Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

14. listopada 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička pravila za unutarnje tržište električne energije – Direktiva 2009/72/EZ – Članak 3. stavci 2. i 6. – Nametanje obveza javne usluge – Financiranje socijalne tarife radi zaštite ugroženih potrošača – Obveze transparentnosti i nediskriminacije”

U predmetu C-683/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunal Supremo (Vrhovni sud, Španjolska), odlukom od 9. srpnja 2019., koju je Sud zaprimio 16. rujna 2019., u postupku

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

protiv

Administración General del Estado,

Iberdrola SA,

Naturgy Energy Group SA, prije Gas Natural SDG SA,

EDP España SAU, prije 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 postupka: španjolski

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,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: E. Regan, predsjednik vijeća, C. Lycourgos (izvjestitelj), predsjednik četvrtog vijeća, i M. Ilešič, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

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

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

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

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

– za Endesa SA, A. J. Sánchez Rodríguez i 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 i Electra del Maestrazgo SA, I. Bartol Mir, *abogada*,

– za španjolsku vladu, M. J. Ruiz Sánchez i S. Centeno Huerta, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, O. Beynet i M. Jáuregui Gómez, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 15. travnja 2021.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 3. stavka 2. Direktive 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EZ (SL 2009., L 211, str. 55.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 14., str. 29.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Viesgo Infraestructuras Energéticas SL (u daljnjem tekstu: Viesgo), prije E.ON España SLU (u daljnjem tekstu: E.ON), s jedne strane, i Administracióna General del Estado (Opća državna uprava, Španjolska) i španjolskih društava koja posluju u elektroenergetskom sektoru, s druge strane, u vezi sa zakonitošću sustava financiranja obveze javne usluge koja se odnosi na sniženje cijene električne energije na koje određeni ugroženi potrošači imaju pravo.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 U skladu s uvodnim izjavama 7., 45., 50. i 53. Direktive 2009/72:

„(7) Komunikacija Komisije od 10. siječnja 2007. naslovljena ‚Energetska politika za Europu' naglasila je važnost dovršenja unutarnjeg tržišta električne energije i stvaranja ravnopravnih tržišnih pravila za sva elektroenergetska poduzeća s poslovnim nastanom u [Uniji]. Komunikacije Komisije od 10. siječnja 2007. naslovljene ‚Izgledi za unutarnje tržište plina i električne energije' i ‚Istraživanje europskih sektora plina i električne energije na temelju članka 17. Uredbe (EZ) br. 1/2003 (konačno izvješće)' pokazale su da postojeća pravila i mjere ne osiguravaju okvir dostatan za postizanje cilja, a taj je unutarnje tržište koje dobro funkcionira.

[…]

(45) […] Države članice trebale bi poduzeti potrebne mjere za zaštitu ugroženih kupaca u kontekstu unutarnjeg tržišta električne energije. Takve se mjere mogu razlikovati ovisno o posebnim okolnostima u predmetnim državama članicama i mogu uključivati specifične mjere koje se odnose na plaćanje računa za električnu energiju, ili općenitije mjere poduzete u sustavu socijalne sigurnosti. […]

(50) Zahtjevi javne usluge, uključujući u pogledu univerzalnih usluga, i zajednički minimalni standardi koji iz njih slijede trebaju se dalje jačati kako bi se osiguralo da svi potrošači, posebno oni ugroženi, mogu imati koristi od tržišnog natjecanja i poštenih cijena. Zahtjevi javne usluge trebali bi se definirati na državnoj razini, vodeći računa o nacionalnim okolnostima; međutim, države članice trebale bi poštovati pravo [Unije]. Građani Unije i, u slučajevima u kojima to države članice smatraju odgovarajućim, mala poduzeća trebali bi imati mogućnost uživanja obveza javne usluge, posebno što se tiče sigurnosti opskrbe i razumnih cijena. […]

[…]

(53) Energetsko siromaštvo rastući je problem u [Uniji]. Države članice koje su pogođene i koje to još nisu učinile, trebale bi stoga izraditi nacionalne akcijske planove ili druge odgovarajuće okvire za sprečavanje energetskog siromaštva, s ciljem smanjivanja broja ljudi pogođenih tom situacijom. U svakom slučaju, države članice trebale bi osigurati potrebnu opskrbu električnom energijom za ugrožene kupce. Pri tome bi se mogao koristiti integrirani pristup, primjerice u okviru socijalne politike, a mjere bi mogle uključivati socijalne politike ili poboljšanja energetske učinkovitosti stambenih objekata. U najmanju ruku, ova bi Direktiva trebala dopustiti nacionalne politike u korist ugroženih kupaca.”

4 Člankom 2. te direktive, naslovljenim „Definicije”, predviđalo se:

„Za potrebe ove Direktive, primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

21. ‚vertikalno integrirano poduzeće’ znači elektroenergetsko poduzeće ili grupu elektroenergetskih poduzeća u kojima ista osoba ili iste osobe imaju pravo, izravno ili neizravno, provoditi kontrolu, i u kojima poduzeće ili grupa poduzeća obavlja najmanje jednu od funkcija prijenosa ili distribucije i najmanje jednu funkciju proizvodnje ili opskrbe električnom energijom;

[…]”

5 Člankom 3. stavcima 2., 6. i 7. navedene direktive propisivalo se:

