



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

19. prosinca 2019.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Unutarnje tržište električne energije – Zajednička pravila – Direktiva 2003/54/EZ – Članak 3. stavak 2. – Direktiva 2009/72/EZ – Članak 3. stavak 2. – Obveze javne usluge – Pojam – Nacionalni propisi – Financiranje planova energetske učinkovitosti – Imenovanje proizvođača električne energije – Obvezni doprinos”

U predmetu C-523/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputila Audiencia Nacional (Visoki nacionalni sud, Španjolska), odlukom od 9. srpnja 2018., koju je Sud zaprimio 8. kolovoza 2018., u postupku

**Engie Cartagena SL**

protiv

**Ministerio para la Transición Ecológica**, bivši Ministerio de Industria, Energía y Turismo,

uz sudjelovanje:

**Endesa Generación SA,**

**EDP España SAU,**

**Bizkaia Energía, SL,**

**Iberdrola Generación SAU,**

**Tarragona Power SL,**

**Bahia de Bizkaia Electricidad SL,**

**Viesgo Generación SL,**

SUD (peto vijeće),

u sastavu: E. Regan, predsjednik vijeća, I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič i C. Lycourgos (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: G. Hogan,

tajnik: R. Schiano, administrator,

\* Jezik postupka: španjolski

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 13. lipnja 2019.,

uzimajući obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Engie Cartagena SL, G. Martínez-Villaseñor i G. Rubio Hernández-Sampelayo, *abogados*, i A. Cano Lantero, *procuradora*,
- za Endesa Generación SA, J. J. Lavilla Rubira, *abogado*,
- za EDP España SAU, J. Expósito Blanco, *abogada*,
- za Bizkaia Energía SL, J. Abril Martínez, *abogado*, i J. Briones Méndez, *procurador*,
- za Iberdrola Generación SAU i Tarragona Power SL, J. Giménez Cervantes i F. Löwhagen, *abogados*,
- za Bahía de Bizkaia Electricidad SL, F. González Ruiz, *procuradora*, J. García Sanz i D. Sarmiento Ramírez-Escudero, *abogados*,
- za španjolsku vladu, A. Rubio González, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, O. Beynet, I. Galindo Martín i E. Sanfrutos Cano, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 19. rujna 2019.,

donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 3. stavka 2. Direktive 2003/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 96/92/EZ (SL 2003., L 176, str. 37.) i članka 3. stavka 2. Direktive 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EZ (SL 2009., L 211, str. 55.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 4., str. 29.).
- 2 Taj zahtjev je upućen u okviru spora između društva Engie Cartagena SL i Ministerio para la Transición Ecológica, bivši Ministerio de Industria, Energía y Turismo (Ministarstvo za ekološku tranziciju, bivše Ministarstvo industrije, energije i turizma, Španjolska) u pogledu zakonitosti doprinosa koji elektroenergetska društva moraju plaćati u svrhu financiranja nacionalnog akcijskog plana uštede energije i energetske učinkovitosti (u daljnjem tekstu: obvezni doprinos).

## Pravni okvir

### *Pravo Unije*

#### *Uredba (EEZ) br. 1191/69*

- 3 U članku 2. stavku 1. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1191/69 od 26. lipnja 1969. o aktivnostima država članica u vezi s obvezama svojstvenima pojmu javne usluge u željezničkom, cestovnom i prijevozu unutarnjim plovnim putovima (SL 1969., L 156, str. 1.) navodi se da se pod obvezama javne usluge „treba podrazumijevati one koje prijevoznik ne bi preuzeo ili ih ne bi preuzeo u jednakoj mjeri ili pod jednakim uvjetima s obzirom na vlastiti poslovni interes” [neslužbeni prijevod].

#### *Uredba (EEZ) br. 3577/92*

- 4 U članku 2. točki 4. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3577/92 od 7. prosinca 1992. o primjeni načela slobode pružanja usluga u pomorskom prometu unutar država članica (pomorska kabotaža) (SL 1992., L 364, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 7., str. 17.) propisano je:

„Za potrebe ove Uredbe:

[...]

- (4) ‚Obveze javne usluge’ znači obveze koje predmetni brodar (Europske unije), gledajući vlastite komercijalne interese, ne bi preuzeo ili ne bi preuzeo u istom opsegu ili pod istim uvjetima.

[...]”

#### *Direktive o unutarnjem tržištu električne energije*

- 5 Članak 3. stavak 2. Direktive 2003/54 određivao je:

„U potpunosti uzimajući u obzir odgovarajuće odredbe Ugovora, a posebno njegov članak 86., države članice mogu poduzećima koja djeluju u elektroenergetskom sektoru, u općem ekonomskom interesu, nametnuti obveze javne usluge koje se mogu odnositi na sigurnost, uključujući sigurnost opskrbe, redovitost, kvalitetu i cijenu isporuka te zaštitu okoliša, uključujući energetske učinkovitost i zaštitu klime. Takve obveze moraju biti jasno definirane, transparentne, nediskriminirajuće i provjerljive te moraju elektroenergetskim poduzećima Zajednice jamčiti jednakost pristupa nacionalnim kupcima. U vezi sa sigurnošću opskrbe, energetske učinkovitošću/upravljanjem potrošnjom te za ispunjenje ciljeva u vezi s okolišem, kako je navedeno u ovom stavku, države članice mogu uvesti provedbu dugoročnog planiranja, vodeći računa o mogućnosti da treće strane zatraže pristup sustavu.”

