



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 19 december 2019*

”Begäran om förhandsavgörande – Den inre marknaden för el – Gemensamma regler – Direktiv 2003/54/EG – Artikel 3.2 – Direktiv 2009/72/EG – Artikel 3.2 – Skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster – Begrepp – Nationell lagstiftning – Finansiering av program för energieffektivitet – Bestämmande av elproducenter – Obligatorisk avgift”

I mål C-523/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Audiencia Nacional (Centrala specialdomstolen, Spanien) genom beslut av den 9 juli 2018, som inkom till domstolen den 8 augusti 2018, i målet

Engie Cartagena SL

mot

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

ytterligare deltagare i rättegången:

Endesa Generación SA,

EDP España SAU,

Bizkaia Energía, SL,

Iberdrola Generación SAU,

Tarragona Power SL,

Bahia de Bizkaia Electricidad SL,

Viesgo Generación SL,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden E. Regan samt domarna I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič och C. Lycourgos (referent),

generaladvokat: G. Hogan,

* Rättegångsspråk: spanska.

justitiesekreterare: handläggaren R. Schiano,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 13 juni 2019,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Engie Cartagena SL, genom G. Martínez-Villaseñor och G. Rubio Hernández-Sampelayo, abogados, samt A. Cano Lantero, procuradora,
- Endesa Generación SA, genom J. J. Lavilla Rubira, abogado,
- EDP España SAU, genom J. Expósito Blanco, abogada,
- Bizkaia Energía SL, genom J. Abril Martínez, abogado, och J. Briones Méndez, procurador,
- Iberdrola Generación SAU och Tarragona Power SL, genom J. Giménez Cervantes och F. Löwhagen, abogados,
- Bahía de Bizkaia Electricidad SL, genom F. González Ruiz, procuradora, samt J. García Sanz och D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogados,
- Spaniens regering, genom A. Rubio González, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom O. Beynet, I. Galindo Martín och E. Sanfrutos Cano, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 19 september 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 3.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG (EUT L 176, 2003, s. 37) och artikel 3.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG (EUT L 211, 2009, s. 55).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Engie Cartagena SL och Ministerio para la Transición Ecológica, tidigare Ministerio de Industria, Energía y Turismo (Ministeriet för ekologisk omställning, tidigare Ministeriet för industri, energi och turism, Spanien). Målet rör lagenligheten av den avgift som elproducerande företag måste betala för finansieringen av det nationella åtgärdsprogrammet för energibesparing och energieffektivitet (nedan kallad den obligatoriska avgiften).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning (EEG) nr 1191/69

- 3 I artikel 2.1 i rådets förordning (EEG) nr 1191/69 av den 26 juni 1969 om medlemsstaternas åtgärder i fråga om allmän trafikplikt på järnväg, väg och inre vattenvägar (EGT L 156, 1969, s. 1) föreskrevs att med allmän trafikplikt ”avses skyldigheter som ett transportföretag inte alls skulle fullgöra eller inte fullgöra i samma utsträckning eller på samma sätt, om det tog hänsyn enbart till sina egna affärsintressen”.

Förordning (EEG) nr 3577/92

- 4 I artikel 2.4 i rådets förordning (EEG) nr 3577/92 av den 7 december 1992 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage) (EGT L 364, 1992, s. 7) föreskrivs följande:

”I denna förordning används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

- 4) Förpliktelser vid allmän trafik: skyldigheter som rederiet [i Europeiska unionen] i fråga, om det tog hänsyn till sina egna kommersiella intressen, inte skulle uppfylla över huvud taget eller inte skulle uppfylla i samma utsträckning eller på samma villkor.

...”

Direktiven om den inre marknaden för el

- 5 Artikel 3.2 i direktiv 2003/54 hade följande lydelse:

”Medlemsstaterna får med beaktande fullt ut av tillämpliga bestämmelser i fördraget, särskilt artikel 86 i detta, för att tillgodose det allmänna ekonomiska intresset ålägga företag som bedriver verksamhet inom elsektorn att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, vilka kan avse tillförlitlighet, inbegripet försörjningstrygghet, regelbundenhet i leveranserna, kvalitet och pris samt miljöskydd, inbegripet klimatskydd och energieffektivitet. Dessa åligganden skall vara klart definierade, öppna, icke diskriminerande och kontrollerbara samt garantera att elföretag i EU kan nå ut till nationella konsumenter på lika villkor. När det gäller försörjningstrygghet, styrning av energieffektivitet/energiefterfrågan och för att uppfylla de miljömål som avses i denna punkt får medlemsstaterna införa långtidsplanering, varvid hänsyn skall tas till att tredje part kan komma att ansöka om tillträde till systemet.”

