De Commissie heeft onderzocht of de begunstigden zich door de standaardtarieven en de terugkeertarieven tegen een gunstigere prijs van elektriciteit konden voorzien dan zonder deze tarieven, d.w.z. tegen marktprijzen. Zoals overigens lijkt te worden bevestigd door het ministerieel besluit van 22 december 2008, zouden de prijzen voor de levering van elektriciteit aan een groot of middelgroot verbruikspunt op de vrije markt, zonder terugkeertarief, in grote mate overeenstemmen met een combinatie van de prijzen van de termijncontracten voor basislast en voor piekcapaciteit op de groothandelsmarkt; deze combinatie hangt samen met het verbruiksprofiel van het verbruikspunt in kwestie.
- (109) Sinds 2006 werden de standaardtarieven geregeld aangepast, zoals weergegeven in tabel 1. Tussen januari 2004 en januari 2012 werden de gele standaardtarieven met 21 % verhoogd en de groene tarieven met 23,8 %. Met deze verhogingen kon echter niet worden gegarandeerd dat de productiekosten werden gedekt door het gedeelte „levering” van de standaardtarieven. Uit de vergelijking van de gegevens in tabel 2 met de in overwegingen 43 tot en met 45 beschreven marktprijzen, blijkt namelijk dat sinds 2004 het gedeelte „levering” van de gele en groene standaardtarieven stelselmatig ten minste 25 % onder de prijzen op de markten ligt.
- (110) De gele en groene terugkeertarieven zijn in de periode waarin deze tussen 2007 en 2011 werden toegepast met respectievelijk 13 % en 16 % gestegen. Uit het onderzoek van het gedeelte „levering” van de groene terugkeertarieven ten opzichte van de marktprijsreferenties blijkt dat er elk onderzocht jaar sprake was van een voordeel van ten minste 9 %. Voor de gele terugkeertarieven toont de vergelijking met de prijzen voor basislastleveringen een jaarlijks voordeel dat echter niet van systematische aard is. Gemiddeld zouden deze tarieven tijdens deze periode 13 % onder de marktprijzen hebben gelegen. De gele tarieven betreffen overigens de middelgrote ondernemingen, die tijdens de piekuren een hoger verbruik kunnen hebben; dit wordt onderschat in een vergelijking die op basislastcontracten is gebaseerd.
- (111) Dit betekent dat, wat betreft de standaardtarieven en de groene terugkeertarieven jaarlijks op systematische wijze en wat betreft de gele terugkeertarieven gemiddeld tijdens de toepassingsperiode ervan, de toepassing van de betrokken tarieven aan de begunstigde ondernemingen een economisch voordeel heeft verleend dat deze tegen marktvoorwaarden niet hadden kunnen genieten.

Beoordeling van de situatie door de regelgever (CRE) en de administratieve rechtbank (Conseil d'Etat)

- (112) De resultaten van de vergelijking met de marktprijzen die het bestaan van een economisch voordeel aantonen, worden bevestigd door het advies van de CRE over het ontwerpbesluit van 10 augustus 2006 met betrekking tot de elektriciteitsprijzen. In dit advies heeft de CRE aangegeven dat het gedeelte „levering” van de standaardtarieven niet altijd de werkelijke leveringskosten weerspiegelden en dat het in het bijzonder voor bepaalde afnemers die de groene en gele tarieven genoten, zeer klein of zelfs negatief was ⁽¹⁾.
- (113) In haar advies van 23 juli 2009 over het ontwerpbesluit met betrekking tot de gereguleerde verkoopprijzen van elektriciteit geeft de CRE bovendien aan dat door geen rekening te houden met het TURPE in de gereguleerde verkooptarieven tot op heden automatisch tariefvallen zijn ontstaan, dit wil zeggen situaties waarin het gedeelte „productie” van een tarief, dat wordt verkregen door het geldende TURPE en de vermarktingskosten van deze geïntegreerde tarieven af te trekken, beduidend lager ligt dan het gedeelte „productie” waarmee de productiekosten kunnen worden gedekt.
- (114) In haar advies van 10 augustus 2009 over de elektriciteitstarieven geeft de CRE aan dat 222 000 verbruikspunten, waarvan een deel gele of groene tarieven geniet en die samen een verbruik van 2 200 GWh vertegenwoordigen, door de sinds augustus 2008 geldende tarieven geconfronteerd worden met een „grote” tariefval, d.w.z. met een impliciet gedeelte „levering” dat lager is dan 20 EUR/MWh. Van de verbruikspunten die hoofdzakelijk in de zomer elektriciteit verbruiken, die allemaal de gele en groene tarieven genieten, worden 22 000 punten (verbruik van 1 200 GWh) met een grote tariefval geconfronteerd, waarvan 7 500 met een negatief gedeelte „levering”.
- (115) Door de tariefbeweging van augustus 2009 konden de grote tariefvallen, in aantal verbruikspunten en in volume, met 82 % worden verminderd, waardoor 1 500 punten nog met een grote tariefval bleven kampen. Door de tariefbeweging van augustus 2010 zijn de grote tariefvallen zo goed als weggewerkt, op 300 verbruikspunten na.
- (116) De berekeningen van de CRE tonen aan dat er een zeer aanzienlijk concurrentievoordeel bestaat voor de ondernemingen die speciale tarieven genieten voor onderbrekingen van het verbruik of verbruik in de zomer. Voor alle verbruikspunten die de gele en groene tarieven genieten en waarvan het gedeelte „levering” minder dan 20 EUR/MWh bedraagt, zou het in elk geval onmogelijk zijn om in normale marktomstandigheden een vergelijkbaar tarief te verkrijgen. Dit toont nogmaals aan dat de standaardtarieven een voordeel kunnen vormen voor een aanzienlijk aantal ondernemingen.
- (117) In antwoord op een verzoekschrift van Poweo tot nietigverklaring van het besluit van 12 augustus 2008 met