- 6 Direktivom 2009/72 stavljena je izvan snage Direktiva 2003/54 s učinkom od 3. ožujka 2011.

- 7 U skladu s uvodnom izjavom 50. Direktive 2009/72:

„Zahtjevi [Obveze] javne usluge, uključujući u pogledu univerzalnih usluga, i zajednički minimalni standardi koji iz njih slijede trebaju se dalje jačati kako bi se osiguralo da svi potrošači, posebno oni ugroženi, mogu imati koristi od tržišnog natjecanja i poštenih cijena. Zahtjevi [Obveze] javne usluge trebali bi se definirati na državnoj razini, vodeći računa o nacionalnim okolnostima; međutim, države

članice trebale bi poštovati pravo (Unije). Građani Unije i, u slučajevima u kojima to države članice smatraju odgovarajućim, mala poduzeća trebali bi imati mogućnost uživanja obveza javne usluge, posebno što se tiče sigurnosti opskrbe i razumnih cijena. [...]"

- 8 Članak 3. stavak 2. Direktive 2009/72, koji je u biti istovjetan članku 3. stavku 2. Direktive 2003/54, glasi:

„U potpunosti uzimajući u obzir odgovarajuće odredbe Ugovora, a posebno njegov članak 86., države članice mogu poduzećima koja djeluju u elektroenergetskom sektoru, u općem ekonomskom interesu, nametnuti obveze javne usluge koje se mogu odnositi na sigurnost, uključujući sigurnost opskrbe, redovitost, kvalitetu i cijenu isporuka te zaštitu okoliša, uključujući energetska učinkovitost, energiju iz obnovljivih izvora i zaštitu klime. Takve obveze moraju biti jasno definirane, transparentne, nediskriminacijske i provjerljive te moraju elektroenergetskim poduzećima Europske unije jamčiti jednakost pristupa nacionalnim kupcima. U vezi sa sigurnošću opskrbe, energetska učinkovitošću/upravljanjem potrošnjom te za ispunjenje ciljeva u vezi s okolišem i energijom iz obnovljivih izvora, kako je navedeno u ovom stavku, države članice mogu uvesti provedbu dugoročnog planiranja, vodeći računa o mogućnosti da treće strane zatraže pristup sustavu.”

*Uredba (EZ) br. 1370/2007*

- 9 Člankom 1. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika i stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 1191/69 i (EEZ) br. 1107/70 (SL 2007., L 315, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 13., str. 96.), u stavku 1. određuje se:

„Svrha ove Uredbe je određivanje kako, u skladu s pravilima zakonodavstva (Unije), nadležna tijela mogu djelovati u području javnog prijevoza putnika da bi zajamčila pružanje usluga od općeg interesa koje su, između ostalog, brojnije, sigurnije, kvalitetnije ili pružene uz niži trošak od onih koje bi samo tržište moglo ponuditi.

S tim ciljem ova Uredba utvrđuje uvjete po kojima nadležna tijela, prilikom određivanja obveza obavljanja javnih usluga ili njihovog ugovaranja, operaterima javnih usluga nadoknađuju nastale troškove i/ili dodjeljuju isključiva prava u zamjenu za ispunjavanje obveza obavljanja javnih usluga.”

- 10 U članku 2. točki (e) te direktive, pod naslovom „Definicije”, navedeno je:

„Za potrebe ove Uredbe:

[...]

(e) ‚obveza javne usluge’ znači zahtjev koji odredi nadležno tijelo da bi osiguralo usluge javnog prijevoza putnika od općeg interesa koje operater, kad bi uzeo u obzir samo svoje komercijalne interese, ne bi preuzeo ili ih ne bi preuzeo u istom opsegu ili pod istim uvjetima bez naknade.”

*Uredba (EU) 2017/352*

- 11 U članku 2. točki 14. Uredbe (EU) 2017/352 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. veljače 2017. o uspostavi okvira za pružanje lučkih usluga i zajedničkih pravila o financijskoj transparentnosti luka (SL 2017., L 57, str. 1.) pojam „obveza [...] javnih usluga” definiran je za potrebe te uredbe kao „utvrđen ili određen zahtjev za osiguranje pružanja tih lučkih usluga ili aktivnosti od općeg interesa koji operater, kad bi razmatrao svoje vlastite poslovne interese, ne bi preuzeo ili ga ne bi preuzeo do jednake mjere ili pod istim uvjetima”.