- 6 Genom direktiv 2009/72 upphävdes direktiv 2003/54 med verkan från den 3 mars 2011.

- 7 I skäl 50 i direktiv 2009/72 anges följande:

”Kraven när det gäller allmännyttiga tjänster, inklusive samhällsomfattande tjänster, och de gemensamma miniminormer som är en följd av dem måste stärkas ytterligare för att alla konsumenter, särskilt utsatta konsumenter, ska kunna gynnas av konkurrensen och skäliga priser. Kraven på allmännyttiga tjänster bör definieras på nationell nivå och med hänsyn till nationella

omständigheter; [unions]lagstiftningen bör emellertid respekteras av medlemsstaterna. Unionsmedborgarna och, när medlemsstaterna finner det lämpligt, småföretagen bör garanteras allmännyttiga tjänster, i synnerhet försörjningstrygghet och rimliga tariffer. ...”

- 8 Artikel 3.2 i direktiv 2009/72, som i huvudsak återger artikel 3.2 i direktiv 2003/54, har följande lydelse:

”Medlemsstaterna får med beaktande fullt ut av tillämpliga bestämmelser i fördraget, särskilt artikel 86 i detta, för att tillgodose det allmänna ekonomiska intresset ålägga företag som bedriver verksamhet inom elsektorn att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, vilka kan avse tillförlitlighet, inbegripet försörjningstrygghet, regelbundenhet i leveranserna, kvalitet och pris samt miljöskydd, inbegripet energieffektivitet, energi från förnybara energikällor och klimatskydd. Dessa åligganden ska vara klart definierade, transparenta, icke-diskriminerande och kontrollerbara samt garantera att elföretag i gemenskapen kan nå ut till nationella konsumenter på lika villkor. När det gäller försörjningstrygghet, styrning av energieffektivitet/energiefterfrågan och för att uppfylla de miljömål och mål för energi från förnybara energikällor som avses i denna punkt får medlemsstaterna införa långtidsplanering, varvid hänsyn ska tas till att tredje part kan komma att ansöka om tillträde till systemet.”

Förordning (EEG) nr 1370/2007

- 9 I artikel 1.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (EUT L 315, 2007, s. 1) föreskrivs följande:

”Syftet med denna förordning är att fastställa hur de behöriga myndigheterna, i enlighet med [unions]lagstiftningen, kan ingripa på området för kollektivtrafik för att se till att det tillhandahålls tjänster av allmänt intresse som bland annat är tätare, säkrare, av bättre kvalitet eller billigare än vad den fria marknaden skulle kunna erbjuda.

I denna förordning fastställs därför på vilka villkor de behöriga myndigheterna, när de ålägger eller ingår avtal om allmän trafikplikt, ger kollektivtrafikföretagen ersättning för ådragna kostnader och/eller beviljar ensamrätt som motprestation för fullgörande av allmän trafikplikt.”

- 10 I artikel 2 e i förordningen, under rubriken ”Definitioner”, anges följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

...

- e) *allmän trafikplikt*: krav som en behörig myndighet definierar eller fastställer för att sörja för kollektivtrafik av allmänt intresse som ett kollektivtrafikföretag inte skulle ha något eget kommersiellt intresse av att bedriva utan att få ersättning, eller åtminstone inte i samma omfattning eller på samma villkor.”

Förordning (EEG) 2017/352

- 11 I artikel 2 punkt 14 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/352 av den 15 februari 2017 om upprättande av en ram för tillhandahållande av hamntjänster och gemensamma regler om finansiell insyn i hamnar (EUT L 57, 2017, s. 1) definieras ”skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster” i den mening som avses i denna förordning som ett ”krav som anges eller fastställs för att säkerställa tillhandahållande av de allmännyttiga hamntjänster eller den allmännyttiga verksamhet som en operatör med tanke på sitt eget kommersiella intresse inte skulle åta sig alls, eller inte skulle åta sig i samma omfattning eller på samma villkor”.

Spansk rätt

Lagdekret 14/2010

- 12 I fjärde skälet i Real Decreto-ley 14/2010, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico (kungligt lagdekret 14/2010 om antagande av nödatgärder för att komma till rätta med underskottet i elsektorn av den 23 december 2010), (nedan kallat lagdekret 14/2010) (BOE nr 312 av den 24 december 2010, s. 106386), anges följande:

”För att minska de kostnader som är hänförliga till taxan föreskrivs det för det andra att de producerande företag som ingår i den ordinarie ordningen ska finansiera åtgärdsprogrammet 2008–2012, som antogs genom ministerrådets beslut av den 8 juli 2005, genom vilket de åtgärder som föreskrivs i handlingen ’Strategi för energibesparingar och energieffektivitet i Spanien för åren 2004–2012’ genomförs. Vidare fastställs procentsatserna för varje företags bidrag till dess finansiering, och bestämmelserna i Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2011 (lagen om 2011 års allmänna statsbudget) ändras i enlighet därmed.”