⁽¹⁾ Advies van de Reguleringcommissie Energie van 9 augustus 2006 over het ontwerpbesluit met betrekking tot de verkoopprijzen van elektriciteit (*Avis de la Commission de régulation de l'énergie du 9 août 2006 sur le projet d'arrêté relatif aux prix de vente de l'électricité*), punt 2.2, tweede alinea, <http://www.cre.fr/imgAdmin/1161595981902.pdf>

betrekking tot de elektriciteitsprijzen, heeft de *Conseil d'Etat* bij besluit van 1 juli 2010 geoordeeld dat de gele en groene tarieven uit hoofde van het besluit van 13 augustus 2007 onvoldoende waren om de volledige gemiddelde kosten van EDF te dekken en de bevoegde ministers gelast een nieuw besluit vast te stellen.

(118) De Franse autoriteiten voeren op hun beurt aan dat het eventuele verschil tussen het niveau van de gereguleerde verkoopstarieven voor elektriciteit en de prijzen op de elektriciteitsbeurzen, met name Powernext, duidelijk conjunctureel is. Uit de opeenvolgende adviezen van de CRE over de gereguleerde tarieven in de jaren nadat de Commissie de procedure had ingeleid, blijkt dat dit niet het geval was.

(119) Frankrijk voegt hieraan toe dat de verwijzing naar de prijs op de elektriciteitsbeurzen niet relevant is, aangezien de meeste ondernemingen hun elektriciteit buiten de beurs om aankopen en de prijzen op Powernext niet worden gerechtvaardigd door onderliggende economische ontwikkelingen die de daadwerkelijke transacties tussen afnemers en producenten van elektriciteit bepalen. De Commissie is daarentegen van oordeel dat de elektriciteitsprijzen op Powernext voor de leveranciers als basis dienen om offertes tegen marktprijzen op te stellen.

Aanwijzingen op basis van de keuze van de afnemers op de markt

(120) Het feit dat een zeer grote meerderheid van de afnemers met vrije keuze ervoor hebben gekozen de standaardtarieven te behouden of in te tekenen op de groene en gele terugkeertarieven is veelzeggend. Op 30 juni 2011, de datum waarop het terugkeertarief werd afgeschaft, gaf de CRE aan dat, van in totaal 4 907 000 niet-huishoudelijke verbruikspunten, 4 202 000 punten tegen standaardtarieven en 7 220 punten tegen terugkeertarieven elektriciteit aankochten. In jaarlijks verbruik vertegenwoordigden de standaardtarieven 161 TWh (hetzij 54,6 % van het verbruik van de niet-huishoudelijke verbruikspunten) en het terugkeertarief 75 TWh (25,4 %). Vier jaar nadat de volledige markt voor concurrentie was opengesteld, bedroeg het marktaandeel van de offertes tegen vrij tarief maar 20 %.

(121) Deze analyse wordt bevestigd door de cijfers van de alternatieve marktdeelnemers die hun opmerkingen kenbaar hebben gemaakt. Zo heeft Electrabel aangegeven dat 90,4 % van zijn afnemers die voorheen tegen markttarief elektriciteit aankochten, voor het terugkeertarief heeft gekozen. Volgens Electrabel bedraagt het gemiddelde voordeel voor de verbruiker over de hele toepassingsperiode van het terugkeertarief 11 EUR per MWh. Poweo geeft aan dat het, rekening houdend met de voorzieningskosten en de marketingkosten, in 2007 een verlies heeft geleden van gemiddeld 33 tot 34 EUR/MWh per afnemer die het gele tarief geniet en van gemiddeld 26,6 EUR/MWh per afnemer die het groene tarief geniet.

(122) Gezien het voorgaande concludeert de Commissie dat er een economisch voordeel bestaat voor de categorieën afnemers die de standaardtarieven en de groene en gele terugkeertarieven genieten.

Toerekenbaarheid aan de staat, gebruik van overheidsmiddelen

(123) Voor de toepassing van artikel 108, lid 3, VWEU moet worden vastgesteld of de maatregelen in kwestie over-

heidsmiddelen ten behoeve van de begunstigden inhouden en of deze maatregelen, aangezien het hier name middelen van openbare ondernemingen betreft, gebaseerd zijn op besluiten die door de staat zijn genomen of die aan de staat kunnen worden toegerekend.

(124) In het onderhavige geval is de toerekenbaarheid aan de staat duidelijk, aangezien zowel het mechanisme van de standaardtarieven als dat van de terugkeertarieven in wettelijke en bestuursrechtelijke besluiten van de Franse overheid zijn vastgelegd. Bovendien wordt het niveau van de tarieven voor elk van de tariefcategorieën bij ministerieel besluit vastgesteld. De besluiten zijn derhalve overheidsbesluiten waarop de ondernemingen die deze moeten uitvoeren, geen invloed hebben.

De standaardtarieven

(125) De standaardtarieven worden gefinancierd met middelen van EDF en van de plaatselijke distributiebedrijven, die hun afnemers stroom verkopen tegen een lagere prijs dan de prijs die door vrije marktwerking tot stand zou zijn gekomen. Nagegaan moet worden of deze middelen als overheidsmiddelen kunnen worden aangemerkt.

(126) De overheid heeft de grootste deelneming in het kapitaal van EDF. Op 31 december 2010 bezat zij 84,48 % van de aandelen. EDF staat derhalve onder zeggenschap van de overheid, en de middelen van de onderneming zijn overheidsmiddelen. EDF is, wanneer zij stroom levert aan een consument die van het standaardtarief gebruikmaakt, op grond van de wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften verplicht een prijs aan te rekenen die lager is dan de marktprijs, waardoor een beroep wordt gedaan op EDF-middelen die door de overheid worden gecontroleerd.

