



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

30 март 2023 година\*

„Преюдициално запитване — Вътрешен пазар на електроенергия — Директива 2009/72/ЕО — Член 37 — Приложение I — Задължения и правомощия на националния регулаторен орган — Защита на потребителите — Разходи за административно управление — Правомощие на националния регулаторен орган да разпорежи възстановяването на суми, платени от крайните клиенти въз основа на договорни клаузи, санкционирани от същия орган“

По дело C-5/22

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) с акт от 31 декември 2021 г., постъпил в Съда на 3 януари 2022 г., в рамките на производство по дело

**Green Network SpA**

срещу

**SF,**

**УВ,**

**Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA),**

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: E. Regan, председател на състава, D. Gratsias, M. Plešič, I. Jarukaitis (докладчик) и Z. Csehi, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за Green Network SpA, от V. Cerulli Irelli и A. Fratini, avvocati,

\* Език на производството: италиански.

- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от G. Aiello и F. Fedeli, avvocati dello Stato,
- за Европейската комисия, от O. Beynet, G. Gattinara и T. Scharf, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

## Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 37, параграфи 1 и 4, както и на продължение I към Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/54/ЕО (ОВ L 211, 2009 г., стр. 55).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Green Network SpA и Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (Регулаторен орган за енергетика, мрежи и околна среда, Италия) (ARERA) по повод решението на последния да наложи на Green Network административна имуществена санкция в размер на 655 000 евро и да го осъди да възстанови на крайните си клиенти сумата от 13 987 495,22 евро, съответстваща на някои разходи за административно управление, начислени им от Green Network.

## Правна уредба

### *Правото на Съюза*

- 3 Съображения 37, 42, 51 и 54 от Директива 2009/72 гласят:
  - „(37) Регулаторите на енергия следва да имат правомощието да издават обвързващи решения спрямо електроенергийните предприятия и да им налагат ефективни, пропорционални и възпиращи санкции, когато не изпълняват задълженията си или да предлагат на компетентен съд да им налага такива санкции. На регулаторите на енергия следва да бъдат предоставени и правомощия да вземат решения, независимо от прилагането на правилата за конкуренцията, относно въвеждането на подходящи мерки за гарантиране на ползи за клиентите чрез насърчаване на ефективната конкуренция, необходима за правилното функциониране на вътрешния пазар на електроенергия. [...]
  - [...]
  - (42) Цялата промишленост и търговия на [на Европейския съюз], включително малките и средни предприятия, както и всички граждани на Съюза, които се ползват от икономическите предимства на вътрешния пазар, следва също така да имат възможността да се ползват от високи нива на защита на потребителите и по-специално на битовите клиенти и, когато държавите членки смятат за подходящо

малките предприятия следва също да имат възможността да се ползват от гаранции за обществени услуги, особено по отношение на сигурност на доставките и разумни тарифи, за целите на справедливостта, конкурентоспособността и косвено — за създаване на заетост. Тези клиенти следва също така да имат достъп до избор, справедливи условия, представителство и механизми за уреждане на спорове.

[...]

(51) Интересите на потребителите следва да бъдат в основата на настоящата директива, а качеството на услугите следва да бъде основна отговорност на електроенергийните предприятия. Необходимо е съществуващите права на потребителите да бъдат укрепени и гарантирани и те следва да включват по-голяма прозрачност. Защитата на потребителите следва да гарантира, че всички потребители в рамките на [Съюза] се ползват от конкурентния пазар. Държавите членки, или когато държавата членка е предвидила това — регулаторните органи, следва да осигуряват прилагането на правата на потребителите.

[...]

(54) По-голяма защита на потребителите се гарантира чрез наличието на ефективни средства за уреждане на спорове за всички потребители. Държавите членки следва да въведат бързи и ефективни процедури за обработка на жалби“.

4 Член 1 от тази директива е озаглавен „Предмет и обхват“ и гласи:

„Настоящата директива установява общите правила за производството, преноса, разпределението и доставката на електроенергия, както и разпоредби относно защитата на потребителите, с оглед на усъвършенстването и интегрирането на конкурентни пазари на електроенергия в [Съюза]. [...] Тя урежда също така задълженията за предоставяне на универсална услуга и правата на потребителите на електроенергия и изяснява изискванията по отношение на конкуренцията“.

5 Съгласно член 2 от посочената директива, озаглавен „Определения“:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[...]

7. „клиент“ означава клиент на едро или краен клиент на електроенергия;

8. „клиент на едро“ означава физическо или юридическо лице, което купува електроенергия с цел препродажба в рамките на системата, в която то е установено, или извън нея;

9. „краен клиент“ означава клиент, купуващ електроенергия за собствено ползване;

[...]“.

