Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 14. oktobra 2021 *

„Predhodno odločanje – Skupna pravila notranjega trga z električno energijo – Direktiva 2009/72/ES – Člen 3(2) in (6) – Naložitev obveznosti javnih storitev – Financiranje socialne tarife zaradi varstva ranljivih potrošnikov – Zahtevi po preglednosti in prepovedi diskriminacije“

V zadevi C-683/19,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija) z odločbo z dne 9. julija 2019, ki je na Sodišče prispela 16. septembra 2019, v postopku

Viesgo Infraestructuras Energéticas SL, nekdanja E.ON España SLU,

proti

Administración General del Estado,

Iberdrola SA,

Naturgy Energy Group SA, nekdanja Gas Natural SDG SA,

EDP España SAU, nekdanja Hidroeléctrica del Cantábrico SA,

CIDE Asociación de Distribuidores de Energía Eléctrica,

Endesa SA,

Agri-Energía SA,

Navarro Generación SA,

Electra del Cardener SA,

Serviliano García SA,

Energías de Benasque SL,

Candín Energía SL,

* Jezik postopka: španščina.

Cooperativa Eléctrica Benéfica Catralense,

Cooperativa Valenciana,

Eléctrica Vaquer SA,

Hijos de José Bassols SA,

Electra Aduriz SA,

El Gas SA,

Estabanell y Pahisa SA,

Electra Caldense SA,

Cooperativa Popular de Fluid Electric Camprodón SCCL,

Fuciños Rivas SL,

Electra del Maestrazgo SA,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi E. Regan, predsednik senata, C. Lycourgos (poročevalec), predsednik četrtega senata, in M. Ilešič, sodnik,

generalni pravobranilec: M. Bobek,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Viesgo Infraestructuras Energéticas SL, nekdanja E.ON España SLU, N. Encinar Arroyo, G. Rubio Hernández-Sampelayo, abogados, in M. J. Gutiérrez Aceves, procuradora,

– za Iberdrola SA J. Giménez Cervantes, M. García García in C. A. F. Lowhagen, abogados,

– za Naturgy Energy Group SA F. González Díaz in B. Martos Stevenson, abogados,

– za EDP España SAU J. Expósito Blanco in J. Fernández García, abogados,

– za Endesa SA A. J. Sánchez Rodríguez in J. J. Lavilla Rubira, abogados,

– za Agri-Energía SA, Navarro Generación SA, Electra del Cardener SA, Serviliano García SA, Energías de Benasque SL, Cooperativa Eléctrica Benéfica Catralense, Cooperativa Valenciana, Eléctrica Vaquer SA, Hijos de José Bassols SA, Electra Aduriz SA, El Gas SA, Estabanell

y Pahisa SA, Electra Caldense SA, Cooperativa Popular de Fluid Electric Camprodón, SCCL, Fuciños Rivas SL in Electra del Maestrazgo SA I. Bartol Mir, abogada,

– za špansko vlado M. J. Ruiz Sánchez in S. Centeno Huerta, agentki,

– za Evropsko komisijo O. Beynet in M. Jáuregui Gómez, agentki,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 15. aprila 2021

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 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 (UL 2009, L 211, str. 55).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Viesgo Infraestructuras Energéticas SL (v nadaljevanju: Viesgo), nekdanjo družbo E.ON España SLU (v nadaljevanju: E.ON), ter Administración General del Estado (splošna državna uprava, Španija) in španskimi družbami, ki delujejo v elektroenergetskem sektorju, zaradi zakonitosti ureditve financiranja obveznosti javnih storitev v zvezi z znižanjem cene električne energije, do katerega so upravičeni nekateri ranljivi odjemalci.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodnih izjavah 7, 45, 50 in 53 Direktive 2009/72 je bilo navedeno:

„(7) Komisija je v Sporočilu z dne 10. januarja 2007 z naslovom ‚Energetska politika za Evropo' poudarila pomen vzpostavitve notranjega trga z električno energijo in zagotavljanja enakovrednih pogojev za vsa elektroenergetska podjetja, ustanovljena v […] [Uniji]. Sporočili Komisije z dne 10. januarja 2007 z naslovoma ‚Možnosti za notranji trg s plinom in električno energijo' in ‚Preiskava na podlagi člena 17 Uredbe (ES) št. 1/2003 v panogi plina in elektroenergetski panogi (Končno poročilo)' sta pokazali, da obstoječa pravila in ukrepi ne zagotavljajo potrebnega okvira za doseganje cilja dobro delujočega notranjega trga.

[…]

(45) […] Države članice bi morale sprejeti ukrepe, potrebne za zaščito ranljivih odjemalcev v okviru notranjega trga z električno energijo. Takšni ukrepi se lahko razlikujejo glede na posebne okoliščine v zadevnih državah članicah in lahko vključujejo posebne ukrepe v zvezi s plačevanjem računov za električno energijo ali bolj splošne ukrepe iz sistema socialne varnosti. […]

(50) Zahteve [Obveznosti] […] 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 [Obveznosti] […] javnih storitev bi bilo treba opredeliti na nacionalni ravni, pri čemer se upoštevajo nacionalne okoliščine; države članice bi morale spoštovati zakonodajo […] [Unije]. Državljani 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. […]

[…]

