Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
G. HOGAN
предоставено на 19 септември 2019 година[1]

Дело C-523/18

Engie Cartagena S.L.
срещу
Ministerio para la Transición Ecológica
заинтересовани страни:
Endesa Generación SA
EDP España SAU
Bizkaia Energía SL
Iberdrola Generación SAU
Tarragona Power SL
Bahía de Bizkaia Electricidad SL
Viesgo Generación SL

(Преюдициално запитване, отправено от Audiencia Nacional (Национален съд, Испания)

„Преюдициално запитване — Общи правила за вътрешния пазар на електроенергия — Директива 2003/54 — Член 3, параграф 2 — Директива 2009/72 — Член 3, параграф 2 — Приложимост — Понятие „задължение за обществена услуга“

1. Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 3, параграф 2 от Директива 2003/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2003 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и отменяща Директива 96/92/ЕО (ОВ L 176, 2003 г., стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 12, том 2, стр. 61) и на член 3, параграф 2 от Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/54/ЕО (ОВ L 211, 2009 г., стр. 55).

2. Запитването е отправено в рамките на спор между Engie Cartagena S.L. (наричано по-нататък „жалбоподателят“) и Ministerio para la Transición Ecológica (Министерство на екологичните промени, Испания) относно законосъобразността на вноската, която производителите на електроенергия трябва да направят, за да финансират национален план за действие в областта на енергоспестяването и енергийната ефективност.

3. Настоящото преюдициално запитване дава възможност на Съда да доизясни определението на понятието „задължение за обществена услуга“ (наричано по-нататък „ЗОУ“), посочено в член 3, параграф 2 на Директива 2003/54 и на Директива 2009/72. Все пак би било удачно първо да се посочи относимото законодателство на Съюза.

1 Език на оригиналния текст: английски.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Директива 2003/54

4. Член 3 от Директива 2003/54, озаглавен „Задължения, свързани с обществени услуги, и защита на потребителя“, предвижда в параграф 2:

„С оглед на съответните разпоредби на Договора, по-специално член 86 от него, държавите членки може да налагат на предприятия, работещи в електроенергийния сектор, в общия икономически интерес, задължения, свързани с обществени услуги, които може да се отнасят до сигурността, включително сигурност на снабдяването, редовността, качеството и цената на доставките и опазването на околната среда, включително енергийна ефективност и опазване на климата. Тези задължения ще бъдат ясно определени, прозрачни, недискриминационни, проверими и трябва да гарантират равни условия на достъп за електрическите дружества от ЕС до националните потребители. По отношение на сигурността на снабдяването, енергийната ефективност/управление на потреблението и за изпълнение на екологичните цели, както са посочени в настоящия параграф, държавите членки могат да въведат изпълнението на дългосрочно планиране, отчитайки възможността трети страни да искат достъп до мрежата“.

2. Директива 2009/72

5. Директива 2003/54 е отменена с Директива 2009/72. Съгласно член 48 от Директива 2009/72 отмяната е в сила, считано от 3 март 2011 г., и позоваванията на отменената директива следва да се тълкуват като позовавания на Директива 2009/72.

6. Член 3 от Директива 2009/72 предвижда:

„1. Държавите членки гарантират, въз основа на своята институционална организация и с необходимото внимание към принципа на субсидиарността, че, без да се засяга параграф 2, електроенергийните предприятия се управляват в съответствие с принципите на настоящата директива, с цел да се постигне конкурентен, сигурен и екологично устойчив пазар на електроенергия, и не упражняват дискриминация спрямо тези предприятия както по отношение на правата, така и по отношение на задълженията.

2. При пълно зачитане на съответните разпоредби на Договора, по-специално член 86 от него, държавите членки може да налагат на предприятия, работещи в електроенергийния сектор, в общ икономически интерес, задължения за обществени услуги, които може да се отнасят до сигурността, включително сигурност на доставките, редовността, качеството и цената на доставките и опазването на околната среда, включително енергийна ефективност, енергия от възобновяеми източници и опазване на климата. Такива задължения са ясно определени, прозрачни, недискриминационни, подлежат на проверка и гарантират равни условия на достъп за електроенергийните предприятия от [ЕС] до националните потребители. Във връзка със сигурността на доставките, управлението на енергийната ефективност/търсенето и за изпълнение на екологичните цели, както и на целите по отношение на енергията от възобновяеми източници, както се посочва в настоящия параграф, държавите членки може да въведат изпълнението на дългосрочно планиране, като вземат предвид възможността трети страни да търсят достъп до системата.

[…]

Когато при изпълнение на задълженията си, установени в параграфи 2 и 3, държавите членки предоставят финансова компенсация, други форми на компенсация и изключителни права, те го правят по недискриминационен и прозрачен начин.

[…]

14. Държавите членки може да решат да не прилагат разпоредбите на членове 7, 8, 32 и/или 34, доколкото тяхното прилагане би възпрепятствало изпълнението, юридически или практически, на задълженията, наложени на електроенергийните предприятия в името на общия икономически интерес, и доколкото развитието на търговията не би било засегнато до такава степен, че да бъде в противоречие с интересите на [ЕС]. Интересите на [ЕС] включват, inter alia, конкуренция по отношение на привилегированите клиенти в съответствие с настоящата директива и с член 86 от Договора.

[…]“.

Б. Националното право

7. Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico (Кралски декрет-закон 14/2010, с който се установяват спешни мерки за коригиране на тарифния дефицит в електроенергийния сектор) от 23 декември 2010 г. (BOE № 312 от 24 декември 2010 г., стр. 106386) е част от пакет мерки за борба с „тарифния дефицит“, разбиран в широк смисъл като дисбаланс между разходите на електроенергийната система и получените приходи от цените на електроенергията (с техните различни правни наименования), регулирани от Кралство Испания[2]. С цел да се намали дефицита Кралски декрет-закон 14/2010 възлага временно, за 2011 г., 2012 г. и 2013 г., разноските по финансирането на плановете за спестяване на енергия и енергийна ефективност върху определени дружества, посочени в третата допълнителна разпоредба от него.

