Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

14. oktober 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – fælles regler for det indre marked for elektricitet – direktiv 2009/72/EF – artikel 3, stk. 2 og 6 – pålæggelse af offentlige serviceforpligtelser – finansiering af en social rabat til beskyttelse af sårbare forbrugere – krav om gennemsigtighed og ikke-diskrimination«

I sag C-683/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien) ved afgørelse af 9. juli 2019, indgået til Domstolen den 16. september 2019, i sagen

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

mod

Administración General del Estado,

Iberdrola SA,

Naturgy Energy Group, SA, tidligere Gas Natural SDG, SA,

EDP España SAU, tidligere Hidroeléctrica del Cantábrico SA,

CIDE Asociación de Distribuidores de Energía Eléctrica,

Endesa SA,

Agri-Energía SA,

Viesgo Generación SA,

Electra del Cardener SA,

Serviliano García SA,

Energías de Benasque SL,

Candín Energía SL,

* Processprog: spansk.

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 Flud Electric Camprodón SCCL,

Fuciños Rivas SL,

Electra del Maestrazgo SA,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, E. Regan, formanden for Fjerde Afdeling, C. Lycourgos (refererende dommer), og dommer M. Ilešič,

generaladvokat: M. Bobek,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Viesgo Infraestructuras Energéticas SL, tidligere E.ON España SLU, ved abogados N. Encinar Arroyo og G. Rubio Hernández-Sampelayo, samt Procuradora M.J. Gutiérrez Aceves,

– Iberdrola SA ved abogados J. Giménez Cervantes, M. García og C.A.F. Lowhagen,

– Naturgy Energy Group SA ved abogados F. González Díaz og B. Martos Stevenson,

– EDP España SAU ved abogados J. Expósito Blanco og J. Fernández García,

– Endesa SA ved abogados A.J. Sánchez Rodríguez og J.J. Lavilla Rubira,

– Agri-Energía SA, Navarro Generación SA, Electra del Cardener SA, Serviliano García SA, Energías de Benasque SL, Cooperativa Eléctrica Benéfica Catralense, Cooperativa Valenciana,

Eléctrica Vaquéquer 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 og Electra del Maestrazgo SA ved abogada I. Bartol Mir,

– den spanske regering ved J. Ruiz Sánchez og S. Centeno Huerta, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved O. Beynet og M. Jáuregui Gómez, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 15. april 2021,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/72/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 2003/54/EF (EUT 2009, L 211, s. 55).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Viesgo Infraestructuras Energéticas SL (herefter »Viesgo«), tidligere E.ON España SLU (herefter »E.ON«), på den ene side, og Administración General del Estado (den almindelige statslige forvaltning, Spanien) og spanske selskaber, der driver virksomhed i elektricitetssektoren, på den anden side, vedrørende lovligheden af en ordning for finansiering af en offentlig serviceforpligtelse vedrørende en nedsættelse af prisen på elektricitet til fordel for visse sårbare forbrugere.

Retsforskrifter

EU-retten

3 7., 45., 50. og 53. betragtning til direktiv 2009/72 har følgende ordlyd:

»(7) Kommissionens meddelelse af 10. januar 2007 »En energipolitik for Europa« fremhæver, hvor vigtigt det er at fuldføre det indre marked for elektricitet og skabe lige vilkår for alle elektricitetsvirksomheder, der er etableret i [EU]. Meddelelserne fra Kommissionen af 10. januar 2007 »Udsigterne for det indre gas- og elmarked« og »Undersøgelse i henhold til artikel 17 i forordning (EF) nr. 1/2003 af den europæiske gas- og elsektor (endelig rapport)« viste, at de nuværende regler og foranstaltninger ikke skaber de fornødne rammer for, at målet om et velfungerende indre marked kan opfyldes.

[…]

(45) […] Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at beskytte sårbare kunder i forbindelse med det indre marked for elektricitet. Sådanne foranstaltninger kan være forskellige alt efter de særlige omstændigheder i den pågældende medlemsstat og kan eventuelt omfatte specifikke foranstaltninger vedrørende betaling af elektricitetsregninger eller mere generelle foranstaltninger, der træffes inden for den sociale sikringsordning. […]

(50) Kravene til offentlig service, herunder med hensyn til forsyningspligten og de fælles mindstenormer, der følger af dem, må styrkes yderligere for at sikre, at alle forbrugere, navnlig de sårbare, får gavn af konkurrencen og opnår rimeligere priser. Kravene til offentlig service bør fastlægges på nationalt plan under hensyntagen til de nationale forhold; medlemsstaterne bør dog respektere [EU-]retten. Unionsborgerne og, når medlemsstaterne anser det for hensigtsmæssigt, små virksomheder bør nyde godt af forpligtelser til offentlig service, navnlig hvad angår forsyningssikkerhed og rimelige priser. […]

[…]

(53) Energifattigdom er et voksende problem i [EU]. Medlemsstater, der er berørt heraf, og som endnu ikke har gjort det, bør derfor udarbejde nationale handlingsplaner eller andre hensigtsmæssige rammer for at bekæmpe energifattigdom med henblik på at mindske antallet af personer, som er ramt af dette fænomen. Medlemsstaterne bør under alle omstændigheder sikre sårbare kunder den nødvendige energiforsyning. I denne forbindelse kunne der anvendes en integreret tilgang, f.eks. i forbindelse med sociale politikker, og foranstaltningerne kunne omfatte sociale politikker eller energieffektivitetsforbedringer på boligområdet. Dette direktiv bør som minimum muliggøre nationale politikker til fordel for sårbare kunder.«

