



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 19. decembra 2019*

„Predhodno odločanje – Notranji trg z električno energijo – Skupna pravila – Direktiva 2003/54/ES – Člen 3(2) – Direktiva 2009/72/ES – Člen 3(2) – Obveznosti javnih storitev – Pojem – Nacionalna ureditev – Financiranje programov energetske učinkovitosti – Določitev proizvajalcev električne energije – Obvezni prispevek“

V zadevi C-523/18,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Audiencia Nacional (nacionalno kazensko in upravno sodišče, Španija) z odločbo z dne 9. julija 2018, ki je na Sodišče prispela 8. avgusta 2018, v postopku

Engie Cartagena SL

proti

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

ob udeležbi

Endesa Generación SA,

EDP España SAU,

Bizkaia Energía, SL,

Iberdrola Generación SAU,

Tarragona Power SL,

Bahia de Bizkaia Electricidad SL,

Viesgo Generación SL,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi E. Regan, predsednik senata, I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič in C. Lycourgos (poročevalci), sodniki,

generalni pravobranilec: G. Hogan,

sodni tajnik: R. Schiano, administrator,

* Jezik postopka: španščina.

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 13. junija 2019,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Engie Cartagena SL G. Martínez-Villaseñor in G. Rubio Hernández-Sampelayo, abogados, ter 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, in J. Briones Méndez, procurador,
- za Iberdrola Generación SAU in Tarragona Power SL J. Giménez Cervantes in F. Löwhagen, abogados,
- za Bahía de Bizkaia Electricidad SL F. González Ruiz, procuradora, J. García Sanz in D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogados,
- za špansko vlado A. Rubio González, agent,
- za Evropsko komisijo O. Beynet, I. Galindo Martín in E. Sanfrutos Cano, agentke,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 19. septembra 2019

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 3(2) Direktive 2003/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2003 o skupnih pravilih za notranji trg z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 96/92/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 12, zvezek 2, str. 211) in člena 3(2) Direktive 2009/72/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 2003/54/ES (UL 2009, L 211, str. 55).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Engie Cartagena SL in Ministerio para la Transición Ecológica, nekdanje Ministerio de Industria, Energía y Turismo (ministrstvo za ekološki prehod, nekdanje ministrstvo za industrijo, energetiko in turizem, Španija), glede zakonitosti prispevka, ki ga morajo podjetja, ki proizvajajo električno energijo, plačati zaradi financiranja nacionalnega akcijskega programa za varčevanje z energijo in energetske učinkovitost (v nadaljevanju: obvezni prispevek).

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba (EGS) št. 1191/69

- 3 Člen 2(1) Uredbe Sveta (EGS) št. 1191/69 z dne 26. junija 1969 o ukrepanju držav članic glede obveznosti javne službe v železniškem in cestnem prometu ter prometu po celinskih plovnih poteh (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 1, str. 19) je določal, da obveznosti javnih služb „pomenijo obveznosti, ki jih zadevno prevozno podjetje, če bi upoštevalo lastne poslovne interese, ne bi prevzelo ali jih ne bi prevzelo v enakem obsegu ali pod enakimi pogoji“.

Uredba (EGS) št. 3577/92

- 4 Uredba Sveta (EGS) št. 3577/92 z dne 7. decembra 1992 o uporabi načela prostega pretoka storitev v pomorskem prometu med državami članicami (pomorska kabotaža) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 2, str. 10) v členu 2, točka 4, določa:

„V tej uredbi:

[...]

4. ‚obveznosti javne službe‘ so obveznosti, ki jih ladjar [Evropske unije] ne bi prevzel ali jih ne bi prevzel v enaki meri ali enakih pogojih, če bi upošteval svoje trgovinske interese;

[...]“

Direktivi o n notranjem trgu z električno energijo

- 5 Člen 3(2) Direktive 2003/54 je določal:

„Ob popolnem upoštevanju ustreznih določb Pogodbe, zlasti člena 86, lahko države članice v splošnem gospodarskem interesu naložijo podjetjem, ki delujejo v elektroenergetskem sektorju, obveznosti javnih storitev, ki se lahko nanašajo na varnost, skupaj z zanesljivostjo oskrbe, na rednost, kakovost in ceno oskrbe in na varovanje okolja, skupaj z učinkovito rabo energije in varstvom podnebja. Take obveznosti morajo biti jasno določene, pregledne, nediskriminatorne in preverljive in morajo elektroenergetskim podjetjem v EU zagotavljati enak dostop do nacionalnih odjemalcev. V zvezi z zanesljivostjo oskrbe, učinkovito rabo energije/uravnavanjem povpraševanja in za uresničitev okoljskih ciljev, navedenih v tem odstavku, lahko države članice uvedejo dolgoročno načrtovanje in pri tem upoštevajo možnost želje tretjih strani za dostop do omrežja.“

- 6 Direktiva 2003/54 je bila s 3. marcem 2011 razveljavljena z Direktivo 2009/72.

