



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

19. december 2019*

»Præjudiciel forelæggelse – det indre marked for elektricitet – fælles regler – direktiv 2003/54/EF – artikel 3, stk. 2 – direktiv 2009/72/EF – artikel 3, stk. 2 – offentlige serviceforpligtelser – begreb – nationale bestemmelser – finansiering af energieffektivitetsplaner – udpegning af el-energiproducenter – obligatorisk bidrag«

I sag C-523/18,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Audiencia Nacional (domstol i visse straffe-, forvaltnings- og arbejdsretlige sager, Spanien) ved afgørelse af 9. juli 2018, indgået til Domstolen den 8. august 2018, i sagen

Engie Cartagena SL

mod

Ministerio para la Transición Ecológica tidligere Ministerio de Industria, Energía y Turismo,

procesdeltagere:

Endesa Generación SA,

EDP España SAU,

Bizkaia Energía, SL,

Iberdrola Generación SAU,

Tarragona Power SL,

Bahia de Bizkaia Electricidad SL,

Viesgo Generación SL,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, E. Regan, og dommerne I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič og C. Lycourgos (refererende dommer),

generaladvokat: G. Hogan,

* Processprog: spansk.

justitssekretær: fuldmægtig R. Schiano,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. juni 2019,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Engie Cartagena SL ved abogados G. Martínez-Villaseñor og G. Rubio Hernández-Sampelayo samt procuradora A. Cano Lantero,
- Endesa Generación SA ved abogado J.J. Lavilla Rubira,
- EDP España SAU ved abogada J. Expósito Blanco,
- Bizkaia Energía SL ved abogado J. Abril Martínez og procurador J. Briones Méndez,
- Iberdrola Generación SAU og Tarragona Power SL ved abogados J. Giménez Cervantes og F. Löwhagen,
- Bahía de Bizkaia Electricidad SL ved procuradora F. González Ruiz samt abogados J. García Sanz og D. Sarmiento Ramírez-Escudero,
- den spanske regering ved A. Rubio González, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved O. Beynet, I. Galindo Martín og E. Sanfrutos Cano, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 19. september 2019,
afsagt følgende

Dom

- 1 Denne anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/54/EF af 26. juni 2003 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 96/92/EF (EUT 2003, L 176, s. 37) og artikel 3, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/72/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 2003/54/EF (EUT 2009, L 211, s. 55).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Engie Cartagena SL og Ministerio para la Transición Ecológica, tidligere Ministerio de Industria, Energía y Turismo (ministerium for økologisk omstilling, tidligere ministerium for industri, energi og turisme, Spanien) vedrørende lovligheden af det bidrag, som el-energiproducerende virksomheder skal betale for at finansiere et nationalt handlingsprogram om energibesparelse og energieffektivitet (herefter »det obligatoriske bidrag«).

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning (EØF) nr. 1191/69

- 3 Artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 af 26. juni 1969 om medlemsstaternes fremgangsmåde med hensyn til de med begrebet offentlig tjeneste forbundne forpligtelser inden for sektoren for transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje (EFT 1969, L 156, s. 1) bestemte, at ved forpligtelser til offentlig tjeneste »forstås forpligtelser, som transportvirksomheden ikke ville påtage sig i egen forretningsmæssig interesse eller i hvert fald ikke i samme omfang og ikke på samme betingelser«.

Forordning (EØF) nr. 3577/92

- 4 Rådets forordning (EØF) nr. 3577/92 af 7. december 1992 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemsstaterne (cabotagesejlads) (EFT 1992, L 364, s. 7), bestemmer følgende i artikel 2, nr. 4):

»I denne forordning forstås ved:

[...]

- 4) »Forpligtelser til offentlig tjeneste«: forpligtelser, som [EU]-rederen, hvis han tog hensyn til sin egen kommercielle interesse, ikke ville påtage sig eller ikke ville påtage sig i samme omfang eller på samme betingelser.

[...]«

Direktiverne om det indre marked for elektricitet

- 5 Artikel 3, stk. 2, i direktiv 2003/54 bestemte:

»Medlemsstaterne kan under fuld iagttagelse af de relevante bestemmelser i traktaten, særlig artikel 86, ud fra almindelig økonomisk interesse pålægge selskaber i elektricitetssektoren offentlige serviceforpligtelser, som kan omfatte leveringernes sikkerhed, herunder forsyningssikkerhed, regelmæssighed, kvalitet og pris samt miljøbeskyttelse, herunder energieffektivitet og klimabeskyttelse. Disse forpligtelser skal være klart definerede, og de skal være gennemsigtige, ikke-diskriminerende og kontrollerbare, og de skal sikre EU-elektricitetselskaber lige adgang til de nationale forbrugere. I relation til forsyningssikkerhed, energieffektivitet gennem efterspørgselsstyring og til opfyldelse af miljømålsætningerne, som nævnt i dette stykke, kan medlemsstaterne indføre langtidsplanlægning, idet de tager hensyn til, at tredjeparter eventuelt ønsker at få adgang til systemet.«

- 6 Direktiv 2003/54 blev ophævet med virkning fra den 3. marts 2011 og erstattet af direktiv 2009/72.

