Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 14 oktober 2021 *

”Begäran om förhandsavgörande – Gemensamma regler för den inre marknaden för el – Direktiv 2009/72/EG – Artikel 3.2 och 3.6 – Åläggande av en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster – Finansiering av en lagreglerad elsubvention (så kallad *bono social*) som syftar till att skydda utsatta konsumenter – Skyldigheter avseende öppenhet och icke-diskriminering”

I mål C-683/19,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien) genom beslut av den 9 juli 2019, som inkom till domstolen den 16 september 2019, i målet

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

mot

Administración General del Estado,

Iberdrola SA,

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

EDP España SAU, tidigare 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,

* Rättegångsspråk: spanska.

Candín Energía 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,

Electra del Maestrazgo SA,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden E. Regan, ordföranden på fjärde avdelningen C. Lycourgos (referent) samt domaren M. Ilešič,

generaladvokat: M. Bobek,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Viesgo Infraestructuras Energéticas SL, tidigare E.ON España SLU, genom N. Encinar Arroyo, och G. Rubio Hernández-Sampelayo, abogados, samt genom M J. Gutiérrez Aceves, procuradora,

– Iberdrola SA, genom J. Giménez Cervantes, M. García García och C.A.F. Lowhagen, abogados,

– Naturgy Energy Group SA, genom F. González Díaz och B. Martos Stevenson, abogados,

– EDP España SAU, genom J. Expósito Blanco och J. Fernández García, abogados,

– Endesa SA, genom A.J. Sánchez Rodríguez och J.J. Lavilla Rubira, abogados,

– 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 och Electra del Maestrazgo SA, genom I. Bartol Mir, abogada,

– Spaniens regering, genom J. Ruiz Sánchez och S. Centeno Huerta, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom O. Beynet och M. Jáuregui Gómez, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 15 april 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 3.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG (EUT L 211, 2009, s. 55).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan Viesgo Infraestructuras Energéticas SL (nedan kallat Viesgo), tidigare E.ON España SLU (nedan kallat E.ON), och å andra sidan Administración General del Estado (den allmänna statsförvaltningen, Spanien) och ett antal spanska bolag som bedriver verksamhet inom elsektorn. Målet rör lagenligheten av systemet för finansiering av en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster i form av en elsubvention för vissa utsatta konsumenter.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 I skälen 7, 45, 50 och 53 i direktiv 2009/72 anges följande:

”(7) I kommissionens meddelande av den 10 januari 2007 med titeln ’En energipolitik för Europa’ framhävdes betydelsen av att fullborda den inre marknaden för el och skapa lika villkor för alla elföretag i [unionen]. Kommissionens meddelanden av den 10 januari 2007 ’Om utsikterna för den inre el- och gasmarknaden’ och ’Utredning i enlighet med artikel 17 i förordning (EG) nr 1/2003 av de europeiska gas- och elsektorerna (slutrapport)’ visade att nuvarande regler och åtgärder inte tillhandahåller den ram som krävs för att målet om en välfungerande inre marknad ska kunna uppnås.

…

(45) … Medlemsstaterna bör vidta de åtgärder som är nödvändiga för att skydda utsatta kunder på den inre marknaden för el. Sådana åtgärder kan variera alltefter de särskilda omständigheterna i medlemsstaterna i fråga och kan inbegripa specifika åtgärder avseende betalning av elräkningar eller mer generella åtgärder inom socialförsäkringssystemet. …

…

(50) Kraven när det gäller allmännyttiga tjänster, inklusive samhällsomfattande tjänster, och de gemensamma miniminormer som är en följd av dem måste stärkas ytterligare för att alla konsumenter, särskilt utsatta konsumenter, ska kunna gynnas av konkurrensen och skäliga priser. Kraven på allmännyttiga tjänster bör definieras på nationell nivå och med hänsyn till nationella omständigheter[. Unionsrätten] bör emellertid respekteras av medlemsstaterna. Unionsmedborgarna och, när medlemsstaterna finner det lämpligt, småföretagen bör garanteras allmännyttiga tjänster, i synnerhet försörjningstrygghet och rimliga tariffer. …

…

(53) Energifattigdom är ett växande problem i [unionen]. De medlemsstater som berörs bör därför, om de ännu inte gjort det, utarbeta nationella handlingsplaner eller andra lämpliga ramar för att åtgärda energifattigdomen, varvid syftet bör vara att minska antalet människor som befinner sig i en sådan situation. Under alla omständigheter bör medlemsstaterna säkra nödvändig energiförsörjning för utsatta kunder. En integrerad metod skulle kunna användas, till exempel inom socialpolitiken, och åtgärderna skulle kunna vara socialpolitiska eller inrikta sig på bättre energieffektivitet i bostäder. Detta direktiv bör åtminstone medge en nationell politik till förmån för utsatta kunder.”