(53) Pomanjkanje energije je v […] [Uniji] vse večji problem. Prizadete države članice, ki tega še niso storile, bi zato morale pripraviti nacionalne akcijske načrte ali druge primerne okvire za obravnavo pomanjkanja energije, s katerimi bi zmanjšale število ljudi, ki trpijo zaradi takih razmer. Države članice bi ranljivim odjemalcem vsekakor morale zagotoviti potrebno oskrbo z energijo. Pri tem bi lahko na primer v okviru socialne politike uporabili celosten pristop, ukrepi pa bi lahko vključevali socialne politike ali izboljšanje energetske učinkovitosti stanovanjskih objektov. Najmanj, kar bi morala direktiva omogočati, so nacionalne politike v korist ranljivih odjemalcev.“

4 Člen 2 te direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov“, je določal:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

21. ‚vertikalno integrirano podjetje‘ pomeni elektroenergetsko podjetje ali skupino elektroenergetskih podjetij, v katerih lahko nadzor izvaja ista oseba ali iste osebe, in sicer neposredno ali posredno, in v katerih podjetje ali skupina podjetij opravlja vsaj eno od dejavnosti prenosa ali distribucije in vsaj eno od dejavnosti proizvodnje ali dobave električne energije;

[…]“

5 Člen 3(2), (6) in (7) navedene direktive je določal:

„2. Ob popolnem upoštevanju ustreznih določb […], zlasti člena […] [106] [PDEU] […], 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 [Evropski uniji] zagotavljajo enak dostop do nacionalnih potrošnikov. […]

[…]

6. Finančna nadomestila, druge oblike odškodnine ali izključne pravice, ki jih država članica dodeli za izpolnjevanje obveznosti iz odstavkov 2 in 3, se zagotovijo na nediskriminatoren in pregleden način.

7. Države članice sprejmejo ustrezne ukrepe, da zaščitijo končne odjemalce in poskrbijo zlasti za ustrezne nadzorne ukrepe za zaščito ranljivih odjemalcev. V tej zvezi vsaka država članica opredeli koncept ranljivih odjemalcev, ki se lahko nanaša na pomanjkanje energije in med drugim lahko prepoveduje odklop električne energije tem odjemalcem v času krize. Države članice zagotovijo, da se izvajajo pravice in obveznosti, povezane z ranljivimi odjemalci. […]“

Špansko pravo

6 Člen 45 Ley 24/2013 del Sector Eléctrico (zakon 24/2013 o elektroenergetskem sektorju) z dne 26. decembra 2013, naslovljen „Ranljivi odjemalci“, je v različici, ki se uporablja v postopku v glavni stvari (v nadaljevanju: zakon 24/2013), določal:

„1. Za ranljive odjemalce se štejejo potrošniki električne energije, ki imajo, kar zadeva socialni status, potrošnjo in kupno moč, značilnosti, ki jih je treba določiti. V vsakem primeru je ukrep omejen na fizične osebe v njihovem običajnem prebivališču.

Vlada s podzakonskimi predpisi določi opredelitev ranljivih odjemalcev in zahteve, ki jih morajo ti izpolnjevati, ter ukrepe, ki jih je treba sprejeti v zvezi s to skupino.

2. Socialna tarifa se uporablja za ranljive odjemalce, ki imajo, kar zadeva socialni status, potrošnjo in kupno moč, značilnosti, ki jih določa kraljevi odlok sveta ministrov. Za to se določi prag, ki se nanaša na kazalnik dohodka na nosilca gospodinjstva. Vsekakor je ukrep omejen na fizične osebe v njihovem običajnem prebivališču.

3. Socialna tarifa krije razliko med vrednostjo prostovoljne cene za odjemalce z majhno porabo in osnovno vrednostjo, imenovano ‚tarifa za skrajne primere‘, zadevni referenčni dobavitelj pa jo upošteva pri računih odjemalcev, ki so upravičeni do socialne tarife.

Ministro de Industria, de Energía y de Turismo [(minister za industrijo, energetiko in turizem)] po soglasju Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos [(pooblaščeni odbor vlade za gospodarstvo)] določi tarifo za skrajne primere.

4. Socialna tarifa se šteje za obveznost javnih storitev v smislu [Direktive 2009/72] in jo morajo zagotoviti matične družbe skupin družb ali – glede na primer – družbe, ki hkrati opravljajo dejavnosti proizvodnje, distribucije in prodaje električne energije.

Odstotni delež za razdelitev zneskov, ki jih je treba financirati, se za vsako skupino družb izračuna na podlagi količnika med postavko, ki ustreza vsoti letnega povprečja števila dobav, povezanih z distribucijskimi omrežji distributerjev, in števila strank, ki jih imajo družbe za prodajo, v katerih ima skupina delež, ter drugo postavko, ki ustreza vsoti vseh letnih povprečnih vrednosti dobav in števila strank vseh skupin družb, ki jih je treba upoštevati za namene te razdelitve.

Ta odstotni delež za razdelitev vsako leto izračuna Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [(nacionalna komisija za trge in konkurenco)] v skladu s postopkom in pogoji, ki se določijo s podzakonskimi predpisi. Za to ta komisija na svoji spletni strani novembra vsako leto objavi podatke za polno preteklo leto, ki se nanašajo na letna povprečja števila dobav, povezanih z distribucijskimi omrežji distributerjev, in števila strank, ki jih imajo družbe za prodajo, ter seznam skupin družb ali – glede na primer – družb, ki izpolnjujejo zahtevo iz prvega pododstavka tega odstavka.

Zgoraj navedena komisija vsako leto pred 1. decembrom pripravi predlog za določitev odstotnih deležev financiranja, ki se pripišejo vsaki od matičnih družb, ki ga minister za industrijo, energetiko in turizem potrdi z odlokom, ki se objavi v ‚*Boletín Oficial del Estado*‘.