- 7 V uvodni izjavi 50 Direktive 2009/72 je navedeno:

„Zahteve glede javnih storitev, vključno z univerzalnimi storitvami, in skupne minimalne standarde, ki izhajajo iz njih, je treba nadalje okrepiti ter tako zagotoviti, da konkurenca in pravične cene koristijo vsem potrošnikom, zlasti ranljivim. Zahteve glede javnih storitev bi bilo treba opredeliti na nacionalni ravni, pri čemer se upoštevajo nacionalne okoliščine; države članice bi morale spoštovati zakonodajo [Unije]. Državljeni Unije in mala podjetja, če države članice menijo, da je to primerno, bi morali imeti koristi od obveznosti javnih storitev, zlasti glede zanesljivosti oskrbe in primernih cen. [...]“

- 8 Člen 3(2) Direktive 2009/72, v katerem je v bistvu povzet člen 3(2) Direktive 2003/54, določa:

„Ob popolnem upoštevanju ustreznih določb Pogodbe, zlasti člena 86 Pogodbe, lahko države članice v splošnem gospodarskem interesu naložijo podjetjem, ki delujejo v elektroenergetskem sektorju, obveznosti javnih storitev, ki se lahko nanašajo na zanesljivost, vključno z zanesljivostjo oskrbe, na rednost, kakovost in ceno oskrbe in na varovanje okolja, ki vključuje učinkovito rabo energije, energije iz obnovljivih virov in varstvo podnebja. Take obveznosti so jasno določene, pregledne, nediskriminatorne in preverljive ter elektroenergetskim podjetjem v [Uniji] zagotavljajo enak dostop do nacionalnih potrošnikov. V zvezi z zanesljivostjo oskrbe, učinkovito rabo energije/uravnavanjem povpraševanja in za uresničitev okoljskih ciljev ter ciljev v zvezi z energijo iz obnovljivih virov, navedenih v tem odstavku, lahko države članice uvedejo dolgoročno načrtovanje in pri tem upoštevajo možnost želje tretjih strani za dostop do sistema.“

Uredba (ES) št. 1370/2007

- 9 Člen 1 Uredbe (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70 (UL 2007, L 315, str. 1) v odstavku 1 določa:

„Namen te uredbe je opredeliti, kako lahko pristojni organi ob upoštevanju določb prava [Unije] ukrepajo na področju javnega potniškega prevoza, da bi zagotovili opravljanje storitev v splošnem interesu, ki so med drugim pogostejše, varnejše, kakovostnejše in cenejše od tistih, ki bi jih zagotovil sam trg.

Zato ta uredba določa pogoje, po katerih pristojni organi, kadar nalagajo obveznosti javnih služb ali sklepajo pogodbe o izvajanju javne službe, izvajalcem javnih služb nadomestijo nastale stroške, in/ali dodelijo izključne pravice v zameno za izvajanje obveznosti javnih služb.“

- 10 Ta uredba v okviru naslova „Opredelitve pojmov“ v členu 2(e) določa:

„V tej uredbi:

[...]

- (e) ‚obveznost javne službe‘ pomeni zahtevo, opredeljeno ali določeno s strani pristojnega organa, da se zagotovijo storitve javnega potniškega prevoza v splošnem interesu, ki jih izvajalec, če bi upošteval svoje poslovne interese, ne bi opravljal ali jih ne bi opravljal v istem obsegu ali pod istimi pogoji brez plačila.“

Uredba (EU) 2017/352

- 11 Člen 2, točka 14, Uredbe (EU) 2017/352 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. februarja 2017 o vzpostavitvi okvira za izvajanje pristaniških storitev in skupnih pravil o finančni preglednosti pristanišč (UL 2017, L 57, str. 1) „obveznost javne službe“ v smislu te uredbe opredeljuje kot „zahtevo, ki se opredeli ali določi z namenom, da se zagotovi izvajanje tistih pristaniških storitev ali dejavnosti splošnega interesa, ki jih upravljavec, če bi upošteval svoje poslovne interese, ne bi opravljal ali jih ne bi opravljal v istem obsegu ali pod istimi pogoji“.

Špansko pravo

Uredba-zakon 14/2010

- 12 V četrti uvodni izjavi Real Decreto-ley 14/2010, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico (kraljeva uredba-zakon 14/2010 o določitvi nujnih ukrepov za popravek primanjkljaja tarifnih prihodkov v elektroenergetskem sektorju) z dne 23. decembra 2010 (v nadaljevanju: uredba-zakon 14/2010) (BOE št. 312 z dne 24. decembra 2010, str. 106386) je navedeno:

„Drugič, za zmanjšanje stroškov, povezanih s tarifo, je predvideno, da bodo proizvodna podjetja v okviru običajnega sistema financirala akcijski program za obdobje 2008–2012, ki je bil sprejet s sklepom sveta ministrov z dne 8. julija 2005 o določitvi ukrepov iz dokumenta z naslovom ‚Strategija varčevanja z energijo in energetske učinkovitosti v Španiji za obdobje 2004–2012‘. Določeni so tudi deleži prispevka posameznih podjetij k financiranju programa, s čimer so ustrezno spremenjene določbe Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2011 (zakon o državnem proračunu za leto 2011)“.