„2. U potpunosti uzimajući u obzir odgovarajuće odredbe [UFEU-a], a posebno njegov članak [106.], države članice mogu poduzećima koja djeluju u elektroenergetskom sektoru, u općem ekonomskom interesu, nametnuti obveze javne usluge koje se mogu odnositi na sigurnost, uključujući sigurnost opskrbe, redovitost, kvalitetu i cijenu isporuka te zaštitu okoliša, uključujući energetsku učinkovitost, energiju iz obnovljivih izvora i zaštitu klime. Takve obveze moraju biti jasno definirane, transparentne, nediskriminacijske i provjerljive te moraju elektroenergetskim poduzećima [Europske unije] jamčiti jednakost pristupa nacionalnim kupcima. […]

[…]

6. U slučajevima u kojima je predviđena financijska naknada, drugi oblici naknada i ekskluzivna prava koja država članica dodjeljuje za ispunjenje obveza predviđenih u stavcima 2. i 3., to se čini na nediskriminacijski i transparentan način.

7. Države članice poduzimaju odgovarajuće mjere za zaštitu krajnjih kupaca i posebno osiguravaju postojanje prikladnih mjera zaštite radi zaštite ugroženih kupaca. U tom kontekstu svaka država članica definira pojam ugroženih kupaca, koji se može odnositi na energetsko siromaštvo i, među ostalim, na zabranu prekida opskrbe plinom takvih kupaca u kritičnim trenucima. Države članice osiguravaju primjenu prava i obveza povezanih s ugroženim kupcima. […]”

Španjolsko pravo

6 Članak 45. Leya 24/2013 del Sector Eléctrico (Zakon 24/2013 o elektroenergetskom sektoru) od 26. prosinca 2013., u verziji primjenjivoj na glavni postupak (u daljnjem tekstu: Zakon 24/2013), naslovljen „Ugroženi potrošači”, propisivao je:

„1. Ugroženim potrošačima smatraju se potrošači električne energije koji imaju određeni socijalni položaj, potrošačke karakteristike i kupovnu moć. U svakom slučaju, mjera je ograničena na fizičke osobe u njihovu uobičajenom boravištu.

Vlada uredbom utvrđuje definiciju ugroženih potrošača i zahtjeve koje oni moraju ispunjavati kao i mjere koje treba donijeti za tu skupinu.

2. Socijalna tarifa primjenjuje se na ugrožene potrošače koji imaju određeni socijalni položaj, potrošačke karakteristike i kupovnu moć u smislu Kraljevske uredbe Vijeća ministara. U tu svrhu utvrđuje se prag koji se odnosi na pokazatelj dohotka po nositelju kućanstva. U svakom slučaju, mjera je ograničena na fizičke osobe u njihovu uobičajenom boravištu.

3. Socijalna tarifa obuhvaća razliku između vrijednosti dobrovoljne cijene namijenjene malim potrošačima i osnovne vrijednosti, koja se naziva ‚regulirana tarifa’, te je relevantni referentni opskrbljivač obračunava na računima potrošača koji imaju pravo na nju.

Ministro de Industria, de Energía y de Turismo [(ministar industrije, energetike i turizma)], nakon odobrenja Comisióna Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos [(Delegirana komisija vlade za gospodarska pitanja)], određuje reguliranu tarifu.

4. Socijalna tarifa smatra se obvezom javne usluge u smislu Direktive [2009/72], a njezin trošak plaćaju društva majke grupa društava ili, ovisno o slučaju, društva koja istodobno obavljaju djelatnosti proizvodnje, distribucije i prodaje električne energije.

Postotak za raspodjelu iznosa koje treba financirati izračunava se za svaku grupu društava kao omjer između, s jedne strane, iznosa koji je zbroj godišnjeg prosjeka broja isporuka putem priključaka na distribucijske mreže distributera i broja klijenata prodavatelja u kojima grupa ima udio te, s druge strane, iznosa koji je zbroj svih godišnjih prosječnih vrijednosti isporuka i broja klijenata svih grupa poduzetnika koje treba uzeti u obzir u svrhu ove raspodjele.

Taj postotak za raspodjelu izračunava jednom godišnje Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [(Nacionalna komisija za tržišta i tržišno natjecanje)] u skladu s postupkom i uvjetima utvrđenima u uredbi. U tu svrhu ta ista komisija na svojoj internetskoj stranici

objavljuje, u studenome svake godine, podatke o prethodnoj pomičnoj godini koji se odnose na godišnji prosjek broja isporuka putem priključaka na distribucijske mreže distributera i broja klijenata prodavatelja, kao i popis grupa društava ili, prema potrebi, društava koja zadovoljavaju kriterij iz prvog podstavka ovog stavka.

Navedena komisija podnosi prije 1. prosinca svake godine prijedlog za određivanje postotaka financiranja koji se odnose na svako pojedino društvo majku, što mora odobriti ministar industrije, energetike i turizma uredbom objavljenom u „*Boletín Oficial del Estado*”.

U svakom slučaju, doprinosi koje svako od tih društava mora dati uplaćuju se na poseban depozitni račun koji u tu svrhu otvara upravno tijelo odgovorno za njegovo vođenje.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

7 E.ON, čiji je pravni sljednik Viesgo, podnio je 18. prosinca 2014. Tribunalu Supremo (Vrhovni sud, Španjolska) upravnu tužbu za poništenje Real Decreta 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 (Kraljevska uredba sa zakonskom snagom 968/2014 o razvoju metodologije za određivanje postotaka raspodjele iznosa za financiranje socijalne tarife) od 21. studenoga 2014. (u daljnjem tekstu: Kraljevska uredba sa zakonskom snagom 968/2014).