V vsakem primeru se prispevki, ki jih mora zagotoviti vsaka od teh družb, nakažejo na poseben depozitni račun, ki ga je za to odprl upravni organ, pristojen za njegovo upravljanje.“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

7 Družba E.ON, katere pravna naslednica je družba Viesgo, je 18. decembra 2014 pri Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija) vložila tožbo v upravnem sporu, s katero je predlagala razglasitev ničnosti Real Decreto 968/2014, por el que se desarrolla la metodología para la fijación de los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social (kraljevi odlok 968/2014 o metodologiji za izračun odstotnih deležev za razdelitev zneskov, ki se financirajo v zvezi s socialno tarifo) z dne 21. novembra 2014 (v nadaljevanju: kraljevi odlok 968/2014).

8 Družba E.ON je trdila, da ureditev financiranja socialne tarife, ki je določena v členu 45(4) zakona 24/2013 in ki se izvaja s členoma 2 in 3 kraljevega odloka 968/2014, ni združljiva z Direktivo 2009/72.

9 Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) je s sodbo z dne 24. oktobra 2016 tožbi, ki jo je vložila družba E.ON, ugodilo in presodilo, da se ta ureditev financiranja ne uporablja, ker ni združljiva s členom 3(2) Direktive 2009/72. To sodišče navaja, da se je oprlo na sodbi Sodišča 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). Natančneje, menilo je, da je mogoče razloge iz zadnjenavedene sodbe, ki se nanašajo na nacionalno ureditev cen plina, v celoti prenesti na elektroenergetski sektor, saj sta člen 3(2) Direktive 2009/73/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom in o razveljavitvi Direktive 2003/55/ES (UL 2009, L 211, str. 94) in člen 3(2) Direktive 2009/72 primerljiva. Zato se je na podlagi doktrine „acte éclairé“ odločilo, da Sodišču ne bo predložilo predloga za sprejetje predhodne odločbe.

10 Splošna državna uprava je pri Tribunal Constitucional (ustavno sodišče, Španija) zoper to sodbo vložila ustavno pritožbo za zaščito temeljnih pravic in svoboščin (*recurso de amparo*).

11 Slednje je 26. marca 2019 ustavni pritožbi ugodilo. Navedeno sodbo je zato razveljavilo in presodilo, da je Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) kršilo pravico do sojenja z vsemi jamstvi, določeno v členu 24(2) španske ustave, s tem, da ni uporabilo nacionalne ureditve, ker naj bi bila ta nezdružljiva s členom 3(2) Direktive 2009/72, ne da bi pred tem pri Sodišču vložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe. Prav tako je odredilo nadaljevanje sodnega postopka v fazi pred izrekom sodbe, da bi Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) ponovno odločilo. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je Tribunal Constitucional (ustavno sodišče) menilo, da pogoji za uporabo doktrine „acte éclairé“ v obravnavani zadevi niso bili izpolnjeni in da zato Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) ni bilo oproščeno obveznosti postavitve vprašanja za predhodno odločanje.

12 Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) je za izvršitev te sodbe odločilo, da Sodišču predloži ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, v katerem je v obliki vprašanj navedlo razloge, zaradi katerih je presodilo, da španska ureditev ni združljiva z Direktivo 2009/72.

13 Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) poudarja, da je bila socialna tarifa, določena v členu 45 zakona 24/2013, zasnovana kot storitev s poudarjenim socialnim značajem, ki ima naravo obveznosti javnih storitev, katere namen je varstvo nekaterih odjemalcev električne energije, ki so upravičeni do tarife za skrajne primere in ki ustrezajo nekaterim značilnostim v zvezi s socialnim statusom, potrošnjo in kupno močjo, z vidika stroškov električne energije v njihovem običajnem prebivališču.

14 To sodišče navaja, da iz obrazložitvenega memoranduma Real decreto-ley 9/2013, por el, que se adoptan medidas urgentes para garzar la estabilidad financiera del sistema eléctrico (kraljeva uredba-zakon 9/2013 o nujnih ukrepih za zagotavljanje finančne stabilnosti elektroenergetskega sistema) z dne 12. julija 2013, ki je veljala pred zakonom 24/2013, izhaja, da ureditev financiranja socialne tarife, ki je določena v členu 45(4) tega zakona, sledi cilju, ki je prispevati k potrebnemu in nujnemu zmanjšanju stroškov sistema tako, da se kritje stroškov socialne tarife kot obveznost javnih storitev naloži matičnim družbam družb ali skupin družb, ki opravljajo dejavnosti proizvodnje, distribucije in prodaje električne energije ter tvorijo vertikalno integrirane skupine. Po mnenju nacionalnega zakonodajalca naložitev take obveznosti tem matičnim družbam omogoča, čeprav posredno, razdelitev tega bremena med glavne gospodarske dejavnosti elektroenergetskega sektorja.

15 Predložitveno sodišče v zvezi s tem navaja, da se v obravnavani zadevi postavlja vprašanje, ali take utemeljitve izpolnjujejo zahteve iz člena 3(2) Direktive 2009/72, v skladu s katerimi morajo biti obveznosti javnih storitev na eni strani jasno določene, pregledne, nediskriminatorne in preverljive ter morajo na drugi strani elektroenergetskim podjetjem v Uniji zagotavljati enak dostop do nacionalnih odjemalcev.