- 13 Den tredje tilläggsbestämmelsen till kungligt lagdekret 14/2010, med rubriken ”Finansiering av energibesparings- och energieffektivitetsprogrammen för åren 2011, 2012 och 2013”, har följande lydelse:

”1. De belopp som ska tas ut av elsystemet för finansiering av handlingsplanen för åren 2008–2012, vilken godkänts genom ministerrådets beslut av den 8 juli 2005 om genomförande av de åtgärder som anges i dokumentet ’Strategi för energibesparingar och energieffektivitet i Spanien för åren 2004–2012’, som antagits genom ministerrådets beslut av den 28 november 2003 och som för åren 2011 och 2012 förväntas uppgå till 270 miljoner euro respektive 250 miljoner euro, ska finansieras genom bidrag från vart och ett av produktionsföretagen enligt de procentsatser som anges i tabellen nedan:

Företag	Procentsats
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
Totalt	100,00

2. De belopp som ska erläggas av elsystemet för det program som antagits av ministerrådet på grundval av punkt 1, ska under år 2013 finansieras genom bidrag från produktionsföretagen i enlighet med de procentsatser som anges i punkt 1, upp till ett högsta belopp om 150 miljoner euro.”

Åtgärdsprogrammet 2008–2012

- 14 I sammanställningen av åtgärdsprogrammet 2008–2012, som antogs genom ministerrådets beslut av den 8 juli 2005, föreskrivs följande:

”Politik för energibesparingar och politik för energieffektivitet främjar framsteg i samhället, eftersom de bidrar till socialt välstånd, utgör en del av det sociala ansvaret, styr mänsklig verksamhet i riktning mot hållbar utveckling, upprättar en ny ram för utvecklingen av företagets konkurrenskraft och iakttar principen om solidaritet mellan medborgare och folk.

Dessa vägledande principer ska ta sig uttryck i program, såsom det som anges i detta dokument, vars riktlinjer ska syfta till att uppnå följande strategiska mål:

1. Se ett instrument för ekonomisk tillväxt och socialt välstånd i energibesparingar och energieffektivitet.
 2. Införa lämpliga villkor för att få kunskaper om energibesparingar och energieffektivitet att sprida sig och utvecklas i samhället.
 3. Se till att energibesparingar och energieffektivitet påverkar alla nationella strategier och i synnerhet den spanska strategin för klimatförändringar.
 4. Uppmuntra konkurrensen på marknaden i enlighet med den vägledande principen om energibesparingar och energieffektivitet.
 5. Konsolidera Spaniens ledande position i fråga om energibesparingar och energieffektivitet.”
- 15 Det framgår av denna sammanfattning att parallellt med sådana nationella strategier har ”[unionen] inrättat en politik med samma inriktning. Detsamma gäller [Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/32/EG av den 5 april 2006 om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster och om upphävande av rådets direktiv 93/76/EEG (EUT L 114, 2006, s. 64)]”.
 - 16 Det anges även i denna sammanfattning att åtgärdsprogrammet 2008–2012 på det ekonomiska planet kräver stora ekonomiska resurser för att incitamenten för energibesparingar och energieffektivitet ska medföra en verklig påverkan på de privata investeringarna, som visar sig vara ekonomiskt lönsamma i de flesta fall, men som kräver ett beslut att investera medel vars tillgänglighet alltid är begränsad. De offentliga medel som krävs för att genomföra programmet kommer från tre olika källor: i) medel som spanska myndigheter avsätter för programmet via Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) (Institutet för diversifiering och energibesparingar), som har ersatt Centro de Estudios de la Energía (Centrum för energistudier) och motsvarande organ i de autonoma regionerna, ii) medel som härrör från strukturfonderna, såsom Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), och iii) återinvesterade medel från el- och gassektorn ”i syfte att främja förbättringar av effektiviteten inom dessa sektorer”.