8 E.ON je tvrdio da sustav financiranja socijalne tarife, predviđen člankom 45. stavkom 4. Zakona 24/2013, a proveden člancima 2. i 3. Kraljevske uredbe sa zakonskom snagom 968/2014, nije u skladu s Direktivom 2009/72.

9 Tribunal Supremo (Vrhovni sud) presudom od 24. listopada 2016. prihvatio je tužbu društva E.ON i presudio da je taj sustav financiranja neprimjenjiv jer nije u skladu s člankom 3. stavkom 2. Direktive 2009/72. Taj sud iznosi da je svoju odluku utemeljio na presudama Suda od 20. travnja 2010., Federutility i dr. (C-265/08, EU:C:2010:205) i od 7. rujna 2016., ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637). Konkretno, smatrao je da se obrazloženje iz potonje presude, koja se odnosi na nacionalne propise o cijenama plina, u potpunosti može prenijeti na elektroenergetski sektor, s obzirom na to da su članak 3. stavak 2. Direktive 2009/73/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 2003/55/EZ (SL 2009., L 211, str. 94.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 5., str. 39.) i članak 3. stavak 2. Direktive 2009/72 usporedivi. Stoga je, na temelju doktrine „acte éclairé”, odlučio da Sudu neće uputiti zahtjev za prethodnu odluku.

10 Opća državna uprava podnijela je protiv te presude tužbu Tribunalu Constitucional (Ustavni sud, Španjolska) radi zaštite temeljnih prava i sloboda (*recurso de amparo*).

11 Taj sud je 26. ožujka 2019. prihvatio tužbu. Stoga je ukinuo navedenu presudu, presudivši da je Tribunal Supremo (Vrhovni sud) povrijedio pravo na suđenje uz sva predviđena jamstva iz članka 24. stavka 2. španjolskog Ustava time što nije primijenio nacionalni propis zato što nije bio u skladu s člankom 3. stavkom 2. Direktive 2009/72 a da prethodno nije uputio Sudu zahtjev za prethodnu odluku. Također je naložio nastavak sudskog postupka od faze koja prethodi objavi presude, kako bi Tribunal Supremo (Vrhovni sud) ponovno odlučio. Iz odluke kojom je upućeno

prethodno pitanje proizlazi da je Tribunal Constitucional (Ustavni sud) smatrao da u ovom slučaju nisu bili ispunjeni uvjeti za primjenu doktrine „acte éclairé” i da stoga Tribunal Supremo (Vrhovni sud) nije bio oslobođen obveze upućivanja prethodnog pitanja.

12 Izvršavajući tu presudu Tribunal Supremo (Vrhovni sud) odlučio je Sudu uputiti ovaj zahtjev za prethodnu odluku u kojem su navedeni razlozi zbog kojih je odlučio da španjolski propis nije u skladu s Direktivom 2009/72.

13 Tribunal Supremo (Vrhovni sud) ističe da je socijalna tarifa, predviđena člankom 45. Zakona 24/2013, osmišljena kao davanje koje ima izraženu socijalnu narav i narav obveze javne usluge, čija je svrha zaštita određenih potrošača električne energije koji imaju pravo na reguliranu tarifu i koji imaju određeni socijalni položaj, potrošačke karakteristike i kupovnu moć, s gledišta troška električne energije u njihovu uobičajenom boravištu.

14 Taj sud navodi da iz obrazloženja Real Decreto-leya 9/2013, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico (Kraljevska uredba sa zakonskom snagom 9/2013 o uvođenju hitnih mjera za osiguravanje financijske stabilnosti elektroenergetskog sustava) od 12. srpnja 2013., kojemu je prethodio Zakon 24/2013, proizlazi da je cilj sustava financiranja socijalne tarife, predviđenog člankom 45. stavkom 4. tog zakona, doprinijeti nužnom i hitnom smanjenju troškova sustava tako da se, kao obveza javne usluge, odredi da troškove socijalne tarife financiraju društva majke društava ili grupa društava koja obavljaju djelatnosti proizvodnje, distribucije i prodaje električne energije te koja su vertikalno integrirana. Nacionalni zakonodavac smatra da nametanje takve obveze tim društvima majkama omogućava, makar neizravno, da se teret financiranja raspodijeli između glavnih komercijalnih djelatnosti u elektroenergetskom sektoru.

15 Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu ističe da se u ovom slučaju postavlja pitanje ispunjavaju li takva opravdanja zahtjeve predviđene u članku 3. stavku 2. Direktive 2009/72, prema kojima obveze javne usluge moraju, s jedne strane, biti jasno definirane, transparentne, nediskriminacijske i provjerljive i, s druge strane, moraju elektroenergetskim poduzećima Unije jamčiti jednakost pristupa nacionalnim kupcima.

16 Ističe da se nacionalnom zakonodavcu zamjera to da je odlučio da među subjektima koji djeluju u trima sektorima elektroenergetske mreže – proizvodnji, distribuciji i maloprodaji – samo društva ili grupe društava koja istodobno obavljaju te tri djelatnosti i koja čine vertikalno integrirane grupe snose trošak financiranja te obveze javne usluge, dok su od tog tereta izuzeta sva društva ili grupe društava čija je djelatnost ograničena samo na jedan ili čak dva od tih sektora.