- 7 50. betragtning til direktiv 2009/72 har følgende ordlyd:

»Kravene til offentlig service, herunder med hensyn til forsyningspligten og de fælles mindstenormer, der følger af dem, må styrkes yderligere for at sikre, at alle forbrugere, navnlig de sårbare, får gavn af konkurrencen og opnår rimeligere priser. Kravene til offentlig service bør fastlægges på nationalt plan under hensyntagen til de nationale forhold; medlemsstaterne bør dog respektere [EU]-retten.

Unionsborgerne og når medlemsstaterne anser det for hensigtsmæssigt, små virksomheder bør nyde godt af forpligtelser til offentlig service, navnlig hvad angår forsyningssikkerhed og rimelige priser [...].«

- 8 Artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72, som i det væsentlige gengiver artikel 3, stk. 2, i direktiv 2003/54, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne kan under fuld iagttagelse af de relevante bestemmelser i traktaten, særlig artikel 86, ud fra almindelig økonomisk interesse pålægge virksomheder i elektricitetssektoren offentlige serviceforpligtelser, som kan omfatte leveringernes sikkerhed, herunder forsyningssikkerhed, regelmæssighed, kvalitet og pris samt miljøbeskyttelse, herunder energieffektivitet, energi fra vedvarende energikilder og klimabeskyttelse. Disse forpligtelser skal være klart definerede, og de skal være gennemsigtige, ikke-diskriminerende og kontrollerbare, og de skal sikre elektricitetsvirksomheder i [EU] lige adgang til de nationale forbrugere. I relation til forsyningssikkerhed, energieffektivitet gennem efterspørgselsstyring og opfyldelse af miljømålsætningerne og målene for produktion af energi fra vedvarende energikilder, som omhandlet i dette stykke, kan medlemsstaterne indføre langtidspanlægning, idet de tager hensyn til, at tredjeparter eventuelt ønsker at få adgang til systemet.«

Forordning (EF) nr. 1370/2007

- 9 Artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1370/2007 af 23. oktober 2007 om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 og (EØF) nr. 1107/70 (EUT 2007, L 315, s. 1) fastsætter følgende i stk. 1:

»Formålet med denne forordning er at fastlægge, hvordan de kompetente myndigheder inden for rammerne af [EU-]retten kan tilrettelægge den offentlige personbefordring for at sikre levering af tjenesteydelser af almen interesse, som bl.a. er hyppigere, sikrere, bedre eller billigere end, hvad der kan opnås ved alene at lade markeds kræfterne virke.

Med dette for øje fastlægger forordningen, på hvilke vilkår de kompetente myndigheder, når de pålægger eller indgår kontrakter vedrørende offentlige serviceforpligtelser, yder operatører af offentlig trafikbetjening kompensation for deres omkostninger og/eller giver eneret til gengæld for opfyldelsen af de offentlige serviceforpligtelser.«

- 10 Denne forordnings artikel 2, litra e), med overskriften »Definitioner« fastsætter:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

- e) »offentlig serviceforpligtelse«: det krav, som en kompetent myndighed definerer eller fastsætter for at sikre ydelser i forbindelse med offentlig personbefordring, som en operatør på rent forretningsmæssigt grundlag ikke ville påtage sig eller ikke ville påtage sig i samme omfang eller under samme vilkår uden at modtage nogen modydelse.«

Forordning (EU) 2017/352

- 11 Artikel 2, nr. 14), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/352 af 15. februar 2017 om opstilling af rammer for levering af havnetjenester og fælles regler om finansiel gennemsigtighed for havne (EUT 2017, L 57, s. 1) definerer »forpligtelse til offentlig tjeneste« i henhold til denne

forordning som »et krav, som er defineret eller fastsat for at sikre levering af de havnetjenester eller -aktiviteter af almen interesse, som en operatør på et rent forretningsmæssigt grundlag ikke ville påtage sig eller ikke ville påtage sig i samme omfang eller på samme vilkår«.

Spansk ret

Lovdekret nr. 14/2010

- ¹² Følgende fremgår af fjerde betragtning til Real Decreto-ley 14/2010, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico (kongeligt lovdekret nr. 14/2010 om fastsættelse af hasteforanstaltninger med henblik på korrektion af takstunderskuddet i elektricitetssektoren) af 23. december 2010 (herefter »lovdekret nr. 14/2010«) (BOE nr. 312 af 24.12.2010, s. 106386):

»For det andet forventes det, at de producerende virksomheder for at nedbringe de omkostninger, der kan tilregnes taksten, under den almindelige ordning finansierer Handlingsplan 2008-2012, der blev vedtaget ved afgørelse fra ministerrådet den 8. juli 2005, og som gennemfører de foranstaltninger, der er indeholdt i dokumentet »Strategi for energibesparelser og energieffektivitet i Spanien 2004-2012«. Endvidere er procentdelene for hver virksomheds bidrag til planens finansiering fastsat, og bestemmelserne i Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2011 [den almindelige/generelle finanslov for 2011] ændres i overensstemmelse hermed.«

- 13 Tredje tillægsbestemmelse til lovdekret nr. 14/2010, der har overskriften »Finansiering af energibesparelses- og energieffektivitetsprogrammerne for 2011, 2012 og 2013«, lyder:

»1. De beløb, som skal afholdes over el-systemet med henblik på finansieringen af Handlingsplan 2008-2012, der blev vedtaget ved Acuerdo de Consejo de Ministros de 8 de julio de 2005, por el que se concretan las medidas del documento de »Estrategia de ahorro y eficiencia energética en España 2004-2012« aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 2003 (afgørelse fra ministerrådet af 8.7.2005 om konkret udmøntning af foranstaltningerne i dokumentet »Strategi for energibesparelser og energieffektivitet i Spanien 2004-2012«, vedtaget ved afgørelse fra ministerrådet af 28.11.2003), der for 2011 og 2012 er fastsat til 270 mio. EUR henholdsvis 250 mio. EUR, finansieres ved et bidrag fra hver af de producerende virksomheder i overensstemmelse med de i det følgende skema fastsatte procentdele:

Virksomhed	Procentdel
Endesa Generación SA	34,66
Iberdrola Generación SA	32,71
GAS Natural SDG SA	16,37
Hidroeléctrica del Cantábrico SA	4,38
E.ON Generación SL	2,96
AES Cartagena SRL.	2,07
Bizkaia Energía SL	1,42
Castelnou Energía SL	1,58
Nueva Generadora del Sur SA	1,62
Bahía de Bizkaia Electricidad SL	1,42
Tarragona Power SL	0,81
I alt	100,00

2. De beløb, som på det i stk. 1 omhandlede grundlag skal afholdes over el-systemet, til planen, der blev godkendt ved afgørelse fra ministerrådet, skal i 2013 finansieres ved bidrag fra de producerende virksomheder i overensstemmelse med de i stk. 1 fastsatte procentdele, dog højst med et beløb på 150 mio. EUR.«

Handlingsplan 2008-2012

- 14 Den sammenfattende rapport for handlingsplan 2008-2012, der blev vedtaget ved afgørelse fra ministerrådet den 8. juli 2005, fastsætter følgende:

»Politikker om energibesparelser og energieffektivitet udgør et redskab til samfundsmæssig udvikling, idet: De bidrager til social velfærd; de udgør et element i socialt ansvar; de fremmer bæredygtig udvikling; de fastlægger en ny ramme for udviklingen af virksomheders konkurrenceevne og samlet set opfylder de princippet om solidaritet mellem borgerne og befolkningerne.

Disse styrende principper skal omsættes til planer som den, der er beskrevet i dette dokument, hvis retningslinjer bør sigte mod at opfylde følgende strategiske mål:

1. Energibesparelser og energieffektivitet betragtes som et værktøj for økonomisk vækst og social velfærd.
 2. Tilvejebringe passende forudsætninger for, at viden om energibesparelser og energieffektivitet udbredes og udvikles i samfundet.
 3. Energibesparelser og energieffektivitet skal indgå i alle nationale strategier, navnlig den spanske strategi med hensyn til klimaforandringer.
 4. Fremme konkurrence på markedet efter et ledende princip om energibesparelser og energieffektivitet.
 5. Konsolidere Spaniens position som frontløber inden for energibesparelser og energieffektivitet.«
- 15 Det fremgår af denne sammenfattende rapport, at sideløbende med sådanne nationale strategier har »[Unionen] indført politikker i tråd hermed. Dette gælder således [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/32/EF af 5. april 2006 om energieffektivitet i slutanvendelserne og om energitjenester samt om ophævelse af Rådets direktiv 93/76/EØF (EUT 2006, L 114, s. 64)]«.
- 16 I nævnte sammenfattende rapport anførtes det også, at handlingsplan 2008-2012 på det økonomiske plan krævede meget store ressourcer for at sætte skub i private investeringer inden for energibesparelser og energieffektivitet, og disse investeringer er omkostningseffektive i de fleste tilfælde, men kræver en beslutning om at investere midler, som har en begrænset tilgængelighed. De offentlige midler, som er nødvendige for gennemførelsen af programmet, kommer fra tre kilder: (i) midler til planen fra den spanske offentlige administration via Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) (institut for energidiversificering og energibesparelser), som efterfulgte Centro de Estudios de la Energía (center til undersøgelse af energi) og de tilsvarende organer i de selvstyrende regioner, (ii) midler fra strukturfondene, såsom Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), et (iii) geninvesterede midler fra elektricitets- og gassektoren »med henblik på at forbedre effektiviteten i disse sektorer«.

Den omtvistede bekendtgørelse og IDAE

- 17 I henhold til tredje tillægsbestemmelse i lovdekret nr. 14/2010 blev Orden IET/75/2014, por la que se regulan las transferencias de fondos, con cargo a las empresas productoras de energía eléctrica, de la cuenta específica de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia al Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, en el año 2013, para la ejecución de las medidas del Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020, y los criterios para la ejecución de las medidas contempladas en dicho plan (bekendtgørelse IET/75/2014 om fastsættelse af regler for overførsel af midler, der skal betales af el-energiproducerende virksomheder, fra den særlige konto hos den nationale kommission for markeder og konkurrence til instituttet for energidiversificering og energibesparelser for året 2013 med henblik på gennemførelse af foranstaltningerne i handlingsplanen for energieffektivitet og energibesparelser for 2011-2020 og kriterierne for gennemførelsen af foranstaltningerne i denne plan) af 27. januar 2014 (BOE nr. 25 af 29.1.2014, s. 5875, herefter »den omtvistede bekendtgørelse«) vedtaget.
- 18 Det præciseres i den omtvistede bekendtgørelses artikel 1, stk. 1, at denne har til formål at fastlægge proceduren for overførsel fra den særlige konto hos Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (national kommission for markeder og konkurrence) og IDAE med hensyn til midler, der er omfattet af tredje tillægsbestemmelse i lovdekret nr. 14/2010.