8. В мотивите към Кралски декрет-закон 14/2010 се посочва, че:

„На второ място, за да се намалят разходите, свързани с тарифата, се очаква дружествата — производители в рамките на общия режим, да финансират Плана за действие 2008—2012 г., приет с решение на Министерския съвет от 8 юли 2005 г., с който се прилагат мерките, предвидени с документа „Стратегия за спестяване на енергия и енергийна ефективност в Испания за периода 2004—2012 г.“ Освен това, чрез съответно изменение на разпоредбите на Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2011 [Закон за общия държавен бюджет за 2011 г.], се определя пропорционалният размер на вноската на всяко дружество за финансирането на плана“.

9. Съгласно третата допълнителна разпоредба на Кралски декрет-закон 14/2010, озаглавена „Финансиране на програми за спестяване на енергия и енергийна ефективност за 2011 г., 2012 г. и 2013 г.“:

„1. Средствата от електроенергийната система, предназначени за финансиране на Плана за действие 2008—2012 г., приет [с] Acuerdo de Consejo de Ministros de 8 de julio de 2005, por el que se concretan las medidas del documento de „Estrategia de ahorro y eficiencia energética en España 2004-2012“ aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 2003 (Решение на Министерския съвет от 8 юли 2005 г., с който се привеждат в действие мерките, предвидени

2 Сред мерките, които законодателят е избрал, за да намали дефицита, се открояват: i) определяне на свързаните със системата разходи и на възнагражденията на участващите в нея субекти; ii) приемане на такси за достъп и установяване на тарифа; iii) налагане на парични вноски с данъчен и неданъчен характер и iv) поемане на някои разходи от държавния бюджет.

в документа „Стратегия за спестяване на енергия и енергийна ефективност в Испания 2004—2012 г.“, приет с решение на Министерския съвет от 28 ноември 2003 г.), и които са в размер съответно на 270 милиона евро и 250 милиона евро за 2011 г. и 2012 г., се осигуряват чрез вноските на всяко едно от произвеждащите електроенергия предприятия съобразно процентите, посочени в следната таблица:

Предприятие	Процент
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
Общо	100,00

2. Средствата, платими от електроенергийната система, предназначени за приетия с решение на Министерския съвет план въз основа на параграф 1, през 2013 г. се финансират от вноски от дружествата производители, в съответствие с предвидените в параграф 1 проценти, до максималната сума от 150 000 000 EUR“.

II. Факти

10. Планът за действие 2008—2012 г., приет с решение на Министерския съвет от 8 юли 2005 г., с който се привеждат в действие мерките, съдържащи се в документа, озаглавен „Стратегия за спестяване на енергия и енергийна ефективност в Испания 2004—2012 г.“ (наричан по-нататък „Планът за действие“), цели насърчаване на енергоспестяването и енергийната ефективност като основа за социално благосъстояние, устойчиво развитие и конкурентоспособност на промишлеността. Стратегическите му цели, наред с други, са спестяването на енергия и енергийната ефективност да станат част от всички национални стратегии, и по-специално от испанската стратегия относно изменението на климата, да се насърчи конкуренцията на пазара под водещия принцип за спестяване на енергия и енергийна ефективност и да се укрепи позицията на Кралство Испания в челните места по спестяване на енергия и енергийна ефективност.

11. Първоначално свързаните с Плана за действие разходи се финансират от тарифите за достъп до газовите и електроенергийните мрежи. Кралски декрет-закон 14/2010 обаче променя това положение, като предвижда Планът за действие да се финансира изключително от предприятия, произвеждащи електроенергия. В третата допълнителна разпоредба на Кралски декрет-закон 14/2010 се посочват единадесетте предприятия, задължени да участват във финансирането, и съответните проценти на тяхното участие.

12. Orden IET/75/2014, de 27 de enero, 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 (Наредба IET/75/2014 (на Министерството на промишлеността, енергетиката и туризма) от 27 януари, с която се уреждат прехвърлянията на средства, преведени от произвеждащи електроенергия предприятия, от специалната сметка на Националната комисия в областта на пазарите и конкуренцията в сметка на Института за енергийна диверсификация и спестяване на енергия през 2013 г. с цел изпълнение на мерките, предвидени в Плана за действие за спестяване на енергия и енергийна ефективност 2011—2020 г., и критериите за изпълнение на тези мерки) (BOE № 25 от 29 януари 2014 г., стр. 5875, наричана по-нататък „оспорваната наредба“) е приета на основание на третата допълнителна разпоредба на Кралски декрет-закон 14/2010.

13. Член 2 от оспорваната наредба предвижда, че сумата, предназначена за Плана за 2013 г., е 150 000 000 EUR. Жалбоподателят Engie Cartagena SL, който фигурира с предишното си наименование AES Cartagena, SRL, трябва да заплати 3 105 000 EUR, тъй като съгласно третата допълнителна разпоредба на Кралски декрет-закон 14/2010 той поема 2,07 % от общите разходи.

14. Наредбата е оспорена от жалбоподателя (който тогава се е наричал GDF Suez Cartagena Energía SL) пред Audiencia Nacional (Национален съд, Испания) на 31 януари 2014 г. С жалбата си той иска наредбата да бъде отменена и да му се признае правото да получи като обезщетение внесените съгласно нея суми. По-конкретно, Engie Cartagena оспорва процента (2,07 %), който трябва да заплати за финансиране на Плана за действие, прилаган с Кралски декрет-закон 14/2010.