Den omtvistade förordningen och IDAE

- 17 Med tillämpning av den tredje tilläggsbestämmelsen i lagdekret 14/2010 antog den nationella lagstiftaren 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 (förordning IET/75/2014 om överföring av de medel som erläggs av elproduktionsföretagen från Nationella marknads- och konkurrensmyndighetens särskilda konto till Institutet för diversifiering och energibesparingar, för år 2013, för genomförande av de åtgärder som anges i åtgärdsprogrammet för energibesparingar och energieffektivitet 2011–2020, och om kriterierna för genomförande av de åtgärder som anges i detta program), av den 27 januari 2014 (BOE nr 25 av den 29 januari 2014, s. 5875) (nedan kallad den omtvistade förordningen).
- 18 I artikel 1.1 i den omtvistade förordningen anges att den har till syfte att fastställa förfarandet för överföring mellan det särskilda kontot hos Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Nationell kommissionen för upphandling och konkurrens) och IDAE vad gäller de medel som avses i tredje tilläggsbestämmelsen i lagdekret 14/2010.
- 19 IDAE finansieras bland annat av ekonomiska bidrag från de företag som omfattas av den sistnämnda bestämmelsen, och det är inom ramen för detta institut som de åtgärdsprogram och effektivitetsprogram som antagits av regeringen delvis genomförs. IDAE inrättades genom tjugoförsta tilläggsbestämmelsen till Ley 46/1985, Presupuestos Generales del Estado para 1986 (lag 46/1985 om statens allmänna budget) av den 27 december 1985 (BOE nr 311 av den 28 december 1985, s. 40637), i egenskap av offentligt organ, för förvaltning och utveckling av energipolitiken och politiken för bevarande och diversifiering av energi.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 20 Den 31 januari 2014 väckte GDF Suez Cartagena Energía SL, numera Engie Cartagena, talan vid Audiencia nacional (Centrala specialdomstolen, Spanien) om ogiltigförklaring av den omtvistade förordningen på grund av rättsstridighet och om ersättning motsvarande de belopp som betalats enligt denna förordning. Engie Cartagena har bland annat bestritt det belopp som bolaget har påförts inom ramen för finansieringen av åtgärdsprogrammet 2008–2012 på grundval av lagdekret 14/2010.
- 21 Engie Cartagena har särskilt gjort gällande att de kriterier och principer som fastställts i domen av den 20 april 2010, Federutility m.fl. (C-265/08, EU:C:2010:205) och domen av den 7 september 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637), som ska följas vid införandet av en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, inte är uppfyllda i den aktuella nationella lagstiftningen.
- 22 Audiencia Nacional (Centrala specialdomstolen) har påpekat att den nationella lagstiftaren, genom införandet av den obligatoriska avgift som föreskrivs i den tredje tilläggsbestämmelsen i lagdekret nr 14/2010, med tillämpning av den omtvistade förordningen önskade minska det taxerelaterade underskottet inom elsektorn samtidigt som den förhindrade att finansieringen av denna kostnad skulle åläggas hela elsystemet. Enligt lagstiftarens överväganden var nämligen ”syftet med detta lagdekret att skyndsamt åtgärda det taxerelaterade underskottet i elsektorn.” Lagdekret 14/2010, och särskilt den tredje tilläggsbestämmelsen, är nämligen en av de många bestämmelser som den nationella lagstiftaren har antagit för att minska det taxerelaterade underskottet i elsektorn.