(127) Uit de niet-betwiste punten van het besluit tot inleiding van de procedure blijkt dat er in totaal 168 plaatselijke distributiebedrijven zijn. 144 daarvan zijn overheidsbedrijven (*régies*) of gemengde vennootschappen (*sociétés d'économie mixte*). Gemengde vennootschappen zijn publiekrechtelijke instellingen die onder volledige zeggenschap staan van plaatselijke overheden (zoals gemeenten). Het zijn naamloze vennootschappen waarin de overheid een meerderheidsbelang bezit, en waarvan de middelen dus overheidsmiddelen zijn. Deze plaatselijke distributiebedrijven staan derhalve onder rechtstreekse zeggenschap van de overheid. Een van de plaatselijke distributiebedrijven is een EPIC (*Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial*, een openbaar bedrijf met een industrieel of commercieel karakter). EPIC zijn openbare instellingen die volledig in handen van de overheid zijn en waarvan de middelen dus overheidsmiddelen zijn.

(128) Andere plaatselijke distributiebedrijven, zoals „Electricité de Strasbourg”, zijn naamloze vennootschappen waarin EDF en/of gemeentelijke autoriteiten een meerderheidsbelang hebben. Deze vennootschappen vallen dus eveneens onder zeggenschap van de overheid.

(129) Tot slot heeft een kleine minderheid van de plaatselijke distributiebedrijven (20 van de 168) de structuur van een coöperatie (*coopérative*) of van een agrarisch elektriciteitsbedrijf van algemeen belang (*société d'intérêt collectif agricole d'électricité*), waarvan moeilijker vast te stellen is of zij onder zeggenschap van de overheid staan.

- (130) Gelet op het feit dat EDF zelf het leeuwendeel (circa 95 %) van het totale elektriciteitsvolume levert waarop de standaardtarieven betrekking hebben en een zeer grote meerderheid van de overige distributiebedrijven eveneens onder zeggenschap van de overheid staan, is de Commissie van oordeel dat de betrokken middelen vrijwel zonder uitzondering overheidsmiddelen zijn.
- (131) De plaatselijke distributiebedrijven kopen de stroom, die zij tegen standaardtarieven leveren, meestal in bij EDF via een eveneens door de overheid gereguleerd stelsel van „tarieven voor de levering van elektriciteit aan niet-openbare distributeurs” (*tarifs de cession de l'électricité aux distributeurs non nationalisés*). Door dit stelsel is EDF verplicht aan de plaatselijke distributiebedrijven de hoeveelheid stroom te leveren die zij nodig hebben om aan hun leveringsverplichtingen in het kader van de standaardtarieven te voldoen, tegen een prijs die hen in staat stelt de stroom zonder verlies tegen het standaardtarief te verkopen. De tarieven die zij aanbieden worden derhalve uit de middelen van EDF gefinancierd. De Commissie is van mening dat uiteindelijk alle middelen binnen het stelsel van standaardtarieven afkomstig zijn van openbare ondernemingen.
- (132) De Commissie is het niet met de Franse autoriteiten eens dat met de terugkeertarieven geen begrotings- of belastingmiddelen gemoeid zijn en dat zij EDF niet hebben verhinderd om positieve resultaten te behalen, en zij onderschrijft evenmin dat de standaardtarieven en de (rechtstreeks op de standaardtarieven gebaseerde) terugkeertarieven, die de kerngegevens van de elektriciteitsmarkt en de kosten van het productiepark van EDF weerspiegelen, een realistische verkoopprijs vormen en daarom niet als gedeelde inkomsten voor EDF kunnen worden beschouwd. Het is duidelijk dat de prijzen die EDF haar afnemers zou aanrekenen als deze tarieven niet zouden bestaan, niet al te zeer zouden afwijken van de hogere prijzen die sinds 2004 op de markt worden waargenomen; er is dus wel degelijk sprake van inkomstenderving voor EDF en de plaatselijke distributiebedrijven, die neerkomt op een inkomstenderving voor de Franse staat of voor de openbare autoriteiten die zeggenschap over deze bedrijven uitoefenen.
- (133) De standaardtarieven worden derhalve met overheidsmiddelen gefinancierd en kunnen aan de staat worden toegerekend.
Terugkeertarieven
- (134) Zoals in de overwegingen 35 en 36 wordt uiteengezet, worden de terugkeertarieven gefinancierd met de opbrengst van twee door de staat opgelegde bijdragen.
- (135) Overeenkomstig de vaste praktijk van de Commissie⁽¹⁾, die in dit verband de jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt⁽²⁾, zijn inkomsten uit dit soort bijdragen overheidsmiddelen wanneer aan de drie onderstaande voorwaarden is voldaan:
- a) de bijdragen moeten door de overheid zijn opgelegd; dit is hier het geval aangezien de beide bijdragen bij wet nr. 2000-108 werden opgelegd;
- b) de opbrengst van de bijdragen moet aan een door de overheid aangewezen orgaan worden betaald; in dit geval is dat de *Caisse des dépôts et consignations*;
- c) de opbrengst van de bijdragen moet volgens door de overheid vastgestelde regels ten behoeve van bepaalde ondernemingen worden gebruikt, wat hier eveneens het geval is aangezien de opbrengst van de bijdragen, overeenkomstig wet nr. 2000-108, uiteindelijk ten goede komt van door de overheid gedefinieerde categorieën gebruikers, in een mate die eveneens door de overheid is vastgesteld.
- (136) Na het *Preussen Elektra*-arrest, waarop de Franse autoriteiten zich beroepen, moest de Commissie in haar besluitvormingspraktijk op het gebied van elektriciteitstarieven onderzoeken of er sprake was van door de overheid opgelegde bijdragen waarvan het bedrag eveneens door de overheid werd vastgesteld, en waarmee de invoering van deze tarieven werd gefinancierd. Afhankelijk van het bestaan van een openbare controlerende instantie via welke de middelen worden uitbetaald, kon de Commissie in enkele gevallen concluderen dat er sprake was van overheidsmiddelen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU⁽³⁾, en in andere gevallen dat er geen sprake was van overheidsmiddelen omdat de bedragen in kwestie via geen enkel door de overheid opgericht dan wel beheerd fonds werden betaald⁽⁴⁾.
- (137) In het onderhavige geval is de Commissie, in het licht van haar vroegere besluitvormingspraktijk, echter van oordeel dat het mechanisme van de terugkeertarieven, waarvan de regels door de overheid zijn vastgesteld, nauw is verbonden met het gebruik van overheidsmiddelen. De bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening kan in beginsel worden gelijkgesteld met een door de overheid vastgestelde belasting die via de *Caisse des dépôts et consignations*, een openbaar lichaam dat onder de controle van de regelgevende instanties staat, wordt betaald.
- (138) De terugkeertarieven worden derhalve met overheidsmiddelen gefinancierd.
Ongunstige beïnvloeding van de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten
- (139) De standaard- en terugkeertarieven zijn steunmaatregelen die van toepassing zijn op alle sectoren van de Franse economie voor zover zij stroom verbruiken. Duizenden ondernemingen in de industriële en de dienstensector in Frankrijk die van deze tarieven gebruik maken, zijn actief op markten die volledig voor concurrentie openstaan