4 Artikel 2 i direktiv 2009/72 hade rubriken ”Definitioner” och där föreskrevs följande:

”I detta direktiv avses med

…

21. *vertikalt integrerat företag*: ett elföretag eller en grupp av elföretag där samma person(er) direkt eller indirekt har rätt att utöva kontroll och där det berörda företaget eller den berörda företagsgruppen bedriver verksamhet inom minst ett av områdena överföring eller distribution och minst ett av områdena produktion eller leverans av el.

…”

5 I artikel 3.2, 3.6 och 3.7 i direktiv 2009/72 föreskrevs följande:

”2. Medlemsstaterna får med beaktande fullt ut av tillämpliga bestämmelser i [EUF-fördraget], särskilt artikel [106] i detta, för att tillgodose det allmänna ekonomiska intresset ålägga företag som bedriver verksamhet inom elsektorn att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, vilka kan avse tillförlitlighet, inbegripet försörjningstrygghet, regelbundenhet i leveranserna, kvalitet och pris samt miljöskydd, inbegripet energieffektivitet, energi från förnybara energikällor och klimatskydd. Dessa åligganden skall vara klart definierade, öppna, icke diskriminerande och kontrollerbara samt garantera att elföretag i [Europeiska unionen] kan nå ut till nationella konsumenter på lika villkor. …

…

6. Om det tillhandahålls ekonomisk ersättning, annan form av ersättning och exklusiva rättigheter som en medlemsstat beviljar för uppfyllandet av åliggandena i punkterna 2 och 3, ska detta ske på ett icke-diskriminerande och transparent sätt.”

7. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att skydda slutförbrukare och de ska särskilt se till att utsatta kunder får tillräckligt skydd. Varje medlemsstat ska härvidlag definiera begreppet utsatta kunder, varvid det kan hänvisas till energifattigdom och bland annat föreskrivas förbud mot avstängning av dessa kunder från elleverans i kritiska situationer. Medlemsstaterna ska se till att rättigheter och skyldigheter för utsatta kunder respekteras. …”

Spansk rätt

6 I artikel 45 i Ley 24/2013 del Sector Eléctrico (lag 24/2013 om elsektorn) av den 26 december 2013, i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad lag 24/2013), med rubriken ”Utsatta konsumenter”, föreskrevs följande:

”1. Med utsatta konsumenter avses elkonsumenter som uppfyller vissa sociala kriterier avseende konsumtion och köpkraft som ska fastställas senare. Åtgärden är under alla omständigheter begränsad till fysiska personer i deras privatbostad.

Definitionen av begreppet utsatta konsumenter och de krav som dessa konsumenter måste uppfylla samt de åtgärder som ska vidtas för denna grupp ska fastställas av regeringen genom förordning.

2. Den lagreglerade elsubventionen är tillämplig på utsatta konsumenter som uppfyller sociala kriterier avseende konsumtion och köpkraft som ska fastställas av ministerrådet genom kungligt dekret. … För detta ändamål fastställs en tröskel baserad på familjeinkomst. Åtgärden är under alla omständigheter begränsad till fysiska personer i deras privatbostad.

3. Den lagreglerade elsubventionen ska täcka skillnaden mellan skillnaden mellan det frivilliga elpriset för konsumenter med låg elförbrukning och ett basbelopp, en så kallad sistahandstariff, och ska tillämpas av den aktuella reglerade aktören i elräkningar som avser konsumenter som har rätt till den lagreglerade elsubventionen.

Efter godkännande av Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos [(regeringens delegation för ekonomiska frågor)] ska sistahandstariffen fastställas av Ministro de Industria, de Energía y de Turismo [(ministern för industri, energi och turism)].

4. Den lagreglerade elsubventionen ska betraktas som en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster i den mening som avses i [direktiv 2009/72] och ska bäras av moderbolag i koncerner eller, i förekommande fall, bolag som samtidigt bedriver verksamhet avseende produktion, distribution och försäljning av el.

Procentandelen för de belopp som ska finansieras ska beräknas, för varje koncern, som förhållandet mellan å ena sidan ett belopp som motsvarar summan av årsgenomsnitten av antalet leveranser kopplade till distributionsbolagens distributionsnät och antalet kunder hos de försäljningsbolag som koncernen har andelar i och å andra sidan ett belopp som motsvarar summan av alla årsgenomsnittsvärden av leveranser och kunder i alla koncerner som ska beaktas vid denna fördelning.