- 23 Den hänskjutande domstolen hyser tvivel om huruvida denna obligatoriska avgift är förenlig med de principer som fastställs i artikel 3.2 i direktiv 2009/72. Den hänskjutande domstolen önskar särskilt få klarhet i huruvida den obligatoriska avgiften utgör en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster som staten infört på ett öppet och icke-diskriminerande sätt och som garanterar att företagen kan nå ut till konsumenterna på lika villkor.
- 24 Enligt den hänskjutande domstolen framgår det av artikel 3.2 att medlemsstaterna, för att tillgodose det allmänna ekonomiska intresset, får ålägga företag att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, vilka kan avse miljöskydd, inbegripet energieffektivitet, energi från förnybara energikällor och klimatskydd, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/8/EG av den 11 februari 2004 om främjande av kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme på den inre marknaden för energi och om ändring av direktiv 92/42/EEG (EUT L 52, 2004, s. 50) och direktiv 2006/32, mot bakgrund av vilka programmen avseende energibesparingar och energieffektivitet för åren 2011–2013 och lagdekret 14/2010 antogs.
- 25 I Spanien återfinns dessa åtgärder i åtgärdsprogrammet 2011–2020 avseende energibesparingar och energieffektivitet, vars förvaltning är centraliserad av IDAE, som är ett offentligt organ. Inom ramen för detta åtgärdsprogram har det anslag och den ekonomiska överföring som föreskrivs i tredje tilläggsbestämmelsen i lagdekret 14/2010 genomförts, med ett finansiellt åliggande för de elva företag som avses i den lag genom vilken den obligatoriska avgiften infördes. Syftet med denna ekonomiska överföring är att uppfylla IDAE:s mål.
- 26 Den hänskjutande domstolen har påpekat att den tredje tilläggsbestämmelsen i lagdekret 14/2010 föreskriver att finansieringen numera endast åligger vissa företag inom sektorn, i stället för att föreskriva en allmän fördelning av bördan för systemet eller en finansiering via statsbudgeten, vilket innebär att den berörda medlemsstaten kräver att vissa företag tillhandahåller allmännyttiga tjänster, i den mening som avses i direktiv 2003/54 och direktiv 2009/72. Den hänskjutande domstolen anser att när finansieringen av effektivitetsprogrammen övergår från att vara en allmän finansiering som bärs av systemet till en finansiering som bärs av vissa energiproducenter och som är obligatorisk enligt lag utgör detta krav på finansiering en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, i den mån det rör sig om ett beslut av ekonomisk och finansiell karaktär vars mål och direkta syfte emellertid är att vidta åtgärder som samtliga har ett samband med miljöskydd, inbegripet miljöskydd och klimatskydd.
- 27 Audiencia Nacional (Centrala specialdomstolen) anser att lagdekret 14/2010, i strid med de krav som följer av artikel 3.2 i direktiv 2009/72, inte innehåller någon precisering av det kriterium som tillämpas för att fastställa de obligatoriska avgifterna, av skälen till de olika procentsatserna, eller av huruvida dessa företags storlek och betydelse i sektorn har varit avgörande och, om så är fallet, av arten av de kriterier som använts för att fastställa denna betydelse.
- 28 I den tredje tilläggsbestämmelsen i lagdekret 14/2010 fastställs således en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster utan att det anges några andra skäl än det som avser en legitim minskning av det taxerelaterade underskottet, vilket skulle kunna strida mot de principer som följer av direktiv 2003/54 och direktiv 2009/72 vad gäller kraven på tillhandahållande av allmännyttiga tjänster inom elsektorn. Om denna åtgärd utgjorde en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster skulle den följaktligen kunna innebära en diskriminering mellan företagen vad gäller deras rättigheter och skyldigheter, vilken inte är tillräckligt motiverad och dessutom inte är förenlig med de principer som gäller för denna typ av skyldigheter inom elsektorn.
- 29 Mot denna bakgrund har Audiencia Nacional (Centrala specialdomstolen) beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- ”1) Utgör den tredje tilläggsbestämmelsen i lagdekret 14/2010, vilken har rubriken ’Finansiering av program för energibesparingar och energieffektivitet för åren 2011, 2012 och 2013’ och följande lydelse ’... De belopp som ska tas ut av elsystemet för finansiering av åtgärdsprogrammet för

2008–2012, vilket godkänts genom ministerrådets beslut av den 8 juli 2005 om genomförande av de åtgärder som anges i dokumentet ”Strategi för energibesparingar och energieffektivitet i Spanien för åren 2004–2012”, som antagits genom ministerrådets beslut av den 28 november 2003 och som för åren 2011 och 2012 uppgår till 270 miljoner euro respektive 250 miljoner euro, ska finansieras genom bidrag från vart och ett av [el]produktionsföretagen enligt de procentsatser som anges i tabellen nedan:

Företag Procentsats

...

[Engie] Cartagena 2,07

...

en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster i enlighet med bestämmelserna i artikel 3.2 i direktiv 2003/54 och direktiv 2009/72?

- 2) Om så är fallet, är nämnda skyldighet klart definierad, transparent, icke-diskriminerande och kontrollerbar?”

Prövning av tolkningsfrågorna

- 30 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 3.2 i direktiv 2009/72 ska tolkas så, att en avgift som åläggs vissa elproduktionsföretag för att finansiera energibesparings- och energieffektivitetsprogram som förvaltas av en offentlig myndighet utgör en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster som omfattas av denna bestämmelse.
- 31 Det ska inledningsvis påpekas att den hänskjutande domstolen inom ramen för denna fråga också har hänvisat till artikel 3.2 i direktiv 2003/54. Eftersom det framgår av begäran om förhandsavgörande att direktiv 2009/72 var tillämpligt vid den tidpunkt då Engie Cartagena väckte talan mot den omtvistade förordningen vid den hänskjutande domstolen, och att det inte har gjorts några väsentliga ändringar av bestämmelsen till följd av att sistnämnda direktiv antagits, ska domstolens svar på denna fråga endast avse artikel 3.2 i direktiv 2009/72.
- 32 Med hänsyn till de diskussioner som ägde rum under förhandlingen angående huruvida den obligatoriska avgiften är av skatterättslig karaktär, ska det påpekas att de omständigheter som anges i begäran om förhandsavgörande inte gör det möjligt för domstolen att med säkerhet fastställa huruvida denna obligatoriska avgift är av sådan karaktär. Det ska emellertid erinras om att även om den hänskjutande domstolen, med hänsyn till tolkningen av den tillämpliga nationella rätten, anser att så faktiskt är fallet, är direktiv 2009/72, inklusive artikel 3.2 i detta, inte tillämpligt på den nationella lagstiftningen om införande av denna obligatoriska avgift (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 november 2019, UNESA m.fl., C-80/18–C-83/18, EU:C:2019:934, punkt 56).
- 33 Efter dessa inledande anmärkningar ska det påpekas att medlemsstaterna i enlighet med artikel 3.2 i direktiv 2009/72, med beaktande fullt ut av relevanta bestämmelser i EG-fördraget, särskilt artikel 86 EG (nu artikel 106 FEUF), för att tillgodose det allmänna ekonomiska intresset får ålägga företag som bedriver verksamhet inom elsektorn att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, vilka kan avse tillförlitlighet, inbegripet försörjningstrygghet, regelbundenhet i leveranserna, kvalitet och pris samt miljöskydd. Dessa åligganden ska vara klart definierade, transparenta, icke-diskriminerande och kontrollerbara samt garantera att elföretag i unionen kan nå ut till nationella konsumenter på lika villkor.