- 13 Tretja dopolnilna določba kraljeve uredbe-zakona 14/2010, naslovljena ‚Financiranje programov za varčevanje z energijo in energetska učinkovitost za leta 2011, 2012 in 2013‘, določa:

„1. Zneski v breme elektroenergetskega sistema za financiranje akcijskega programa za obdobje 2008–2012, potrjenega s sklepom sveta ministrov z dne 8. julija 2005 o določitvi ukrepov iz dokumenta z naslovom ‚Strategija varčevanja z energijo in energetske učinkovitosti v Španiji za obdobje 2004–2012‘, ki je bil potrjen s sklepom sveta ministrov z dne 28. novembra 2003, predvideni za leti 2011 in 2012, v višini 270 milijonov EUR oziroma 250 milijonov EUR, se bodo financirali s prispevki vseh proizvodnih podjetij v skladu z odstotki, navedenimi v spodnji tabeli:

| Družba | Odstotek |
|----------------------------------|----------|
| 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 |
| AES Cartagena SRL | 1,42 |
| Bizkaia Energía SL | 1,58 |
| Castelnou Energía SL | 1,62 |
| Bahía de Bizkaia Electricidad SL | 1,42 |
| Tarragona Power SL | 0,81 |
| Skupaj | 100,00 |

2. Znesek v breme elektroenergetskega sistema za program, ki je bil potrjen s sklepom sveta ministrov na podlagi iz odstavka 1, se v letu 2013 financira s prispevki proizvodnih podjetij v skladu z odstotkom iz odstavka 1, in sicer v višini do največ 150 milijonov EUR.“

Akcijski program 2008–2012

- 14 Povzetek akcijskega programa 2008–2012, ki je bil sprejet s sklepom sveta ministrov z dne 8. julija 2005, določa:

„Politiki varčevanja z energijo in energetske učinkovitosti sta sredstvo družbenega napredka, ker: prispevata k socialnem blagostanju; sta element socialne odgovornosti; usmerjata človeške dejavnosti v trajnostni razvoj; vzpostavljata nov okvir za razvoj konkurenčnosti podjetij; in sta skratka v skladu z načelom solidarnosti med državljani in narodi.

Ta vodilna načela je treba udejanjiti s programi, kot je ta, ki je naveden v tem dokumentu in katerih smernice morajo biti usmerjene k doseganju teh strateških ciljev:

1. Varčevanje z energijo in energetska učinkovitost je treba obravnavati kot instrument gospodarske rasti in socialne blaginje.
 2. Vzpostavitev ustreznih pogojev, da se znanje na področju varčevanja z energijo in energetske učinkovitosti v družbi razširi in razvija.
 3. Vpliv varčevanja z energijo in energetske učinkovitosti na vse nacionalne strategije in zlasti na špansko strategijo na področju klimatskih sprememb.
 4. Spodbujanje konkurence na trgu v skladu z vodilnim načelom varčevanja z energijo in energetske učinkovitosti.
 5. Utrjevanje vodilnega položaja Španije na področju varčevanja z energijo in energetske učinkovitosti.“
- 15 Iz tega povzetka izhaja, da je vzporedno s takimi nacionalnimi strategijami „[Unija] oblikovala politike, ki gredo v enako smer. To velja za Direktivo [2006/32/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2006 o učinkovitosti rabe končne energije in o energetskih storitvah ter o razveljavitvi Direktive Sveta 93/76/EGS (UL 2006, L 114, str. 64)“.
 - 16 V tem povzetku je navedeno tudi, da z gospodarskega vidika akcijski program 2008–2012 zahteva zelo velike finančne vire, da bi spodbuda k varčevanju z energijo in energetske učinkovitosti imela dejanski spodbudni učinek na zasebne investicije, ki se v večini primerov izkažejo za ekonomsko donosne, a zahtevajo odločitev o investiciji sredstev, katerih razpoložljivost je vedno omejena. Javna sredstva, ki so potrebna za izvajanje programa, imajo tri vire: (i) sredstva, ki jih španska uprava nameni programu prek Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) (inštitut za diverzifikacijo in varčevanje z energijo), ki je naslednik Centro de Estudios de la Energía (center za energetske študije), in enakovrednih organizacij avtonomnih skupnosti; (ii) vire iz strukturnih skladov, kot je Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR); in (iii) sredstva, ki so ponovno investirana v sektorja električne energije in plina „zaradi spodbujanja izboljšanja učinkovitosti v teh sektorjih“.

Sporni odlok in IDAE

- 17 Nacionalni zakonodajalec je na podlagi tretje dodatne določbe uredbe-zakona 14/2010 sprejel 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 (odlok IET/75/2014 o prenosu sredstev, ki jih morajo plačati proizvajalci električne energije, za leto 2013 s posebnega računa nacionalne komisije za trge in konkurenco v korist inštituta za diverzifikacijo in varčevanje z energijo, in sicer za izvajanje ukrepov iz akcijskega programa

2011–2020 za varčevanje z energijo in energetske učinkovitost, ter o merilih za izvajanje ukrepov, določenih v tem programu) z dne 27. januarja 2014 (BOE št. 25 z dne 29. januarja 2014, str. 5875) (v nadaljevanju: sporni odlok).