## Španjolsko pravo

### Uredba sa zakonskom snagom 14/2010

- 12 U četvrtoj uvodnoj izjavi Real Decreto-ley 14/2010, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico (Uredba sa zakonskom snagom 14/2010 o utvrđivanju hitnih mjera za ispravak tarifnog deficita u elektroenergetskom sektoru; u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom 14/2010) od 23. prosinca 2010. (BOE br. 312 od 24. prosinca 2010., str. 106386.) navedeno je:

„Kao drugo, da bi se smanjili troškovi pripisivi tarifi, očekuje se da će proizvođači električne energije u skladu s redovnim režimom financirati Akcijski plan 2008.-2012., odobren odlukom Vijeća ministara od 8. srpnja 2005., kojim se provode mjere predviđene u dokumentu ‚Strategija uštede energije i energetske učinkovitosti u Španjolskoj za razdoblje 2004.-2012.‘. Osim toga, određuju se postoci doprinosa koje pojedina društva plaćaju za njegovo financiranje, za potrebe čega se odredbe Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2011 (Zakon o općem državnom proračunu za 2011.) odgovarajuće mijenjaju.”

- 13 U skladu s trećom dodatnom odredbom Uredbe sa zakonskom snagom 14/2010, naslovljenom „Financiranje planova uštede energije i energetske učinkovitosti za 2011., 2012. i 2013.”:

„1. Iznosi na teret elektroenergetskog sustava namijenjeni financiranju Akcijskog plana 2008.-2012., odobrenog Odlukom Vijeća ministara od 8. srpnja 2005., kojom se provode mjere navedene u dokumentu pod nazivom ‚Strategija uštede energije i energetske učinkovitosti u Španjolskoj za razdoblje 2004.-2012.‘, koji je odobren Odlukom Vijeća ministara od 28. studenoga 2003., u visini od 270 milijuna eura za 2011. odnosno 250 milijuna eura za 2012. godinu, financiraju se doprinosima proizvodnih poduzeća u postotku određenom u tablici koja slijedi:

Poduzetnik	Postotak
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
Bahia de Bizkaia Electricidad SL	1,42
Tarragona Power SL	0,81
Ukupno	100,00

2. Iznosi koji se moraju isplatiti iz elektroenergetskog sustava u svrhu financiranja Akcijskog plana koji je, na temelju navedenom u stavku 1., odlukom odobrilo Vijeće ministara, u 2013. prikupljaju se putem doprinosa koje su obvezni plaćati proizvođači električne energije, u skladu s postocima predviđenima u stavku 1., do najviše 150 milijuna eura.”

*Akcijski plan 2008.-2012.*

14 U pregledu Akcijskog plana 2008.-2012., odobrenog Odlukom Vijeća ministara od 8. srpnja 2005., navodi se:

„Politike uštede energije i energetske učinkovitosti su pokretač društvenog napretka jer: pridonose društvenom blagostanju, čine dio društvene odgovornosti, usmjeravaju ljudske djelatnosti prema održivom razvoju, uspostavljaju novi okvir za razvoj konkurentnosti poduzeća i, ukratko, odgovaraju načelu solidarnosti među građanima i narodima.

Ta se načela vodilje trebaju prenijeti u planove poput onog iznesenog u ovom dokumentu, koji moraju biti usmjereni na postizanje sljedećih strateških ciljeva:

1. Viđenje uštede energije i energetske učinkovitosti kao instrumenta gospodarskog rasta i društvenog blagostanja.
  2. Uvođenje odgovarajućih uvjeta radi širenja i razvoja znanja u vezi s uštedom energije i energetske učinkovitosti u društvu.
  3. Uključivanje uštede energije i energetske učinkovitosti u sve nacionalne strategije, osobito u španjolsku strategiju za klimatske promjene.
  4. Poticanje tržišnog natjecanja temeljenog na uštedi energije i energetske učinkovitosti.
  5. Konsolidaciju Španjolske kao predvodnice u području uštede energije i energetske učinkovitosti”
- 15 Iz tog pregleda proizlazi da, usporedno s takvim nacionalnim strategijama, „[Europska unija] provodi politike koje idu u istom smjeru. Isto vrijedi za Direktivu [2006/32/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2006. o energetske učinkovitosti u krajnjoj potrošnji i energetske uslugama te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 93/76/EEZ (SL 2006., L 114, str. 64.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 3., str. 61.)]”.
- 16 U spomenutom pregledu je također navedeno da, gospodarski gledano, Akcijski plan 2008.-2012. zahtijeva značajna financijska sredstva kako bi poticanje uštede energije i energetske učinkovitosti imalo stvarni poticajni učinak na privatna ulaganja, koja se u većini slučajeva pokazuju gospodarski isplativima, ali zahtijevaju odluku o ulaganju financijskih sredstava čija je raspoloživost uvijek ograničena. Javna financijska sredstva potrebna za provedbu plana potječu iz triju izvora: (i) financijska sredstva koja je planu dodijelila španjolska javna uprava putem Instituta za diverzifikaciju i uštedu energije (IDAE) (Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía), koji je sljednik Centro de Estudios de la Energía (Centar za izučavanje energije) i istovjetnih tijela autonomnih zajednica; (ii) sredstva iz strukturnih fondova poput Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), i (iii) reinvestirana financijska sredstva sektorâ električne energije i plina „radi unaprjeđenja učinkovitosti u tim sektorima”.