III. По преюдициалното запитване

15. Жалбоподателят по-конкретно поддържа, че националният законодател не се е съобразил с критериите и принципите, установени в решения от 20 април 2010 г., Federutility и др. (C-265/08, EU:C:2010:205), и от 7 септември 2016 г., ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637), които се отнасят до налагането на задължения за обществени услуги.

16. Запитващата юрисдикция пояснява, че действителността на оспорваната наредба, която е предмет на главното производство, зависи от съответствието на Кралски декрет-закон 14/2010 с правото на Съюза и на практика от това дали с Кралския декрет-закон се зачитат принципите, установени в член 3, параграф 2 от Директива 2003/54 и в член 3, параграф 2 от Директива 2009/72.

17. В това отношение запитващата юрисдикция счита, че тъй като предвидената в Кралски декрет-закон 14/2010 задължителна вноска има за цел финансирането на план за ефективност, чиято пряка цел е да се приложат мерки, свързани с опазването на околната среда, включително енергийна ефективност и опазване на климата, тази задължителна вноска следва да се счита за ЗОУ.

18. Запитващата юрисдикция обаче има съмнения относно съвместимостта на третата допълнителна разпоредба на Кралски декрет-закон 14/2010 с правото на Съюза, тъй като предвидената в тази разпоредба задължителна вноска не е прозрачна, недискриминационна и подлежаща на проверка и поради това не гарантира равни условия на достъп на предприятията до потребителите, както изискват член 3, параграф 2 от Директива 2003/54 и член 3, параграф 2 от Директива 2009/72. В националното законодателство по-специално не се посочва защо само някои предприятия са задължени да финансират Плана за действие, нито се съдържа информация какъв критерий е приложен при определянето на процентите на дължимите

вноски [3].

19. При тези обстоятелства Audiencia Nacional (Национален съд) решава да спре производството и да отправи до Съда следните два преюдициални въпроса:

„1. Представлява ли задължение за обществена услуга по смисъла на член 3, параграф 2 от директиви 2003/54/ЕО и 2009/72/ЕО третата допълнителна разпоредба („Финансиране на планове за спестяване на енергия и енергийна ефективност за 2011 г., 2012 г. и 2013 г.“) от Real Decreto-Ley 14/2010 (Кралски декрет-закон 14/2010)?

2. Ако разпоредбата действително представлява задължение за обществена услуга, това задължение ясно определено, прозрачно, недискриминационно и подлежащо на проверка ли е?“.

IV. Анализ

20. Първият поставен въпрос се отнася до тълкуването на член 3, параграф 2 от Директива 2003/54 и член 3, параграф 2 от Директива 2009/72.

21. От самото начало трябва да се отбележи, че член 3, параграф 2 от Директива 2009/72 възпроизвежда по сходен начин член 3, параграф 2 от Директива 2003/54 [4]. Ето защо от съображения за удобство,предлагам да ограничa анализа си до член 3, параграф 2 от Директива 2009/72. Този анализ все пак е относим и към двете разпоредби.

22. По същество с първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали член 3, параграф 2 от Директива 2009/72 трябва да се тълкува в смисъл, че задължение за финансиране на различни мерки от даден план за действие като това, предвидено в третата допълнителна разпоредба на Кралски декрет-закон 14/2010, може да представлява ЗОУ по смисъла на този член.

23. В тази връзка следва да се напомни, че член 3, параграф 2 от Директива 2009/72 предвижда, че „[п]ри пълно зачитане на съответните разпоредби на Договора, по-специално член 86 [понастоящем член 106 ДФЕС] от него, държавите членки може да налагат на предприятия, работещи в електроенергийния сектор, в общ икономически интерес, задължения за обществени услуги, които може да се отнасят до сигурността, включително сигурност на доставките, редовността, качеството и цената на доставките и опазването на околната среда, включително енергийна ефективност, енергия от възобновяеми източници и опазване на климата“ [5].

24. Макар нито Директива 2003/54, нито Директива 2009/72 да дава определение на понятието за ЗОУ, напълно ясно е, че не националното законодателство трябва да даде определение на това понятие.

3 В свое решение от 15 ноември 2016 г. (167/2016) Tribunal Constitucional (Конституционен съд, Испания) постановява, че третата допълнителна разпоредба на Кралски декрет-закон 14/2010 не нарушава принципа за недопускане на дискриминация.

4 Основните разлики между двете разпоредби са, първо, че Директива 2009/72 за разлика от Директива 2003/54 изрично посочва, че целта за опазване на околната среда, която може да се преследва със ЗОУ, включва мерки за подобряване на енергийната ефективност, енергия от възобновяеми източници и опазване на климата и второ, че дългосрочното планиране, което държавите имат право да въведат, може да е насочено към реализиране на цели по отношение на енергия от възобновяеми източници. Тези разлики не са релевантни за отговора на отправените до Съда въпроси.

5 Списъкът с видовете действия не е изчерпателен. Вж. по аналогия решение от 7 септември 2016 г., ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637, т. 50), и заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело ANODE (C-121/15, EU:C:2016:248, т. 52).

25. Вярно е, че според съображение 50 от Директива 2009/72 „[и]зискванията за обществена услуга следва да бъдат определени на национално равнище, като се отчитат националните обстоятелства, правото на [ЕС] следва обаче да се зачита от държавите членки“. Подобно указание обаче единствено означава, че държавите членки са тези, които трябва да решат дали да наложат ЗОУ на конкретни предприятия или не, при условие че задълженията са съвместими с правото на Съюза[6]. При липса на изрично препращане към правото на държавите членки за целите на определяне на смисъла на това понятие, то задължително трябва да получи самостоятелно и еднакво тълкуване навсякъде в Европейския съюз[7].