16 Poudarja, da se nacionalnemu zakonodajalcu očita, da se je odločil, da med subjekti, ki delujejo v treh sektorjih elektroenergetskega omrežja – proizvodnji, distribuciji in prodaji – le družbe ali skupine družb, ki sočasno opravljajo te tri dejavnosti in ki tvorijo vertikalno integrirane skupine, nosijo stroške financiranja te obveznosti javnih storitev, medtem ko so tega bremena oproščene vse družbe ali skupine družb, katerih dejavnost je omejena na samo enega ali celo dva od teh sektorjev.

17 Predložitveno sodišče v zvezi s tem navaja, da iz Orden IET/350/2014, por la que se fijan los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social correspondientes a 2014 (odlok IET/350/2014 o določitvi odstotnih deležev za razdelitev zneskov v zvezi s socialno tarifo, ki jih je treba financirati za leto 2014) z dne 7. marca 2014, v katerem so bili opredeljeni zadevni subjekti in v katerem so bili določeni odstotni deleži porazdelitve zneskov, ki se financirajo iz naslova socialne tarife za leto 2014, izhaja, da se le petim skupinam družb ali družbam dodelijo koeficienti ali pomembni odstotni deleži, ki med drugim vsebujejo bistvene razlike (Endesa SA (41,612696 %), Iberdrola SA (38,474516 %), Gas Natural SDG SA (14,185142 %), Hidroeléctrica del Cantábrico (2,649114) in E.ON (2,368956 %)). Iz tega naj bi izhajalo, da teh pet družb samih prispeva delež 99,290424 % k financiranju socialne tarife, medtem ko so preostalim 23 opredeljenim podjetjem pripisani znatno znižani koeficienti, ki so vsi bistveno nižji od 1 %.

18 Poleg tega se predložitveno sodišče sprašuje, ali je z nacionalno ureditvijo iz postopka v glavni stvari morebiti kršeno načelo sorazmernosti, ker obveznost financiranja socialne tarife ni uvedena izjemoma ali z omejenim časovnim obsegom, ampak za nedoločen čas in brez protidajatve ali brez kakršnega koli izravnalnega ukrepa.

19 V teh okoliščinah je Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je ob upoštevanju sodne prakse Sodišča iz – med drugim – sodb 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), z zahtevami, določenimi v členu 3(2) Direktive [2009/72], skladna nacionalna ureditev – kakršna je ta, ki je določena v členu 45(4) [zakona 24/2013] in podrobneje urejena v členih 2 in 3 [kraljevega odloka 968/2014] – v skladu s katero je financiranje socialne tarife naloženo določenim gospodarskim subjektom elektroenergetskega sistema – matičnim družbam skupin družb ali, glede na primer, družbam, ki obenem izvajajo dejavnosti proizvodnje, distribucije in prodaje električne energije – pri čemer je posamičen pomen nekaterih od teh subjektov, zavezanih k financiranju, glede na celoten sektor zelo majhen, medtem ko so od plačila tega stroška izvzete druge družbe ali skupine družb, ki bi ga zaradi obsega svojega prometa ali sorazmernega pomena, ki ga imajo v enem od sektorjev dejavnosti, ali pa zato, ker dve od teh dejavnosti opravljajo hkrati in integrirano, morda lahko lažje prevzele?

2. Ali je nacionalna ureditev, v skladu s katero obveznost financiranja socialne tarife ni določena izjemoma ali za omejeno časovno obdobje, temveč trajno in brez kakršnega koli povračila ali izravnalnega ukrepa, v skladu z zahtevo po sorazmernosti iz člena 3(2) Direktive [2009/72]?“

Pristojnost Sodišča in dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

20 Družbe Viesgo, Iberdrola in Endesa v bistvu menijo, da bi se moralo Sodišče glede na okoliščine, v katerih je bil vložen predlog za sprejetje predhodne odločbe, in navedbe predložitvenega sodišča bodisi izreči za nepristojno bodisi ta predlog šteti za nedopusten. Zlasti menijo, da razlogi, iz katerih je predložitveno sodišče vložilo ta predlog, ne spadajo na področje uporabe prava Unije, saj je to sodišče na podlagi nacionalnega postopka in nacionalne sodne prakse menilo, da je dolžno postaviti vprašanje za predhodno odločanje, čeprav naj v obravnavanem primeru ne bi imelo dvomov o razlagi, kar bi posegalo v primarnost in učinkovitost prava Unije.

21 Predložitveno sodišče navaja, da je Tribunal Constitucional (ustavno sodišče) razveljavilo sodbo, ki jo je izreklo 24. oktobra 2016, ker je menilo, da predložitveno sodišče ni dovolj obrazložilo, zakaj je uporabilo doktrino „acte éclairé“. Vendar meni, da je pravi razlog za to razveljavitev to, da Tribunal Constitucional (ustavno sodišče) za odločbe nacionalnih sodišč uporablja drugačno in strožje merilo nadzora na področju razlage in uporabe prava Unije, kadar ta sodišča odločijo, da se nacionalni zakon ne uporabi, ker menijo, da je v nasprotju s pravom Unije, ne pa zato, ker menijo, da so nacionalni predpisi skladni s tem pravom.

22 Ne da bi bilo treba preučiti skladnost sodne prakse Tribunal Constitucional (ustavno sodišče), na katero se sklicuje predložitveno sodišče, s pravom Unije, je treba ugotoviti, prvič, da se predlog za sprejetje predhodne odločbe nanaša na pravilo prava Unije, in sicer člen 3(2) Direktive 2009/72, za razlago katerega je pristojno Sodišče.