- 18 Člen 1(1) spornega odloka določa, da je njegov namen opredeliti postopek prenosa s posebnega računa Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (nacionalna komisija za trge in konkurenco) na IDAE v zvezi s sredstvi, na katere se nanaša tretja dodatna določba uredbe-zakona 14/2010.
- 19 IDAE se med drugim financira z ekonomskimi prispevki podjetij, za katera velja ta zadnjenavedena določba, pri čemer se v okviru tega inštituta deloma izvajajo akcijski programi in programi za učinkovitost, ki jih sprejme vlada. IDAE je bil ustanovljen z enaindvajseto dodatno določbo Ley 46/1985, de Presupuestos Generales del Estado para 1986 (zakon 46/1985 o splošnem proračunu države) z dne 27. decembra 1985 (BOE št. 311 z dne 28. decembra 1985, str. 40637) kot subjekt javnega prava zaradi vodenja in razvoja politike varčevanja z energijo, njenega ohranjanja in energetske diverzifikacije.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 20 Družba GDF Suez Cartagena Energía SL, ki je postala Engie Cartagena, je 31. januarja 2014 pri Audiencia nacional (nacionalno kazensko in upravno sodišče, Španija) vložila tožbo za razglasitev ničnosti spornega odloka zaradi njegove nezakonitosti in za dodelitev odškodnine, ki ustreza zneskom, izplačanim na podlagi tega odloka. Družba Engie Cartagena izpodbija zlasti znesek, ki ga mora kriti v okviru financiranja akcijskega programa 2008–2012 in ki je bil določen na podlagi uredbe-zakona 14/2010.
- 21 Družba Engie Cartagena zlasti trdi, da merila in načela, določena s sodbama z dne 20. aprila 2010, Federutility in drugi (C-265/08, EU:C:2010:205), in z dne 7. septembra 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637), ki morajo veljati za vzpostavitev obveznosti javnih storitev z zadevno nacionalno zakonodajo, niso izpolnjena.
- 22 Audiencia Nacional (nacionalno kazensko in upravno sodišče) poudarja, da je nacionalni zakonodajalec z uvedbo obveznega prispevka, ki je določen v tretji dodatni določbi uredbe-zakona 14/2010, zaradi izvajanja katere je bil sprejet sporni odlok, želel zmanjšati primanjkljaj tarifnih prihodkov v elektroenergetskem sektorju s tem, da se prepreči, da bi se financiranje tega stroška naložilo celotnemu elektroenergetskemu sistemu. V skladu z njenimi uvodnimi izjavami je namreč „cilj te uredbe-zakona urgentna odprava primanjkljaja tarifnih prihodkov v elektroenergetskem sektorju“. Dejansko se uredba-zakon 14/2010 in, natančneje, ta tretja dodatna določba umeščata med številne določbe, ki jih je nacionalni zakonodajalec sprejel na področju popravka primanjkljaja tarifnih prihodkov v elektroenergetskem sektorju.
- 23 Predložitveno sodišče dvomi o skladnosti tega obveznega prispevka z načeli iz člena 3(2) Direktive 2009/72 in se zlasti sprašuje, ali navedeni obvezni prispevek pomeni obveznost javnih storitev, ki jo država naloži pregledno in nediskriminatorno ter podjetjem zagotavlja enak dostop do potrošnikov.
- 24 Po mnenju navedenega sodišča iz tega člena 3(2) izhaja, da imajo države članice v splošnem gospodarskem interesu možnost, da uvedejo obveznosti javnih storitev, ki se lahko med drugim nanašajo na varstvo okolja, vključno z učinkovito rabo energije, energijo iz obnovljivih virov in zaščito

podnebja, v skladu z Direktivo 2004/8/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. februarja 2004 o spodbujanju sproizvodnje, ki temelji na rabi koristne toplote, na notranjem trgu z energijo in o spremembi Direktive 92/42/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 12, zvezek 3, str. 3) in Direktivo 2006/32, v okviru katerih so bili sprejeti programi varčevanja z energijo in energetske učinkovitosti za leta od 2011 do 2013 in uredba-zakon 14/2010.