17 Sud koji je uputio zahtjev smatra da iz Ordena IET/350/2014, por la que se fijan los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social correspondientes a 2014 (Odluka IET/350/2014 kojom se određuju postoci raspodjele iznosa za financiranje socijalne tarife za 2014.) od 7. ožujka 2014., u kojem su određeni subjekti na koje se obveza odnosi i postotci raspodjele iznosa koje treba financirati na osnovi socijalne tarife za 2014., proizlazi da su značajni koeficijenti ili postotci dodijeljeni samo pet grupa društava ili društava, koja su usto poprilično različita (Endesa SA (41,612696 %), Iberdrola SA (38,474516 %), Gas Natural SDG SA (14,185142 %), Hidroeléctrica del Cantábrico (2,649114) i E.ON (2,368956 %)). Iz toga proizlazi da tih pet društava sama doprinose u iznosu od 99,290424 % financiranju socijalne tarife, dok su znatno smanjeni koeficijenti, svi osjetno niži od 1 %, dodijeljeni 23 preostalim društvima određenima navedenom odlukom.

18 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev pita se o eventualnoj povredi načela proporcionalnosti nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku, s obzirom na to da obveza financiranja socijalne tarife nije uvedena u iznimnim slučajevima ili u ograničenom razdoblju, nego na neodređeno vrijeme i bez protučinidbe ili ikakve kompenzacijske mjere.

19 U tim je okolnostima Tribunal Supremo (Vrhovni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li, u skladu sa sudskom praksom koju je Sud utvrdio, među ostalim, u svojim presudama od 20. travnja 2010., Federutility i dr. (C-265/08, EU:C:2010:205) i od 7. rujna 2016., ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637) nacionalna odredba poput one utvrđene u članku 45. stavku 4. [Zakona 24/2013], koja je kasnije provedena člancima 2. i 3. [Kraljevske uredbe sa zakonskom snagom 968/2014], a koja prebacuje financiranje socijalne tarife na određene subjekte u elektroenergetskom sustavu (društva majke grupa društava ili, ovisno o slučaju, društva koja istodobno obavljaju djelatnosti proizvodnje, distribucije i prodaje električne energije) usklađena sa zahtjevima utvrđenima u članku 3. stavku 2. Direktive [2009/72], pri čemu su neki od tih obvezanih subjekata od vrlo male važnosti za cjelokupni sektor, dok su od navedenog tereta oslobođena druga društva ili grupe društava koje su možda u boljem položaju za snošenje tog troška zbog svojih prihoda, važnosti koju imaju u nekom od sektora djelatnosti ili zato što istodobno i cjelovito obavljaju dvije od tih djelatnosti?

2. Je li sa zahtjevom proporcionalnosti utvrđenim u članku 3. stavku 2. Direktive [2009/72] usklađena nacionalna odredba iz koje proizlazi da obveza financiranja socijalne tarife nije utvrđena iznimno niti u ograničenom razdoblju, nego na neodređeno vrijeme, bez protučinidbe ili neke druge kompenzacijske mjere?”

Nadležnost Suda i dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

20 Društva Viesgo, Iberdrola i Endesa u biti smatraju da se Sud, s obzirom na okolnosti koje su dovele do zahtjeva za prethodnu odluku i na navode suda koji je uputio zahtjev, treba proglasiti nenadležnim ili treba smatrati da je taj zahtjev nedopušten. Ona osobito smatraju da razlozi koji su naveli sud koji je uputio zahtjev da ga podnese nisu obuhvaćeni pravom Unije, s obzirom na to da je taj sud smatrao da je na temelju nacionalnog postupka i nacionalne sudske prakse dužan postaviti prethodno pitanje iako u ovom slučaju nema dvojbi o tumačenju, što bi ugrozilo nadređenost i djelotvornost prava Unije.

21 Sud koji je uputio zahtjev navodi da je Tribunal Constitucional (Ustavni sud) ukinuo presudu koju je donio 24. listopada 2016. smatrajući da nije dovoljno obrazložio zašto je primijenio doktrinu „acte éclairé”. Međutim, on smatra da se stvarni razlog za to ukidanje nalazi u činjenici da Tribunal Constitucional (Ustavni sud) na odluke nacionalnih sudova primjenjuje različit i stroži kriterij nadzora u području tumačenja i primjene prava Unije kada ti sudovi ne primijene nacionalni zakon zbog toga što ga smatraju protivnim pravu Unije, nego kada odluče da je nacionalni propis u skladu s tim pravom.

22 Bez potrebe prethodnog ispitivanja usklađenosti sudske prakse Tribunala Constitucional (Ustavni sud) koju navodi sud koji je uputio zahtjev s pravom Unije, valja utvrditi, kao prvo, da se zahtjev za prethodnu odluku odnosi na pravilo prava Unije, odnosno na članak 3. stavak 2. Direktive 2009/72, za čije je tumačenje Sud nadležan.

23 Kao drugo, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda isključivo je na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Posljedično, s obzirom na to da se postavljena pitanja odnose na tumačenje ili valjanost pravnog pravila Unije, Sud je u načelu dužan odlučiti. Iz navedenog proizlazi da pitanja koja postave nacionalni sudovi uživaju pretpostavku relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o prethodnom pitanju koje je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (presuda od 16. srpnja 2020., Facebook Ireland i Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, t. 73. i navedena sudska praksa).