23 Drugič, iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da je izključno nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, tisto, ki ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po pridobitvi predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, in upoštevnost vprašanj, ki jih predloži Sodišču. Zato Sodišče, kadar se postavljena vprašanja nanašajo na razlago ali veljavnost pravila iz prava Unije, načeloma mora odločiti. Iz tega sledi, da za vprašanja, ki jih

postavijo nacionalna sodišča, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko odgovor na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo nacionalno sodišče, zavrne le, če je očitno, da zahtevana razlaga ni v nikakršni zvezi z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, da bi lahko na postavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodba z dne 16. julija 2020, Facebook Ireland in Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, točka 73 in navedena sodna praksa).

24 V obravnavanem primeru, najprej, sta vprašanji za predhodno odločanje očitno povezani s predmetom spora o glavni stvari, ker želi predložitveno sodišče z njima ugotoviti, ali so nacionalne določbe, katerih zakonitost se pred njim izpodbija, v skladu z obveznostmi, ki jih člen 3(2) Direktive 2009/72 nalaga državam članicam v elektroenergetskem sektorju. Dalje, ne zdi se, da je problematika, ki jo to sodišče navaja, hipotetična. Nazadnje, to sodišče je v predlogu za sprejetje predhodne odločbe navedlo dovolj pravnih in dejanskih elementov, da bi Sodišču omogočilo, da koristno odgovori na ti vprašanji.

25 V zvezi s tem je treba dodati, da v nasprotju z zadevo, v kateri je bila izdana sodba z dne 16. decembra 1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302), na katero se sklicujejo nekatere stranke v postopku v glavni stvari, ta predlog za sprejetje predhodne odločbe ustreza objektivni potrebi, povezani z rešitvijo spora, v katerem odloča predložitveno sodišče.

26 Tretjič, spomniti je treba, da nacionalnemu sodišču nikakor ni prepovedano, da Sodišču zastavi vprašanja za predhodno odločanje, odgovor na katera – po mnenju ene od strank v postopku v glavni stvari – ne pušča nobenega razumnega dvoma. Tudi če bi bilo tako, predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki vsebuje ta vprašanja, zato ne postane nedopusten (glej v tem smislu sodbo z dne 30. aprila 2020, Overgas Mrezhi in Balgarska gazova asotsiatsia, C-5/19, EU:C:2020:343, točka 45 in navedena sodna praksa).

27 Zato iz navedenih preudarkov izhaja, da je Sodišče pristojno za odgovor na predlog za sprejetje predhodne odločbe in da je ta dopusten.

Vprašanji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

28 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 3(2) Direktive 2009/72 razlagati tako, da nasprotuje temu, da stroški obveznosti javnih storitev, pri katerih gre za dobavo električne energije po znižani ceni za nekatere ranljive odjemalce, bremenijo le matične družbe skupin družb ali – glede na primer – družbe, ki hkrati opravljajo dejavnosti proizvodnje, distribucije in prodaje električne energije.

29 V zvezi s tem je treba pojasniti, da ukrep iz postopka v glavni stvari zajema obveznost plačila finančnega prispevka, ki omogoča kritje stroška socialne tarife, pri čemer gre pri slednji za regulirano znižanje računa za porabo električne energije, ki ga morajo podjetja za prodajo uporabiti v korist nekaterih potrošnikov, ki so opredeljeni kot „ranljivi“. Znesek tega znižanja ustreza razliki med vrednostjo prostovoljne cene električne energije za odjemalce z majhno porabo in znižano tarifo, imenovano „tarifa za skrajne primere“, ki jo določi javni organ.

30 Na prvem mestu je treba preučiti, ali ta obvezni finančni prispevek pomeni obveznost javnih storitev v smislu člena 3(2) Direktive 2009/72 in torej spada na področje uporabe te določbe.

31 Prvič, Sodišče je presodilo, da pojem „obveznosti javnih storitev“ v smislu te določbe ustreza ukrepom javnega posega v delovanje trga z električno energijo, ki podjetjem na trgu z električno energijo nalagajo, da zaradi uresničevanja splošnega gospodarskega interesa na tem trgu delujejo na podlagi meril, ki jih določijo javni organi. Svoboda teh podjetij, da delujejo na tem trgu, 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 (sodba z dne 19. decembra 2019, Engie Cartagena, C-523/18, EU:C:2019:1129, točka 45).

32 Glede na to opredelitev je treba ugotoviti, da obveznost, ki v tem primeru bremeni podjetja za prodajo, da nekaterim ranljivim odjemalcem dobavljajo električno energijo po znižani ceni, ustreza obveznosti javnih storitev v smislu člena 3(2) Direktive 2009/72.

33 Na eni strani imajo ta podjetja obveznost, da sama ukrepajo za dosego cilja splošnega gospodarskega interesa, in sicer varstva ranljivih potrošnikov, ki mu sledi nacionalni zakonodajalec, ki je naložil socialno tarifo, in ki odraža cilj, ki mu sledi zakonodajalec Unije, kakor izhaja iz uvodnih izjav 45, 50 in 53 Direktive 2009/72. Na drugi strani pa je svoboda teh podjetij, da delujejo na trgu z električno energijo, omejena, saj – z vidika njihovega edinega poslovnega interesa – naj ne bi dobavljala električne energije zadevnim odjemalcem oziroma naj je ne bi dobavljala po enaki ceni.