- 6 Член 3 от същата директива е озаглавен „Задължения за обществени услуги и защита на клиентите“ и предвижда:

„[...]

7. Държавите членки вземат подходящи мерки за защита на крайните клиенти и по-специално осигуряват адекватни гаранции за защита на уязвими клиенти. [...] Те осигуряват високи нива на защита на потребителя, особено по отношение на прозрачността относно договорните условия, общата информация и механизмите за уреждане на спорове. [...]

[...]

9. [...]

Регулаторният орган или друг компетентен национален орган предприема необходимите мерки, за да гарантира надеждността на информацията, предоставяна от доставчиците на техните клиенти съгласно настоящия член, както и че тя се предоставя на национално равнище по ясно съпоставим начин.

[...]“.

- 7 Член 36 от Директива 2009/72 е озаглавен „Общи цели на регулаторния орган“ и гласи:

„При изпълнение на регулаторните функции, посочени в настоящата директива, регулаторния орган взема всички подходящи мерки за постигане на следните цели в рамките на своите задължения и правомощия, установени в член 37, в тясно сътрудничество с други релевантни национални органи, включително органите по конкуренция, когато това е необходимо, без да се засяга тяхната компетентност:

[...]

ж) гарантиране, че клиентите се ползват от ефективното функциониране на националния пазар, насърчаване на ефективната конкуренция и съдействие за осигуряване на защита на потребителите;

[...]“.

- 8 Член 37 от тази директива е озаглавен „Задължения и правомощия на регулаторния орган“ и предвижда в параграфи 1 и 4:

„1. Регулаторният орган има следните задължения:

[...]

и) да наблюдава равнището на прозрачност, включително на цените на едро, и да гарантира, че електроенергийните предприятия изпълняват задълженията за прозрачност;

й) да наблюдава степента и ефективността на отваряне на пазара и конкуренцията в секторите на едро и на дребно, включително на борсите за електроенергия, да следи цените на електроенергията за битовите клиенти, включително системите за авансови плащания, процента на смяна на доставчика, процента на изключване от мрежата, таксите за услугите по поддръжка и изпълнението на тези услуги и жалбите на битовите клиенти [...]

[...]

н) да съдейства заедно с други компетентни органи за осигуряване на ефективността и прилагането на мерките за защита на потребителите, включително на определените в приложение I;

[...]

4. Държавите членки гарантират, че регулаторните органи разполагат с правомощия, които им позволяват да изпълняват задълженията, посочени в параграфи 1, 3 и 6, ефективно и без забавяне. За тази цел регулаторният орган има най-малко следните правомощия:

[...]

г) да налага ефективни, пропорционални и възпиращи санкции на електроенергийните предприятия, които не изпълняват задълженията си съгласно настоящата директива или другите съответни правно обвързващи решения на регулаторния орган или на Агенцията, или да предлага на компетентен съд да наложи такива санкции. Това включва правомощието да налага или да предлага налагането на санкции в размер до 10 % от годишния оборот на оператора на преносна система спрямо същия или в размер до 10 % от годишния оборот на вертикално интегрираното предприятие спрямо същото, в зависимост от случая, ако те не спазват задълженията си съгласно настоящата директива; [...]

[...]“.

9 Приложение I към посочената директива е озаглавено „Мерки за защита на потребителите“ и предвижда в параграф 1:

„1. Без да се засягат правилата на [Съюза] относно защитата на потребителите, [...] мерките, посочени в член 3, трябва да гарантират, че клиентите:

а) имат право да сключват договор със своя доставчик на електроенергийни услуги, в който се посочва:

[...]

– договорености за компенсации и възстановяване на суми, които се прилагат, ако не са спазени нивата на качество на договорената услуга, включително неточно и забавено фактуриране;

[...]

в) получават прозрачна информация за приложимите цени и тарифи и за стандартните условия по отношение на достъпа до електроенергийни услуги и ползването им;

[...]

е) ползват се от прозрачни, опростени и евтини процедури за разрешаване на техните жалби. По-специално, всички потребители имат право на добро качество на услугите и обработка на жалби от своя доставчик на електроенергийни услуги. Тези извънсъдебни процедури за уреждане на спорове дават възможност споровете да се решават справедливо и в кратки срокове, за предпочитане в срок до три месеца, и предвиждат, ако това е обосновано, система за възстановяване на суми и/или компенсации. [...]

[...]“.