24 Prije svega u ovom su slučaju prethodna pitanja očito povezana s predmetom spora u glavnom postupku jer sud koji je uputio zahtjev njima želi utvrditi jesu li nacionalne odredbe čija se zakonitost pred njim osporava u skladu s obvezama koje članak 3. stavak 2. Direktive 2009/72 nameće državama članicama u elektroenergetskom sektoru. Nadalje, problem nije hipotetske naravi. Konačno, taj je sud u zahtjevu za prethodnu odluku iznio dovoljno činjeničnih i pravnih elemenata kako bi Sud mogao dati koristan odgovor na ta pitanja.

25 U tom pogledu valja dodati da, za razliku od predmeta u kojem je donesena presuda od 16. prosinca 1981., Foglia (244/80, EU:C:1981:302), na koju se pozivaju neke od stranaka u glavnom postupku, taj zahtjev odgovara objektivnoj potrebi rješavanja spora pred sudom koji je uputio zahtjev.

26 Kao treće, valja podsjetiti na to da nacionalnom sudu ni na koji način nije zabranjeno postaviti Sudu prethodna pitanja čiji odgovor, prema mišljenju jedne od stranaka u glavnom postupku, ne ostavlja prostora za opravdanu sumnju. Stoga, čak i pod pretpostavkom da je to slučaj, zahtjev za prethodnu odluku koji sadržava takva pitanja ipak ne postaje nedopušten (vidjeti u tom smislu presudu od 30. travnja 2020., Overgas Mrezhi i Balgarska gazova asotsiatsia, C-5/19, EU:C:2020:343, t. 45. i navedenu sudsku praksu).

27 Slijedom toga, iz prethodnih razmatranja proizlazi da je Sud nadležan odgovoriti na zahtjev za prethodnu odluku i da je on dopušten.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

28 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 3. stavak 2. Direktive 2009/72 tumačiti na način da mu se protivi to da se trošak obveze javne usluge, koja se sastoji od isporuke električne energije po sniženoj tarifi određenim ugroženim potrošačima, stavi isključivo na teret društava majki grupa društava ili, ovisno o slučaju, društava koja istodobno obavljaju djelatnosti proizvodnje, distribucije i prodaje električne energije.

29 U tom pogledu valja pojasniti da se mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku sastoji od obveze plaćanja financijskog doprinosa kojim se pokriva trošak socijalne tarife, koja se sastoji od reguliranog sniženja računa za potrošnju električne energije koje su poduzetnici koji se bave

trgovinom dužni primjenjivati u korist određenih potrošača koji se smatraju „ugroženima”. Iznos tog sniženja odgovara razlici između dobrovoljne cijene električne energije za male potrošače i snižene tarife, nazvane „regulirana tarifa”, koju je utvrdilo javno tijelo.

30 Kao prvo, valja ispitati čini li taj obvezni financijski doprinos obvezu javne usluge u smislu članka 3. stavka 2. Direktive 2009/72 i ulazi li stoga u područje primjene te odredbe.

31 Kao prvo, Sud je presudio da pojam „obveze javne usluge” u smislu te odredbe odgovara mjerama javne intervencije u funkcioniranje tržišta električne energije, kojima se poduzećima iz elektroenergetskog sektora, u svrhu ostvarivanja općeg ekonomskog interesa, nameće djelovanje na navedenom tržištu na temelju kriterija koje propisuju javna tijela. Sloboda tih poduzeća da djeluju na navedenom tržištu je stoga ograničena u smislu da, imajući u vidu samo njihov komercijalni interes, ona ne bi isporučila određena dobra ili pružila određene usluge ili ih ne bi isporučila odnosno pružila u istoj mjeri ili pod istim uvjetima (presuda od 19. prosinca 2019., Engie Cartagena, C-523/18, EU:C:2019:1129, t. 45.).

32 S obzirom na tu definiciju, valja utvrditi da obveza koju u ovom slučaju imaju poduzetnici koji se bave trgovinom da određenim ugroženim potrošačima isporučuju električnu energiju po sniženoj tarifi odgovara obvezi javne usluge u smislu članka 3. stavka 2. Direktive 2009/72.

33 Naime, s jedne strane, ti poduzetnici imaju obvezu da sami djeluju kako bi postigli cilj općeg ekonomskog interesa zaštite ugroženih potrošača koji se nastoji postići nacionalnim zakonodavstvom kojim se nameće socijalna tarifa i koji odražava cilj koji se nastoji postići zakonodavstvom Unije, kako to proizlazi iz uvodnih izjava 45., 50. i 53. Direktive 2009/72. S druge strane, sloboda poduzetnika da djeluju na tržištu električne energije ograničena je jer, imajući u vidu samo svoj komercijalni interes, ne bi isporučili električnu energiju potrošačima o kojima je riječ ili ju ne bi isporučili po istoj cijeni.

34 Kao drugo, iz članka 45. stavka 4. prvog podstavka Zakona 24/2013 proizlazi da trošak socijalne tarife plaćaju društva majke grupa društava ili, ovisno o slučaju, društva koja istodobno obavljaju djelatnosti proizvodnje, distribucije i prodaje električne energije.

35 U skladu s člankom 45. stavkom 4. drugim podstavkom postotak za raspodjelu iznosa koje treba financirati izračunava se za svaku grupu društava kao omjer između, s jedne strane, iznosa koji je zbroj godišnjeg prosjeka broja isporuka putem priključaka na distribucijske mreže distributera i broja klijenata prodavatelja u kojima grupa ima udio te, s druge strane, iznosa koji je zbroj svih godišnjih prosječnih vrijednosti isporuka i broja klijenata svih grupa poduzetnika koje treba uzeti u obzir u svrhu ove raspodjele.