26. Съгласно практиката на Съда относно тълкуването на член 3, параграф 2, за да бъде квалифицирана дадена мярка като ЗОУ тя трябва да отговоря на две условия — първо, трябва да е пряко насочена към постигането на цел от общ икономически интерес[8], и второ, ефектът от нея да е възлагането на задължение на засегнатите предприятия да възприемат определено поведение, което в ситуация на свободна конкуренция те не биха възприели[9].

27. В главното производство жалбоподателят поддържа, че щом мярката отговаря на тези две условия, свързани с целта и последиците от нея, тя трябва да бъде квалифицирана като ЗОУ. Той твърди, че след като задължение за финансиране на план за действие води до налагане на задължените субекти да възприемат определено поведение, това задължение следва да се разглежда като ЗОУ, доколкото то допринася за осъществяването на услуга от общ икономически интерес.

28. Аз лично не споделям това разбиране. Всъщност считам, че за да се счита дадена мярка за ЗОУ по смисъла на член 3, параграф 2 от Директива 2009/72 тя не само трябва да изпълнява посочените по-горе две условия, но и да задължава предприятията да доставят конкретни услуги или стоки като част от това задължение. В този смисъл самото задължение за плащане на пари на държавата или на държавно образувание под формата на данъци, такси или парафискални мерки не може само по себе си да се разглежда като ЗОУ[10].

29. Според мен това заключение произтича от обичайното значение на понятието за ЗОУ съгласно правото на Съюза, както и от формулировката, контекста и целите, преследвани с член 3, параграф 2 от Директива 2009/72.

6 Решение от 7 септември 2016 г., ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637, т. 44).

7 Вж. например решение от 6 март 2008 г., Nordania Finans и BG Factoring (C-98/07, EU:C:2008:144, т. 17). В настоящия случай изискването за еднакво прилагане се налага още повече заради обстоятелството, че член 3, параграф 14 от Директива 2009/72 (преди член 3, параграф 8 от Директива 2003/54) предвижда, че определянето на дадена национална мярка като ЗОУ по смисъла на член 3, параграф 2 от тази директива позволява мярката да дерогира прилагането на дадени разпоредби на разглежданата директива. Дерогациите се отнасят до процедурата за издаване на разрешение за нови мощности (член 7), тръжната процедура за нови мощности (член 8), достъпа на трети страни до преносните и разпределителните мрежи (член 32) и снабдяването на клиенти чрез директна електропроводна линия (член 34).

8 Вж. решение от 7 септември 2016 г., ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637, т. 36); вж. по аналогия, по отношение на Директива 2003/55/ЕО, решение от 20 април 2010 г., Federutility и др. (C-265/08, EU:C:2010:205, т. 22), а по отношение на Директива 2003/54/ЕО — решение от 21 декември 2011 г., ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, т. 42).

9 Вж. в този смисъл решение от 7 септември 2016 г., ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637, т. 30), и по аналогия решение от 21 декември 2011 г., ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, т. 42). По отношение на Директива 2009/73, която е еквивалентът на Директива 2009/72 в газовия сектор, Съдът постановява, че тъй като на основание член 3, параграф 9 от Директива 2003/54 (аналогичен на член 3, параграф 15 от Директива 2009/72) държавите членки са длъжни да информират Комисията за всички мерки, които са приели за изпълнението на задълженията за обществена услуга, липсата на нотификация не е достатъчна сама по себе си, за да се докаже, че разглежданата правна уредба не създава ЗОУ. Решение от 21 декември 2011 г., ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, т. 39).

10 В това отношение, противно на изтъкнатите от жалбоподателя доводи, фактът, че решение ANODE не се позовава пряко на това условие, е без значение. Всъщност произнасянето по преюдициално запитване от страна на Съда представлява отговор на поставените въпроси, а не изчерпателно излагане на правния режим на разглежданата мярка. Тъй като в посочения случай Съдът не е бил изрично запитан относно определението на понятието за ЗОУ, нито дори дали мярка като разглежданата по делото представлява ЗОУ, Съдът не е бил длъжен изчерпателно да уточни условията за квалифициране на дадена мярка като ЗОУ.

30. По отношение на обичайното значение на понятието за ЗОУ съгласно правото на Съюза — нито ДФЕС, нито ДЕС се позовават на това понятие. В Договорите обаче се сочат „услуги от общ икономически интерес“, чието реализиране, както бе посочено по-горе, следва да бъде целта на всяко ЗОУ [11].

31. По-специално член 106 ДФЕС (предишен член 90 от Договора за ЕИО, а след това член 86 от Договора за ЕО) предвижда, че предприятията, които са натоварени с функцията да оказват такива услуги, се подчиняват на разпоредбите, съдържащи се в Договорите, само доколкото прилагането на тези правила не препятства юридически или фактически изпълнението на специфичните задачи, които са им възложени [12].

32. В това отношение Съдът постановява, че с тази разпоредба се цели да се съвместят, от една страна, интересът на държавите членки от използването на някои предприятия *като инструмент за икономическа или социална политика* и интересът на Съюза от спазване на правилата за конкуренция и от запазване на единството на общия пазар [13].

33. От друга страна, за да е възможно предвиденото в член 106, параграф 2 ДФЕС отклонение от правилата на Договора, съответните предприятия трябва да са били натоварени от властите с *функцията да оказват* услуга от общ икономически интерес и трябва да е доказано, че прилагането на правилата на Договора възпрепятства *изпълнението на специфичните задачи*, възложени на тези предприятия, и че интересите на Съюза не са засегнати [14].