4 Direktivets artikel 2 med overskriften »Definitioner« bestemte:

»I dette direktiv forstås ved: […]

[…]

21. »vertikalt integreret virksomhed«: en elektricitetsvirksomhed eller en gruppe af elektricitetsvirksomheder, som den samme person eller de samme personer har ret til direkte eller indirekte at øve kontrol over, og som driver mindst en af følgende former for virksomhed: transmission eller distribution, og mindst en af følgende former for virksomhed: produktion af eller forsyning med elektricitet[…]

[…]«

5 Direktivets artikel 3, stk. 2, 6 og 7, bestemte:

»2. Medlemsstaterne kan under fuld iagttagelse af de relevante bestemmelser i [EUF-traktaten], særlig artikel [106], ud fra almindelig økonomisk interesse pålægge virksomheder i elektricitetssektoren offentlige serviceforpligtelser, som kan omfatte leveringernes sikkerhed, herunder forsyningssikkerhed, regelmæssighed, kvalitet og pris samt miljøbeskyttelse, herunder energieffektivitet, energi fra vedvarende energikilder og klimabeskyttelse. Disse forpligtelser skal være klart definerede, og de skal være gennemsigtige, ikke-diskriminerende og kontrollerbare, og de skal sikre elektricitetsvirksomheder i [Den Europæiske Union] lige adgang til de nationale forbrugere. […]

[…]

6. Såfremt der ydes økonomisk kompensation, andre former for kompensation og enerettigheder fra en medlemsstat til opfyldelse af forpligtelserne i stk. 2 og 3, skal dette ske på en ikke-diskriminerende og gennemsigtig måde.

7. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger til at beskytte de endelige kunder og sikrer især, at der er passende sikkerhedsforanstaltninger, der beskytter sårbare kunder. I den forbindelse fastlægger hver medlemsstat en definition af begrebet sårbare kunder, som kan henvise til energifattigdom og bl.a. til forbuddet mod afbrydelser af forsyning for disse kunder i kritiske perioder. Medlemsstaterne sikrer, at de rettigheder og forpligtelser, der er knyttet til sårbare kunder, gøres gældende. […]«

Spansk ret

6 Under overskriften »Sårbare forbrugere« bestemte artikel 45 i Ley 24/2013 del Sector Eléctrico (lov nr. 24/2013 om elektricitetssektoren) af 26. december 2013 i den affattelse, der finder anvendelse i hovedsagen (herefter »lov nr. 24/2013«) følgende:

»1. Elforbrugere, der opfylder de sociale, forbrugsmæssige og købekraftsmæssige kendetegn, der fastsættes nærmere, anses for sårbare forbrugere. Under alle omstændigheder begrænses foranstaltningen til fysiske personer på deres sædvanlige bopæl.

Definitionen af sårbare forbrugere og de krav, som de skal opfylde, samt hvilke foranstaltninger der skal træffes for denne gruppe, fastsættes ved bekendtgørelse af regeringen.

2. Den sociale rabat finder anvendelse på sårbare forbrugere, der opfylder de sociale, forbrugsmæssige og købekraftsmæssige kendetegn, der er fastsat nærmere ved kongeligt dekret fastsat af det ministerielle råd. Med henblik herpå fastsættes der en indtægtsindikator pr. familieindkomst. Under alle omstændigheder begrænses foranstaltningen til fysiske personer på deres sædvanlige opholdssted.

3. Den sociale rabat dækker forskellen mellem værdien af den frivillige pris, der er beregnet til forbrugere med lavt forbrug, og en basisværdi, benævnt »sidste udvejstarif«, og anvendes af den relevante referenceleverandør på fakturaer fra forbrugere, der er berettiget til den sociale rabat.

Ministro de Industria, Energía y de Turismo [(ministeren for industri, energi og turisme)] fastsætter efter aftale med Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos [(regeringens delegerede kommission for økonomiske anliggender)] den sidste udvejstarif.

4. Den sociale rabat betragtes som en offentlig serviceforpligtelse som omhandlet i direktiv [2009/72] og dækkes af koncernernes moderselskaber eller, hvor det er relevant, af selskaber, der samtidig udøver virksomhed inden for produktion, distribution og markedsføring af elektricitet.

Procentandelen af det beløb, der skal finansieres, beregnes for hver koncern som forholdet mellem på den ene side summen af de årlige gennemsnit af antal leverancer forbundet med distributionsselskabernes distributionsnetværk og antallet af kunder hos de markedsføringsvirksomheder, som koncernen deltager i, og på den anden side summen af alle koncerners årlige gennemsnitlige værdier af forsyninger og kunder, som skal tages i betragtning i relation til virkningerne af denne distribution.

Procentandelen af det beløb, der skal finansieres, beregnes hvert år af Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [(den nationale kommission for markeder og konkurrence, Spanien)] i overensstemmelse med den procedure og de betingelser, der er fastsat ved administrativ forskrift. Med henblik herpå offentliggør samme kommission på sin hjemmeside hvert år i november oplysninger om det foregående løbende år vedrørende de årlige gennemsnit af antal leverancer forbundet med distributionsselskabernes distributionsnetværk og antallet af kunder hos markedsføringsvirksomhederne, samt en liste over koncernernes moderselskaber eller, hvor det er relevant, over selskaber, der opfylder det kriterium, der er fastsat i nærværende stykkes første afsnit.