34 Drugič, iz člena 45(4), prvi pododstavek, zakona 24/2013 je razvidno, da strošek socialne tarife krijejo matične družbe skupin družb ali – glede na primer – družbe, ki hkrati opravljajo dejavnosti proizvodnje, distribucije in prodaje električne energije.

35 V skladu z drugim pododstavkom tega člena 45(4) se odstotni delež za razdelitev zneskov, ki jih je treba financirati, za vsako skupino družb izračuna na podlagi količnika med postavko, ki ustreza vsoti letnega povprečja števila dobav, povezanih z distribucijskimi omrežji distributerjev, in števila strank, ki jih imajo družbe za prodajo, v katerih ima skupina delež, ter drugo postavko, ki ustreza vsoti vseh letnih povprečnih vrednosti dobav in števila strank vseh skupin družb, ki jih je treba upoštevati za namene te razdelitve.

36 Kot je razvidno iz predložitvene odločbe, je odstotni delež za razdelitev zneskov, ki jih je treba financirati, torej odvisen tako od števila dobav, povezanih z distribucijskimi omrežji zadevnih družb, kot od števila strank, ki jim te družbe prodajajo električno energijo.

37 Iz člena 45(4), prvi in drugi pododstavek, zakona 24/2013 tako izhaja, da vse matične družbe skupine družb in vse družbe iz te določbe, ki jim je naloženo financiranje socialne tarife, izvajajo – neposredno ali prek družbe, ki je del take skupine družb – dejavnost prodaje električne energije in so torej zavezane k uporabi znižanja cene električne energije za ranljive odjemalce, ki izhaja iz navedene socialne tarife. Sistem, ki ga je tako določil španski zakonodajalec, torej nalaga obveznost javnih storitev, katere strošek je prenesen na del družb in skupin družb, zadolženih za zagotavljanje takšne storitve.

38 Tretjič, iz člena 45(4), peti pododstavek, zakona 24/2013 je razvidno, da se prispevki, ki jih mora zagotoviti vsaka od teh družb na podlagi finančne obveznosti v zvezi s socialno tarifo, nakažejo na poseben depozitni račun, ki ga je za to odprl organ za izvajanje plačil, ki je pristojen za njegovo upravljanje. V zvezi s tem, kot je španska vlada navedla v odgovoru na pisna vprašanja Sodišča, je edini namen take obveznosti financiranje socialne tarife.

39 Iz teh elementov je tako razvidno, da se prihodek iz teh prispevkov nameni izključno za financiranje socialne tarife. Strošek slednje določa skupni znesek, ki se s tem finančnim prispevkom pridobi od elektroenergetskih podjetij, ki ta prispevek morajo prevzeti. Iz tega izhaja, da preučitev skladnosti obveznosti javnih storitev, ki je socialna tarifa, s pravili Direktive 2009/72 ni mogoče ločiti od preučitve finančnega prispevka, s katerim se socialna tarifa financira (glej po analogiji sodbo z dne 10. novembra 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital/Komisija, C-449/14 P, EU:C:2016:848, točki 67 in 68).

40 Iz tega izhaja, da je obveznost javnih storitev, ki jo nalaga socialna tarifa, sestavljena iz dveh elementov, ki sta neločljivo povezana, in sicer na eni strani znižanja cene električne energije, dobavljene nekaterim ranljivim odjemalcem, in na drugi strani finančnega prispevka za kritje stroška tega znižanja cene.

41 Zato je treba šteti, da obvezen finančni prispevek iz postopka v glavni stvari, ker je sestavni del obveznosti javnih storitev v zvezi s socialno tarifo, spada na področje uporabe člena 3(2) Direktive 2009/72.

42 Na drugem mestu je treba opozoriti, da lahko v skladu s to določbo in ob popolnem upoštevanju ustreznih določb Pogodbe DEU, zlasti člena 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, rednost, kakovost in ceno oskrbe ter na varovanje okolja. Te obveznosti morajo biti jasno določene, pregledne, nediskriminatorne in preverljive ter morajo elektroenergetskim podjetjem v Uniji zagotavljati enak dostop do nacionalnih odjemalcev.

43 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da ker sta člen 3(2) Direktive 2009/72 in člen 3(2) Direktive 2009/73 v bistvu enaka in ker je glavni cilj obeh direktiv, kot navaja Evropska komisija, harmonizacija pravnega okvira njunega reguliranega gospodarskega sektorja, da se zagotovi popolnoma odprt in konkurenčen notranji trg, je sodno prakso Sodišča v zvezi z zadnjenavedeno določbo mogoče prenesti na navedeni člen 3(2) Direktive 2009/72.

44 Ob upoštevanju teh vidikov iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da državni poseg v določanje cene električne energije sicer pomeni oviro za vzpostavitev konkurenčnega trga z električno energijo, vendar je lahko ta poseg v okviru Direktive 2009/72 kljub temu dopusten, če so izpolnjeni trije pogoji. Prvič, s tem posegom je treba uresničevati cilj v splošnem gospodarskem interesu, drugič, z njim je treba upoštevati načelo sorazmernosti ter, tretjič, obveznosti javnih storitev, ki jih ta poseg določa, morajo biti jasno opredeljene, pregledne, nediskriminatorne in preverljive, elektroenergetskim podjetjem v Uniji pa morajo zagotavljati enak dostop do odjemalcev (glej po analogiji sodbi z dne 7. septembra 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, točka 36, in z dne 30. aprila 2020, Overgas Mrezhi in Balgarska gazova asotsiatsia, C-5/19, EU:C:2020:343, točka 56).