34. Следователно и целта, и съдържанието на член 106 ДФЕС са в подкрепа на идеята, че постигането на услуга от общ икономически интерес може да изисква налагането на определени задължения на предприятията, които да ги принудят да изпълняват задачи, които обслужват общия икономически интерес.

35. Всъщност изглежда съществува широко съгласие, че понятието „услуги в общ икономически интерес“ се отнася до услуги от икономически характер, които държавите членки или Съюзът обвързват със специфични задължения за обществени услуги чрез критерий за общ интерес. Тези услуги са част от „услуги в общ икономически интерес“, наричани понякога „обществени услуги“, и макар вторият термин понякога да означава, че услугата се предлага на обществеността, той също така подчертава обстоятелството, че на дадена услуга е определена конкретна роля в обществен интерес, което често се отнася и до това чия е собствеността или какъв е статута на субекта, предоставящ услугата [15].

36. Понятието „публична услуга“ се използва в член 93 ДФЕС (предишен член 77 от Договора за ЕИО, а впоследствие член 73 от Договора за ЕО) във връзка с транспорта. Всъщност съгласно тази разпоредба „[с]ъвместими с Договорите са помощите, които отговарят на нуждата от координация на транспорта или които представляват компенсация за изпълнението на *някои задължения, които са присъщи на понятието за публична услуга*“ [16].

11 Вж. също членове14 ДФЕС и 93 ДФЕС, член 36 от Хартата на основните права на Европейския съюз, както и Протокол № 26 относно услугите от общ интерес.

12 По същество в тази разпоредба се признава, че „понякога пазарите не успяват да постигнат желани от обществото цели, в резултат на което е налице недостатъчно предлагане на услуги на пазара [и в] тези случаи може да е необходима намеса от страна на публичния сектор“. Доклад на Комисията от 17 октомври 2001 г. до Европейския Съвет в Лаакен относно услугите в общ интерес (COM(2001) 598 окончателен, т. 3).

13 Вж. решения от 21 септември 1999 г., Albany (C-67/96, EU:C:1999:430, т. 103), от 20 април 2010 г., Federutility и др. (C-265/08, EU:C:2010:205, т. 28), и от 21 декември 2011 г., ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, т. 41).

14 Решение от 10 декември 1991 г., Merci convenzionali Porto di Genova (C-179/90, EU:C:1991:464, т. 26).

15 Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Бяла книга относно услугите от общ интерес, COM(2004) 374 окончателен от 12 май 2004 г., приложение 1. Понятието „услуги от общ икономически интерес“ обхваща както пазарни, така и непазарни услуги, които публичните органи определят като такива от общ интерес и които са предмет на специфични задължения за обществена услуга.

16 Курсивът е мой.

37. Понятието за ЗОУ възниква в контекста на прилагането на тази разпоредба [17].

38. Първо, в решението си от 13 май 1965 г. Съветът се позовава на съществуването на „задължения, които са присъщи на понятието за публична услуга, наложена на транспортните предприятия“ [18]. Впоследствие, в Регламент (ЕИО) № 1191/69, Съветът използва по-краткия израз „ЗОУ“,а в член 2, параграф 1 от посочения регламент дава първото определение на понятието, а именно: „задълженията, които [дадено] предприятие […], ако отчита собствения си търговски интерес, не би поело или не би поело в същата степен, или при същите условия“ [19].

39. В това отношение следва да се отбележи, че всички примери за ЗОУ, дадени в член 2, параграф 2 от този регламент — а именно задължението за експлоатация, задължението за превоз и тарифните задължения — се отнасят до изпълнението на конкретна услуга.

40. В допълнение, член 7 от Регламент № 1191/69 предвижда, че решението за запазването в сила на едно ЗОУ може да зависи от „условия, предназначени да *повишат доходността от дейностите, засегнати от въпросното задължение*“, и че решението за отмяна на ЗОУ „може да изисква въвеждането на *алтернативна услуга*“ [20].

41. С оглед на тези пояснения е очевидно, че по смисъла на Регламент № 1191/69 под ЗОУ се имат предвид единствено задължения за предоставяне на конкретна услуга [21].

42. Тъй като Регламент № 1191/69 служи като образец за всички мрежови услуги, а впоследствие и за всички обществени услуги, значението, което той придава на понятието за ЗОУ, се превърна в общоприетото от правото на Съюза [22]. Когато се приема Директива 2009/72, най-новото определение на понятието за ЗОУ беше приетото в посочения Регламент (ЕО) № 1370/2007 [23], което остава доста близко до определението на това понятие, съдържащо се в Регламент № 1191/69 [24]. Всъщност член 2, буква д) от Регламент № 1370/2007 определя ЗОУ като „изискване, дефинирано или определено от компетентен орган, за да осигури обществени услуги за пътнически превоз от общ интерес, които даден оператор, ако отчиташе само собствените си търговски интереси, не би поел или не би поел до същата степен или при същите условия без възнаграждение“.

17 Изглежда, че семантичното преминаване от „задължения, които са присъщи на понятието за публична услуга“, към ЗОУ е резултат от жаргона, използван от експерти в този сектор, които не са адвокати, а инженери или икономисти. Вж. *Ziani*, S. Du service public à l'obligation de service public. LGDJ, 2015, p. 104.

18 Решение 65/271/ЕИО на Съвета за хармонизиране на някои разпоредби, засягащи конкуренцията в областта на железопътния, автомобилния и вътрешноводния транспорт (ОВ 1500, 1965 г., стр. 67).