Den ovennævnte kommission fremlægger hvert år inden den 1. december et forslag om fastsættelse af de finansieringsprocentsatser, der svarer til hvert af moderselskaberne, og som det påhviler ministeren for industri, energi og turisme at godkende ved bekendtgørelse offentliggjort i »*Boletín Oficial del Estado*«.

Under alle omstændigheder indbetales de indskud, som hvert af disse selskaber skal betale, til en særlig deponeringskonto oprettet til dette formål af det forvaltningsorgan, der forvalter selskabet.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

7 Den 18. december 2014 anlagde E.ON, i hvis rettigheder Viesgo er indtrådt, et forvaltningsretligt søgsmål ved Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien) med påstand om annullation af 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 (kongeligt dekret nr. 968/2014 om fastsættelse af den metode, der skal anvendes ved fastsættelse af de procentandele af beløbet, der skal finansieres for den sociale rabat) af 21. november 2014 (herefter »kongeligt dekret nr. 968/2014«).

8 E.ON gjorde gældende, at ordningen for finansiering af den sociale rabat i artikel 45, stk. 4, i lov nr. 24/2013, som gennemført ved artikel 2 og 3 i kongeligt lovdekret nr. 968/2014, var uforenelig med direktiv 2009/72.

9 Ved dom af 24. oktober 2016 tog Tribunal Supremo (øverste domstol) det søgsmål, som E.ON havde iværksat, til følge og fastslog, at finansieringsordningen var uanvendelig, idet den var uforenelig med artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72. Denne ret anførte, at den støttede sig på Domstolens dom af 20. april 2010, Federutility m.fl. (C-265/08, EU:C:2010:205), og af 7. september 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637). Særligt var den af den opfattelse, at begrundelsen for den nævnte dom, der vedrørte en national lovgivning om prisen på gas, fuldt ud kunne overføres på elektricitetssektoren, eftersom artikel 3, stk. 2, i Europa-Parlaments og Rådets direktiv 2009/73/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 2003/55/EF (EUT 2009, L 211, s. 94) og artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72 er sammenlignelige. I medfør af teorien om »acte éclairé« besluttede den derfor ikke at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse.

10 Den spanske statsadministration iværksatte en appel ved Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol, Spanien) med henblik på at sikre grundlæggende rettigheder og frihedsrettighederne (*recurso de amparo*) til prøvelse af den nævnte dom.

11 Den 26. marts 2019 tog denne sidstnævnte domstol appellen til følge. Den ophævede følgelig den nævnte dom, idet den fastslog, at Tribunal Supremo (øverste domstol) havde tilsidesat retten til rettergang med alle retsgarantier i henhold til den spanske forfatnings artikel 24, stk. 2, idet den udelukkede anvendelsen af national lovgivning med den begrundelse, at den var uforenelig med artikel 2, stk. 2, i direktiv 2009/72, uden først at have forelagt Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse. Den besluttede ligeledes at genoptage retssagen på det trin, der går forud for afsigelsen af dommen, med henblik på, at Tribunal Supremo (øverste domstol) skulle træffe en ny afgørelse. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol) fandt, at betingelserne for anvendelse af teorien om »acte éclairé« ikke var opfyldt i det foreliggende tilfælde, og at Tribunal Supremo (øverste domstol) følgelig ikke var fritaget for forpligtelsen til at indgive en præjudiciel forelæggelse.

12 Til opfyldelse af denne dom har Tribunal Supremo (øverste domstol) besluttet at forelægge Domstolen nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse, og har redegjort for grundene til, at den fandt, at den spanske lovgivning var uforenelig med direktiv 2009/72.

13 Tribunal Supremo (øverste domstol) har anført, at den sociale rabat, der er fastsat i artikel 45 i lov nr. 24/2013, er udformet som en ydelse af social karakter, som er kendetegnet ved og har karakter af en offentlig serviceforpligtelse, og som har til formål at beskytte visse elforbrugere, som er omfattet af den såkaldte sidste udvejstarif og opfylder visse sociale, forbrugsmæssige og købekraftsmæssige kendetegn, i forhold til omkostningerne til elektricitet for deres sædvanlige bopæl.

14 Denne ret har anført, at det fremgår af begrundelsen for Real decreto-ley 9/2013, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico (kongeligt lovdekret nr. 9/2013 om hasteforanstaltninger for at sikre den finansielle stabilitet i elsystemet) af 12. juli 2013, som var forgængeren for lov nr. 24/2013, at den ordning for finansiering af den sociale rabat, der er fastsat i lovens artikel 45, stk. 4, opfylder formålet om at bidrage til den nødvendige og hastende reduktion af systemets omkostninger ved i medfør af en offentlig serviceforpligtelse at kræve, at omkostningerne ved den sociale rabat dækkes af moderselskaberne til selskaber eller koncerner, der driver virksomhed med produktion, distribution og markedsføring af elektricitet, og som er vertikalt integrerede koncerner. Pålæggelsen af denne forpligtelse over for disse moderselskaber tillader ifølge den nationale lovgiver en, om end indirekte, fordeling af denne byrde mellem de vigtigste forretningsaktiviteter i elsektoren.

15 Den forelæggende ret har i denne forbindelse anført, at det spørgsmål, der rejses i det foreliggende tilfælde, er, om en sådan begrundelse opfylder kravene i henhold til artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72, hvorefter de offentlige serviceforpligtelser dels skal være klart definerede, gennemsigtige, ikke-diskriminerende og kontrollerbare, dels skal sikre elektricitetsvirksomheder i EU lige adgang til de nationale forbrugere.