36 Kao što to proizlazi iz odluke kojom je upućeno prethodno pitanje, postotak za raspodjelu iznosa koje treba financirati stoga istodobno ovisi o broju isporuka spojenih na distribucijske sustave dotičnih društava i broju kupaca kojima ta društva prodaju električnu energiju.

37 Tako iz članka 45. stavka 4. prvog i drugog podstavka Zakona 24/2013 proizlazi da sva društva majke grupe društava i sva društva iz te odredbe, na kojima je teret financiranja socijalne tarife, obavljaju djelatnost prodaje električne energije izravno ili posredstvom društva koje pripada takvoj grupi društava te su stoga dužna primijeniti sniženje cijene električne energije na ugrožene potrošače koje proizlazi iz navedene socijalne tarife. Dakle, sustav koji je tako predviđen španjolskim zakonodavstvom nameće obvezu javne usluge čiji se trošak prebacuje na dio društava i grupa društava odgovornih za pružanje takve usluge.

38 Kao treće, iz članka 45. stavka 4. petog podstavka Zakona 24/2013 proizlazi da se doprinosi koje svako od navedenih društava treba izvršiti na temelju financijske obveze koja se odnosi na socijalnu tarifu uplaćuju na poseban depozitni račun koji u tu svrhu otvara upravno tijelo odgovorno za njegovo vođenje. U tom pogledu, kao što je to navela španjolska vlada u svojem odgovoru na pisana pitanja Suda, jedini je cilj takve obveze financirati socijalnu tarifu.

39 Iz tih elemenata stoga proizlazi da je prihod od tih doprinosa namijenjen isključivo financiranju socijalne tarife. Trošak te tarife određuje ukupan iznos koji treba ubrati putem tog financijskog doprinosa od elektroenergetskih poduzeća koja su obveznici tog doprinosa. Iz toga slijedi da se ispitivanje usklađenosti obveze javne usluge koju čini socijalna tarifa s pravilima Direktive 2009/72 ne može odvojiti od ispitivanja financijskog doprinosa koji je način njezina financiranja (vidjeti analogijom presudu od 10. studenoga 2016., DTS Distribuidora de Televisión Digital/Komisija, C-449/14 P, EU:C:2016:848, t. 67. i 68.).

40 Iz toga proizlazi da se obveza javne usluge koju nameće socijalna tarifa sastoji od dvaju elemenata, odnosno, s jedne strane, sniženja cijene električne energije isporučene određenim ugroženim potrošačima i, s druge strane, financijskog doprinosa kojim se pokriva trošak tog sniženja cijene, koji su neodvojivo povezani.

41 Slijedom toga, valja smatrati da je obvezni financijski doprinos o kojem je riječ u glavnom postupku, s obzirom na to da je sastavni dio obveze javne usluge koja se odnosi na socijalnu tarifu, obuhvaćen područjem primjene članka 3. stavka 2. Direktive 2009/72.

42 Kao drugo, valja podsjetiti na to da, na temelju te odredbe, u potpunosti uzimajući u obzir odgovarajuće odredbe UFEU-a, a posebno njegov članak 106., države članice mogu poduzećima koja djeluju u elektroenergetskom sektoru, u općem ekonomskom interesu, nametnuti obveze javne usluge koje se mogu odnositi na sigurnost, uključujući sigurnost opskrbe, redovitost, kvalitetu i cijenu isporuka te zaštitu okoliša. Te obveze moraju biti jasno definirane, transparentne, nediskriminacijske i provjerljive te moraju elektroenergetskim poduzetnicima Unije jamčiti jednakost pristupa nacionalnim kupcima.

43 U tom pogledu najprije valja istaknuti da, s obzirom na to da su članak 3. stavak 2. Direktive 2009/72 i članak 3. stavak 2. Direktive 2009/73 u biti istovjetni i s obzirom na to da je glavni cilj tih dviju direktiva, kao što to navodi Europska komisija, uskladiti pravni okvir za njihov odnosni regulirani gospodarski sektor kako bi se osiguralo potpuno otvoreno unutarnje tržište i tržišno natjecanje, sudska praksa Suda koja se odnosi na potonju odredbu može se prenijeti na navedeni članak 3. stavak 2. Direktive 2009/72.

44 Uzimajući u obzir ta razmatranja, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da, iako je državna intervencija u utvrđivanje cijena električne energije prepreka postizanju konkurentnog tržišta električne energije, ona može biti dopuštena u okviru Direktive 2009/72 ako se poštuju tri uvjeta. Kao prvo, navedena intervencija mora nastojati ostvariti cilj od općeg ekonomskog interesa, kao drugo, mora poštovati načelo proporcionalnosti i, kao treće, mora predviđati jasno definirane, transparentne, nediskriminirajuće i provjerljive obveze javne usluge te Unijinim poduzećima za plin jamčiti jednakost pristupa potrošačima (vidjeti po analogiji presude od 7. rujna 2016., ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, t. 36. i od 30. travnja 2020., Overgas Mrezhi i Balgarska gazova asotsiatsia, C-5/19, EU:C:2020:343, t. 56.).