### *Sporna odluka i IDAE*

- 17 Na temelju treće dodatne odredbe Uredbe sa zakonskom snagom 14/2010 donesen je 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 (Odluka IET/75/2014 o prijenosu sredstava, prikupljenih od proizvođača električne energije, s posebnog računa Komisije za nacionalna tržišta i tržišno natjecanje na Institut za diverzifikaciju i uštedu energije u 2013. radi provedbe mjera predviđenih Akcijskim planom uštede energije i energetske učinkovitosti 2011.-2020., i kriterijima za provedbu mjera predviđenih u tom planu), od 27. siječnja 2014. (BOE br. 25. od 29. siječnja 2014., str. 5875.; u daljnjem tekstu: sporna odluka).
- 18 U članku 1. stavku 1. sporne odluke navodi se da je njezin predmet definirati postupak prijenosa između posebnog računa Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Komisija za nacionalna tržišta i tržišno natjecanje) i IDAE-a, u vezi sa sredstvima na koja se odnosi treća dodatna odredba Uredbe sa zakonskom snagom 14/2010.
- 19 IDAE se, među ostalim, financira i doprinosima poduzeća na koje se potonja odredba primjenjuje te su u okviru tog instituta djelomično provedeni akcijski planovi i planovi učinkovitosti koje je donijela vlada. IDAE je osnovan dvadeset prvom dodatnom odredbom Ley 46/1985, de Presupuestos Generales del Estado para 1986 (Zakon 46/1985 o državnom proračunu), od 27. prosinca 1985. (BOE br. 311. od 28. prosinca 1985., str. 40637.), kao subjekt javnog prava u svrhu upravljanja i razvoja politike uštede, očuvanja i diverzifikacije energije.

### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

- 20 Društvo GDF Suez Cartagena Energía S. L., koje je postalo Engie Cartagena, 31. siječnja 2014. podnijelo je pred Audiencijom Nacional (Visoki nacionalni sud, Španjolska) tužbu za poništenje sporne odluke zbog nezakonitosti i za naknadu štete u visini iznosa koje je na temelju te odluke platilo. Engie Cartagena posebno osporava iznos koji je obvezno platiti u okviru financiranja Akcijskog plana 2008.-2012. utvrđenog na temelju Uredbe sa zakonskom snagom 14/2010.
- 21 Engie Cartagena osobito tvrdi da nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ ne ispunjava kriterije i načela utvrđene presudama od 20. travnja 2010., Federutility i dr. (C-265/08, EU:C:2010:205) i od 7. rujna 2016., ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637), koji moraju imati ključnu ulogu pri uvođenju obveze javne usluge.
- 22 Audiencia Nacional (Visoki nacionalni sud) napominje da je nacionalni zakonodavac, uvođenjem obveznog doprinosa iz treće dodatne odredbe Uredbe sa zakonskom snagom 14/2010, u okviru čijeg je izvršavanja donesena sporna odluka, želio smanjiti tarifni deficit sektora električne energije izbjegavajući da se taj trošak zaračuna čitavom elektroenergetskom sustavu. Naime, u skladu s njezinim uvodnim izjavama, „cilj predmetne uredbe sa zakonskom snagom je hitan ispravak tarifnog deficita u elektroenergetskom sektoru”. Zapravo su Uredba sa zakonskom snagom 14/2010 i osobito njezina treća dodatna odredba među brojnim odredbama koje je donio nacionalni zakonodavac u vezi s ispravkom tarifnog deficita u elektroenergetskom sektoru.
- 23 Sud koji je uputio zahtjev dvoji o usklađenosti tog obveznog doprinosa s načelima uspostavljenima u članku 3. stavku 2. Direktive 2009/72 i osobito si postavlja pitanje čini li navedeni obvezni doprinos obvezu javne usluge koju je na transparentan način nametnula država, koja je nediskriminacijska i koja jamči poduzećima jednakost pristupa kupcima.