16 Den forelæggende ret har understreget, at den nationale lovgiver er blevet foreholdt at have besluttet, at det blandt de aktører, der driver virksomhed i elnettets tre sektorer – produktion, distribution og markedsføring – kun er selskaber eller koncerner, som udøver disse tre aktiviteter samtidigt, og som udgør vertikalt integrerede koncerner, der afholder udgifterne til finansieringen af denne offentlige serviceforpligtelse, mens alle selskaber eller koncerner, hvis virksomhed er begrænset til én eller to af disse sektorer, er fritaget for denne byrde.

17 Den forelæggende ret har herved bemærket, at det fremgår af 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 (bekendtgørelse IET/350/2014 om fastsættelse af procentandelene for fordelingen af de beløb, der skal finansieres for så vidt angår den sociale rabat for 2014) af 7. marts 2014, som identificerede de omfattede enheder og fastsatte den procentvise fordeling af de beløb, der skal finansieres som led i ordningen for 2014, at kun fem koncerner eller selskaber blev tildelt betydelige koefficienter eller procentdele, som endvidere omfattede betydelige forskelle (Endesa SA (41,612696%), Iberdrola SA (38,474516%), Gas Natural SDG SA (14,185142%), Hidroeléctrica del Cantábrico (2,649114) og E.ON (2,368956%)). Det følger heraf, at disse fem selskaber i sig selv bidrager med 99,290424% af finansieringen af den sociale rabat, mens 23 andre selskaber er blevet tildelt stærkt nedsatte koefficienter, som alle er betydeligt mindre end 1%.

18 Den forelæggende ret ønsker endvidere oplyst, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning eventuelt tilsidesætter proportionalitetsprincippet, eftersom forpligtelsen til at finansiere den sociale rabat ikke er indført undtagelsesvist eller med en begrænset tidsmæssig rækkevidde, men på ubestemt tid og uden modydelse eller nogen kompenserende foranstaltning.

19 Under disse omstændigheder har Tribunal Supremo (øverste domstol) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) [I] overensstemmelse med Domstolens praksis – bl.a. ved dom af 20. april 2010 (sag C-265/08, Federutility) og af 7. september 2016 (sag C-121/15, ANODE) – [er] en national regulering som fastsat i artikel 45, stk. 4, i [lov nr. 24/2013], gennemført ved artikel 2 og 3 i [kongeligt lovdekret nr. 968/2014], i medfør af hvilken finansieringen af den [sociale rabat] er pålagt bestemte aktører i elforsyningen (moderselskaberne for koncerner eller, eventuelt, selskaber, som samtidig udfører produktions-, distributions- og markedsføringsvirksomhed for elektricitet) […] forenelig med de krav, der er fastsat i artikel 3, stk. 2, i direktiv [2009/72], når nogle af disse forpligtede parter kun har en meget beskeden vægt i sektoren som helhed, mens andre enheder eller koncerner, som ville være bedre i stand til at påtage sig disse omkostninger, enten som følge af deres nettoomsætning, deres relative markedsandel i nogle af virksomhedsområderne, eller fordi de udfører to af disse virksomheder samtidigt og på en integreret måde, er fritaget for nævnte omkostninger?

2) [E]r [det] foreneligt med proportionalitetsprincippet som fastlagt i artikel 3, stk. 2, i direktiv [2009/72], at en national regulering, som medfører en forpligtelse til finansiering af en social [rabat], ikke er fastlagt som en undtagelse eller med tidsbegrænset virkning, men på ubestemt tid, og uden en godtgørelses- eller kompensationsforanstaltning?«

Om Domstolens kompetence og spørgsmålet om, hvorvidt det forelagte spørgsmål kan antages til realitetsbehandling

20 Viesgo, Iberdrola og Endesa er i det væsentlige af den opfattelse, at Domstolen, henset til de omstændigheder, der har givet anledning til anmodningen om præjudiciel afgørelse, og de oplysninger, som den forelæggende ret har givet, enten bør erklære sig inkompetent eller afvise denne anmodning. De er navnlig af den opfattelse, at de grunde, der har ført den forelæggende ret til at fremsætte denne anmodning, ikke er omfattet af EU-retten, idet den forelæggende ret i

henhold til en national procedure og retspraksis har fundet sig forpligtet til at forelægge et præjudicielt spørgsmål, selv om den i den foreliggende sag ikke er i tvivl om fortolkningen, hvilket er til skade for EU-rettens forrang og effektivitet.

21 Den forelæggende ret har anført, at Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol) ophævede den dom, som den afsagde den 24. oktober 2016, idet den fandt, at den ikke i tilstrækkelig grad havde angivet grundene til, at den havde anvendt teorien om »acte éclairé«. Den forelæggende ret er imidlertid af den opfattelse, at den egentlige begrundelse for ophævelsen består i, at Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol) anvender et andet og strengere kontrolkriterium på de nationale retters afgørelser vedrørende fortolkningen og anvendelsen af EU-retten, når disse retter undlader at anvende en national lov med den begrundelse, at de finder, at den er i strid med EU-retten, end når de fastslår, at den nationale lovgivning er i overensstemmelse med EU-retten.

22 Uden at det er nødvendigt at undersøge, om praksis fra Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol), som den forelæggende ret har henvist til, er i overensstemmelse med EU-retten, skal det for det første fastslås, at anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører en EU-retlig regel, nemlig artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72, som Domstolen har kompetence til at fortolke.