### **Италианското право**

- 10 Член 2, параграф 12, буква g) от legge n. 481 — Norme per la concorrenza et la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità (Закон № 481 за правилата за конкуренцията и правната уредба на комуналните услуги, както и за създаването на регулаторни органи за комунални услуги) от 14 ноември 1995 г. (редовна притурка № 136 към GURI бр. 270 от 18 ноември 1995 г.) възлага на ARERA функцията да „контролира изпълнението на услугите с правомощия за извършване на проверки, получаване на достъп, изземване на документа и на полезна информация, като същевременно определя и случаите на автоматично обезщетяване на потребителя от субекта, който извършва услугата, когато същият този субект не спазва договорните клаузи или предоставя услугата с по-ниско качество от установеното в регулацията на услугата“.
- 11 По силата на член 2, параграф 20, буква d) от този закон ARERA има правомощието да разпорежи на оператора на услугата да преустанови действията, които нарушават правата на потребителите, и да му наложи на основание член 2, параграф 12, буква g) от посочения закон задължение за плащане на обезщетение.

### **Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси**

- 12 След като получава доклад от Sportello per il consumatore Energia e Ambiente (Център за подпомагане на потребителите в областта на електроенергията и околната среда, Италия), от който става ясно, че Green Network, дружество за разпределение на електроенергия и природен газ, начислява във фактурите, които издава на своите клиенти, такса, която последните оспорват, тъй като е неясна, ARERA започва производство срещу това дружество.
- 13 След този доклад ARERA извършва допълнителни проверки, при които констатира, че таксата е предвидена в клауза от общите условия на предлаганите от Green Network договори за доставка както на електроенергия, така и на природния газ. Съгласно тази клауза разходите за административно управление не са включени в тарифите за доставка на енергия, а доставчикът може да начислява на клиента такса в размер до 5 евро или, за някои клиенти, до 10 евро на месец.

- 14 След като констатира, че Green Network незаконосъобразно е предвидило тази такса в общите условия, тъй като тя не е посочена в сравнителната таблица, която позволява да се съпоставят различните търговски оферти на пазара, нито в системата за търсене на оферти, с решение от 20 юни 2019 г. AREGA налага на Green Network административна имуществена санкция в размер на 655 000 евро за това, че е предоставило на своите крайни клиенти договорна информация, която е в нарушение на приетите от AREGA нормативни разпоредби. В същото решение AREGA разпорежда на Green Network да възстанови на посочените клиенти сумата от 13 987 495,22 евро, която е събрало от тях като разходи за административно управление.
- 15 Green Network подава жалба срещу това решение пред Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Регионален административен съд на Ломбардия, Италия), която е отхвърлена.
- 16 Green Network обжалва решението за отхвърляне пред запитващата юрисдикция, Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия), като изтъква по-специално, че правомощието на AREGA да разпорежи възстановяването на дадена такса на клиентите, противоречи на Директива 2009/72, тъй като таксата е определена в рамките на частни договорни отношения.
- 17 Запитващата юрисдикция посочва, че висиящият пред нея спор се отнася до това дали правомощието на AREGA да разпорежи да се възстановят начислени суми на клиентите, може да се изведе от Директива 2009/72. Релевантните разпоредби на тази директива, на които се позовава Green Network и чието правилно тълкуване не е ясно, изглежда, все още не са били тълкувани от Съда.
- 18 При тези обстоятелства Consiglio di Stato (Държавен съвет) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
  - „1) Може ли европейската правна уредба, която се съдържа в [Директива 72/2009] — и по-специално в член 37, параграфи 1 и 4, който урежда правомощията на регулаторните органи, и в приложение I — да се тълкува в смисъл, че обхваща и правомощието на [AREGA] да разпорежи на дружествата, осъществяващи дейност в сектора на електроенергията, да възстановят на клиентите, включително бивши и неизправни, сума, която съответства на таксата, която са платили за покриване на разходите за административно управление в изпълнение на договорна клауза, за която е била наложена санкция от [AREGA]?
  - 2) Може ли европейската правна уредба, която се съдържа в [Директива 72/2009] — и по-специално в член 37, параграфи 1 и 4, който урежда правомощията на регулаторните органи, и в приложение I — да се тълкува в смисъл, че режимът за обезщетение и възстановяване на суми, които се прилага спрямо клиентите на пазара на електроенергия, ако операторът на пазара не е постигнал договореното качество на услугата, обхваща и възстановяването на платена от клиентите такса, изрично предвидена в клауза на подписания и приет договор, която няма никаква връзка с качеството на самата услуга, а е предвидена с цел покриване на разходите за административно управление на икономическия оператор?“.