- 19 IDAE finansieres bl.a. ved økonomiske bidrag fra virksomheder omfattet af denne sidstnævnte bestemmelse, og det er inden for rammerne af dette institut, at de handlings- og effektivitetsplaner, der vedtages af regeringen, delvist gennemføres. IDAE blev oprettet ved 21. tillægsbestemmelse til Ley 46/1985, de Presupuestos Generales del Estado para 1986 (lov nr. 46/1985 om finansloven) af 27. december 1985 (BOE nr. 311 af 28.12.1985, s. 40637), som et offentligt organ for at forvalte og varetage politikudviklingen på området for energibesparelser, energibevaring og energidiversificering.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 20 GDF Suez Cartagena Energía S.L., nu Engie Cartagena, anlagde den 31. januar 2014 sag ved Audiencia nacional (domstol i visse straffe-, forvaltnings- og arbejdsretlige sager, Spanien) med påstand om annullation af den omtvistede bekendtgørelse på grund af ulovlighed og om anerkendelse af retten til at få de i henhold til bekendtgørelsen betalte beløb erstattet. Engie Cartagena har bl.a. bestridt det beløb, som virksomheden skulle betale i forbindelse med finansieringen af handlingsplan 2008-2012, og som er fastsat på grundlag af lovdekret nr. 14/2010.
- 21 Engie Cartagena har navnlig gjort gældende, at de kriterier og principper, der er fastsat i dom af 20. april 2010, Federutility m.fl. (C-265/08, EU:C:2010:205), og af 7. september 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637), der skal anvendes ved påleggelsen af offentlige serviceforpligtelser, ikke er opfyldt i den omhandlede nationale lovgivning.
- 22 Audiencia Nacional (domstol i visse straffe-, forvaltnings- og arbejdsretlige sager) har bemærket, at den nationale lovgiver gennem indførelsen af det i tredje tillægsbestemmelse til lovdekret nr. 14/2010 fastsatte obligatoriske bidrag, hvorefter den omtvistede bekendtgørelse blev vedtaget, ønskede at nedbringe takstunderskuddet i elektricitetssektoren ved at undgå, at finansieringen af denne omkostning tilregnes hele el-systemet. Det fremgår således af betragtningerne hertil, at »formålet med nærværende lovdekret er hastekorrektion af takstunderskuddet i elektricitetssektoren«. Faktisk indgik lovdekret nr. 14/2010, og nærmere bestemt denne tredje tillægsbestemmelse, blandt de mange bestemmelser, som blev vedtaget af den nationale lovgiver med hensyn til korrektion af takstunderskuddet i elektricitetssektoren.
- 23 Den forelæggende ret nærer tvivl for så vidt angår foreneligheden af dette obligatoriske bidrag med artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72 og ønsker navnlig oplyst, om det nævnte bidrag udgør en offentlig serviceforpligtelse, som er gennemsigtig, ikke-diskriminerende, og som sikrer virksomheder lige adgang til de nationale forbrugere.
- 24 Ifølge den forelæggende ret fremgår det af denne artikel 3, stk. 2, at medlemsstaterne ud fra almindelig økonomisk interesse har mulighed for at oprette offentlige serviceforpligtelser, som bl.a. kan omfatte miljøbeskyttelse, herunder energieffektivitet, energi fra vedvarende energikilder og klimabeskyttelse i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/8/EF af 11. februar 2004 om fremme af kraftvarmeproduktion på grundlag af en efterspørgsel efter nyttevarme på det indre energimarked og om ændring af direktiv 92/42/EØF (EUT 2004, L 52, s. 50) og direktiv 2006/32, i forbindelse med hvilke energibesparelses- og energieffektivitetsprogrammerne for 2011, 2012 og 2013 samt lovdekret nr. 14/2010 blev vedtaget.
- 25 I Spanien fremgår disse foranstaltninger af handlingsplanen for energieffektivitet og energibesparelser for 2011-2020, som forvaltes centralt af IDAE, der er et offentligt organ. Med henblik på denne handlingsplan er der indført den i tredje tillægsbestemmelse til lovdekret nr. 14/2010 fastsatte bevilling og økonomiske overførsel med opkrævning af et finansielt bidrag, som påhviler de 11 virksomheder, der er omfattet af den lov, som indførte det obligatoriske bidrag. Denne økonomiske overførsel har til formål at opfylde IDAE's målsætninger.