23 Det følger for det andet af Domstolens faste praksis, at det udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retlige afgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen eller gyldigheden af en EU-retlig regel, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse. Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål, som er forelagt af de nationale retter, er relevante. Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, såfremt det fremgår, at den ønskede fortolkning savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af disse spørgsmål (dom af 16.7.2020, Facebook Ireland og Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis).

24 I det foreliggende tilfælde har de præjudicielle spørgsmål en klar forbindelse med genstanden for tvisten i hovedsagen, da den forelæggende ret med disse spørgsmål ønsker oplyst, hvorvidt de nationale bestemmelser, hvis lovlighed bestrides ved retten, er forenelige med de forpligtelser, som i henhold til artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72 pålægges medlemsstaterne i elektricitetssektoren. Dernæst fremgår det ikke, at den problemstilling, som den forelæggende ret har rejst, er hypotetisk. Den nævnte ret har endelig i anmodningen om præjudiciel afgørelse redegjort for tilstrækkelige faktiske og retlige oplysninger til, at Domstolen kan give en hensigtsmæssig besvarelse af disse spørgsmål.

25 Det skal i denne forbindelse tilføjes, at denne anmodning i modsætning til den sag, der gav anledning til dom af 16. december 1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302), som visse af parterne i hovedsagen har påberåbt sig, er objektivt nødvendig for afgørelsen af en tvist ved den forelæggende ret.

26 For det tredje bemærkes, at en national ret på ingen måde er udelukket fra at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål, hvor svaret ifølge en af de sagsøgte i hovedsagen ikke giver anledning til nogen rimelig tvivl. Selv hvis det antages, at dette er tilfældet, skal en anmodning om præjudiciel

afgørelse, der indeholder sådanne spørgsmål, ikke afvises (jf. i denne retning dom af 30.4.2020, Overgas Mzezhi og Balgarska gazova asotsiatsia, C-5/19, EU:C:2020:343, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

27 Det følger af ovenstående betragtninger, at Domstolen derfor har kompetence til at besvare anmodningen om præjudiciel afgørelse, og at denne kan antages til realitetsbehandling.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

28 Den forelæggende ret ønsker med det første spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at omkostningerne ved en offentlig serviceforpligtelse, der består i at levere elektricitet til nedsatte tariffer til visse sårbare forbrugere, udelukkende pålægges moderselskaberne for koncerner eller eventuelt selskaber, som udfører produktions-, distributions- og markedsføringsvirksomhed for elektricitet samtidigt.

29 I denne henseende skal det præciseres, at den i hovedsagen omhandlede foranstaltning består i en forpligtelse til at betale et finansielt bidrag, der gør det muligt at dække omkostningerne ved den sociale rabat, idet denne består i en reguleret nedsættelse af den regning for elektricitetsforbrug, som markedsføringsvirksomhederne er forpligtet til at anvende til fordel for visse forbrugere, der er kvalificeret som »sårbare«. Nedsættelsens størrelse svarer til forskellen mellem værdien af den frivillige pris, der er beregnet til forbrugere med lavt forbrug og en nedsat tarif benævnt »sidste udvejstarif«, der fastsættes af en offentlig myndighed.

30 Det skal i første række undersøges, om dette obligatoriske finansielle bidrag udgør en offentlig serviceforpligtelse som omhandlet i artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72 og således falder inden for denne bestemmelses anvendelsesområde.

31 For det første har Domstolen fastslået, at begrebet »offentlige serviceforpligtelser« som omhandlet i bestemmelsen svarer til offentlige interventionsforanstaltninger i elektricitetsmarkedets funktion, som med henblik på at forfølge en almindelig økonomisk interesse pålægger virksomheder i elektricitetssektoren at handle på dette marked på baggrund af kriterier, der er pålagt af de offentlige myndigheder. Disse virksomheders frihed til at handle på elektricitetsmarkedet er således begrænset i den forstand, at disse virksomheder, hvis de alene skulle tilgodese deres kommercielle interesser, ikke ville have leveret visse goder eller tjenesteydelser, eller ikke ville have leveret dem i samme omfang eller under samme vilkår (dom af 19.12.2019, Engie Cartagena, C-523/18, EU:C:2019:1129, præmis 45).

32 På baggrund af denne definition skal det fastslås, at den forpligtelse, der i det foreliggende tilfælde påhviler markedsføringsvirksomhederne, til at levere elektricitet til nedsatte tariffer til visse sårbare forbrugere, svarer til en offentlig serviceforpligtelse som omhandlet i artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72.

33 Disse virksomheder har nemlig dels en pligt til selv at handle for at nå det mål af almindelig økonomisk interesse om beskyttelse af sårbare forbrugere, der forfølges af den nationale lovgiver, som har indført den sociale rabatordning, og som afspejler et mål, der forfølges af EU-lovgiver, således som det fremgår af 45., 50. og 53. betragtning til direktiv 2009/72. Dels er disse

virksomheders frihed til at handle på elektricitetsmarkedet begrænset i den forstand, at virksomhederne, hvis de alene skulle tilgodese deres kommercielle interesser, ikke ville have leveret elektricitet til de pågældende forbrugere eller ikke ville have leveret den til samme pris.

34 For det andet fremgår det af artikel 45, stk. 4, første afsnit, i lov nr. 24/2013, at omkostningerne ved den sociale rabat dækkes af koncernernes moderselskaber eller, hvor det er relevant, af selskaber, der udøver virksomhed inden for produktion, distribution og markedsføring af elektricitet samtidigt.