- 24 Prema mišljenju navedenog suda, iz tog članka 3. stavka 2. proizlazi da države članice imaju mogućnost, u općem ekonomskom interesu, uspostaviti obveze pružanja javnih usluga koje se mogu, među ostalim, odnositi na zaštitu okoliša, uključujući energetske učinkovitost, energiju iz obnovljivih izvora i zaštitu klime, u skladu s Direktivom 2004/8/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. veljače 2004. o promicanju kogeneracije na temelju potražnje korisne topline na unutarnjem tržištu energije i o izmjeni Direktive 92/42/EEZ (SL 2004., L 52, str. 50.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 3., str. 47.) kao i Direktive 2006/32, u kontekstu u kojem su doneseni planovi uštede energije i energetske učinkovitosti za razdoblje od 2011. do 2013. kao i Uredba sa zakonskom snagom 14/2010.
- 25 U Španjolskoj se te mjere nalaze u Akcijskom planu 2011.-2020. za uštedu energije i energetske učinkovitost, nad kojim središnje upravljanje provodi IDAE, koji je javno tijelo. U svrhu tog akcijskog plana uvedeni su dotacija i prijenos sredstava predviđeni u trećoj dodatnoj odredbi Uredbe sa zakonskom snagom 14/2010, uz zahtjev novčanog davanja koje snosi jedanaest poduzeća obuhvaćenih zakonom kojim se uvodi obvezni doprinos. Cilj tog prijenosa sredstava je ostvarivanje ciljeva IDAE-a.
- 26 Taj sud navodi da se trećom dodatnom odredbom Uredbe sa zakonskom snagom 14/2010 propisuje da se financiranje ubuduće oslanja samo na određena poduzeća u sektoru, umjesto da se predvidi sveobuhvatna raspodjela na teret sustava ili financiranje iz proračuna, što znači da dotična država članica zahtijeva i nameće tim poduzećima obvezu javne usluge, u smislu direktivâ 2003/54 i 2009/72. Stoga, prema viđenju navedenog suda, kada financiranje planova učinkovitosti prijede s općeg financiranja na teret sustava na financiranje na teret određenih proizvođača energije, prisilno uvedeno zakonom, taj zahtjev financiranja čini obvezu javne usluge jer je riječ o odluci ekonomske i financijske prirode čiji su cilj i izravna svrha, međutim, poduzimanje mjera povezanih sa zaštitom okoliša, uključujući uštedu energije i zaštitu klime.
- 27 Audiencia Nacional (Visoki nacionalni sud) smatra da, suprotno zahtjevima koji proizlaze iz članka 3. stavka 2. Direktive 2009/72, Uredba sa zakonskom snagom 14/2010 ne sadržava nikakvo pojašnjenje ni o kriteriju primijenjenom za utvrđivanje iznosâ obveznog doprinosa, ni o razlozima koji su doveli do raspodjele postotaka, ni o tome jesu li odlučujući veličina i važnost tih poduzeća u sektoru kao ni, ako jesu, o prirodi kriterija korištenih za određivanje te važnosti.
- 28 Tako treća dodatna odredba Uredbe sa zakonskom snagom 14/2010, prema mišljenju navedenog suda, uspostavlja obvezu javne usluge, bez ikakve naznake ili obrazloženja, osim opravdanog smanjenja tarifnog deficita, što bi moglo biti suprotno načelima koja proizlaze iz direktivâ 2003/54 i 2009/72 u vezi sa zahtjevima javne usluge u elektroenergetskom sektoru. Stoga, ako ta mjera čini obvezu javne usluge, mogla bi, onako kako je uvedena, sadržavati diskriminaciju između poduzeća u vezi s njihovim pravima i obvezama, što ne bi bilo dovoljno opravdano i, štoviše, ne bi poštovalo načela koja se primjenjuju na takvu vrstu obveza u elektroenergetskom sektoru.
- 29 U tim je okolnostima Audiencia Nacional (Visoki nacionalni sud) odlučila prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Čini li treća dodatna odredba Uredbe sa zakonskom snagom 14/2010, naslovljena ‚Financiranje planova uštede i energetske učinkovitosti za 2011., 2012. i 2013.‘, koja glasi: ‚[...] [i]znosi na teret elektroenergetskog sustava namijenjeni financiranju Akcijskog plana 2008.-2012., odobrenog Odlukom Vijeća ministara od 8. srpnja 2005., kojom se provode mjere navedene u dokumentu pod nazivom ‚Strategija uštede energije i energetske učinkovitosti u Španjolskoj za razdoblje 2004.-2012.‘, koji je odobren Odlukom Vijeća ministara od 28. studenoga 2003. u visini od 270 milijuna eura za godinu 2011. odnosno 250 milijuna eura za godinu 2012., financiraju se doprinosima proizvodnih poduzeća [električne energije] sukladno postotcima određenima u tablici koja slijedi:

Poduzeće Postotak



[...]

[Engie] Cartagena 2,07

[...],

obvezu javne usluge u skladu s odredbama članka 3. stavka 2. direktivâ 2003/54 i 2009/72?

2. Ako je doista riječ o obvezi javne usluge, je li ona jasno definirana, transparentna, nediskriminacijska i provjerljiva?"