- 34 Vad gäller begreppet ”skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster” kan det konstateras att artikel 3.2 i direktiv 2009/72 inte innehåller någon hänvisning till nationell rätt när det gäller innebörden av detta begrepp och att denna bestämmelse därför vid tillämpningen av direktivet ska anses innehålla ett självständigt unionsrättsligt begrepp som ska tolkas enhetligt i hela unionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 februari 2008, Tele2 Telecommunication, C-426/05, EU:C:2008:103, punkt 26, och dom av den 9 november 2016, Wathelet, C-149/15, EU:C:2016:840, punkt 29).
- 35 Enligt skäl 50 i direktiv 2009/72 bör skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster visserligen definieras på nationell nivå, med beaktande av det nationella sammanhanget, men unionsrätten måste iaktas av medlemsstaterna. Dessa ord hänvisar emellertid endast till den möjlighet som medlemsstaterna har att med stöd av nationell rätt besluta om att ålägga vissa företag skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster samt att fastställa innehållet i dessa skyldigheter, under förutsättning att dessa skyldigheter är förenliga med unionsrätten.
- 36 Hänvisningen i nämnda skäl till medlemsstaternas rättsordningar avser således endast tillämpningen av begreppet ”skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster”.
- 37 Vad gäller tolkningen av detta begrepp ska det för det första påpekas att det varken i artikel 3.2 i direktiv 2009/72 eller i någon annan bestämmelse i direktivet återfinns någon definition av begreppet ”skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster”, men att det är möjligt att utifrån denna bestämmelses ordalydelse sluta sig till de beståndsdelar som detta begrepp utgörs av, i den mening som avses i direktivet.
- 38 Av den omständigheten att medlemsstaterna enligt artikel 3.2 i direktiv 2009/72 för att tillgodose det allmänna ekonomiska intresset får ålägga ”företag som bedriver verksamhet inom elsektorn” att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, framgår att dessa skyldigheter ska vara sådana att de leder företagen själva till att bidra till att uppnå det mål av allmänt ekonomiskt intresse som den berörda medlemsstaten har fastställt.
- 39 I artikel 3.2 i direktiv 2009/72 görs vidare en uttrycklig hänvisning till artikel 86 EG (nu artikel 106 FEUF), i den meningen att medlemsstaterna i synnerhet ska beakta denna bestämmelse i fördraget fullt ut när de ålägger skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, i den mening som avses i denna bestämmelse i direktiv 2009/72.
- 40 Domstolen har redan slagit fast att artikel 106.2 FEUF, som rör företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, syftar till att förena medlemsstaternas intresse av att använda vissa företag som instrument för den ekonomiska politiken eller socialpolitiken med unionens intresse av att konkurrensreglerna iaktas och till att enhetligheten på den inre marknaden bevaras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 september 1999, Albany, C-67/96, EU:C:1999:430, punkt 103, och dom av den 7 september 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, punkt 43).
- 41 Denna rättspraxis utgör således en bekräftelse på att de berörda företagen ska vara skyldiga att själva agera för att uppnå det mål av allmänt ekonomiskt intresse som eftersträvas.
- 42 Det framgår dessutom av hänvisningen till artikel 106 FEUF, som görs i artikel 3.2 i direktiv 2009/72, att skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, som denna bestämmelse tillåter, avviker från konkurrensreglerna. Det framgår således, såsom Europeiska kommissionen har påpekat i sitt skriftliga yttrande, att en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, i den mening som avses i nämnda bestämmelse, utgör ett offentligt ingripande i marknads funktion för att uppnå ett mål av allmänt ekonomiskt intresse som ålägger företag inom elsektorn att agera på marknaden på grundval av kriterier som fastställts av myndigheter.