45 Što se tiče potonjeg uvjeta, osobito zahtjeva prema kojem obveze javne usluge ne smiju biti diskriminacijske, o kojima je riječ samo u okviru prvog postavljenog pitanja, članak 3. stavak 2. Direktive 2009/72 dopušta da se obveze javne usluge nametnu „poduzećima koja djeluju u elektroenergetskom sektoru" općenito, a ne posebno određenim poduzećima. U tom okviru sustav određivanja poduzeća kojima se povjerava obveza javne usluge od općega ekonomskog interesa ne bi smio *a priori* isključiti nijedno poduzeće koje djeluje u elektroenergetskom sektoru. Stoga svaka eventualna razlika u postupanju mora biti objektivno opravdana (vidjeti po analogiji presude od 7. rujna 2016., ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, t. 71. i od 30. travnja 2020., Overgas Mrezhi i Balgarska gazova asotsiatsia, C-5/19, EU:C:2020:343, t. 80.).

46 Iako je obveza javne usluge koja se odnosi na socijalnu tarifu nametnuta svim elektroenergetskim poduzećima koja prodaju električnu energiju na španjolskom tržištu, s obzirom na to da financijski teret te obveze, čija je namjena pokriće troškova sniženja cijene električne energije predviđenog socijalnom tarifom, ne utječe na sva ta elektroenergetska poduzeća, na sudu koji je uputio zahtjev jest da provjeri je li razlikovanje između poduzetnika koji moraju snositi taj teret i onih koji su od njega oslobođeni objektivno opravdano (vidjeti po analogiji presudu od 30. travnja 2020., Overgas Mrezhi i Balgarska gazova asotsiatsia, C-5/19, EU:C:2020:343, t. 82. i navedenu sudsku praksu).

47 U tom pogledu iz odluke kojom je upućeno prethodno pitanje proizlazi da je nacionalni zakonodavac smatrao da činjenica da društva majke grupa društava ili, ovisno o slučaju, društva koja istodobno obavljaju djelatnosti proizvodnje, distribucije i prodaje električne energije preuzimaju taj trošak omogućuje, čak i neizravno, da se taj teret podijeli između glavnih komercijalnih djelatnosti elektroenergetskog sektora i da se na taj način umanje ekonomske posljedice troška koji čini obveza javne usluge u pogledu socijalne tarife.

48 Međutim, s obzirom na cilj raspodjele navedenog opterećenja, sud koji je uputio zahtjev smatra da je financijski doprinos o kojem je riječ u glavnom postupku diskriminacijski, čime se povrjeđuju zahtjevi iz članka 3. stavka 2. Direktive 2009/72.

49 Naime, prema mišljenju navedenog suda, neka od društava na koja se odnosi taj doprinos imaju zanemarivu konkretnu težinu u cjelokupnom španjolskom energetskom sektoru, dok su od navedenog doprinosa izuzeta druga društva ili grupe društava koja su možda u boljem položaju da snose taj doprinos, ili zbog svojeg prihoda ili zbog svoje relativne važnosti u jednom od sektora djelatnosti ili zato što istodobno i integrirano obavljaju dvije od djelatnosti proizvodnje, distribucije i prodaje električne energije.

50 U tom pogledu valja istaknuti da kriterij razlikovanja koji je odabrao nacionalni zakonodavac nije objektivno opravdan s obzirom na to da bi, u načelu, u odnosu na cilj koji taj zakonodavac želi postići, a koji se sastoji od podjele troška socijalne tarife na glavne komercijalne djelatnosti u elektroenergetskom sektoru, svi poduzetnici koji obavljaju barem jednu od tih glavnih djelatnosti trebali doprinijeti financiranju takvog troška.

51 Osobito, s obzirom na taj cilj, razlika između društava koja obavljaju tri djelatnosti proizvodnje, distribucije i prodaje električne energije i onih koja obavljaju samo potonju djelatnost i jednu od drugih dviju djelatnosti, kada je riječ o njihovim mogućnostima da snose financijske troškove koji nastaju zbog socijalne tarife, nije očita. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev navodi da je u okviru glavnog postupka zastupnik Administracióna del Estado (Državna uprava, Španjolska) priznao da integracija djelatnosti proizvodnje i prodaje električne energije također potiče sinergiju i ekonomiju razmjera.

52 U tim okolnostima, iako, kao što to navodi španjolska vlada, sustav financijskog preuzimanja socijalne tarife dovodi do nametanja više od 99 % njezina troška na pet najvećih subjekata španjolskog tržišta električne energije, činjenica jest da kriterij koji je nacionalni zakonodavac izabrao za razlikovanje društava koja moraju, na manje ili više ozbiljnoj razini, snositi taj trošak od onih koja su od tog troška potpuno oslobođena dovodi do različitog postupanja prema različitim društvima koja djeluju na tom tržištu koje nije objektivno opravdano.

53 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 3. stavak 2. Direktive 2009/72 treba tumačiti na način da mu se protivi to da se trošak obveze javne usluge, koja se sastoji od isporuke električne energije po sniženoj tarifi određenim ugroženim potrošačima, stavi isključivo na teret društava majki grupa društava ili, ovisno o slučaju, društava koja istodobno obavljaju djelatnosti proizvodnje, distribucije i prodaje električne energije, s obzirom na to da taj kriterij, koji je nacionalni zakonodavac izabrao za razlikovanje društava koja moraju snositi taj trošak od onih koja su od tog troška potpuno oslobođena, dovodi do različitog postupanja prema različitim društvima koja djeluju na tom tržištu koje nije objektivno opravdano.

Drugo pitanje

54 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 3. stavak 2. Direktive 2009/72 tumačiti na način da mu se protivi to da se sustav financiranja obveze javne usluge, koja se sastoji od isporuke električne energije po sniženoj tarifi određenim ugroženim potrošačima, uspostavi bez vremenskog ograničenja i bez kompenzacijske mjere.