### O prethodnim pitanjima

- 30 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 3. stavak 2. Direktive 2009/72 tumačiti na način da je financijski doprinos koji je nametnut određenim elektroenergetskim društvima u svrhu financiranja planova uštede energije i energetske učinkovitosti kojima upravlja javno tijelo obveza javne usluge iz te odredbe.
- 31 Uvodno valja istaknuti da se, kao prvo, sud koji je uputio zahtjev u okviru tog pitanja također poziva na članak 3. stavak 2. Direktive 2003/54. Međutim, s obzirom na to da iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da se, na datum podnošenja tužbe društva Engie Cartagena protiv sporne odluke pred sudom koji je podnio zahtjev, primjenjivala direktiva 2009/72, s jedne strane, te da se ta odredba nije značajno promijenila nakon donošenja te direktive, s druge strane, odgovor Suda na navedeno pitanje odnosit će se samo na članak 3. stavak 2. Direktive 2009/72.
- 32 Kao drugo, s obzirom na debate tijekom rasprave o pitanju eventualne porezne prirode obveznog doprinosa, potrebno je napomenuti da podaci iz zahtjeva za prethodnu odluku Sudu ne omogućuju da sa sigurnošću utvrdi je li taj doprinos takve prirode. Potrebno je, međutim, podsjetiti da ako sud koji je uputio zahtjev ocijeni, s obzirom na tumačenje nacionalnog prava koje se primjenjuje, da je to doista tako, Direktiva 2009/72, uključujući njezin članak 3. stavak 2., neće se primjenjivati na nacionalni propis kojim se uspostavlja navedeni obvezni doprinos (vidjeti u tom smislu presudu od 7. studenoga 2019., UNESA i dr., C-80/18 do C-83/18, EU:C:2019:934, t. 56.).
- 33 Nakon ovih uvodnih napomena valja podsjetiti da, u skladu s člankom 3. stavkom 2. Direktive 2009/72, u potpunosti uzimajući u obzir odgovarajuće odredbe UEZ-a, a posebno njegov članak 86. (koji je postao članak 106. UFEU-a), države članice mogu poduzetima koja djeluju u elektroenergetskom sektoru, u općem ekonomskom interesu, nametnuti obveze javne usluge koje se mogu odnositi na sigurnost, uključujući sigurnost opskrbe, redovitost, kvalitetu i cijenu isporuka te zaštitu okoliša. Te obveze moraju biti jasno definirane, transparentne, nediskriminacijske i provjerljive te moraju elektroenergetskim poduzetnicima Unije jamčiti jednakost pristupa nacionalnim kupcima.
- 34 Kad je riječ o pojmu „obveze javne usluge”, valja utvrditi da članak 3. stavak 2. Direktive 2009/72 ne upućuje na nacionalna prava u pogledu značenja koje treba dati tom pojmu pa radi primjene te direktive valja smatrati da navedena odredba sadržava autonoman pojam prava Unije koji treba ujednačeno tumačiti na cijelom njezinu području (vidjeti u tom smislu presude od 21. veljače 2008., Tele2 Telecommunication, C-426/05, EU:C:2008:103, t. 26., i od 9. studenoga 2016., Wathelet, C-149/15, EU:C:2016:840, t. 29.).
- 35 Točno je da iz uvodne izjave 50. Direktive 2009/72 proizlazi da bi obveze javne usluge trebalo utvrditi na nacionalnoj razini, vodeći računa o nacionalnim okolnostima, pri čemu, međutim, države članice moraju poštovati pravo Zajednice. Međutim, ti izrazi samo upućuju na mogućnost koju država članica

ima da odluči, na temelju svojeg nacionalnog prava, o tome hoće li nametnuti obveze javne usluge određenim poduzećima i da utvrdi sadržaj tih obveza, pod uvjetom da su one u skladu s pravom Unije.

- 36 Tako se upućivanje na prava država članica iz navedene uvodne izjave odnosi samo na primjenu pojma „obveze javne usluge”.
- 37 U svrhu tumačenja navedenog pojma, na prvom mjestu, valja istaknuti da je – unatoč tomu što ni članak 3. stavak 2. Direktive 2009/72 ni bilo koja druga njezina odredba ne sadržavaju definiciju pojma „obveze javne usluge” – ipak moguće iz teksta te odredbe izdvojiti sastavnice tog pojma, u smislu navedene direktive.
- 38 S jedne strane, naime, iz činjenice da, prema izričaju prve rečenice članka 3. stavka 2. Direktive 2009/72, države članice mogu u općem ekonomskom interesu nametnuti obveze javne usluge „poduzećima koja djeluju u elektroenergetskom sektoru”, može se zaključiti da te obveze moraju biti takve da dovode do toga da sama ta poduzeća doprinose ostvarenju cilja od općeg ekonomskog interesa koji je utvrdila država članica o kojoj je riječ.
- 39 S druge strane, članak 3. stavak 2. Direktive 2009/72 izričito upućuje na članak 86. UEZ-a (koji je postao članak 106. UFEU-a), na način da države članice posebice moraju u potpunosti uzeti u obzir tu odredbu Ugovora pri nametanju obveza javne usluge, u smislu te odredbe Direktive 2009/72.
- 40 Međutim, Sud je već presudio da članak 106. stavak 2. UFEU-a, koji se odnosi na poduzeća zadužena za upravljanje uslugom od općeg ekonomskog interesa, nastoji uskladiti interes država članica da određena poduzeća koriste kao instrument gospodarske ili socijalne politike s interesom Unije da se poštuju pravila tržišnog natjecanja i očuva jedinstvo unutarnjeg tržišta (vidjeti u tom pogledu presude od 21. rujna 1999., Albany, C-67/96, EU:C:1999:430, t. 103., kao i od 7. rujna 2016., ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, t. 43.).
- 41 Ta sudska praksa je stoga potvrda činjenice da sama predmetna poduzeća moraju imati obvezu djelovati radi ostvarenja željenog cilja od općeg ekonomskog interesa.
- 42 Nadalje, iz upućivanja u članku 3. stavku 2. Direktive 2009/72 na članak 106. UFEU-a proizlazi da obveze javne usluge, koje ta odredba dopušta, odstupaju od pravila tržišnog natjecanja. Stoga se pokazuje, kao što je navela Europska komisija u svojim pisanim očitovanjima, da je obveza javne usluge, u smislu navedene odredbe, javna intervencija u funkcioniranje tržišta u svrhu ostvarivanja cilja od općeg ekonomskog interesa, koji obvezuje poduzeća koja djeluju u elektroenergetskom sektoru da na tržištu djeluju na temelju kriterija koje su nametnula javna tijela.
- 43 To tumačenje pojma „obveza javne usluge” potkrijepljeno je njegovim definicijama u drugim aktima prava Unije. Naime, s obzirom na to da navedeni pojam nije definiran u Direktivi 2009/72, a zakonodavac ga koristi u brojnim aktima sekundarnog prava, posebice u okviru područja nadležnosti iz članka 4. UFEU-a, kao što su energija ili prijevoz, ti akti, različiti od Direktive 2009/72, koristan su izvor prilikom tumačenja tog pojma u smislu spomenute direktive.
- 44 U tom pogledu, kao što je to naveo nezavisni odvjetnik u točki 42. svojeg mišljenja, iz članka 2. točke (e) Uredbe br. 1370/2007, kojom je stavljena izvan snage Uredba br. 1191/69, i iz članka 2. stavka 4. Uredbe br. 3577/92 u području prometa te članka 2. točke 14. Uredbe 2017/352 o pružanju lučkih usluga proizlazi, među ostalim, da se pojam „obveza javne usluge” koji je zakonodavac Unije prihvatio za primjenu tih uredbi odnosi, u biti, na obveze koje su javne vlasti nametnule operatoru koji ne bi preuzeo takve obveze ili ih ne bi preuzeo u istoj mjeri ili pod istim uvjetima da je uzeo u obzir samo svoj komercijalni interes.