- 26 Den forelæggende ret har anført, at tredje tillægsbestemmelse til kongeligt lovdekret nr. 14/2010 kræver, at finansieringen fremover kun påhviler visse virksomheder i sektoren i stedet for at fastsætte en generel fordeling, som skal afholdes over systemet, eller en finansiering gennem budgettet, hvilket vil indebære, at den pågældende medlemsstat af disse virksomheder afkræver og pålægger en offentlig serviceforpligtelse ifølge ordlyden af direktiv 2003/54 og 2009/72. Når finansieringen af energieffektivitetsplanerne overgår fra en generel finansiering, som skal afholdes af systemet, til en finansiering, som skal afholdes af bestemte el-producenter, som med bindende virkning er pålagt ved en lov, udgør dette finansieringskrav således efter den nævnte rets opfattelse en offentlig serviceforpligtelse, eftersom der er tale om en afgørelse af økonomisk og finansiel karakter, men hvis formål og direkte hensigt er at gennemføre foranstaltninger relateret til miljøbeskyttelse, herunder energieffektivitet og klimabeskyttelse.
- 27 Audiencia Nacional (domstol i visse straffe-, forvaltnings- og arbejdsretlige sager) er imidlertid af den opfattelse, at lovdekret nr. 14/2010 i modsætning til de krav, der følger af artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72, hverken indeholder nogen nærmere angivelse af kriteriet for fastsættelsen af størrelsen af det obligatoriske bidrag, af begrundelsen for fordelingen af procentdelene, eller af spørgsmålet om, hvorvidt mængden eller betydningen af disse virksomheder i sektoren har været afgørende, og i bekræftende fald af arten af kriterierne for fastlæggelsen af denne betydning.
- 28 Med tredje tillægsbestemmelse til lovdekret nr. 14/2010 indføres der således en offentlig serviceforpligtelse uden nogen nærmere oplysning eller begrundelse ud over den om en legitim nedbringelse af takstunderskuddet, hvilket kunne vise sig at være i strid med de principper, som kan udledes af direktiv 2003/54 og 2009/72 for så vidt angår kravene om offentlige serviceforpligtelser i elektricitetssektoren. Hvis denne foranstaltning udgjorde en offentlig serviceforpligtelse, kunne den, sådan som den er indført, derfor udgøre en forskelsbehandling af virksomheder for så vidt angår deres rettigheder og deres forpligtelser, som ikke er tilstrækkeligt begrundet, og som desuden ikke overholder de principper, der gælder for denne form for forpligtelser i elektricitetssektoren.
- 29 Under disse omstændigheder har Audiencia Nacional (domstol i visse straffe-, forvaltnings- og arbejdsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Udgør lovreglen i tredje tillægsbestemmelse i Real Decreto-Ley 14/2010 Financiación de planes de ahorro y eficiencia energética para los años 2011, 2012 y 2013 (kongeligt lovdekret nr. 14/2010 om finansiering af energibesparelses- og energieffektivitetsplanerne for 2011, 2012 og 2013) [...]: »[...] De beløb, som skal afholdes over el-systemet med henblik på finansieringen af Handlingsplan 2008-2012, der blev vedtaget ved Acuerdo de Consejo de Ministros de 8 de julio de 2005, por el que se concretan las medidas del documento de »Estrategia de ahorro y eficiencia energética en España 2004-2012« aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 2003 (afgørelse fra ministerrådet af 8.7.2005 om konkret udmøntning af foranstaltningerne i dokumentet »Strategi for energibesparelser og energieffektivitet i Spanien 2004-2012«, vedtaget ved afgørelse fra ministerrådet af 28.11.2003), der for 2011 og 2012 er fastsat til 270 [mio.] EUR henholdsvis 250 [mio.] EUR, finansieres ved et bidrag fra hver af de [el-energiproducerende] virksomheder i overensstemmelse med de i det følgende skema fastsatte procentdele:

Virksomhed Procentdel

[...]

[Engie] Cartagena 2,07

[...]«

en offentlig serviceforpligtelse som omhandlet i artikel 3, stk. 2, i direktiv 2003/54/EF og 2009/72/EF?

- 2) Såfremt denne bestemmelse udgør en offentlig serviceforpligtelse, er denne da klart defineret, gennemsigtig, ikke-diskriminerende og kontrollerbar?»