⁽¹⁾ Zie bijvoorbeeld het besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel N 161/04 — Gestrandte kosten in Portugal (PB C 250 van 8.10.2005, blz. 9) of, meer recentelijk, het besluit van de Commissie in zaak C 24/09 (ex N 446/08), Staatssteun voor energie-intensieve ondernemingen, Wet op groene elektriciteit, Oostenrijk (PB L 235 van 10.9.2011, blz. 42).

⁽²⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 2 juli 1974, Italië/Commissie, zaak nr. 173/73, Jurispr. 1974, blz. 709 en van 22 maart 1977, Steynike/Bondsrepubliek Duitsland, zaak 78/76, Jurispr. 1977, blz. 595.

⁽³⁾ Besluiten van de Commissie van 15 januari 2002 in zaak N 826/01, Ierland — Alternative Energy Requirements I to IV en in zaak N 553/01, Renewable Energy (PB C 59 van 6.3.2002).

⁽⁴⁾ Besluit van 27 februari 2002 in zaak N 661/99, Verenigd Koninkrijk — Competitive Transition Charge (PB C 45 van 19.2.2002). De meerkosten welke voortvloeiden uit de verplichting hernieuwbare elektriciteit in te kopen werden gefinancierd door een bijdrage met de benaming „Competitive Transition Charge” die door de verbruikers wordt betaald in verhouding tot hun verbruik en waarvan het bedrag door de openbare regelgevende instantie op het niveau van de meerkosten in kwestie is vastgelegd, zonder dat een openbaar orgaan voor het beheer van de middelen is aangewezen (PB C 113 van 14.5.2002).

binnen de interne markt, en waarop geen exclusieve rechten of beperkingen van de handel tussen lidstaten gelden.

- (140) Zoals zij reeds in haar besluiten betreffende de inleiding en de uitbreiding van de onderzoeksprocedure heeft benadrukt, is de Commissie van mening dat de maatregelen in kwestie de mededinging en het handelsverkeer tussen lidstaten zeker ongunstig beïnvloeden, omdat in de economische sectoren waarin de afnemers die standaardtarieven en terugkeertarieven gebruiken actief zijn, sprake is van handel tussen lidstaten.

Conclusie over het bestaan van staatssteun

- (141) De Commissie komt tot de slotsom dat de gele en groene standaardtarieven en de gele en groene terugkeertarieven staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU ten gunste van de economische actoren die van die tarieven gebruik maken.

VII. RECHTMATIGHEID EN KWALIFICATIE ALS NIEUWE STEUN

- (142) Geen van de twee tariefstelsels waarop de onderhavige procedure betrekking heeft, is vóór de tenuitvoerlegging ervan bij de Commissie aangemeld overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU.
- (143) Hoewel de gereguleerde standaardtarieven in 1945 ten tijde van de oprichting van EDF — en dus vóór het EG-Verdrag — zijn vastgesteld, en zij gedurende de gehele periode zijn toegepast waarin de onderneming het monopolie op het gebied van elektriciteit in Frankrijk bezat, vormen zij toch nieuwe steun en geen steun die vóór de Verdragen reeds bestond. De specifieke besluiten waarbij het niveau van de standaardtarieven in absolute termen en ten opzichte van andere tarieven werd gewijzigd, werden namelijk jaarlijks vastgesteld. Bovendien zijn de jaarlijkse besluiten tot vaststelling van de hoogte van de tarieven in zekere mate discretionair van aard en worden zij niet vastgesteld op grond van voorschriften die reeds vóór het EG-Verdrag van kracht waren. Hoewel de in overweging 21 genoemde algemene beginselen voor de vaststelling van gereguleerde tarieven in wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen zijn vervat, die in ieder geval van na het EG-Verdrag dateren, blijkt uit de in de overwegingen 112 tot en met 114 genoemde achtereenvolgende adviezen van de CRE duidelijk dat, bij de jaarlijkse besluiten tot vaststelling van de hoogte van de tarieven, de dekking van de stroomleveringskosten niet noodzakelijkerwijs de belangrijkste overweging was.

- (144) De beide tariefstelsels die het voorwerp van de onderhavige procedure vormen, zijn derhalve onwettig.

VIII. BEOORDELING VAN DE MAATREGELEN — VERENIGBAARHEID VAN DE STEUN

- (145) Zoals de Commissie in haar besluit tot inleiding van de procedure heeft vastgesteld, is artikel 107, lid 2 en lid 3, onder a), b) en d), VWEU in het onderhavige geval niet van toepassing.