35 I henhold til denne artikel 45, stk. 4, andet afsnit, beregnes procentandelen af det beløb, der skal finansieres, for hver koncern som forholdet mellem på den ene side summen af de årlige gennemsnit af antal leverancer forbundet med distributionsselskabernes distributionsnetværk og antallet af kunder hos de markedsføringsvirksomheder, som koncernen deltager i, og på den anden side summen af alle koncerners årlige gennemsnitlige værdier af forsyninger og kunder, som skal tages i betragtning i relation til virkningerne af denne distribution.

36 Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, afhænger procentandelen af det beløb, der skal finansieres, således dels af antallet af leverancer forbundet med de pågældende selskabers distributionsnetværk, dels af antallet af kunder, som disse selskaber udbyder markedsføringsvirksomheden til.

37 Det følger således af artikel 45, stk. 4, første og andet afsnit, i lov nr. 24/2013, at alle moderselskaberne i en koncern og alle de selskaber, der er omfattet af denne bestemmelse, og som skal finansiere den sociale rabat, udøver virksomhed inden for markedsføring af elektricitet, uanset om det sker direkte eller gennem et selskab, der tilhører en sådan selskabskoncern, og derfor er forpligtet til at anvende den nedsættelse af elprisen for sårbare kunder, der følger af den pågældende sociale rabat. Den ordning, der er fastsat af den spanske lovgiver, pålægger således en offentlig serviceforpligtelse, hvis omkostninger overvæltes på en del af de selskaber og koncerner, der skal levere en sådan service.

38 For det tredje fremgår det af artikel 45, stk. 4, femte afsnit, i lov nr. 24/2013, at de indskud, som hvert af disse selskaber skal betale, i henhold til den finansielle forpligtelse vedrørende den sociale rabat indbetales til en særlig deponeringskonto oprettet til dette formål af det forvaltningsorgan, der forvalter selskabet. Som den spanske regering har anført i sit svar på Domstolens skriftlige spørgsmål, har en sådan forpligtelse i denne henseende alene til formål at finansiere den sociale rabat.

39 Det følger således af disse elementer, at indtægterne fra disse bidrag udelukkende anvendes til finansiering af den sociale rabat. Omkostningerne ved denne sidstnævnte er afgørende for det beløb, der opkræves gennem dette finansielle bidrag hos de elektricitetsvirksomheder, der betaler dette bidrag. Det følger heraf, at undersøgelsen af, om den offentlige serviceforpligtelse, som den sociale rabat udgør, er i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 2009/72, ikke kan adskilles fra undersøgelsen af det finansielle bidrag, som udgør metoden til finansieringen (jf. analogt dom af 10.11.2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital mod Kommissionen, C-449/14 P, EU:C:2016:848, præmis 67 og 68).

40 Det følger heraf, at den offentlige serviceforpligtelse, der er pålagt ved den sociale rabat, består af to elementer, nemlig dels nedsættelsen af prisen på elektricitet, der leveres til visse sårbare forbrugere, dels det finansielle bidrag, der har til formål at dække omkostningerne ved denne prisnedsættelse, som er uløseligt forbundne.

41 Det skal følgelig lægges til grund, at det obligatoriske finansielle bidrag, der er omhandlet i hovedsagen, for så vidt som det udgør en integrerende del af den offentlige serviceforpligtelse vedrørende den sociale rabat, falder ind under anvendelsesområdet for artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72.

42 I anden række bemærkes, at medlemsstaterne under fuld iagttagelse af de relevante bestemmelser i EUF-traktaten, særligt artikel 106 TEUF, ud fra almindelig økonomisk interesse kan pålægge virksomheder i elektricitetssektoren offentlige serviceforpligtelser, som kan omfatte leveringernes sikkerhed, herunder forsyningssikkerhed, regelmæssighed, kvalitet og pris samt miljøbeskyttelse. Disse forpligtelser skal være klart definerede, og de skal være gennemsigtige, ikke-diskriminerende og kontrollerbare, og de skal sikre elektricitetsvirksomheder i EU lige adgang til de nationale forbrugere.

43 Det skal i denne forbindelse indledningsvis bemærkes, at eftersom artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72 og artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/73 i det væsentlige er identiske, og eftersom disse to direktiver, som Europa-Kommissionen har anført, har til hovedformål at harmonisere de retlige rammer for deres respektive regulerede økonomiske sektorer med henblik på at sikre et helt åbent og konkurrencebaseret indre marked, kan Domstolens praksis vedrørende sidstnævnte bestemmelse overføres på artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72.

44 På dette grundlag fremgår det af Domstolens faste praksis, at selv om et statsligt indgreb i fastsættelsen af elektricitetsprisen udgør en hindring for at etablere et konkurrencebaseret marked for naturgas, kan et sådant indgreb dog tillades inden for rammerne af direktiv 2009/72, såfremt tre betingelser er opfyldt. For det første, at det nævnte indgreb forfølger en almindelig økonomisk interesse, for det andet, at det overholder proportionalitetsprincippet, og for det tredje, at de forpligtelser til offentlig tjeneste, der er fastsat deri, er klart definerede, gennemsigtige, ikke-diskriminerende, kontrollerbare og sikrer elektricitetsvirksomhederne lige adgang til forbrugerne (jf. analogt dom af 7.9.2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, præmis 36, og af 30.4.2020, Overgas Mrezhi og Balgarska gazova asotsiatsia, C-5/19, EU:C:2020:343, præmis 56).