19 Регламент на Съвета от 26 юни 1969 година относно действията на държавите членки по задължения, присъщи на концепцията за обществена услуга в железопътния, автомобилния и вътрешноводния транспорт (ОВ L 156, 1969 г., стр. 1). Съгласно практиката на Съда целта на Регламент № 1191/69 е да въведе режим, който държавите членки да спазват, когато предвиждат да наложат ЗОУ на предприятия в сектора на сухопътния транспорт: вж. решение от 24 юли 2003 г., Altmark Trans and Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, т. 53).

20 Курсивът е мой. Освен това може да се отбележи, че в член 6, параграф 2 от посочения регламент се уточнява, че „[р]ешенията за запазването в сила на задължение за обществена услуга или на част от такава или за отмяната му в края на определен период, трябва да предвиждат предоставянето на обезщетение за произтичащите от тях финансови тежести“. Тъй като би било нелогично да се изисква от държавите членки да предвидят обезщетение в случай на прекратяване на задължение за финансиране, може да се заключи, че понятието за ЗОУ не обхваща задълженията за финансиране.

21 Тук понятието „услуга“ трябва да се разбира в неюридически контекст и като отнасящо се до предлагане на услуги или стоки при определени условия, които се различават от пазарните.

22 Вж. например член 2, буква о) от Регламент (ЕИО) № 2408/92 на Съвета от 23 юли 1992 година относно достъпа на въздушни превозвачи на Общността до вътрешните въздушни трасета на Общността (ОВ L 240, 1992 г., стр. 8; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 2, стр. 167) и член 2, параграф 4 от Регламент (ЕИО) № 3577/92 на Съвета от 7 декември 1992 година относно прилагането на принципа за свободно предоставяне на услуги в областта на морския превоз в рамките на държавите членки (морски каботаж) (ОВ L 364, 1992 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 2, стр. 83).

23 Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 година относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/69 и (ЕИО) № 1107/70 на Съвета (ОВ L 315, 2007 г., стр. 1).

24 Не изглежда определението да се е развило и впоследствие. Вж. например член 2, параграф 14 от Регламент (ЕС) 2017/352 на Европейския парламент и на Съвета от 15 февруари 2017 година за създаване на рамка за предоставянето на пристанищни услуги и общи правила за финансовата прозрачност на пристанищата (ОВ L 57, 2017 г., стр. 1).

43. Освен това няколко документа на Комисията потвърждават, че като цяло именно това разбиране е преобладаващото. Например в Бялата книга относно услугите в общ интерес от 2004 г.[25] Комисията посочва, че понятието за ЗОУ означава „конкретни изисквания, които публични органи налагат върху доставчика на *услугата*, за да се гарантира постигането на определени цели от обществен интерес […]“[26]. В своя документ, озаглавен Рамка за качеството за услугите от общ икономически интерес в Европа, публикуван през 2011 г., Комисията определя понятието „услуга от общ интерес“ като *„услуги*, които публичните органи на държавите членки определят като услуги от общ интерес и следователно като такива, които са *предмет на специфични задължения за обществена услуга* (ЗОУ)“[27]. По същия начин в своето Ръководство относно прилагането на правилата на Европейския съюз в областта на държавната помощ, обществените поръчки и вътрешния пазар към услугите от общ икономически интерес, и по специално към социалните услуги от общ интерес Комисията обяснява, че ЗОУ „се налага на доставчика […] въз основа на критерий за общ интерес, който гарантира, че *услугата* се предоставя при условия, които му позволяват да реализира задачата си“[28].

44. Накрая, но не на последно място, в документа, озаглавен „Нота на ГД „Енергия и транспорт“ относно Директива 2003/54/ЕО и Директива 2003/55/ЕО на вътрешния пазар на газ и електроенергия“, който се отнася изрично до сектора, разглеждан в главното производство, Комисията изрично посочва на стр. 2 под заглавието „Напомняне на правната дефиниция на ЗОУ“, че понятието за ЗОУ, използвано в тази директива, има същото значение като това в член 2 от Регламент № 1191/69 на Съвета, в член 86, параграф 2 ДЕО (понастоящем член 106, параграф 2 ДФЕС) и в практиката на Съда.

45. И макар че никой от цитираните по-горе документи на Комисията няма задължителна сила, може да се отбележи, че когато във вторичното законодателство се прави позоваване на ЗОУ, във всички случаи с него се означава доставка на конкретни услуги или стоки[29].

46. За разлика от това, когато вторичното законодателство и решенията на Съда се отнасят до задължения за финансиране, тези задължения не са представени като ЗОУ, а по-скоро като компенсация, предназначена за финансиране на ЗОУ, поети от други предприятия[30]. Съгласно член 2, буква ж) от Регламент № 1370/2007 например „компенсация за обществена услуга“ означава каквато и да е облага, в частност финансова, предоставена пряко или непряко от компетентен орган от обществени средства по време на периода на изпълнение на задължение за извършване на обществена услуга или във връзка с този период“. По сходен начин, в решение Altmark Trans and Regierungspräsidium Magdeburg[31], в което изобщо не се признава широко тълкуване на понятието за ЗОУ, се посочва, че финансовите задължения не попадат в категорията на ЗОУ, а представляват компенсация за ЗОУ. Всичко това предполага непременно, че ЗОУ изисква доставчика да направи или да предостави нещо, за което понякога бива компенсиран, като по този начин още веднъж се подчертава обстоятелството, че задължението за извършване на плащане с фискален характер (както и да е формулирано то) само по себе си не представлява ЗОУ.

25 Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, Бяла книга относно услугите в общ интерес, COM(2004) 374 окончателен от 12 май 2004 г., приложение 1.

26 Курсивът е мой. COM(2004) 374 окончателен от 12 май 2004 г., стр. 23.

27 Курсивът е мой. COM(2011) 900 окончателен от 20 декември 2011 г., стр. 3.