Om de præjudicielle spørgsmål

- 30 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72 skal fortolkes således, at et finansielt bidrag, som pålægges visse el-energiproducerende virksomheder for at finansiere handlingsprogrammer om energibesparelse og energieffektivitet, som forvaltes af en offentlig myndighed, udgør en offentlig serviceforpligtelse, der er omfattet af denne bestemmelse.
- 31 Indledningsvis bemærkes for det første, at den forelæggende ret inden for rammerne af dette spørgsmål ligeledes har henvist til artikel 3, stk. 2, i direktiv 2003/54. Når dette er sagt, for så vidt som det dels fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at direktiv 2009/72 fandt anvendelse på tidspunktet for Engie Cartagenas søgsmål anlagt for den forelæggende ret, dels at denne bestemmelse ikke er blevet ændret væsentligt som følge af vedtagelsen af det sidstnævnte direktiv, vedrører Domstolens besvarelse af det nævnte spørgsmål kun artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72.
- 32 For det andet skal det under henvisning til de drøftelser, der fandt sted i retsmødet vedrørende det obligatoriske bidrags eventuelle skatte- og afgiftsmæssige karakter, anføres, at oplysningerne i anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke gør det muligt for Domstolen med sikkerhed at afgøre, om dette obligatoriske bidrag har en sådan karakter. Det bemærkes dog, at selv om den forelæggende ret i betragtning af fortolkningen af gældende national ret finder, at dette faktisk er tilfældet, finder direktiv 2009/72, herunder artikel 3, stk. 2 heri, ikke anvendelse på den nationale lovgivning om indførelse af det nævnte obligatoriske bidrag (jf. i denne retning dom af 7.11.2019, UNESA m.fl., C-80/18 – C-83/18, EU:C:2019:934, præmis 56).
- 33 Efter disse indledende præciseringer skal det bemærkes, at medlemsstaterne i henhold til artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72 under fuld iagttagelse af de relevante bestemmelser i traktaten, særlig artikel 86 EF (nu artikel 106 TEUF), ud fra almindelig økonomisk interesse kan pålægge virksomheder i elektricitetssektoren offentlige serviceforpligtelser, som kan omfatte leveringernes sikkerhed, herunder forsyningsikkerhed, regelmæssighed, kvalitet og pris samt miljøbeskyttelse. Disse forpligtelser skal være klart definerede, gennemsigtige, ikke-diskriminerende og kontrollerbare, og de skal sikre EU-elektricitetselskaber lige adgang til de nationale forbrugere.
- 34 Hvad angår begrebet »offentlige serviceforpligtelser« skal det fastslås, at henset til, at artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72 ikke indeholder nogen henvisning til de nationale lovgivninger for så vidt angår betydningen af dette begreb, skal denne bestemmelse anses for at indeholde et selvstændigt EU-retligt begreb, som ved anvendelsen af dette direktiv skal fortolkes ens på EU's område (jf. i denne retning dom af 21.2.2008, Tele2 Telecommunication, C-426/05, EU:C:2008:103, præmis 26, og af 9.11.2016, Wathelet, C-149/15, EU:C:2016:840, præmis 29).
- 35 Det fremgår ganske vist af ordlyden af 50. betragtning til direktiv 2009/72, at kravene til offentlig service bør fastsættes på nationalt plan under hensyntagen til de nationale forhold, idet medlemsstaterne dog bør respektere EU-retten. Denne ordlyd henviser imidlertid kun til medlemsstaternes mulighed for på grundlag af national ret at beslutte, hvorvidt visse virksomheder skal pålægges eller ikke skal pålægges en offentlig serviceforpligtelse, og at fastlægge indholdet af disse forpligtelser, forudsat at disse forpligtelser er i overensstemmelse med EU-retten.

- 36 Henvisningen i den nævnte betragtning til medlemsstaternes nationale lovgivninger vedrører således udelukkende anvendelsen af begrebet »offentlige serviceforpligtelser«.
- 37 Ved fortolkningen af det nævnte begreb bemærkes det for det første, at selv om hverken artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72 eller nogen anden bestemmelse i dette direktiv indeholder en definition af begrebet »offentlige serviceforpligtelser«, er det dog muligt at udlede dette begrebs bestanddele af den pågældende bestemmelses ordlyd i henhold til nævnte direktiv.
- 38 Det kan nemlig for det første udledes af den omstændighed, at medlemsstaterne i henhold til ordlyden af artikel 3, stk. 2, første punktum, i direktiv 2009/72 ud fra almindelig økonomisk interesse kan pålægge »selskaber i elektricitetssektoren« offentlige serviceforpligtelser, at disse forpligtelser skal tilskynde virksomhederne selv til at bidrage til opfyldelsen af det formål af almindelig økonomisk interesse, som fastsættes af den pågældende medlemsstat.
- 39 For det andet henvises der udtrykkeligt i artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72 til artikel 86 EF (nu artikel 106 TEUF) således, at medlemsstaterne navnlig skal iagttage denne traktatbestemmelse fuldt ud, når de pålægger offentlige serviceforpligtelser som omhandlet i den nævnte bestemmelse i direktiv 2009/72.
- 40 Domstolen har allerede fastslået, at artikel 106, stk. 2, TEUF, som vedrører selskaber, der skal varetage en tjeneste af almindelig økonomisk interesse, tilsigter at forlige medlemsstaternes interesse i at anvende visse virksomheder som instrument i den økonomiske eller sociale politik med Unionens interesse i, at konkurrencereglerne overholdes, og det indre markeds enhed bevares (jf. i denne retning dom af 21.9.1999, Albany, C-67/96, EU:C:1999:430, præmis 103, og af 7.9.2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, præmis 43).
- 41 Denne retspraksis bekræfter derfor, at de berørte virksomheder skal være forpligtet til selv at handle for at opnå det tilsigtede mål af almindelig økonomisk interesse.
- 42 Desuden fremgår det af henvisningen i artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72 til artikel 106 TEUF, at de offentlige serviceforpligtelser, som denne sidstnævnte bestemmelse tillader, fraviger konkurrencereglerne. Det fremgår således, som Europa-Kommissionen har anført i sit skriftlige indlæg, at en offentlig serviceforpligtelse i den nævnte bestemmelses forstand udgør en offentlig intervention i det indre markeds funktion med henblik på at opnå et mål af almindelig økonomisk interesse, der forpligter virksomheder i elektricitetssektoren til at handle på markedet på baggrund af kriterier, der er pålagt af de offentlige myndigheder.
- 43 Denne fortolkning af begrebet »offentlig serviceforpligtelse« bekræftes af definitionerne af dette begreb i andre EU-retsakter. I mangel af en definition af det pågældende begreb i direktiv 2009/72, og eftersom der er tale om et begreb, som anvendes af EU-lovgiver i utallige afledte retsakter, navnlig inden for rammerne af kompetenceområderne omhandlet i artikel 4 TEUF, såsom energi eller transport, udgør sådanne andre retsakter end direktiv 2009/72 relevante henvisninger med henblik på en fortolkning af det samme begreb i dette direktivs forstand.
- 44 I denne henseende fremgår det, således som generaladvokaten har anført i punkt 42 i forslaget til afgørelse, bl.a. af artikel 2, litra e), i forordning nr. 1370/2007, som ophævede forordning nr. 1191/69, og af artikel 2, nr. 4), i forordning nr. 3577/92 om transportområdet samt af artikel 2, nr. 14), i forordning 2017/352 om levering af havnetjenester, at begrebet »forpligtelser til offentlig tjeneste«, som anvendt af EU-lovgiver med henblik på anvendelsen af disse forordninger, nærmere bestemt omhandler forpligtelser, som offentlige myndigheder pålægger en erhvervsdrivende, som den erhvervsdrivende, hvis denne tog hensyn til sin egen kommercielle interesse, ikke ville påtage sig eller ikke ville påtage sig i samme omfang eller på samme betingelser.