- 25 V Španiji ti ukrepi spadajo v akcijski program 2011–2020 na področju varčevanja z energijo in energetske učinkovitosti, katerega upravljanje je centralizirano v IDAE, ki je javni subjekt. Za ta akcijski program sta se uvedla nadomestilo in ekonomski prenos, določena s tretjo dodatno določbo uredbe-zakona 14/2010, z zahtevo po premoženjski dajatvi, ki je naložena enajstim podjetjem, na katera se nanaša zakon, s katerim je bil uveden obvezni prispevek. Cilj tega ekonomskega prenosa je izpolniti cilje IDAE.
- 26 To sodišče navaja, da tretja dodatna določba uredbe-zakona 14/2010 nalaga, da financiranje sedaj temelji samo na določenih podjetjih iz sektorja, namesto da bi določal splošno razdelitev v breme sistema ali financiranje iz proračuna, kar naj bi pomenilo, da zadevna država članica od teh podjetij zahteva in jim nalaga obveznost javnih storitev v smislu Direktiv 2003/54 in 2009/72. Tako po mnenju tega sodišča, kadar financiranje programov učinkovitosti s splošnega financiranja v breme sistema preide na financiranje v breme določenih proizvajalcev električne energije, ki je z zakonom obvezno naloženo, ta zahteva po financiranju pomeni obveznost javnih storitev, ker gre za odločitev ekonomske in finančne narave, katere cilj in neposredni namen pa sta sprejetje ukrepov, ki so vsi povezani z varstvom okolja, vključno z energetske učinkovitostjo in varstvom podnebja.
- 27 Audiencia Nacional (nacionalno kazensko in upravno sodišče) pa meni, da v nasprotju z zahtevami, ki izhajajo iz člena 3(2) Direktive 2009/72, uredba-zakon 14/2010 ne ponuja nobenega pojasnila niti glede merila, ki se uporabi pri določitvi zneskov obveznega prispevka, niti o obrazložitvi razdelitve odstotnih deležev, niti o tem, ali sta bila obseg in velikost teh podjetij v sektorju odločilna, in, če je odgovor potrjen, o naravi meril, uporabljenih za opredelitev te velikosti.
- 28 Tako naj bi bila s tretjo dodatno določbo uredbe-zakona 14/2010 določena obveznost javnih storitev, ne da bi bila podana kakršna koli druga navedba ali utemeljitev, kot je tista glede legitimnega zmanjšanja primanjkljaja tarifnih prihodkov, kar bi se lahko izkazalo v nasprotju z načeli iz direktiv 2003/54 in 2009/72 glede zahteve po javnih storitvah v elektroenergetskem sektorju. Če bi torej ta ukrep pomenil obveznost javnih storitev, bi ta ukrep, kot je bil uveden, lahko pomenil diskriminacijo med podjetji glede njihovih pravic in obveznosti, ki ne bi bila zadostno utemeljena in ki poleg tega ne bi spoštovala načel, ki veljajo za to vrsto obveznosti v elektroenergetskem sektorju.
- 29 V teh okoliščinah je Audiencia Nacional (nacionalno kazensko in upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču predložilo ti vprašani za predhodno odločanje:

„1. Ali pomeni zakonska določba iz tretje dopolnilne določbe kraljeve uredbe-zakona 14/2010 ‚Financiranje programov za varčevanje z energijo in energetske učinkovitost za leta 2011, 2012 in 2013‘, ki se glasi: ‚[...] [z]neski v breme elektroenergetskega sistema za namene financiranja akcijskega programa za obdobje 2008–2012, potrjenega s sklepom sveta ministrov z dne 8. julija 2005 o določitvi ukrepov iz dokumenta z naslovom ‚Strategija varčevanja z energijo in energetske učinkovitosti v Španiji za obdobje 2004–2012‘, ki je bil potrjen s sklepom sveta ministrov z dne 28. novembra 2003, predvidena za leti 2011 in 2012, v višini 270 milijonov EUR oziroma 250 milijonov EUR, se bodo financirali s prispevki vseh proizvodnih podjetij v skladu z odstotki, navedenimi v spodnji tabeli:

Podjetje Odstotek

[...]

[Engie] Cartagena 2,07

[...]

obveznost javnih storitev v skladu s členom 3(2) direktiv 2003/54 in 2009/72?

2. Če navedena določba dejansko pomeni obveznost javne storitve, ali je ta jasno določena, pregledna, nediskriminatorna in preverljiva?“