28 Курсивът е мой. SWD(2013) 53 окончателен/2 от 29 април 2013 г., стр. 21.

29 Вж. например член 1, параграф 18 от Директива 2001/83/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 ноември 2001 година за утвърждаване на кодекс на Общността относно лекарствени продукти за хуманна употреба (ОВ L 311, 2001 г., стр. 67; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 33, стр. 3) или член 16 от Регламент (ЕО) № 1008/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 24 септември 2008 година относно общите правила за извършване на въздухоплавателни услуги в Общността (ОВ L 293, 2008 г., стр. 3).

30 Решения от 22 ноември 2001 г., Ferring (C-53/00, EU:C:2001:627, т. 26), и от 7 май 2009 г., Antrop и др. (C-504/07, EU:C:2009:290, т. 20), а в областта на енергетиката — решение от 17 юли 2008 г., Essent Netwerk Noord и др. (C-206/06, EU:C:2008:413, т. 80 и т. 86).

31 Решение от 24 юли 2003 г. (C-280/00, EU:C:2003:415, т. 87 и сл.).

47. С оглед на изложеното по-горе е очевидно, че съгласно общоприетото в правото на Съюза понятието за ЗОУ се отнася до мерки, чрез които едно или повече предприятия са принудени да предоставят стоки или услуги, които тези предприятия не биха предоставяли — или поне не в същата степен, или при същите условия — ако това не се изискваше от тях от държавата членка за постигането на цел от общ икономически интерес.

48. Задълженията за финансиране са нещо отделно и различно от задълженията за обществена услуга: те представляват един от начините за финансиране на реализирането на икономически услуги от общ интерес. Тъй като икономическите услуги от общ интерес могат да се предоставят от самата държава членка, е възможно задължения за финансиране да съществуват, без да бъде налагано ЗОУ върху дадено предприятие, или е възможно да съществуват ЗОУ, които не се компенсират чрез задължения за финансиране.

49. Що се отнася до член 3, параграф 2 от Директива 2009/72, нито формулировката, нито контекстът или целта му подкрепят схващането, че понятията „ЗОУ“ и „задължение за финансиране“ по смисъла на тази разпоредба имат различно значение отколкото в останалата част на правото на Съюза.

50. Що се отнася до формулировката на член 3, параграф 2, тя изрично препраща към член 86 ДЕО (понастоящем член 106 ДФЕС), което доказва, че законодателят на Съюза не е възнамерявал да се отклони от съдържанието на понятието за ЗОУ, което обикновено му се придава съгласно правото на Съюза.

51. По отношение на целите — от съображение 3 от Директива 2009/72 може да бъде направен изводът, че целта на тази директива е да постигне напълно свободен и конкурентен вътрешен пазар на електроенергията, на който всички потребители могат свободно да избират доставчиците си и на който всички доставчици могат свободно да доставят своята продукция. Все пак, a priori, за разлика от задълженията за предоставяне на дадена услуга или за доставка на определени стоки няма вероятност задълженията за финансиране да попречат на постигането на такава цел, или ако това е така, е по-вероятно да направят това поне в много по-малка степен.

52. Освен това в съображение 50 от Директива 2009/72 се посочва, че Директивата има за цел да бъдат още по-строги „изискванията за обществена услуга […] и общите минимални стандарти, които произтичат от тях […], за да се гарантира на всички потребители […] възможността да извличат ползи от конкуренцията и от справедливите цени“, и че „[г]ражданите на Съюза и, когато държавите членки сметнат за подходящо — малките предприятия, следва да имат възможността да се ползват от задължения за обществени услуги, по-специално по отношение на сигурност на доставките и разумни цени […]“. Следователно по смисъла на Директива 2009/72 ЗОУ е задължение, което може да създаде общ минимален стандарт и което е от полза за неопределен кръг лица, дори и те да не са задължително крайните потребители. В замяна на това задълженията за финансиране не създават минимален стандарт и техните бенефициери са конкретни субекти, а именно или държавите членки, когато те решат сами да предоставят разглежданата услуга от общ икономически интерес, или предприятията, които отговарят за изпълнението на тази услуга.

53. Що се отнася до контекста, следва да се отбележи, че член 3 от Директива 2009/72 е озаглавен „Задължения за обществени услуги и защита на клиентите“. Обстоятелството, че Директива 2009/72 разглежда едновременно ЗОУ и потребителите също подкрепя идеята, че ЗОУ представляват задължения за предоставяне на конкретни стоки и услуги главно на потребители.

54. Бих отбелязал също така, че съгласно член 3, параграф 6 от Директива 2009/72 „[к]огато *при изпълнение на задълженията си, установени в параграфи 2 и 3*, държавите членки предоставят финансова компенсация, други форми на компенсация и изключителни права, те го правят по недискриминационен и прозрачен начин“ [32]. Това доказва, че финансовото задължение само по себе си не е ЗОУ, а по-скоро представлява компенсация за предприятия, които трябва да изпълнят ЗОУ.

55. Накрая, в светлината на специфичните обстоятелства по делото в главното производство бих привлякъл вниманието върху обстоятелството, че Директива 2009/72 е приета единствено на основание член 95 ДЕО (понастоящем член 114 ДФЕС), чийто параграф 2 предвижда, че тази разпоредба не може да се прилага за приемане на данъчни разпоредби на Съюза. Тъй като задълженията за финансиране като разглежданото в главното производство, които са наложени от държава членка с цел покриване на публични разходи и без непосредствена полза за съответното предприятие, са данъчни мерки по смисъла на правото на Съюза, Директива 2009/72 следва да се тълкува, освен в особени случаи, като необхващаща такива задължения [33].