- 45 Det følger heraf, at under hensyn til såvel ordlyden af artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72 som definitionen af begrebet »offentlige serviceforpligtelser«, således som dette begreb samstemmende er anført inden for rammerne af disse retsakter, der er vedtaget af EU-lovgiver på andre områder end på elektricitetsmarkedet, svarer dette begreb som omhandlet i artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72 til offentlige interventionsforanstaltninger i markedets funktion, som med henblik på at forfølge en almindelig økonomisk interesse pålægger virksomheder i elektricitetssektoren at handle på dette marked på baggrund af kriterier, der er pålagt af de offentlige myndigheder. Disse virksomheders frihed til at handle på elektricitetsmarkedet er således begrænset i den forstand, at disse virksomheder, hvis de alene skulle tilgodese deres kommercielle interesser, ikke ville have leveret visse goder eller tjenesteydelser, eller ikke ville have leveret dem i samme omfang eller under samme vilkår.
- 46 For det andet skal det bemærkes, at denne definition af begrebet »offentlige serviceforpligtelser« er i overensstemmelse med den ordning, der er indført med direktiv 2009/72.
- 47 Det følger nemlig af den generelle opbygning af det pågældende direktiv, at det har til formål at etablere et indre marked for elektricitet, som reelt er åbent og konkurrencebaseret, hvor alle forbrugerne frit kan vælge deres leverandører, og hvor alle leverandørerne frit kan vælge de produkter, som de ønsker at levere til deres kunder (jf. i denne retning dom af 28.11.2018, Solvay Chimica Italia m.fl., C-262/17, C-263/17 og C-273/17, EU:C:2018:961, præmis 36 og 55, og af 17.10.2019, Elektrorazpredelenie Yug, C-31/18, EU:C:2019:868, præmis 39).
- 48 I denne forbindelse giver direktiv 2009/72 dog medlemsstaterne mulighed for med forbehold af de i direktivet anførte betingelser ud fra almindelig økonomisk interesse at pålægge offentlige serviceforpligtelser, der er til skade for de berørte operatørers frihed til at handle på det pågældende marked og dermed påvirker den åbne konkurrenceproces på dette marked. Det er netop, fordi offentlige serviceforpligtelser kan udgøre restriktioner for etableringen af et indre marked for elektricitet, som reelt er åbent og konkurrencebaseret, at EU-lovgiver har pålagt medlemsstaterne betingelser, som skal overholdes af disse medlemsstater, når de pålægger operatørerne sådanne forpligtelser. I henhold til dette direktivs artikel 3, stk. 2 skal de pågældende forpligtelser nemlig være klart definerede, gennemsigtige, ikke-diskriminerende og kontrollerbare, og de skal sikre EU-elektricitetselskaber lige adgang til de nationale forbrugere.
- 49 Det er i lyset af disse betragtninger, at det skal undersøges, om det obligatoriske bidrag er omfattet af begrebet »offentlige serviceforpligtelser« som omhandlet i artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72.
- 50 Det skal i denne henseende bemærkes, at den nationale lovgiver ifølge den forelæggende ret gennem indførelsen af det i tredje tillægsbestemmelse til kongeligt lovdekret nr. 14/2010 fastsatte obligatoriske bidrag, hvorefter den omtvistede bekendtgørelse blev vedtaget, ønskede at nedbringe takstunderskuddet i elektricitetssektoren ved at undgå, at finansieringen af denne omkostning tilregnes hele el-systemet og derfor forbrugerne. Denne ret har præciseret, at indtægter fra dette bidrag anvendes til at finansiere de handlingsplaner, som forvaltes af IDAE, hvilket ifølge Engie Cartagena og de intervenerende selskaber i hovedsagen bekræfter, at det med det obligatoriske bidrag forfulgte formål er miljøbeskyttelse og energibesparelser.
- 51 Det skal imidlertid fastslås, at eftersom det nævnte obligatoriske bidrag ikke pålægger de berørte virksomheder noget krav, der begrænser deres frihed til at handle på elektricitetsmarkedet, kan et sådant bidrag ikke være omfattet af begrebet »offentlige serviceforpligtelser« som omhandlet i artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72. Ved at pålægge dette bidrag er disse virksomheder navnlig på ingen måde nødsaget til at levere visse goder eller tjenesteydelser, som de ikke ville have leveret, eller ikke ville have leveret i samme omfang eller under samme vilkår, hvis de alene havde tilgodeset deres kommercielle interesser.