- (146) Ook blijft de Commissie van mening dat artikel 106, lid 2, VWEU, betreffende de diensten van algemeen economisch belang, in tegenstelling tot wat sommige belanghebbenden beweren, niet van toepassing kan zijn. Immers, overeenkomstig artikel 3, lid 2, van Richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG⁽¹⁾, kunnen eventuele diensten van algemeen economisch belang slechts worden verricht door ondernemingen van de elektriciteitssector. In het onderhavige geval zijn de begunstigden niet de elektriciteitsbedrijven maar hun afnemers, die helemaal geen dienst van algemeen economisch belang verrichten.

- (147) De enige grondslag voor de verenigbaarheid van de steun in kwestie met de interne markt zou artikel 107, lid 3, onder c), VWEU kunnen zijn, waarin wordt bepaald: „Met de interne markt zijn verenigbaar: (...) steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.”

- (148) In haar besluiten tot de inleiding en de uitbreiding van de procedure betoogde de Commissie dat de steun in kwestie op grond van de richtsnoeren en kaderregelingen waarin de toepassing van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU wordt uitgelegd, niet kan worden toegestaan. De hier onderzochte steunmaatregelen hebben betrekking op gereguleerde tarieven, die in de besluitvormingspraktijk van de Commissie nog niet eerder zijn voorgekomen. Zij gelden voor duizenden ondernemingen en moeten beschouwd worden als steunregelingen met een veel grotere reikwijdte dan de steunmaatregelen waarop de uit de besluitvormingspraktijk van de Commissie tot dusverre afgeleide of in specifieke instrumenten of kaderregelingen geconsolideerde regels van toepassing zijn. Er kan niet worden uitgesloten dat een steunmaatregel, op gebieden die niet door de verschillende specifieke instrumenten voor de beoordeling van de verenigbaarheid van steun worden bestreken, aan de voorwaarden van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU voldoet.

- (149) Onder deze omstandigheden moet, overigens gelet op de door Frankrijk in het kader van de onderhavige procedure gedane toezeggingen, worden nagegaan of de steunmaatregelen die het voorwerp van de onderhavige procedure uitmaken aan een doelstelling van gemeenschappelijk belang bijdragen, of zij noodzakelijk zijn om een marktfalen te verhelpen, en of zij evenredig zijn en de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

⁽¹⁾ PB L 211 van 14.8.2009, blz. 55. Artikel 3, lid 2, bepaalt: „Met volledige inachtneming van de toepasselijke bepalingen van het Verdrag, met name artikel 86, mogen de lidstaten in het algemeen economisch belang aan elektriciteitsbedrijven openbare dienstenverplichtingen opleggen, die betrekking kunnen hebben op de zekerheid, waaronder de leverings- en voorzieningszekerheid, de regelmaat, de kwaliteit en de prijs van de leveringen zijn begrepen, alsmede op de bescherming van het milieu, met inbegrip van energie-efficiëntie, energie uit hernieuwbare bronnen en bescherming van het klimaat. Deze verplichtingen zijn duidelijk gedefinieerd, transparant, niet-discriminerend en controleerbaar en waarborgen de gelijke toegang voor communautaire elektriciteitsbedrijven tot nationale consumenten waarborgen.”

Doelstelling van gemeenschappelijk belang

- (150) Een succesvolle liberalisering van de elektriciteitsmarkt is een doelstelling van gemeenschappelijk belang die door de instellingen van de Unie in hun respectieve activiteiten en bevoegdheden wordt benadrukt.
- (151) De Commissie heeft, op basis van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU erkend dat in de tijd beperkte steunmaatregelen, die ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de liberalisering van de elektriciteitsmarkt daadwerkelijk tot stand komt wanneer dit door de marktkrachten alleen niet kan worden bereikt, gerechtvaardigd zijn, ook wanneer deze maatregelen gevolgen kunnen hebben voor de gevestigde exploitanten die op hun nationale markt een bevoorrechte positie innemen⁽¹⁾. Daarom moet worden nagegaan of de steun in kwestie kan bijdragen aan het welslagen van deze liberalisering, waarvan de uiteindelijke begunstigden de stroomverbruikers moeten zijn.
- (152) De Franse autoriteiten hebben op 12 januari 2012 toegezegd in 2015 een einde te zullen maken aan de geregleerde tarieven; de terugkeertarieven zijn reeds in juli 2011 afgeschaft. Gezien het overgangskarakter en de tijdelijke aard van de overheidssteun kan deze een geleidelijke overschakeling op een werkelijk concurrerende markt vergemakkelijken onder voorwaarden die, in vergelijking met de situatie die vóór de liberalisering bestond, aanvaardbaar zijn en die uiteindelijk zullen bijdragen tot de verwezenlijking van een doelstelling van gemeenschappelijk belang.

Marktfalen: noodzaak van de steun

- (153) De geregleerde tarieven zijn toegepast gedurende de gehele periode waarin er in Frankrijk een monopoliesituatie bestond voor de productie, het vervoer en de distributie van elektriciteit. Het bestaan van geregleerde tarieven en de handhaving ervan na de volledige liberalisering van de elektriciteitsmarkt per 1 januari 2004 voor professionele afnemers en per 1 januari 2007 voor alle afnemers, was bedoeld om de consumenten te

beschermen die met de machtspositie van één enkele leverancier werden geconfronteerd. Hoewel de geregleerde tarieven een geleidelijk afgeschte erfenis vormen van de periode waarin EDF in Frankrijk een monopoliepositie bezat, zijn zij er wat hun structuur en hun niveau betreft op gericht te voorkomen dat exploitanten zoals EDF, die nog lange tijd na de liberalisering een aanzienlijk deel van de detailhandelsmarkt kunnen blijven domineren, met zeer hoge tarieven uitzonderlijk hoge winsten boeken. De maatregelen van de Franse autoriteiten om een eventuele oneerlijke prijsstelling door EDF te voorkomen, hebben echter tot steunverlening aan de Franse elektriciteitsverbruikers geleid.