Vprašanja za predhodno odločanje

- 30 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 3(2) Direktive 2009/72 razlagati tako, da pomeni finančni prispevek, ki je nekaterim podjetjem za proizvodnjo električne energije naložen zaradi financiranja programov za varčevanje z energijo in energetske učinkovitost, ki jih upravlja javni organ, obveznost javnih storitev iz te določbe.
- 31 Uvodoma je treba poudariti, prvič, da se predložitveno sodišče v okviru tega vprašanja sklicuje tudi na člen 3(2) Direktive 2003/54. Ker pa v zvezi s tem iz predloga za sprejetje predhodne odločbe po eni strani izhaja, da se je, ko je družba Engie Cartagena pred predložitvenim sodiščem vložila tožbo zoper sporni odlok, uporabljala Direktiva 2009/72 in da po drugi strani ta določba zaradi sprejetja te direktive ni bila bistveno spremenjena, se bo odgovor Sodišča na to vprašanje nanašal le na člen 3(2) Direktive 2009/72.
- 32 Drugič, glede na razprave na obravnavi v zvezi z morebitno davčno naravo obveznega prispevka je treba poudariti, da elementi iz predloga za sprejetje predhodne odločbe Sodišču ne omogočajo, da z gotovostjo ugotovi, ali je ta obvezni prispevek take narave. Vendar je treba opozoriti, da če bi predložitveno sodišče glede na razlago nacionalnega prava, ki se uporabi, ocenilo, da je to dejansko podano, se Direktiva 2009/72 vključno z njenim členom 3(2) ne bi uporabljala za nacionalno ureditev, s katero je uveden ta obvezni prispevek (glej v tem smislu sodbo z dne 7. novembra 2019, UNESA in drugi, od C-80/18 do C-83/18, EU:C:2019:934, točka 56).
- 33 Ob teh uvodnih pojasnilih je treba poudariti, da lahko v skladu s členom 3(2) Direktive 2009/72 in ob popolnem upoštevanju ustreznih določb Pogodbe ES, zlasti člena 86 ES (postal člen 106 PDEU), države članice v splošnem gospodarskem interesu naložijo podjetjem, ki delujejo v elektroenergetskem sektorju, obveznosti javnih storitev, ki se lahko nanašajo na varnost, vključno z zanesljivostjo oskrbe, na rednost, kakovost in ceno oskrbe in na varovanje okolja. Take obveznosti morajo biti jasno določene, pregledne, nediskriminatorne in preverljive ter morajo elektroenergetskim podjetjem v Uniji zagotavljati enak dostop do nacionalnih odjemalcev.
- 34 Glede pojma „obveznosti javnih storitev“ je treba ugotoviti, da člen 3(2) Direktive 2009/72 nikakor ne napotuje na nacionalne pravne ureditve glede pomena tega pojma, zato je treba glede uporabe te direktive za to določbo šteti, da označuje samostojen pojem prava Unije, ki ga je treba na njenem ozemlju razlagati enotno (glej v tem smislu sodbi z dne 21. februarja 2008, Tele2 Telecommunication, C-426/05, EU:C:2008:103, točka 26, in z dne 9. novembra 2016, Wathelet, C-149/15, EU:C:2016:840, točka 29).
- 35 Res je sicer, da je treba v skladu z uvodno izjavo 50 Direktive 2009/72 zahteve glede javnih storitev opredeliti na nacionalni ravni in pri tem upoštevati nacionalne okoliščine, države članice pa bi vendarle morale spoštovati zakonodajo Unije. Vendar se ta dikcija nanaša le na možnost držav članic, da se na podlagi svojega nacionalnega prava odločijo ali ne odločijo za naložitev obveznosti javnih storitev nekaterim podjetjem in da določijo vsebino teh obveznosti, če so te združljive s pravom Unije.

- 36 Tako se napotitev na pravo držav članic iz te uvodne izjave nanaša le na uporabo pojma „obveznosti javnih storitev.“
- 37 Za razlago navedenega pojma je treba na prvem mestu poudariti, da niti člen 3(2) Direktive 2009/72 niti nobena druga določba te direktive ne vsebujejo opredelitve pojma „obveznosti javnih storitev“, vendar je iz besedila te določbe vseeno mogoče izluščiti konstitutivne elemente tega pojma v smislu navedene direktive.
- 38 Po eni strani je namreč mogoče iz dejstva, da lahko v skladu z besedilom prvega stavka člena 3(2) Direktive 2009/72 države članice v splošnem gospodarskem interesu naložijo obveznosti javnih storitev „podjetjem, ki delujejo v elektroenergetskem sektorju“, sklepati, da morajo biti te obveznosti take, da ta podjetja sama privedejo k prispevanju uresničitve cilja v splošnem gospodarskem interesu, ki ga določi zadevna država članica.
- 39 Po drugi strani člen 3(2) Direktive 2009/72 izrecno napotuje na člen 86 ES (postal člen 106 PDEU) v smislu, da morajo države članice, kadar nalagajo obveznosti javnih storitev v smislu te določbe Direktive 2009/72, še posebej v celoti upoštevati to določbo Pogodbe.
- 40 Sodišče pa je že presodilo, da je namen člena 106(2) PDEU, ki se nanaša na podjetja, zadolžena za izvajanje storitve v splošnem gospodarskem interesu, uskladiti interes držav članic, da nekatera podjetja uporabijo kot instrument gospodarske ali socialne politike, z interesom Unije po spoštovanju pravil o konkurenci in ohranitvi enotnosti notranjega trga (glej v tem smislu sodbi z dne 21. septembra 1999, Albany, C-67/96, EU:C:1999:430 točka 103, in z dne 7. septembra 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, točka 43).
- 41 Ta sodna praksa je torej potrditev dejstva, da morajo imeti zadevna podjetja obveznost, da sama delujejo za uresničenje zastavljenega cilja v splošnem gospodarskem interesu.
- 42 Poleg tega iz napotitve iz člena 3(2) Direktive 2009/72 na člen 106 PDEU izhaja, da obveznosti javnih storitev, ki jih ta določba dovoljuje, odstopajo od pravil o konkurenci. Iz tega izhaja, da obveznost javnih storitev v smislu navedene določbe – kot je Evropska komisija navedla v pisnih stališčih – pomeni javno posredovanje v delovanje trga, da se doseže cilj v splošnem gospodarskem interesu, ki podjetja, ki delujejo v elektroenergetskem sektorju, zavezuje k delovanju na trgu na podlagi meril, ki jih določijo javni organi.
- 43 To razlago pojma „obveznost javnih storitev“ potrjujejo opredelitve tega pojma v drugih aktih prava Unije. Ker ta pojem ni opredeljen v Direktivi 2009/72 in ker gre za pojem, ki ga zakonodajalec Unije uporablja v številnih aktih sekundarne zakonodaje, zlasti v okviru področij pristojnosti iz člena 4 PDEU, kot sta energija ali transport, namreč drugi taki akti kot Direktiva 2009/72 pomenijo koristne reference za razlago istega pojma v smislu te direktive.
- 44 V zvezi s tem pa, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 42 sklepnih predlogov, med drugim iz člena 2(e) Uredbe št. 1370/2007, s katero je bila razveljavljena Uredba št. 1191/69, in člena 2, točka 4, Uredbe št. 3577/92, ki se nanaša na področje transporta, ter člena 2, točka 14, Uredbe 2017/352 glede opravljanja pristaniških storitev izhaja, da se pojem „obveznosti javne službe/javnih storitev“, ki ga je zakonodajalec Unije uporabil v zvezi z uporabo teh uredb, v bistvu nanaša na obveznosti, ki jih javni organi naložijo izvajalcu, ki jih, če bi upošteval le svoje poslovne interese, ne bi opravljal ali jih ne bi opravljal v istem obsegu ali pod istimi pogoji.
- 45 Iz tega izhaja, da tako glede na besedilo člena 3(2) Direktive 2009/72 kot glede na opredelitev pojma „obveznosti javne službe/javnih storitev“, kot je usklajeno podana v okviru teh aktov, ki jih je zakonodajalec Unije sprejel na drugih področjih, kot je trg električne energije, ta pojem v smislu člena 3(2) Direktive 2009/72 ustreza ukrepom javne intervencije v delovanje tega trga, ki podjetja, ki delujejo v elektroenergetskem sektorju, da se uresničuje splošni gospodarski interes zavezujejo, da na