45 V zvezi z zadnjenavedenim pogojem – zlasti glede zahteve, da obveznosti javnih storitev ne smejo biti diskriminatorne – ki se edini obravnava v okviru prvega postavljenega vprašanja, člen 3(2) Direktive 2009/72 dopušča, da se obveznosti javnih storitev na splošno naložijo „podjetjem, ki delujejo v elektroenergetskem sektorju“, in ne le nekaterim podjetjem. V tem okviru sistem za določanje podjetij, za katere velja obveznost javnih storitev, ne more *a priori* izključevati nobenega podjetja, ki deluje v elektroenergetskem sektorju. Zato je treba vsako morebitno različno

obravnavanje objektivno upravičiti (glej po analogiji sodbi z dne 7. septembra 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, točka 71, in z dne 30. aprila 2020, Overgas Mrezhi in Balgarska gazova asotsiatsia, C-5/19, EU:C:2020:343, točka 80).

46 Glede na to, da – čeprav se obveznost javnih storitev v zvezi s socialno tarifo nalaga vsem elektroenergetskim podjetjem, ki prodajajo električno energijo na španskem trgu – finančno breme te obveznosti, katerega namen je kritje stroškov znižanja cene električne energije, določeno s socialno tarifo, ne vpliva na vsa ta elektroenergetska podjetja, mora predložitveno sodišče preveriti, ali je razlikovanje med podjetji, ki morajo nositi to breme, in tistimi, ki so od tega bremena izvzeta, objektivno utemeljeno (glej po analogiji sodbo z dne 30. aprila 2020, Overgas Mrezhi in Balgarska gazova asotsiatsia, C-5/19, EU:C:2020:343, točka 82 in navedena sodna praksa).

47 V zvezi s tem je iz predložitvene odločbe razvidno, da je nacionalni zakonodajalec menil, da kritje tega stroška s strani matičnih družb skupin družb ali – glede na primer – družb, ki hkrati opravljajo dejavnosti proizvodnje, distribucije in prodaje električne energije, omogoča, čeprav posredno, da se to breme razdeli med glavne poslovne dejavnosti elektroenergetskega sektorja in da se tako zmanjšajo ekonomske posledice stroška, ki ga pomeni obveznost javnih storitev v zvezi s socialno tarifo.

48 Predložitveno sodišče pa glede na tako zastavljeni cilj razdelitve navedenega bremena meni, da je finančni prispevek iz postopka v glavni stvari diskriminatoren in da se tako z njim kršijo določbe člena 3(2) Direktive 2009/72.

49 Po mnenju navedenega sodišča imajo namreč nekatere od zadevnih družb, na katere se nanaša ta prispevek, zelo majhno specifično težo v celotnem španskem elektroenergetskem sektorju, medtem ko so od navedenega prispevka izvzete druge družbe ali skupine družb, ki so lahko v boljšem položaju za kritje tega prispevka bodisi zaradi svojega prometa bodisi zaradi svojega relativnega pomena v enem od sektorjev dejavnosti ali pa zato, ker hkrati in integrirano opravljajo dve od dejavnosti proizvodnje, distribucije in prodaje električne energije.

50 V zvezi s tem je treba navesti, da merilo razlikovanja, ki ga je izbral nacionalni zakonodajalec, ni objektivno utemeljeno, ker bi morala načeloma vsa podjetja, ki opravljajo vsaj eno od teh glavnih dejavnosti – glede na cilj, ki mu sledi ta zakonodajalec, in sicer razdelitev stroška socialne tarife med glavne gospodarske dejavnosti elektroenergetskega sektorja – prispevati k financiranju takega stroška.

51 Zlasti glede na ta cilj razlika med družbami, ki opravljajo tri dejavnosti, in sicer dejavnosti proizvodnje, distribucije in prodaje električne energije, in tistimi, ki opravljajo le zadnjenavedeno dejavnost in eno od dveh drugih dejavnosti, glede njihove zmožnosti kritja finančnega stroška, nastalega s socialno tarifo, ni jasno razvidna. V zvezi s tem predložitveno sodišče navaja, da je predstavnik Administración del Estado (državna uprava, Španija) v okviru postopka v glavni stvari priznal, da vključitev dejavnosti proizvodnje in prodaje električne energije prav tako spodbuja sinergije in ekonomijo obsega.

52 V teh okoliščinah, čeprav, kot navaja španska vlada, ureditev kritja finančnega stroška socialne tarife pomeni, da se več kot 99 % stroška socialne tarife naloži petim najpomembnejšim gospodarskim subjektom na španskem trgu z električno energijo, to ne spremeni dejstva, da

merilo, ki ga je nacionalni zakonodajalec izbral za razlikovanje med družbami, ki morajo prevzeti ta višji ali nižji strošek, in tistimi, ki so ga v celoti oproščene, vodi do različnega obravnavanja različnih družb, ki poslujejo na tem trgu, ki ni ni objektivno utemeljeno.

53 Glede na zgoraj navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 3(2) Direktive 2009/72 razlagati tako, da nasprotuje temu, da strošek obveznosti javnih storitev, ki zajema dobavo električne energije po znižani ceni za nekatere ranljive odjemalce, bremeni le matične družbe skupin družb ali – glede na primer – družbe, ki hkrati opravljajo dejavnosti proizvodnje, distribucije in prodaje električne energije, ker to merilo, ki ga je nacionalni zakonodajalec izbral za razlikovanje med družbami, ki ta strošek morajo kriti, in tistimi, ki so tega stroška v celoti oproščene, vodi do različnega obravnavanja različnih družb, ki poslujejo na tem trgu, ki ni objektivno utemeljeno.