- (154) EDF bezat immers, door de bijzondere structuur van de Franse markt die in de overwegingen 48 tot en met 52 wordt beschreven, op het moment van de liberalisering een quasi-monopoliepositie waardoor het bedrijf volledig vrij was de detailhandelsprijzen op de Franse elektriciteitsmarkt te bepalen. Een beperking van de vrijheid om de prijzen vast te stellen door de handhaving van reeds bestaande regelgeving kan, gezien de situatie en de kenmerken van de Franse markt, gerechtvaardigd zijn.
- (155) Gezien de omvang en het unieke karakter van de concurrentievoordelen die de exploitatie van het productiepark van kerncentrales deze onderneming heeft gebracht en nog brengt, en die in de overwegingen 48 tot en met 50 meer in detail worden besproken, zou het zinloos zijn te verwachten dat enkel en alleen door de concurrentie van nieuwkomers op de markt de optimale concurrentievoorwaarden zouden ontstaan op het gebied van het verrichten van diensten inzake de levering van elektriciteit. Zonder andere structurele maatregelen zou de controle achteraf inzake eventuele oneerlijke prijsstelling op zich niet voldoende zijn om een optimale marktwerking te waarborgen, ook al zouden nieuwkomers toetreden. Integendeel, een volledig vrije tarifiering zou geleid kunnen hebben tot de bestendiging van de uitzonderingspositie van EDF, omdat zij immers over voldoende financiële middelen zou beschikken om haar concurrenten van de markt uit te sluiten of winst te boeken waarmee zij haar productie-installaties zou kunnen uitbreiden en diversifiëren, zowel in Frankrijk als elders in de interne markt.

⁽¹⁾ In haar mededeling van 2001 betreffende de onderzoeksmethode van staatssteun die verband houdt met gestrande kosten (goedgekeurd op 26 juli 2001 en aan de lidstaten meegedeeld bij brief SG (2001) D/290869 van 6.8.2001) verklaarde de Commissie:

„De geleidelijke overgang van een situatie met een zeer beperkte concurrentie naar een situatie met een echte concurrentie op niveau van de EER moet plaatsvinden onder aanvaardbare economische voorwaarden met inachtneming van de specifieke kenmerken van de elektriciteitsindustrie. (...)

De overheidssteun voor de in deze mededeling gedefinieerde ontvankelijke gestrande kosten heeft ten doel de overgang van de elektriciteitsbedrijven naar een concurrentiële markt voor elektriciteit te vergemakkelijken. De Commissie kan positief staan tegenover deze steunmaatregelen voor zover de verstoring van de concurrentie wordt gecompenseerd door hun bijdrage tot de verwezenlijking van een gemeenschappelijke doelstelling die de marktkrachten niet zouden kunnen bereiken. De verstoring van de concurrentie die voortvloeit uit steun die wordt uitgekeerd om de overgang van de elektriciteitsbedrijven van een min of meer gesloten markt naar een deels geliberaliseerde markt te vergemakkelijken hoeft immers niet in strijd te zijn met het algemeen belang wanneer deze verstoring beperkt is in de tijd en de gevolgen ervan beperkt blijven, want de liberalisering van de elektriciteitsmarkt is in het belang van de gemeenschappelijke markt overeenkomstig artikel 2 en artikel 3, lid 1, onder t), van het Verdrag en vult de totstandbrenging van de interne markt aan.”.

- (156) Overigens moet dit marktfalen ook vanuit het oogpunt van de begunstigden van de steun worden onderzocht. Veel ondernemingen, en met name de grootste verbruikers, hebben hun besluiten, vooral op het gebied van investeringen in grote installaties, genomen op basis van de te verwachten elektriciteitskosten in verband met geregleerde tarieven welke in wezen de gemiddelde kosten van de kerncentrales weergeven, en niet de prijzen die fluctueren naargelang van de prijzen van fossiele brandstoffen en CO₂ die intussen in hoge mate de prijsvorming op de vrije markt bepalen. Een plotselinge overgang van het ene tariefstelsel naar het andere, die bovendien gepaard zou zijn gegaan met een duidelijke stijging van de gemiddelde prijzen, had derhalve grote moeilijkheden kunnen veroorzaken voor veel ondernemingen waarvan het in energie-intensieve installaties vastgelegde

kapitaal op korte termijn weinig flexibel is. Daarom lijkt een duidelijk in de tijd beperkte overgangperiode zinvol.

- (157) De steun die besloten ligt in de tarieven waarop de onderhavige procedure betrekking heeft, kan derhalve in dit specifieke geval als noodzakelijk worden beschouwd om dit marktfalen te corrigeren. Dank zij de voordelen in de vorm van diversifiëring van het aanbod die de hervorming van de Franse elektriciteitsmarkt *downstream* ten opzichte van de activiteit van de begunstigden met zich brengt, zou het productief kapitaal van deze begunstigden kunnen worden afgestemd op marktprijssignalen die minder sterk worden vertekend door de machtspositie van EDF, waardoor de voorwaarden voor de ontwikkeling van de vormen van economische bedrijvigheid die zij uitoefenen zouden verbeteren, wat het doel is dat door artikel 107, lid 3, onder c), VWEU wordt beoogd.