56. Да се приеме, че понятието за ЗОУ включва такова задължение, би означавало, че всяка данъчна мярка или държавна помощ ще следва също да се анализира в контекста на член 3, параграф 2, което очевидно не е целта на тази разпоредба.

57. С оглед на тези съображения считам, че ЗОУ по член 3, параграф 2 от Директива 2009/72 следва да се разбира в обичайния смисъл на това понятие съгласно правото на Съюза, а именно като отнасящо се до задължение на предприятие да предоставя специфична услуга (или стока) при условия (цена, количество, качество, последователност при предоставянето на услугата и т.н.), които предприятието не би прилагало, ако не беше задължено по силата на националното законодателство с оглед на това да бъде осигурена услуга в общ икономически интерес. Следователно ЗОУ са само средство за регулиране на икономическата дейност в общ интерес и метод за възлагане на трети страни на изпълнението на тези дейности [34].

58. Този извод е в пълно съответствие с двете съществуващи решения на Съда по член 3, параграф 2 от Директива 2009/72. Всъщност в решение Renerga [35], изхождайки от обстоятелството, че разглежданото национално законодателство не е възлагало на предприятието императивно задължение да произвежда и доставя електроенергия от възобновяеми източници, Съдът стига до извода, че на предприятието не е било наложено публично задължение. В решение Achema и др. [36], за да прецени дали дадени субсидии следва да се считат за компенсация за услуги, предоставяни от дружествата бенефициенти при изпълнение на задължения за обществени услуги, Съдът е разгледал, наред с други елементи, дали тези субсидии са свързани с предоставянето на услуги на крайни потребители или на оператори от електроенергийния сектор.

32 Курсивът е мой.

33 Вж. заключението на генералния адвокат Hogan по съединени дела UNESA и др. (C-105/18—C-113/18, EU:C:2019:395, т. 35). По време на съдебното заседание по настоящото дело представителят на испанското правителство спомена, че съгласно националното законодателство разглежданото задължение за финансиране представлява изпълнение на публичноправно имуществено задължение с правно основание член 31 от испанската конституция и като такова има фискален характер. Следва обаче да се припомни, че задача на Съда е да даде квалификация на съответния данък, такса, мито или налог с оглед на правото на Съюза в зависимост от обективните характеристики на данъка, без оглед на квалификацията, която му дава националното право. Вж. решение от 18 януари 2017 г., IRCCS — Fondazione Santa Lucia (C-189/15, EU:C:2017:17, т. 29).

34 Друг начин за възлагане на трети страни е сключването на договор за обществена поръчка. Договор за обществена поръчка може да определи едно ЗОУ. Вж. в този смисъл решение от 10 май 2005 г., Италия/Комисия (C-400/99, EU:C:2005:275, т. 65). Използваните способи обаче са коренно различни.

35 Решение от 14 ноември 2018 г. (C-238/17, EU:C:2018:905, т. 26).

36 Решение от 15 май 2019 г. (C-706/17, EU:C:2019:407, т. 112).

59. Поради това напълно споделям становището на Комисията, че за да може дадена мярка да бъде квалифицирана като ЗОУ съгласно член 3, параграф 2 от Директива 2009/72, не е достатъчно мярката да бъде наложена на едно или повече предприятия, за да ги принуди да възприемат конкретно поведение, необходимо за постигането на целта да бъде извършена услуга от общ икономически интерес, но такава мярка трябва също така да принуждава тези предприятия да предоставят определена услуга или да доставят конкретна стока при условия, които не са обичайна практика за този пазар.

60. Следователно задължение като разглежданото в главното производство за финансиране на План за действие, представен като имащ за цел насърчаване на мерките за спестяване на електроенергия и за енергийна ефективност [37], не може да се разглежда като ЗОУ по смисъла на член 3, параграф 2 от Директива 2009/72 дори ако финансираните мерки имат за цел изпълнението на услуга от общ икономически интерес. Това не означава, че нито едно от разглежданите финансови задължения, които поне отчасти изглежда носят характеристиките на специфичен данък, наложен на конкретни енергийни предприятия, не може да попадне в приложното поле на други разпоредби на правото на Съюза, а само че те не попадат в обхвата на член 3, параграф 2 от Директива 2009/72, което е въпросът, поставен от запитващата юрисдикция.

61. Ето защо предлагам на първия въпрос да се отговори, че член 3, параграф 2 от Директива 2003/54 и член 3, параграф 2 от Директива 2009/72 не трябва да се тълкуват в смисъл, че задължение за финансиране на различни мерки от план за действие като този, посочен в третата допълнителна разпоредба на Кралски декрет-закон 14/2010, представлява „задължение за обществена услуга“ по смисъла на тези разпоредби.

62. С оглед отговора на първия въпрос не е необходимо да се отговоря на втория въпрос.

V. Заключение

63. С оглед на изложените съображения предлагам на Съда да отговори на отправеното от Audiencia Nacional (Национален съд, Испания) преюдициално запитване, както следва:

„Член 3, параграф 2 от Директива 2003/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2003 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и отменяща Директива 96/92/ЕО и член 3, параграф 2 от Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/54/ЕО не трябва да се тълкуват в смисъл, че задължение за финансиране на различни мерки от план за действие като този, посочен в третата допълнителна разпоредба на Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico (Кралски декрет-закон 14/2010, с който се установяват спешни мерки за коригиране на тарифния дефицит в електроенергийния сектор от 23 декември 2010 г.), представлява „задължение за обществена услуга“ по смисъла на тези разпоредби“.

37 В това отношение целта на Плана за действие не бива да се бърка с целта на третата допълнителна разпоредба, която се отнася само до решението финансирането на този план да бъде възложено на дружествата.