tem trgu delujejo na podlagi meril, ki jih določijo javni organi. Svoboda teh podjetij, da delujejo na trgu električne energije, je s tem omejena, tako da ta podjetja, če bi upoštevala le svoje poslovne interese, ne bi dobavljala nekaterega blaga ali storitev ali jih ne bi dobavljala v istem obsegu ali pod istimi pogoji.

- 46 Na drugem mestu je treba poudariti, da je ta opredelitev pojma „obveznosti javnih storitev“ v skladu s sistemom, ki je bil vzpostavljen z Direktivo 2009/72.
- 47 Iz njene splošne sistematike namreč izhaja, da je cilj te direktive nadaljevanje realizacije notranjega trga električne energije, ki je v celoti in dejansko odprt in konkurenčen in na katerem lahko vsi potrošniki svobodno izberejo svoje dobavitelje in na katerem lahko vsi dobavitelji svobodno dobavijo svoje proizvode svojim strankam (glej v tem smislu sodbi z dne 28. novembra 2018, Solvay Chimica Italia in drugi, C-262/17, C-263/17 in C-273/17, EU:C:2018:961, točki 36 in 55, in z dne 17. oktobra 2019, Elektrorazporedenie Yug, C-31/18, EU:C:2019:868, točka 39).
- 48 V tem okviru pa Direktiva 2009/72 vseeno dopušča državam članicam, da pod pogoji, ki jih določa, v splošnem gospodarskem interesu naložijo obveznosti javnih storitev, ki posegajo v svobodo zadevnih izvajalcev, da delujejo na zadevnem trgu in tako vplivajo na proces odpiranja konkurenci na tem trgu. Ravno zato, ker obveznosti javnih storitev lahko pomenijo omejitve za uresničitev notranjega trga električne energije, ki je v celoti in dejansko odprt in konkurenčen, je zakonodajalec Unije državam članicam naložil pogoje, ki jih morajo te spoštovati, kadar tem izvajalcem naložijo take obveznosti. V skladu s členom 3(2) te direktive morajo biti namreč zadevne obveznosti jasno določene, pregledne, nediskriminatorne in preverljive ter elektroenergetskim podjetjem v Uniji zagotavljati enak dostop do nacionalnih odjemalcev.
- 49 Glede na te preudarke je treba preučiti, ali je obvezni prispevek zajet s pojmom „obveznosti javnih storitev“ v smislu člena 3(2) Direktive 2009/72.
- 50 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je po mnenju predložitvenega sodišča z uvedbo obveznega prispevka, ki je določen v tretji dodatni določbi uredbe-zakona 14/2010, zaradi izvajanja katerega je bil sprejet sporni odlok, nacionalni zakonodajalec želel zmanjšati primanjkljaj tarifnih prihodkov elektroenergetskega sektorja s tem, da se prepereči, da bi se financiranje tega zmanjšanja naložilo celotnemu elektroenergetskemu sistemu in torej odjemalcem. To sodišče pojasnjuje, da se prihodki od tega prispevka uporabljajo za financiranje akcijskih programov, ki jih upravlja IDAE, kar naj bi po mnenju družbe Engie Cartagena in družb intervenientk v postopku v glavni stvari potrjevalo, da je cilj, ki ga uresničuje obvezni prispevek, varstvo okolja in doseganje varčevanja z energijo.
- 51 Vendar je treba ugotoviti, da ta obvezni prispevek zadevnim podjetjem ne nalaga nobene zahteve, ki bi omejevala njihovo svobodo, da delujejo na trgu električne energije, zato tak prispevek ne more spadati v okvir pojma „obveznosti javnih storitev“ v smislu člena 3(2) Direktive 2009/72. Zlasti ta podjetja zaradi naložitve tega prispevka nikakor niso zavezana k dobavi določenega blaga ali storitev, ki jih, če bi upoštevala le svoje poslovne interese, ne bi dobavljala ali jih ne bi dobavljala v istem obsegu ali pod istimi pogoji.
- 52 V zvezi s tem je treba poudariti, da zgolj okoliščina, da se prihodki od obveznega prispevka prenesejo na sklad, ki ga upravlja IDAE, ki je zadolžen za izvajanje ukrepov akcijskega programa na področju varčevanja z energijo in energetske učinkovitosti, zato ne pomeni, da je izvajalcem, ki jim je naložena obveznost plačila tega prispevka, naložena „obveznost javnih storitev“ v smislu te določbe.
- 53 Ta okoliščina se namreč nanaša le na končno namembnost prihodkov od obveznega prispevka, kar naj ne bi zadoščalo za to, da se šteje, da je plačilo tega prispevka obveznost javnih storitev v smislu te določbe, kot je opredeljena v točki 45 te sodbe. Dejstvo, da IDAE morebiti uresničuje cilj v splošnem gospodarskem interesu, samo po sebi ni upoštevno, saj se predlog za sprejetje predhodne odločbe nanaša na vprašanje, ali je obveznost javnih storitev naložena podjetjem, ki proizvajajo električno energijo, in ne nasprotno, temu inštitutu.