Evenredigheid van de steun

- (158) Op dezelfde juridische gronden kan bedrijfssteun in de vorm van een verlaging van belastingen die de lopende energiekosten voor de begunstigden reduceert zonder tegenprestatie en zonder daadwerkelijk stimulerend effect, onder bepaalde voorwaarden en met name de beperkte duur ervan, als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd wanneer het uitblijven van steun tot een aanzienlijke verhoging van de productiekosten van de betrokken sectoren kan leiden ⁽¹⁾.
- (159) Zowel wat de standaardtarieven als wat de terugkeertarieven betreft hebben zich sinds de periode waarop de onderhavige procedure betrekking heeft voortdurend verhogingen voorgedaan, ook toen de marktprijzen vanaf 2009 daalden. Zoals uit de beraadslagingen van de CRE blijkt die in de overwegingen 113 en 114 worden besproken, heeft deze algemene stijging van de prijzen vooral sinds 2009 geleid tot een vermindering van het aantal verbruikspunten die het grootste voordeel genoten ten opzichte van de marktprijzen.
- (160) Volgens de briefwisseling van 15 september 2009 zal de overgang stapsgewijs tot 2015 plaatsvinden. Gezien de toezeggingen van Frankrijk betreffende de bevestiging van de ARENH-prijs in 2012 en 2013 en de vaststelling van deze prijs overeenkomstig de parameters die zijn vastgesteld in wet nr. 2010-1488 betreffende de hervorming van de elektriciteitsmarkt enerzijds, en de jaarlijkse verhoging van de gereguleerde tarieven tot in 2015 en de daaropvolgende afschaffing ervan anderzijds, kan de verdere ontwikkeling naar convergentie met de marktprijzen of in ieder geval naar de geleidelijke verhoging van de gereguleerde tarieven, binnen een redelijke termijn worden gewaarborgd.
- (161) Een stelsel dat een geleidelijke, voortdurende verhoging en vervolgens afschaffing van tarieven waarborgt, vergemakkelijkt de overschakeling op marktprijzen indien de elementen van marktfalen worden gecorrigeerd door

een wettelijk mechanisme dat het ontstaan van daadwerkelijke mededinging bevordert door concurrenten toegang te verlenen tot leveringen uit het productiepark van EDF. Geleidelijk afnemende steun die de begunstigde ondernemingen in staat stelt hun productie-installaties, waarvan de omvang is afgestemd op de prijzen die voortvloeien uit de gereguleerde tarieven, aan de nieuwe marktvoorwaarden aan te passen kan als evenredig worden beschouwd.

- (162) Tegen deze achtergrond concludeert de Commissie dat de steun die besloten ligt in de tarieven waarop de onderhavige procedure betrekking heeft, evenredig is.

Beïnvloeding van het handelsverkeer in een mate die in strijd is met het gemeenschappelijk belang

- (163) De maatregelen in kwestie hebben betrekking op honderdduizenden verbruikspunten en derhalve op duizenden begunstigden die stroom afnemen tegen standaard- en terugkeertarieven, tegen de achtergrond van de overgang naar een volledig geliberaliseerde markt. Hoewel de steun waarop de onderhavige procedure ziet selectief is in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU omdat hij voorbehouden is aan elektriciteitsverbruikende ondernemingen, is hij niet op specifieke begunstigden dan wel bepaalde sectoren van de economie gericht. Maatregelen die nauwelijks gericht zijn op bepaalde categorieën begunstigden, zoals de maatregelen in kwestie, zijn wellicht minder schadelijk voor de mededinging dan meer selectieve maatregelen.
- (164) Voorts is de Commissie van oordeel dat aan de voorwaarden is voldaan die in het kader van de briefwisseling tussen de Commissie en Frankrijk in september 2009 en januari 2012 zijn vastgesteld. De twee voornaamste punten, namelijk de vergaande hervorming van de elektriciteitsmarkt in Frankrijk met in het bijzonder een gereguleerde toegang tot de in bestaande kerncentrales opgewekte elektriciteit voor de concurrenten van EDF en de beëindiging van de groene en gele gereguleerde tarieven, zijn in wet nr. 2010-1488 vastgelegd.
- (165) Uit de recente besluitvormingspraktijk van de Commissie op energiegebied blijkt dat zij, op basis van de rechtsgrondslag van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, bij de beoordeling van de verenigbaarheid van steun rekening kan houden met voordelen zoals de versterking van de mededinging op een andere markt dan die waarop de begunstigden van de steun actief zijn ⁽²⁾. In de onderhavige zaak dient rekening te worden gehouden met de op de markt voor stroomlevering te verwachten voordelen als gevolg van de door Frankrijk in de loop van de onderhavige procedure gedane toezeggingen.
- (166) Volgens de eerste resultaten inzake de aankoop van stroom via het ARENH-mechanisme ligt de vraag rond de 60 TWh. In totaal hebben 32 alternatieve leveranciers

⁽¹⁾ Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming (PB C 82 van 1.4.2008, blz. 1), hoofdstuk IV, punten 153-154.

⁽²⁾ SA.31953 (11/N) — Construction of a LNG Terminal in Swinoujsciu (PB C 361 van 10.12.2011), SA.30980 (11/N) — Construction of interconnection and cross-border power line between Poland and Lithuania (PB C 79 van 12.3.2011), SA.29870 (N 660/09) — Aid to PGNiG for underground gas storage (PB C 213 van 6.8.2010).