Denna procentsats för fördelningen ska beräknas årligen av Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [(Nationella marknads- och konkurrensmyndigheten, Spanien)] enligt det förfarande och de villkor som fastställts i lagstiftningen. I detta syfte ska marknads- och konkurrensmyndigheten på sin webbsida i november varje år offentliggöra uppgifter om

föregående löpande år om summan av årsgenomsnitten av antalet leveranser kopplade till distributionsbolagens distributionsnät och antalet kunder hos försäljningsbolagen samt en förteckning över koncerner eller, i förekommande fall, bolag som uppfyller det krav som anges i första stycket i denna punkt.

Marknads- och konkurrensmyndigheten ska innan den 1 december varje år lägga fram ett förslag om fastställande av procentsatser för finansiering för vart och ett av moderbolagen. Det ankommer på ministern för industri, energi och turism att godkänna dessa procentsatser genom beslut som ska offentliggöras i ’*Boletín Oficial del Estado*’ [(officiella tidningen, Spanien)].

Under alla omständigheter ska de bidrag som vart och ett av bolagen lämnar betalas in till ett särskilt depositionskonto som har inrättats för detta ändamål av det utbetalande organet, som ansvarar för kontots förvaltning.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

7 Den 18 december 2014 väckte E.ON, numera Viesgo, lagprövningstalan vid Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien) mot Real Decreto 968/2014, por el que se desarrolla la metodología para la fijación de los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relatival bono social (kungligt dekret 968/2014 om genomförande av metoden för fastställande av procentsatser för fördelningen av de belopp som ska finansiera den lagreglerade elsubventionen för vissa utsatta konsumenter (så kallad *bono social*)) av den 21 november (nedan kallat kungligt dekret 968/2014).

8 E.ON hävdade att systemet för att finansiera den lagreglerade elsubventionen, som föreskrivs i artikel 45.4 i lag 24/2013 och som genomförts genom artiklarna 2 och 3 i kungligt dekret 968/2014, är oförenligt med direktiv 2009/72.

9 Genom dom av den 24 oktober 2016 biföll Tribunal Supremo (Högsta domstolen) E.ON:s talan och slog fast att systemet för att finansiera den lagreglerade elsubventionen inte skulle tillämpas, eftersom det var oförenligt med direktiv 2009/72. Tribunal Supremo (Högsta domstolen) hänvisade i domskälen till EU-domstolens praxis, närmare bestämt dom av den 20 april 2010, Federutility m.fl. (C-265/08, EU:C:2010:205) och dom av den 7 september 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637). Tribunal Supremo (Högsta domstolen) fann särskilt att domskälen i sistnämnda dom, som avsåg en nationell lagstiftning om gaspriser, var fullt överförbara på elsektorn, eftersom artikel 3.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 2003/55/EG (EUT L 211, 2009, s. 94) och artikel 3.2 i direktiv 2009/72 är jämförbara. Tribunal Supremo (Högsta domstolen) fann att rättsfrågan var klargjord genom tidigare avgöranden av EU-domstolen (*acte éclairé*) och beslutade därför att inte begära förhandsavgörande.

10 Administración General del Estado (den allmänna statsförvaltningen) lämnade in ett överklagande om kränkning av grundlagsstadgade rättigheter (så kallad *recurso de amparo*) till Tribunal Constitucional (Författningsdomstolen, Spanien) mot nämnda dom.

11 Den 26 mars 2019 biföll denna domstol överklagandet. Den upphävde därför domen från Tribunal Supremo (Högsta domstolen) och slog fast att den domstolen hade åsidosatt rätten till en rättvis offentlig rättegång enligt artikel 24.2 i den spanska konstitutionen, genom att underlåta att tillämpa den nationella lagstiftningen på grund av att den var oförenlig med artikel 3.2 i

direktiv 2009/72 utan att först ha begärt förhandsavgörande från EU-domstolen. Tribunal Constitucional (Författningsdomstolen) förordnade även om återgång till det processuella läge som rådde innan domen meddelades, så att Tribunal Supremo (Högsta domstolen) skulle göra en förnyad prövning. Det framgår av beslutet om hänskjutande att Tribunal Constitucional (Författningsdomstolen) ansåg att villkoren för att tillämpa doktrinen om ”acte éclairé” inte var uppfyllda i det aktuella fallet och att Tribunal Supremo (Högsta domstolen) följaktligen inte var befriad från skyldigheten att begära förhandsavgörande från EU-domstolen.