45 Hvad angår denne sidstnævnte betingelse, særligt kravet om, at de offentlige serviceforpligtelser ikke må være diskriminerende, som er den eneste omhandlede i forbindelse med det første rejste spørgsmål, gør artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72 det muligt at pålægge »virksomheder i elektricitetssektoren« generelt og ikke blot visse virksomheder offentlige serviceforpligtelser. I denne forbindelse kan et system til udpegning af virksomheder til at varetage forsyningspligten som udgangspunkt ikke på forhånd udelukke nogen virksomheder inden for elektricitetssektoren. Følgelig skal enhver form for eventuel forskelsbehandling være objektivt begrundet (jf. analogt dom af 7.9.2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, præmis 71, og af 30.4.2020, Overgas Mrezhi og Balgarska gazova asotsiatsia, C-5/19, EU:C:2020:343, præmis 80).

46 I det omfang den offentlige serviceforpligtelse vedrørende den sociale rabat pålægges alle elektricitetsvirksomheder, som markedsfører elektricitet på det spanske marked, hviler den økonomiske byrde ved denne forpligtelse, som har til formål at dække omkostningerne ved den nedsættelse af elektricitetsprisen, der er fastsat i den sociale rabatordning, ikke på alle disse elektricitetsvirksomheder, og det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om sondringen mellem de virksomheder, der skal bære denne byrde, og de virksomheder, der er fritaget herfor, er objektivt begrundet (jf. analogt dom af 30.4.2020, Overgas Mrezhi og Balgarska gazova asotsiatsia, C-5/19, EU:C:2020:343, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).

47 I denne henseende fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at den nationale lovgiver er af den opfattelse, at den omstændighed, at moderselskaberne i en koncern eller i givet fald de selskaber, der udøver virksomhed med produktion, distribution og markedsføring af elektricitet samtidigt, påtager sig denne omkostning, tillader en, om end indirekte, fordeling af denne byrde mellem de vigtigste forretningsaktiviteter i elsektoren og således mindsker de økonomiske konsekvenser af den offentlige serviceforpligtelse vedrørende den sociale rabat.

48 Henset til det formål, der forfølges med fordelingen af den pågældende byrde, er den forelæggende ret imidlertid af den opfattelse, at det i hovedsagen omhandlede finansielle bidrag er diskriminerende og således i strid med kravene i artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72.

49 Ifølge den forelæggende ret har visse af de selskaber, der er omfattet af dette bidrag, en meget beskeden specifik vægt i den spanske elektricitetssektor som helhed, mens andre selskaber eller koncerner, der kan være bedre stillet til at påtage sig bidraget, er fritaget for dette bidrag, enten på grund af deres omsætning eller på grund af deres relative betydning inden for en af aktivitetssektorerne, eller fordi de samtidig og på integreret vis udøver to former for virksomhed inden for produktion, distribution og markedsføring af elektricitet.

50 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det sondringskriterium, som den nationale lovgiver har valgt, ikke er objektivt begrundet, for så vidt som alle de virksomheder, der udøver mindst én af disse vigtigste aktiviteter, henset til det af lovgiver forfulgte mål, der består i at fordele omkostningerne ved den sociale rabat mellem de vigtigste forretningsaktiviteter, principielt skal bidrage til finansieringen af en sådan udgift.

51 Navnlig, og henset til et sådant mål, fremgår forskellen mellem de selskaber, der udøver alle tre former for virksomhed med produktion, distribution og markedsføring af elektricitet, og selskaber, der kun udøver sidstnævnte aktivitet og en af de to andre former for virksomhed med hensyn til deres respektive evne til at påtage sig de økonomiske omkostninger, som den sociale rabat medfører, ikke klart. I denne forbindelse har den forelæggende ret anført, at en repræsentant for Administración del Estado (den spanske statsforvaltning, Spanien) inden for rammerne af hovedsagen har anerkendt, at integrationen af aktiviteterne med produktion og markedsføring af elektricitet ligeledes fremmer synergier og stordriftsfordele.

52 Under disse omstændigheder gælder det, at selv om ordningen for finansiering af den sociale rabat betyder, at mere end 99% af omkostningerne ved denne sidstnævnte skal bæres af de fem største operatører på det spanske elektricitetsmarked, således som den spanske regering har anført, forholder det sig således, at det kriterium, som den nationale lovgiver har valgt med henblik på at sondre mellem de selskaber, der i større eller mindre grad skal afholde denne omkostning, og dem, der er fuldstændigt fritaget, fører til en forskelsbehandling, som ikke er objektivt begrundet, mellem de forskellige selskaber, der opererer på dette marked.

53 På baggrund af ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at omkostningerne ved en offentlig serviceforpligtelse, der består i at levere elektricitet til nedsatte tariffer til visse sårbare forbrugere, udelukkende pålægges moderselskaberne for koncerner eller eventuelt selskaber, som udfører produktions-, distributions- og markedsføringsvirksomhed for elektricitet samtidigt, eftersom dette kriterium, der er valgt af den nationale lovgiver med henblik på at sondre mellem de selskaber, der skal afholde disse omkostninger, og dem, der er helt fritaget derfor, fører til en forskelsbehandling, der ikke er objektivt begrundet, af de forskellige selskaber, der opererer på dette marked.

Det andet spørgsmål

54 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at ordningen for finansiering af en offentlig serviceforpligtelse, der består i at levere elektricitet til nedsatte tariffer til visse sårbare forbrugere, fastlægges på ubestemt tid og uden en kompensationsforanstaltning.