## По преюдициалните въпроси

- 19 С въпросите си, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 37, параграф 1, букви и) и н) и параграф 4, буква г) от Директива 2009/72, както и приложение I към нея трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат държава членка да предостави на националния регулаторен орган правомощието да разпорежи на електроенергийните предприятия да възстановят на крайните си клиенти сумата, която са платили като насрещна престация за „разходи за административно управление“ въз основа на договорна клауза, която този орган е счел за незаконосъобразна, включително в случаите, когато разпореждането за възстановяване не се основава на съображения за качеството на предоставяната от тези предприятия услуга, а на неизпълнение на задължението за прозрачност на тарифите.
- 20 В това отношение, както Съдът вече е отбелязал, от член 1 и от съображения 37, 42, 51 и 54 от Директива 2009/72 следва, че тя има за цел да предостави на регулаторите на енергия правомощието да гарантират пълната ефективност на мерките за защита на потребителите, да предостави в полза на цялата промишленост и търговия и на всички граждани на Съюза високи нива на защита на потребителите и механизми за уреждане на спорове, да постави интересите на потребителите в центъра на посочената директива, регулаторните органи да осигуряват спазването на правата на потребителите на електрическа енергия, когато държавата членка им предостави такава компетентност, както и да се предвидят ефективни и достъпни за всички потребители средства за уреждане на спорове (решение от 8 октомври 2020 г., *Crown Van Gelder*, С-360/19, ЕУ:С:2020:805, т. 26).
- 21 Съгласно член 3, параграф 7 от Директива 2009/72 държавите членки вземат подходящи мерки за защита на крайните клиенти и осигуряват *inter alia* високо равнище на защита на потребителите, особено по отношение на прозрачността на договорните условия, общата информация и механизмите за уреждане на спорове. Съгласно тази разпоредба, що се отнася най-малко до битовите клиенти, тези мерки трябва да включват предвидените в приложение I към тази директива мерки, сред които мерките, които целят да гарантират, че клиентите получават прозрачна информация за приложимите цени и тарифи и за приложимите стандартни условия.
- 22 Освен това Съдът вече е констатирал, че за постигането на горепосочените цели Директива 2009/72 предоставя на националния регулаторен орган широки правомощия в областта на регулирането и надзора върху пазара на електроенергия (решение от 11 юни 2020 г., *Prezident Slovenskej republiky*, С-378/19, ЕУ:С:2020:462, т. 23). Както следва от член 3б, буква ж) от тази директива, една от общите цели, чието осъществяване държавите членки трябва да възложат на своите национални регулаторни органи при упражняване на техните задължения и правомощия, е да се гарантира защитата на потребителите (вж. в този смисъл решения от 23 януари 2020 г., *Energiavirasto*, С-578/18, ЕУ:С:2020:35, т. 35 и от 8 октомври 2020 г., *Crown Van Gelder*, С-360/19, ЕУ:С:2020:805, т. 27).
- 23 По-специално член 37, параграф 1, букви и) и н) от Директива 2009/72 предвижда, че на националния регулаторен орган са възложени задълженията да гарантира, че електроенергийните предприятия изпълняват задълженията за прозрачност и да съдейства заедно с други компетентни органи за осигуряване на ефективността и прилагането на мерките за защита на потребителите, включително на определените в приложение I към тази директива. В това отношение член 37, параграф 4 от посочената



директива предвижда, че държавите членки гарантират, че регулаторните органи разполагат с правомощия, които им позволяват да изпълняват ефективно и без забавяне задълженията, посочени в параграфи 1, 3 и 6 от същата директива, и за тази цел те имат най-малко изброените в тази разпоредба правомощия. Макар сред тези правомощия да е и предвиденото в член 37, параграф 4, буква г) от Директива 2009/72 правомощие за налагане ефективни, пропорционални и възпиращи санкции на електроенергийните предприятия, които не изпълняват задълженията си съгласно тази директива или другите съответни правнообвързващи решения на националния регулаторен орган, в тази разпоредба не се споменава правомощие да се разпорежи на тези предприятия да възстановят всички суми, получени като насрещна престация по договорна клауза, която е счетена за незаконосъобразна.