- 43 Denna tolkning av begreppet ”skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga” tjänster stöds av de definitioner av detta begrepp som förekommer i andra unionsrättsakter. I avsaknad av en definition av detta begrepp i direktiv 2009/72, och eftersom det rör sig om ett begrepp som unionslagstiftaren använder i flera rättsakter i sekundärrätten, i synnerhet inom ramen för de behörighetsområden som avses i artikel 4 FEUF, såsom energi eller transporter, utgör sådana rättsakter, utöver direktiv 2009/72, underlag som är användbara för en tolkning av detta begrepp, i den mening som avses i direktivet.
- 44 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 42 i sitt förslag till avgörande, framgår det bland annat av artikel 2 e i förordning nr 1370/2007, som upphävde förordning nr 1191/69, och av artikel 2 punkt 4 i förordning nr 3577/92 rörande transportområdet, samt av artikel 2 punkt 14 i förordning nr 2017/352 om tillhandahållande av hamntjänster, att begreppet ”skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster” som unionslagstiftaren har valt för dessa förordningar i huvudsak avser skyldigheter som myndigheter ålägger en aktör som, om den tog hänsyn till sina egna kommersiella intressen, inte skulle uppfylla över huvud taget eller inte skulle uppfylla i samma utsträckning eller på samma villkor.
- 45 Av lydelsen i artikel 3.2 i direktiv 2009/72 och av definitionen av begreppet ”skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster” såsom den gjorts på ett överensstämmande sätt i de akter som antagits av unionslagstiftaren på andra områden än elmarknaden, följer att detta begrepp, i den mening som avses i artikel 3.2 i direktiv 2009/72, motsvarar offentliga ingripanden i marknadens funktion, för att uppnå ett mål av allmänt ekonomiskt intresse, som ålägger företag inom elsektorn att agera på marknaden på grundval av kriterier som fastställts av myndigheter. Dessa företags frihet att agera på elmarknaden är således begränsad, i den meningen att dessa företag, om de tog hänsyn till sina egna kommersiella intressen, inte skulle tillhandahålla dessa varor eller tjänster över huvud taget eller inte skulle tillhandahålla dem i samma utsträckning eller på samma villkor.
- 46 Det ska vidare påpekas att denna definition av begreppet ”skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster” är förenlig med det system som inrättats genom direktiv 2009/72.
- 47 Det framgår av systematiken i direktivet att det syftar till att uppnå en i praktiken fullständigt öppen och konkurrensutsatt inre marknad där alla konsumenter fritt kan välja leverantör och där alla leverantörer kan leverera fritt till sina kunder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 november 2018, Solvay Chimica Italia m.fl., C-262/17, C-263/17 och C-273/17, EU:C:2018:961, punkterna 36 och 55, och dom av den 17 oktober 2019, Elektrorazpredelenie Yug, C-31/18, EU:C:2019:868, punkt 39).
- 48 I detta sammanhang är det emellertid enligt direktiv 2009/72, med förbehåll för de villkor som anges i direktivet, tillåtet för medlemsstaterna att, för att tillgodose det allmänna ekonomiska intresset, införa skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster som minskar de berörda aktörernas frihet att agera på marknaden i fråga och således påverkar den öppna konkurrensprocessen på denna marknad. Det är just på grund av att skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster är sådana att de utgör begränsningar av genomförandet av en fullständigt och faktiskt öppen och konkurrensutsatt inre marknad som unionslagstiftaren har ålagt medlemsstaterna att uppfylla vissa villkor när de ålägger dessa aktörer sådana skyldigheter. Enligt artikel 3.2 i direktivet ska skyldigheterna i fråga nämligen vara klart definierade, transparenta, icke-diskriminerande och kontrollerbara samt garantera att elföretag i unionen kan nå ut till nationella konsumenter på lika villkor.
- 49 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som det ska prövas huruvida den obligatoriska avgiften omfattas av begreppet ”skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster” i den mening som avses i artikel 3.2 i direktiv 2009/72.
- 50 Det ska i detta avseende noteras att den nationella lagstiftaren, enligt den hänskjutande domstolen, genom införandet av den obligatoriska avgift som föreskrivs i den tredje tilläggsbestämmelsen i lagdekret 14/2010, med tillämpning av vilken den omtvistade förordningen antogs, önskade minska det taxerelaterade underskottet i elsektorn och därvid förhindra att finansieringen av denna minskning

skulle åläggas elsystemet i dess helhet och således konsumenterna. Den hänskjutande domstolen har angett att intäkterna från denna avgift används för att finansiera de åtgärdsprogram som förvaltas av IDAE, vilket enligt Engie Cartagena och de bolag som intervenerat i det nationella målet bekräftar att syftet med den obligatoriska avgiften är att skydda miljön och energibesparingar.