- 52 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den omstændighed alene, at indtægter fra det obligatoriske bidrag overføres til en fond, som forvaltes af IDAE med ansvaret for gennemførelse af foranstaltningerne i handlingsplanen for energieffektivitet og energibesparelser, imidlertid ikke indebærer, at operatører omfattet af forpligtelsen til at betale dette bidrag er pålagt en offentlig serviceforpligtelse i denne bestemmelses forstand.
- 53 Denne omstændighed gælder således kun for den endelige anvendelse af indtægterne fra det obligatoriske bidrag, hvilket ikke er tilstrækkeligt til at fastslå, at betaling af dette bidrag udgør en offentlig serviceforpligtelse i denne bestemmelses forstand, sådan som defineret i nærværende doms præmis 45. Den omstændighed, at IDAE eventuelt forfølger et formål af almindelig økonomisk interesse, er ikke i sig selv relevant, da anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke vedrører spørgsmålet om, hvorvidt dette institut, men derimod hvorvidt el-energiproducerende virksomheder er blevet pålagt en offentlig serviceforpligtelse.
- 54 Desuden ville en godtagelse af det standpunkt, som Engie Cartagena og de intervenerende selskaber i hovedsagen har forsvaret, forudsætte, at enhver forpligtelse til obligatorisk bidrag i henhold til en national lovgivning, der pålægges operatører på elektricitetsmarkedet, alene på baggrund af anvendelsen af det endelige produkt for dette bidrag udgør en »offentlig serviceforpligtelse« som omhandlet i artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72, hvilket klart overskrider rækkevidden af dette begreb, sådan som det er blevet anvendt af EU-lovgiver inden for rammerne af denne bestemmelse.
- 55 Den af den forelæggende ret anførte omstændighed, at handlingsprogrammerne om energibesparelse og energieffektivitet tidligere blev finansieret ved at blive anset for at være en omkostning for hele el-systemet og derfor i sidste ende for slutbrugerne og ikke som hidtil for visse elektricitetsproducenter, kan heller ikke ændre konklusionen i nærværende doms præmis 51. Denne omstændighed vedrører nemlig personer, der er underlagt en forpligtelse til at bidrage til finansieringen af disse programmer, hvilket, som Kommissionen har gjort gældende i sine skriftlige indlæg, i princippet ikke synes at kunne berøre arten af den nævnte forpligtelse.
- 56 Det skal endelig fastslås, at det obligatoriske bidrag i modsætning til det af Engie Cartagena og de intervenerende selskaber i hovedsagen hævdede er forskelligt fra de nationale forpligtelser, der var omhandlet i de sager, der gav anledning til dom af 20. april 2010, Federutility m.fl. (C-265/08, EU:C:2010:205), af 21. december 2011, ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861), og af 7. september 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637). De sager, der gav anledning til disse domme, drejede sig nemlig om nationale foranstaltninger, der pålagde krav vedrørende henholdsvis »referencepriser« for levering af naturgas, affattelse af tilbud på levering af elektricitet og lovbestemte tariffer for salg af naturgas. Alle disse foranstaltninger fastsatte således fremgangsmåderne for de berørte virksomheders levering af varer eller tjenesteydelser.
- 57 Det følger af ovenstående betragtninger, at artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72 skal fortolkes således, at et finansielt bidrag, som pålægges visse el-energiproducerende virksomheder for at finansiere handlingsprogrammer om energibesparelse og energieffektivitet, som forvaltes af en offentlig myndighed, ikke udgør en offentlig serviceforpligtelse, der er omfattet af denne bestemmelse.
- 58 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål er det uforholdsmæssigt at besvare det andet spørgsmål.

Sagsomkostninger

- 59 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

Artikel 3, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/72/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 2003/54/EF skal fortolkes således, at et finansielt bidrag, som pålægges visse el-energiproducerende virksomheder for at finansiere handlingsprogrammer om energibesparelse og energieffektivitet, som forvaltes af en offentlig myndighed, ikke udgør en offentlig serviceforpligtelse, der er omfattet af denne bestemmelse.

Underskrifter