- 24 Използването в член 37, параграф 4 от Директива 2009/72 на израза „регулаторният орган има най-малко следните правомощия“ обаче показва, че на този орган могат да се възлагат различни правомощия от изрично посочените в член 37, параграф 4, за да може той да изпълнява задълженията си по член 37, параграфи 1, 3 и 6 от тази директива (вж. в този смисъл решение от 23 януари 2020 г., *Energiavirasto*, C-578/18, EU:C:2020:35, т. 37, 38 и 40).
- 25 Като се има предвид, че гарантирането на изпълнението на задълженията за прозрачност на електроенергийните предприятия и защитата на потребителите са част от задълженията по член 37, параграфи 1, 3 и 6 от посочената директива, следва да се приеме, че държава членка може да предостави на такъв орган правомощието да разпорежи на тези оператори да възстановят сумите, които са събрали в нарушение на изискванията за защита на потребителите, и по-специално изискванията по отношение на задължението за прозрачност и точност на фактурирането.
- 26 Това тълкуване не се поставя под въпрос от факта, че член 36 от Директива 2009/72 по същество предвижда, че националният регулаторен орган предприема необходимите мерки „в тясно сътрудничество с други релевантни национални органи, включително органите по конкуренция, когато това е необходимо, без да се засяга тяхната компетентност“, или че член 37 параграф 1, буква н) от тази директива съдържа израза „заедно с други компетентни органи“. Всъщност от тези разпоредби не следва, че в случай като разглеждания в главното производство само един от тези други национални органи може да разпорежи възстановяването на сумите, които електроенергийните предприятия са събрали неоснователно от крайните клиенти. Напротив, използването на израза „когато това е необходимо“ означава, че такова сътрудничество е необходимо само когато мярката, която предстои да се приеме, може да има последици за други компетентни органи.
- 27 Освен това запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 37, параграф 1, букви и) и н) и параграф 4, буква г) от Директива 2009/72, както и приложение I към нея трябва да се тълкуват в смисъл, че националният регулаторен орган може — въз основа на национална разпоредба, чиято цел е клиентите автоматично да бъдат компенсирани за събираните от електроенергийно предприятие суми в случаите, когато не е достигнато качеството на предвидените услуги — да разпорежи на това електроенергийно предприятие да възстанови на крайните си клиенти сумите, които са им били начислени, когато разпореждането за възстановяване се основава не на съображения за качеството на съответната услуга, а на незаконосъобразността на договорна клауза, която предвижда заплащането на „административни разходи“.

- 28 В това отношение, както следва по същество от точка 25 от настоящото решение, макар Директива 2009/72 да не задължава държавите членки да предвидят, че националният регулаторен орган има правомощието да разпорежи на електроенергийно предприятие да възстанови сумите, които неоснователно е събрало от своите клиенти, тази директива допуска възможността държава членка да предостави такова правомощие на посочения орган. Тъй като защитата на потребителите и изпълнението на задълженията за прозрачност са сред задълженията, които трябва да бъдат възложени на регулаторните органи съгласно член 37, параграф 1, букви и) и н) от посочената директива, е без значение точното съображение, поради което с оглед изпълнението на някое от тези задължения е разпоредено на това предприятие да възстанови сумите на своите клиенти.
- 29 При това положение националният съд следва да прецени дали националното право действително предоставя на националния регулаторен орган правомощието да разпорежи възстановяването на неоснователно събрани суми в случаи като разглеждания в главното производство, както и дали този орган е приложил правилно националното право.
- 30 С оглед на гореизложеното на поставените въпроси следва да се отговори, че член 37, параграф 1, букви и) и н) и параграф 4, буква г) от Директива 2009/72, както и приложение I към нея трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат държава членка да предостави на националния регулаторен орган правомощието да разпорежи на електроенергийните предприятия да възстановят на крайните си клиенти сумата, която са платили като насрещна престация за „разходи за административно управление“ въз основа на договорна клауза, която този орган е счел за незаконосъобразна, включително в случаите, когато разпореждането за възстановяване не се основава на съображения за качеството на предоставяната от тези предприятия услуга, а на неизпълнение на задължението за прозрачност на тарифите.

### **По съдебните разноски**

- 31 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

**Член 37, параграф 1, букви и) и н) и параграф 4, буква г) от Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/54/ЕО, както и приложение I от Директива 2009/72**

**трябва да се тълкуват в смисъл, че**

**допускат държава членка да предостави на националния регулаторен орган правомощието да разпорежи на електроенергийните предприятия да възстановят на крайните си клиенти сумата, която са платили като насрещна престация за „разходи за административно управление“ въз основа на договорна клауза, която този орган е счел за незаконосъобразна, включително в случаите, когато разпореждането за**

**възстановяване не се основава на съображения за качеството на предоставяната от тези предприятия услуга, а на неизпълнение на задължението за прозрачност на тарифите.**

Подписи