- 51 Det ska emellertid påpekas att eftersom denna obligatoriska avgift inte innebär någon begränsning för de berörda företagen avseende deras frihet att agera på elmarknaden kan avgiften inte anses omfattas av begreppet ”skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster” i den mening som avses i artikel 3.2 i direktiv 2009/72. Genom införandet av denna avgift leds dessa företag på intet sätt till att tillhandahålla vissa varor eller tjänster som företagen, om de tog hänsyn till sina egna kommersiella intressen, inte skulle tillhandahålla i samma utsträckning eller på samma villkor.
- 52 Det ska påpekas att enbart den omständigheten att intäkterna från den obligatoriska avgiften överförs till en fond som förvaltas av IDAE, som har ansvaret för genomförandet av åtgärdsprogrammet för energibesparingar och energieffektivitet, inte innebär att de aktörer som omfattas av skyldigheten att betala denna avgift har en ”skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster” i den mening som avses i nämnda bestämmelse.
- 53 Denna omständighet avser nämligen endast den slutliga användningen av intäkterna från den obligatoriska avgiften, vilket inte är tillräckligt för att anse att betalningen av denna avgift utgör en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, i den mening som avses i nämnda bestämmelse, såsom den definierats i punkt 45 i förevarande dom. Den omständigheten att IDAE eventuellt har ett mål av allmänt ekonomiskt intresse är inte i sig relevant, eftersom begäran om förhandsavgörande inte rör frågan huruvida detta institut åläggs en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, utan tvärtom huruvida elproducerande företag åläggs en sådan skyldighet.
- 54 För övrigt förutsätter ett godtagande av den ståndpunkt, som framlagts av Engie Cartagena och de bolag som har intervenerat i det nationella målet, att varje skyldighet att bidra ekonomiskt, som föreskrivs i nationell lagstiftning och som åläggs aktörer på elmarknaden, enbart mot bakgrund av den slutliga användningen av avgiften, utgör en ”skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster” i den mening som avses i artikel 3.2 i direktiv 2009/72, vilket uppenbart överskrider räckvidden av detta begrepp, såsom det har använts av unionslagstiftaren inom ramen för denna bestämmelse.
- 55 Den slutsats som återfinns i punkt 51 i förevarande dom påverkas inte heller av den omständigheten, som den hänskjutande domstolen har påpekat, att åtgärdsprogrammen för energibesparingar och energieffektivitet tidigare har finansierats genom att utgöra en kostnad för hela elsystemet och således för slutkonsumenterna och inte, som nu, för vissa elproducenter. Denna omständighet rör nämligen de personer som omfattas av en skyldighet att bidra till finansieringen av dessa program, vilket, såsom kommissionen har gjort gällande i sitt skriftliga yttrande, i princip inte kan påverka nämnda skyldighets karaktär.
- 56 Slutligen konstaterar domstolen att den obligatoriska avgiften, i motsats till vad Engie Cartagena och de bolag som intervenerat i det nationella målet har gjort gällande, skiljer sig från de nationella skyldigheter som var i fråga i de mål som avgjordes genom dom av den 20 april 2010, Federutility m.fl. (C-265/08, EU:C:2010:205), dom av den 21 december 2011, ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861), och dom av den 7 september 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637). Dessa avgöranden rörde nämligen nationella åtgärder som avsåg krav på ”referenspriser” för leverans av naturgas, på utformningen av anbuden avseende elleveranser och på priserna för försäljning av naturgas. Samtliga dessa åtgärder fastställer således villkor för de berörda företagens tillhandahållande av varor eller tjänster.

- 57 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 3.2 i direktiv 2009/72 ska tolkas så, att en avgift som åläggs vissa elproduktionsföretag för att finansiera energibesparings- och energieffektivitetsprogram som förvaltas av en offentlig myndighet inte utgör en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster som omfattas av denna bestämmelse.
- 58 Med hänsyn till svaret på den första frågan saknas det skäl att besvara den andra frågan.

Rättegångskostnader

- 59 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

Artikel 3.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG ska tolkas så, att en avgift som åläggs vissa elproduktionsföretag för att finansiera energibesparings- och energieffektivitetsprogram som förvaltas av en offentlig myndighet inte utgör en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster som omfattas av denna bestämmelse.

Underskrifter