gebruik gemaakt van het ARENH-mechanisme, en is er volledig in hun vraag voorzien. Gezien de structurele kenmerken van de Franse markt voor elektriciteitsvoorziening die in de overwegingen 48 tot en met 52 worden beschreven, blijkt uit deze eerste resultaten dat er sprake is van een geleidelijke openstelling, waardoor concurrentie is ontstaan die zich niet had kunnen ontwikkelen zonder de toezeggingen van Frankrijk met betrekking tot de toegang tot stroom van bestaande kerncentrales, welke tot 25 % van de door EDF opgewekte stroom kan belopen. Geen enkele andere leverancier zou op zo korte termijn over productie-installaties van dezelfde omvang kunnen beschikken als de gevestigde exploitant. De bijkomende toezegging van Frankrijk om de ARENH-prijs te bevriezen tot de inwerkingtreding van het besluit waarin de berekeningsmethode van deze prijs en dus de in reële termen te verwachten prijsverlaging is vastgelegd, zou deze ontwikkeling naar een meer concurrerende markt moeten bespoedigen. Wat de periode daarna betreft zijn, zoals blijkt uit de brief van de voor concurrentie en energie bevoegde commissarissen van 15 september 2009, de geplande technische modaliteiten voor de desbetreffende gereguleerde toegang in veel opzichten beslissend. Daarom moet worden bepaald dat de maatregel waarbij de berekeningsmethode voor de vaststelling van de prijs voor gereguleerde toegang wordt vastgesteld, vooraf ter goedkeuring aan de Commissie wordt voorgelegd. De Commissie zal dan met name nagaan of de desbetreffende methode objectief is, of zij berust op algemeen erkende en vaststaande boekhoudkundige beginselen, en of zij leidt tot de vaststelling van prijzen die de ontwikkeling van een daadwerkelijke mededinging op de markt mogelijk maken.

- (167) De Commissie is van mening dat de op grond van wet nr. 2010-1488 doorgevoerde hervorming een gunstig effect zal hebben op de Europese interne markt, in die zin dat zij de toegang van nieuwe concurrenten en het voortbestaan van reeds bestaande marktspelers zal bevorderen. Het ARENH-mechanisme met een plafond van 100 TWh zou, in combinatie met de geleidelijke koppeling van de markten binnen de Europese Unie en de ontwikkeling van interconnecties, de concurrentie moeten bevorderen zodat de prijzen in Frankrijk en in de overige lidstaten onder druk komen te staan.
- (168) Al met al wegen de voordelen voor de markt voor energievoorziening, waarvan de succesvolle liberalisering een prioriteit vormt voor de interne markt van de Unie, op tegen de negatieve effecten voor de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten; deze negatieve effecten zijn overigens beperkt gezien het weinig selectieve karakter van de in de overwegingen 101 tot en met 106 en 139 tot en met 140 besproken maatregel. Derhalve wordt het handelsverkeer door de overheidssteun in de vorm van standaardtarieven en terugkeertarieven niet zodanig beïnvloed dat het gemeenschappelijk belang van de Unie wordt geschaad, en wordt derhalve voldaan aan het criterium van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.

IX. CONCLUSIES

De Commissie stelt vast dat Frankrijk de steun in kwestie op onrechtmatige wijze ten uitvoer heeft gelegd in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU. Aangezien de steun evenwel het karakter

ter heeft van een overgangsmaatregel met het oog op de liberalisering van de Franse elektriciteitsmarkt, en gepaard gaat met toezeggingen inzake een vergaande hervorming van de concurrentievoorwaarden op de Franse markt voor de levering van elektriciteit, is de Commissie van oordeel dat de steun het handelsverkeer niet ongunstig beïnvloedt of heeft beïnvloed in een mate die in strijd is met het gemeenschappelijk belang in de zin van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, mits aan de in de artikelen 1 tot en met 4 genoemde voorwaarden wordt voldaan,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De steunmaatregel die Frankrijk ten uitvoer heeft gelegd door de toepassing van gereguleerde tarieven voor de verkoop van elektriciteit (de zogenaamde „groene” en „gele” tarieven) en van gereguleerde overgangstarieven met het oog op de aanpassing van de markt voor grote en middelgrote afnemers, is verenigbaar met de interne markt, mits aan de voorwaarden van artikel 2 wordt voldaan.

Artikel 2

Frankrijk voert een mechanisme in voor gereguleerde toegang tot stroom uit bestaande kerncentrales waardoor de onderneming „Electricité de France” verplicht wordt om, gedurende een periode die loopt tot en met 31 december 2025, een deel van haar elektriciteitsproductie op basis van kernenergie, met een maximum van 100 TWh, voor een gereguleerde prijs aan haar concurrenten op de detailhandelsmarkt voor elektriciteit te verkopen. De prijs van deze gereguleerde toegang wordt gedurende de looptijd van het mechanisme jaarlijks herzien, en weerspiegelt de economische voorwaarden voor de productie van elektriciteit. Deze prijs is niet hoger dan 42 EUR per MWh en kan pas worden gewijzigd wanneer er een maatregel in werking is getreden waarbij de methode voor de berekening van deze prijs is vastgesteld. Deze maatregel wordt ter voorafgaande goedkeuring aan de Commissie voorgelegd.

Frankrijk schaft alle eventueel nog bestaande overheidssteun die berust op de toepassing van gereguleerde overgangstarieven met het oog op de aanpassing van de markt voor grote en middelgrote verbruikers, af en onthoudt zich van de invoering van soortgelijke maatregelen.

De besluiten die Frankrijk na de zomer van 2012 vaststelt met betrekking tot de gereguleerde tarieven voor de verkoop van elektriciteit houden een geleidelijke vermindering in van het verschil tussen de toegevoegde kosten en het gereguleerde tarief ten opzichte van 2012 en vervolgens elk jaar ten opzichte van het voorgaande jaar.

Frankrijk schaft uiterlijk op 31 december 2015 alle overheidssteun af die berust op de toepassing van gereguleerde tarieven voor grote en middelgrote verbruikers, en onthoudt zich van de invoering van soortgelijke maatregelen.

Artikel 3

Frankrijk deelt de Commissie binnen twee maanden vanaf de datum van kennisgeving van dit besluit in kennis van de maatregelen die het heeft genomen of heeft voorgenomen om hieraan te voldoen.

Artikel 4

Dit besluit is gericht tot de Franse Republiek.

Gedaan te Brussel, 12 juni 2012.

Voor de Commissie
Joaquín ALMUNIA
Vicevoorzitter