Drugo vprašanje

54 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 3(2) Direktive 2009/72 razlagati tako, da nasprotuje temu, da se ureditev financiranja obveznosti javnih storitev, ki zajema dobavo električne energije po znižani ceni za nekatere ranljive odjemalce, uvede brez časovne omejitve in brez izravnalnega ukrepa.

55 Na prvem mestu, treba je ugotoviti, ali je zaradi neobstoja časovne omejitve ureditve financiranja takšne obveznosti javnih storitev kršeno načelo sorazmernosti. Kot je bilo opozorjeno v točki 44 te sodbe, je spoštovanje tega načela eden od pogojev, ki omogočajo, da se dopusti državni poseg v določanje cene električne energije v okviru Direktive 2009/72. Sodišče je presodilo, da se lahko s tem posegom poseže v svobodno določanje cen le, če je to nujno potrebno za dosego zastavljenega cilja v splošnem gospodarskem interesu in, posledično, v omejenem časovnem obdobju. To pomeni redno preverjanje nujnosti navedenega ukrepa (glej po analogiji sodbo z dne 20. aprila 2010, Federutility in drugi, C-265/08, EU:C:2010:205, točki 33 in 35).

56 V zvezi s tem morajo nacionalna sodišča preveriti, ali in v kolikšnem obsegu mora uprava na podlagi nacionalnega prava redno in dovolj pogosto preverjati nujnost in način svojega posega v ceno električne energije glede na razvoj elektroenergetskega sektorja (glej po analogiji sodbo z dne 30. aprila 2020, Overgas Mrezhi in Balgarska gazova asotsiatsia, C-5/19, EU:C:2020:343, točka 71).

57 Vendar se ta obveznost rednega preverjanja nanaša le na nujnost posega v cene električne energije in na način takšnega posega. Ne nanaša pa se, nasprotno, na ureditev financiranja tega ukrepa posega v cene, in sicer v obravnavanem primeru v socialno tarifo. Namreč, ta ureditev financiranja je resda element, ki je neločljivo povezan z ukrepom posega v cene, vendar ne vpliva samostojno na cene električne energije. Poleg tega je ravno ukrep posega v cene, ne pa navedena ureditev financiranja, namenjen uresničevanju cilja v splošnem gospodarskem interesu, glede na katerega je treba preveriti spoštovanje načela sorazmernosti glede na razvoj elektroenergetskega sektorja.

58 Zato, čeprav iz odgovora na prvo vprašanje izhaja, da je treba pri ureditvi financiranja obveznosti javnih storitev, ki zajema obveznost dobave električne energije po znižani ceni, spoštovati načelo prepovedi diskriminacije iz člena 3(2) Direktive 2009/72, pa zahteve v zvezi s spoštovanjem načela sorazmernosti, ki izhaja iz sodne prakse Sodišča v zvezi s to določbo, ni mogoče razlagati tako, da morajo države članice tako ureditev financiranja redno in pogosto preverjati.

59 Na drugem mestu, glede neobstoja izravnalnih ukrepov je treba na eni strani ugotoviti, da v členu 3(2) Direktive 2009/72 ni nikjer omenjena morebitna obveznost nadomestila, kadar države članice podjetjem iz elektroenergetskega sektorja naložijo obveznosti javnih storitev na podlagi te določbe. Na drugi strani se v skladu s členom 3(6) Direktive 2009/72 finančna nadomestila, druge oblike odškodnine ali izključne pravice, ki jih država članica dodeli za izpolnjevanje obveznosti iz odstavkov 2 in 3 navedenega člena 3, zagotovijo na nediskriminatoren in pregleden način.

60 Tako iz člena 3(2) in (6) Direktive 2009/72 izhaja, da državam članicam ni treba dodeliti finančnega nadomestila, kadar se odločijo, da bodo naložile obveznosti javnih storitev na podlagi tega člena 3(2). To nujno velja tudi za ureditev financiranja teh obveznosti, ki je – kot je razvidno iz preučitve prvega vprašanja – del slednjih. Zato neobstoj takšnega nadomestila v okviru ureditve financiranja obveznosti javnih storitev sam po sebi ni v nasprotju z zadnjenavedeno določbo.

61 Iz zgornjih preudarkov izhaja, da je treba člen 3(2) Direktive 2009/72 razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da se ureditev financiranja obveznosti javnih storitev, ki zajema dobavo električne energije po znižani ceni za nekatere ranljive odjemalce, uvede brez časovne omejitve in brez izravnalnega ukrepa.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

1. **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 nasprotuje temu, da strošek obveznosti javnih storitev, ki zajema dobavo električne energije po znižani ceni za nekatere ranljive odjemalce, bremeni le matične družbe skupin družb ali – glede na primer – družbe, ki hkrati opravljajo dejavnosti proizvodnje, distribucije in prodaje električne energije, ker to merilo, ki ga je nacionalni zakonodajalec izbral za razlikovanje med družbami, ki ta strošek morajo kriti, in tistimi, ki so tega stroška v celoti oproščene, vodi do različnega obravnavanja različnih družb, ki poslujejo na tem trgu, ki ni objektivno utemeljeno.**

2. **Člen 3(2) Direktive 2009/72 je treba razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da se ureditev financiranja obveznosti javnih storitev, ki zajema dobavo električne energije po znižani ceni za nekatere ranljive odjemalce, uvede brez časovne omejitve in brez izravnalnega ukrepa.**

Podpisi