55 Kao prvo, valja utvrditi je li nepostojanje vremenskog ograničenja sustava financiranja takve obveze javne usluge protivno načelu proporcionalnosti. Kako se navodi u točki 44. ove presude, poštovanje tog načela jedan je od uvjeta na temelju kojih se može dopustiti državna intervencija u utvrđivanje cijena električne energije u okviru Direktive 2009/72. Sud je presudio da ta intervencija ne može naštetiti slobodnom utvrđivanju cijene osim u mjeri koja je nužno potrebna za ostvarenje općeg ekonomskog cilja koji se nastoji postići i, stoga, tijekom ograničenog razdoblja. To podrazumijeva periodično preispitivanje nužnosti navedene intervencije (vidjeti analogijom presudu od 20. travnja 2010., Federutility i dr., C-265/08, EU:C:2010:205, t. 33. i 35.).

56 U tom pogledu, nacionalni sudovi trebaju ispitati podliježe li i u kojoj mjeri upravno tijelo, na temelju nacionalnog prava, obvezi periodičnog, redovitog i dovoljno čestog preispitivanja nužnosti i načina svoje intervencije u cijenu električne energije s obzirom na razvoj sektora električne energije (vidjeti po analogiji presudu od 30. travnja 2020., Overgas Mrezhi i Balgarska gazova asotsiatsia, C-5/19, EU:C:2020:343, t. 71.).

57 Međutim, ta obveza periodičnog preispitivanja odnosi se samo na nužnost intervencije u cijene električne energije kao i na načine takve intervencije. Nasuprot tomu, ona se ne odnosi na sustav financiranja te mjere intervencije u cijene, odnosno, u ovom slučaju, na socijalnu tarifu. Naime, točno je da je taj sustav financiranja neodvojivo povezan s mjerom intervencije u cijene, ali ne utječe samostalno na cijene električne energije. Usto, upravo se mjerom intervencije u cijene, a ne navedenim sustavom financiranja, nastoji postići cilj od općeg ekonomskog interesa u pogledu kojeg treba provjeriti poštovanje načela proporcionalnosti s obzirom na razvoj elektroenergetskog sektora.

58 Slijedom toga, iako iz odgovora na prvo pitanje proizlazi da se kod uređenja sustava financiranja obveze javne usluge, koja se sastoji od obveze opskrbe električnom energijom po sniženoj cijeni, mora poštovati načelo nediskriminacije iz članka 3. stavka 2. Direktive 2009/72, zahtjev koji se

odnosi na poštovanje načela proporcionalnosti, koji proizlazi iz sudske prakse Suda koja se odnosi na tu odredbu, ne može se, naprotiv, tumačiti na način da su države članice dužne periodično i redovito preispitati takav sustav financiranja.

59 Kao drugo, što se tiče nepostojanja kompenzacijskih mjera, valja, s jedne strane, utvrditi da članak 3. stavak 2. Direktive 2009/72 nigdje ne spominje eventualnu obvezu naknade kada države članice poduzećima koja djeluju u elektroenergetskom sektoru nameću obveze javne usluge na temelju te odredbe. S druge strane, u skladu s člankom 3. stavkom 6. Direktive 2009/72, u slučajevima u kojima je predviđena financijska naknada, drugi oblici naknada i ekskluzivna prava koja država članica dodjeljuje za ispunjenje obveza predviđenih u stavcima 2. i 3. tog članka 3., to čine na nediskriminacijski i transparentan način.

60 Stoga iz članka 3. stavaka 2. i 6. Direktive 2009/72 proizlazi da države članice nisu dužne odobriti financijsku naknadu kad odluče nametnuti obveze javne usluge na temelju tog članka 3. stavka 2. Isto nužno vrijedi i za sustav financiranja tih obaveza, koji je, kako to proizlazi iz ispitivanja prvog pitanja, dio tih obaveza. Stoga, nepostojanje takve naknade u okviru sustava financiranja obveze javne usluge nije samo po sebi protivno toj odredbi.

61 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da članak 3. stavak 2. Direktive 2009/72 treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da se sustav financiranja obveze javne usluge, koja se sastoji od isporuke električne energije po sniženoj tarifi određenim ugroženim potrošačima, uspostavi bez vremenskog ograničenja i bez kompenzacijske mjere.

Troškovi

62 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) odlučuje:

1. **Članak 3. stavak 2. Direktive 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EZ treba tumačiti na način da mu se protivi to da se trošak obveze javne usluge, koja se sastoji od isporuke električne energije po sniženoj tarifi određenim ugroženim potrošačima, stavi isključivo na teret društava majki grupa društava ili, ovisno o slučaju, društava koja istodobno obavljaju djelatnosti proizvodnje, distribucije i prodaje električne energije, s obzirom na to da taj kriterij, koji je nacionalni zakonodavac izabrao za razlikovanje društava koja moraju snositi taj trošak od onih koja su od tog troška potpuno oslobođena, dovodi do različitog postupanja prema različitim društvima koja djeluju na tom tržištu koje nije objektivno opravdano.**

2. **Članak 3. stavak 2. Direktive 2009/72 treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da se sustav financiranja obveze javne usluge, koja se sastoji od isporuke električne energije po sniženoj tarifi određenim ugroženim potrošačima, uspostavi bez vremenskog ograničenja i bez kompenzacijske mjere.**

Potpisi