- 45 Iz toga slijedi da, s obzirom na tekst članka 3. stavka 2. Direktive 2009/72 i definiciju pojma „obveze javne usluge”, kako je usklađen u okviru tih akata koje je zakonodavac Unije donio u područjima različitim od tržišta električne energije, taj pojam u smislu članka 3. stavka 2. Direktive 2009/72 odgovara mjerama javne intervencije u funkcioniranje tog tržišta, kojima se poduzećima iz sektora električne energije, u svrhu ostvarivanja općeg gospodarskog interesa, nameće djelovanje na navedenom tržištu na temelju kriterija koje propisuju javna tijela. Sloboda tih poduzeća da djeluju na tržištu električne energije je stoga ograničena u smislu da, imajući u vidu samo njihov komercijalni interes, ona ne bi isporučila određena dobra ili pružila određene usluge ili ih ne bi isporučila, odnosno pružila u istoj mjeri ili pod istim uvjetima.
- 46 Valja, na drugom mjestu, istaknuti da je ta definicija pojma „obveze javne usluge” u skladu sa sustavom uspostavljenim Direktivom 2009/72.
- 47 Naime, iz njezine opće strukture proizlazi da je cilj te direktive postizanje potpuno i stvarno otvorenog i konkurentnog unutarnjeg tržišta električne energije na kojem svi potrošači mogu slobodno odabrati opskrbljivače i na kojem svi opskrbljivači mogu slobodno isporučivati svoj proizvod kupcima (vidjeti u tom smislu presude od 28. studenoga 2018., *Solvay Chimica Italia i dr.*, C-262/17, C-263/17 i C-273/17, EU:C:2018:961, t. 36. i 55. i od 17. listopada 2019., *Elektrozpredelenie Yug*, C-31/18, EU:C:2019:868, t. 39.).
- 48 Ipak, u tom okviru Direktiva 2009/72 državama članicama omogućuje, pod uvjetima koje navodi, da u općem ekonomskom interesu nametnu obveze javne usluge koje narušavaju slobodu predmetnih operatora da djeluju na tržištima u pitanju i na taj način utječu na otvoreni natjecateljski proces na tom tržištu. Upravo zbog toga što se obvezama javne usluge uspostavljaju ograničenja za ostvarenje potpuno i stvarno otvorenog i konkurentnog unutarnjeg tržišta električne energije, zakonodavac Unije je državama članicama nametnuo uvjete koje potonje moraju poštovati kada operatore podvrgavaju takvim obvezama. Naime, člankom 3. stavkom 2. te direktive propisano je da obveze moraju biti jasno definirane, transparentne, nediskriminacijske i provjerljive te moraju elektroenergetskim poduzećima Unije jamčiti jednakost pristupa nacionalnim kupcima.
- 49 Upravo imajući u vidu ta razmatranja valja ispitati je li obvezni doprinos obuhvaćen pojmom „obveze javne usluge” u smislu članka 3. stavka 2. Direktive 2009/72.
- 50 U tom pogledu valja napomenuti da je, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, nacionalni zakonodavac, uvođenjem obveznog doprinosa iz treće dodatne odredbe Uredbe sa zakonskom snagom 14/2010, u okviru čijeg je izvršavanja donesena sporna odluka, želio smanjiti tarifni deficit sektora električne energije izbjegavajući da se taj trošak zaračuna čitavom elektroenergetskom sustavu, dakle, i kupcima. Taj sud pojašnjava da se prihodi od tog doprinosa koriste za financiranje akcijskih planova kojima upravlja IDAE, što, prema mišljenju društva Engie Cartagena i društava intervenijentata u glavnom postupku, potvrđuje da je željeni cilj obveznog doprinosa zaštita okoliša i postizanje ušteda energije.
- 51 Valja, ipak, utvrditi da s obzirom na to da se navedenim obveznim doprinosom poduzećima o kojima je riječ ne nameće nikakav zahtjev kojim bi se ograničavala njihova sloboda djelovanja na tržištu električne energije, takav doprinos ne može biti obuhvaćen pojmom „obveze javne usluge” u smislu članka 3. stavka 2. Direktive 2009/72. Posebno, nametanjem tog doprinosa, ta poduzeća ni na koji način ne moraju isporučivati robu ili pružati usluge koje inače ne isporučuju odnosno pružaju, ili koje ona ne bi isporučila odnosno pružila u istoj mjeri i pod istim uvjetima da su u obzir uzimala samo svoj komercijalni interes.
- 52 U tom pogledu valja istaknuti da sama činjenica da su prihodi od obveznog doprinosa preneseni na fond kojim upravlja IDAE, zadužen za provedbu mjera akcijskog plana za uštedu energije i energetske učinkovitost, ne podrazumijeva da operatori koji su obvezni plaćati taj doprinos podliježu „obvezi javne usluge” u smislu navedene odredbe.