55 Det skal for det første afgøres, om den manglende tidsmæssige begrænsning af finansieringsordningen for en sådan offentlig forpligtelse tilsidesætter proportionalitetsprincippet. Som nævnt i denne doms præmis 44 er overholdelsen af dette princip en af de betingelser, der gør det muligt at anerkende et statsligt indgreb i fastsættelsen af elektricitetsprisen inden for rammerne af direktiv 2009/72. Domstolen har fastslået, at dette indgreb kun må være til skade for den frie fastsættelse af priser, for så vidt som det er nødvendigt for at gennemføre det mål af almindelig økonomisk interesse, som forfølges, og følgelig kun i en tidsbegrænset periode. Dette indebærer en periodisk revurdering af nødvendigheden af det pågældende indgreb (jf. analogt dom af 20.4.2010, Federutility m.fl., C-265/08, EU:C:2010:205, præmis 33 og 35).

56 Det tilkommer i denne henseende de nationale domstole at undersøge om og i hvilket omfang forvaltningen er underlagt en forpligtelse i den gældende nationale ret til periodisk og tilstrækkelig hyppig revurdering af nødvendigheden af og fremgangsmåderne for dens indgriben i elektricitetsprisen i forhold til udviklingen i elektricitetssektoren (jf. analogt dom af 30.4.2020, Overgas Mrezhi og Balgarska gazova asotsiatsia, C-5/19, EU:C:2020:343, præmis 71).

57 Denne forpligtelse til periodisk revurdering vedrører imidlertid kun nødvendigheden af en indgriben i elpriserne samt de nærmere bestemmelser for en sådan indgriben. Den vedrører derimod ikke ordningen for finansiering af denne interventionsforanstaltning vedrørende priserne, dvs. i det foreliggende tilfælde den sociale rabat. Denne finansieringsordning udgør ganske vist et forhold, der er uadskilleligt forbundet med foranstaltningen om indgriben i priserne, men påvirker ikke elektricitetspriserne selvstændigt. Det er desuden foranstaltningen om intervention i priserne og ikke den nævnte finansieringsordning, der har til formål at nå det mål af almen økonomisk interesse, i forhold til hvilket overholdelsen af proportionalitetsprincippet skal efterprøves i forhold til udviklingen i elektricitetssektoren.

58 Selv om det følgelig fremgår af besvarelsen af det første spørgsmål, at finansieringsordningen vedrørende en offentlig serviceforpligtelse, der består i en forpligtelse til levering af elektricitet til nedsatte priser, skal overholde princippet om forbud mod forskelsbehandling i artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72, kan kravet om overholdelse af proportionalitetsprincippet, der følger af Domstolens praksis vedrørende denne bestemmelse, derimod ikke fortolkes således, at medlemsstaterne er forpligtet til regelmæssigt og hyppigt at foretage en revurdering af en sådan finansieringsordning.

59 Hvad for det andet angår den manglende mulighed for kompensation skal det dels konstateres, at artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72 ikke indeholder nogen bestemmelse om en eventuel pligt til kompensation, når medlemsstater pålægger virksomheder i elektricitetssektoren offentlige serviceforpligtelser i henhold til denne bestemmelse. Dels bestemmer artikel 3, stk. 6, i direktiv 2009/72, at såfremt der ydes økonomisk kompensation, andre former for kompensation eller enerettigheder fra en medlemsstat til opfyldelse af forpligtelserne i stk. 2 og 3, skal dette ske på en ikke-diskriminerende og gennemsigtig måde.

60 Det følger således af artikel 3, stk. 2 og 6, i direktiv 2009/72, at medlemsstaterne ikke har pligt til at indrømme en økonomisk kompensation, når de beslutter at pålægge offentlige serviceforpligtelser i henhold til denne artikel 3, stk. 2. Det samme gælder nødvendigvis for så vidt angår ordningen for finansiering af disse forpligtelser, der, som det fremgår af undersøgelsen af det første spørgsmål, er en del af disse. Følgelig er en manglende mulighed for kompensation inden for rammerne af en ordning for finansiering af offentlig serviceforpligtelse ikke i sig selv i strid med denne sidstnævnte bestemmelse.

61 Det følger af ovenstående betragtninger, at artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for, at en ordning for finansiering af en offentlig serviceforpligtelse, der består i at levere elektricitet til nedsatte tariffer til visse sårbare forbrugere, fastlægges på ubestemt tid og uden en kompensationsforanstaltning.

Sagsomkostninger

62 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

1) **Artikel 3, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/72 af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 2003/54/EF skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at omkostningerne ved en offentlig serviceforpligtelse, der består i at levere elektricitet til nedsatte tariffer til visse sårbare forbrugere, udelukkende pålægges moderselskaberne for koncerner eller eventuelt selskaber, som udfører produktions-, distributions- og markedsføringsvirksomhed for elektricitet samtidigt, eftersom dette kriterium, der er valgt af den nationale lovgiver med henblik på at sondre mellem de selskaber, der skal afholde disse omkostninger, og dem, der er helt fritaget derfor, fører til en forskelsbehandling, der ikke er objektivt begrundet, af de forskellige selskaber, der opererer på dette marked.**

2) **Artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for, at en ordning for finansiering af en offentlig serviceforpligtelse, der består i at levere elektricitet til nedsatte tariffer til visse sårbare forbrugere, fastlægges på ubestemt tid og uden en kompensationsforanstaltning.**

Underskrifter