- 54 Poleg tega bi sprejetje stališča družbe Engie Cartagena, in družb intervenientk v postopku v glavni stvari pomenilo, da je vsakršna obveznost finančnega prispevka, ki je določena v nacionalni ureditvi in ki je naložena izvajalcem na trgu električne energije, zgolj glede na namembnost končnega prihodka od tega prispevka „obveznost javnih storitev“ v smislu člena 3(2) Direktive 2009/72, kar bi očitno preseglo obseg tega pojma, kot ga je zakonodajalec Unije uporabil v okviru te določbe.
- 55 Ugotovitve iz točke 51 te sodbe ravno tako ne more izpodbiti okoliščina, ki jo je izpostavilo predložitveno sodišče, da so bili akcijski programi na področju varčevanja z energijo in energetske učinkovitosti prej financirani tako, da so se šteli kot strošek za celoten elektroenergetski sistem in torej, v končni fazi, za končne odjemalce in ne, kot sedaj, za nekatere proizvajalce električne energije. Ta okoliščina se namreč nanaša na osebe, za katere velja obveznost prispevka k financiranju teh programov, kar, kot je Komisija navedla v pisnih stališčih, načeloma ne more vplivati na naravo navedene obveznosti.
- 56 Nazadnje, ugotoviti je treba, da se v nasprotju s trditvami družbe Engie Cartagena in družb intervenientk v postopku v glavni stvari obvezni prispevek razlikuje od nacionalnih obveznosti, obravnavanih v zadevah, v katerih so bile izrečene sodbe z dne 20. aprila 2010, Federutility in drugi (C-265/08, EU:C:2010:205), z dne 21. decembra 2011, ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861), in z dne 7. septembra 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637). Zadeve, v katerih so bile izrečene te sodbe, so se namreč nanašale na nacionalne ukrepe, ki so nalagali zahteve glede „referenčne cene“ za dobavo zemeljskega plina, glede oblikovanja ponudb za dobavo električne energije oziroma glede reguliranih prodajnih tarif za zemeljski plin. Vsi ti ukrepi so tako določali načine, kako zadevna podjetja dobavljajo blago ali storitve.
- 57 Iz zgornjih ugotovitev izhaja, da je treba člen 3(2) Direktive 2009/72 razlagati tako, da finančni prispevek, ki je nekaterim podjetjem, ki proizvajajo električno energijo, naložen zaradi financiranja programov za varčevanje z energijo in energetske učinkovitost, ki jih upravlja javni organ, ni obveznost javnih storitev, ki je zajeta s to določbo.
- 58 Ob upoštevanju odgovora na prvo vprašanje na drugo vprašanje ni treba odgovoriti.

Stroški

- 59 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

Člen 3(2) Direktive 2009/72/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 2003/54/ES je treba razlagati tako, da finančni prispevek, ki je nekaterim podjetjem, ki proizvajajo električno energijo, naložen zaradi financiranja programov za varčevanje z energijo in energetska učinkovitost, ki jih upravlja javni organ, ni obveznost javnih storitev, ki je zajeta s to določbo.

Podpisi