- 53 Naime, ta se okolnost odnosi samo na krajnje odredište prihoda od obveznog doprinosa, što nije dovoljno da bi se smatralo da je plaćanje tog doprinosa obveza javne usluge u smislu navedene odredbe, kako je to definirano u točki 45. ove presude. Činjenica da IDAE eventualno želi ostvariti cilj od općeg ekonomskog interesa nije sama po sebi relevantna s obzirom na to da se zahtjev za prethodnu odluku odnosi na pitanje nametanja obveze javne usluge ne tom institutu nego, naprotiv, elektroenergetskim društvima.
- 54 Nadalje, prihvaćanje stajališta društva Engie Cartagena i društava intervenijenata u glavnom postupku pretpostavlja da je svaka obveza financijskog doprinosa koja je predviđena nacionalnim propisima i nametnuta operatorima na tržištu električne energije, u pogledu samog odredišta krajnjeg proizvoda tog doprinosa, „obveza javne usluge” u smislu članka 3. stavka 2. Direktive 2009/72, što očito nadilazi doseg tog pojma kako ga koristi zakonodavac Unije u okviru te odredbe.
- 55 Isto tako, zaključak iz točke 51. ove presude ne dovodi u pitanje okolnost, koju je naveo sud koji je uputio zahtjev, da su akcijski planovi za uštedu energije i energetske učinkovitost prije toga financirani kao troškovi koje snosi cjelokupni elektroenergetski sustav i stoga, u konačnici, krajnji potrošači, a ne, kao sada, određeni proizvođači električne energije. Naime, ta se okolnost odnosi na osobe koje podliježu obvezi doprinosa financiranju tih planova, kao što je to istaknula Komisija u svojim pisanim očitovanjima, i u načelu ne može utjecati na navedenu obvezu.
- 56 Konačno, potrebno je utvrditi da je, suprotno navodima društva Engie Cartagena i društava intervenijenata u glavnom postupku, obvezni doprinos različit od nacionalnih obveza o kojima je riječ u predmetima u kojima su donesene presude od 20. travnja 2010., Federutility i dr. (C-265/08, EU:C:2010:205), od 21. prosinca 2011., ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861) i od 7. rujna 2016., ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637). Naime, predmeti u kojima su donesene te presude odnosili su se na nacionalne mjere kojima se uvode zahtjevi na „referentne cijene” za opskrbu prirodnim plinom, na izradu ponuda za opskrbu električnom energijom i na regulirane cijene prodaje prirodnog plina. Svim tim mjerama su tako utvrđeni načini na koje predmetna poduzeća isporučuju dobra odnosno pružaju usluge.
- 57 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da članak 3. stavak 2. Direktive 2009/72 treba tumačiti na način da financijski doprinos koji je nametnut određenim elektroenergetskim društvima u svrhu financiranja planova uštede energije i energetske učinkovitosti kojima upravlja javno tijelo ne čini obvezu javne usluge obuhvaćenu tom odredbom.
- 58 S obzirom na odgovor na prvo pitanje, nije potrebno odgovoriti na drugo pitanje.

### **Troškovi**

- 59 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) odlučuje:

**Članak 3. stavak 2. Direktive 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EZ treba tumačiti na način da financijski doprinos koji je nametnut određenim elektroenergetskim društvima u svrhu financiranja planova uštede energije i energetske učinkovitosti kojima upravlja javno tijelo ne čini obvezu javne usluge obuhvaćenu tom odredbom.**

Potpisi