12 För att följa denna dom beslutade Tribunal Supremo (Högsta domstolen) att framställa den nu aktuella begäran om förhandsavgörande. Den har där i frågeform redogjort för skälen till att den ansåg att den spanska lagstiftningen var oförenlig med direktiv 2009/72.

13 Den hänskjutande domstolen har anfört att den lagreglerade elsubventionen, som föreskrivs i artikel 45 i lag nr 24/2013, har utformats som en förmån med en tydlig social dimension i form av en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Syftet med den är att skydda vissa elkonsumenter som betalar så kallad sistahandstariff (*tarifa de último recurso – TUR*) och som uppfyller vissa sociala kriterier, beträffande konsumtion och köpkraft, i förhållande till kostnaden för elenergi i deras privatbostad.

14 Den hänskjutande domstolen har angett att det framgår av motiveringen till Real decreto-ley 9/2013, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico (kungligt lagdekret 9/2013 om brådskande åtgärder för att säkerställa den finansiella stabiliteten i elsystemet), av den 12 juli 2013, som föregick lag 24/2013, att systemet för att finansiera den lagreglerade elsubventionen, som föreskrivs i artikel 45.4 i den lagen, har till syfte att bidra till den nödvändiga och brådskande minskningen av kostnaderna för systemet genom att det införs en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster som innebär att moderbolag för bolag eller koncerner som bedriver verksamhet avseende produktion, distribution och försäljning av elenergi och som har karaktär av vertikalt integrerade koncerner ska stå för kostnaden för elsubventionen. Den nationella lagstiftaren har ansett att införandet av denna skyldighet för sådana moderbolag gör det möjligt att fördela denna börda mellan de huvudsakliga typer av kommersiell verksamhet som bedrivs inom elsektorn.

15 Den hänskjutande domstolen har i det avseendet påpekat att frågan som uppkommer i förevarande fall är huruvida sådana rättfärdigandegrunder uppfyller kraven i artikel 3.2 i direktiv 2009/72, enligt vilka skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster ska vara klart definierade, transparenta, icke-diskriminerande och kontrollerbara samt garantera att elföretag i unionen kan nå ut till nationella konsumenter på lika villkor.

16 Den hänskjutande domstolen har angett att den nationella lagstiftaren har kritiserats för att ha beslutat att det bland de aktörer som är verksamma inom tre segment av elsektorn – produktion, distribution och försäljning– endast är bolag eller koncerner som bedriver dessa tre verksamheter samtidigt och som utgör vertikalt integrerade koncerner som ska bära kostnaden för att finansiera skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, medan samtliga bolag eller koncerner vars verksamhet är begränsad till en enda eller till och med två av dessa segment undantas från denna skyldighet.

17 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende angett att det i 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 (beslut IET/350/2014 om fastställande av procentsatserna för fördelning av de belopp som ska finansiera den lagreglerade elsubventionen för år 2014), av den 7 mars 2014,

angavs vilka bolag eller koncerner som berördes och fastställdes vilka procentsatser som skulle gälla för fördelningen av de belopp som skulle finansiera elsubventionen för år 2014. Av detta beslut framgår att betydande koefficienter eller procentsatser endast tilldelades fem koncerner eller bolag och att det dessutom fanns stora skillnader mellan dem (Endesa SA (41,612696 %), Iberdrola SA (38,474516 %), Gas Natural SDG SA (14,185142 %), Hidroeléctrica del Cantábrico (2,649114) och E.ON (2,368956 %)). Enligt den hänskjutande domstolen innebär detta att dessa fem bolag ensamma bidrar med 99,290424 % av kostnaden för att finansiera elsubventionen, medan de återstående 23 identifierade bolagen har tilldelats betydligt lägre koefficienter, vilka alla klart understiger 1 %.

18 Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i huruvida de aktuella nationella bestämmelserna eventuellt strider mot proportionalitetsprincipen, eftersom skyldigheten att finansiera den lagreglerade elsubventionen varken är av undantagskaraktär eller har en begränsad giltighetstid, utan gäller på obestämd tid och utan att det finns någon möjlighet till återbetalning eller kompensation.

19 Det är mot denna bakgrund som Tribunal Supremo (Högsta domstolen) har beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska, enligt domstolens praxis, bland annat domen av den 20 april 2010, Federutility m.fl. (mål C-265/08, EU:C:2010:205) och domen av den 7 september 2016, ANODE (mål C-121/15, EU:C:2016:637), en nationell lagstiftning, som den som följer av artikel 45.4 i [lag 24/2013], vilken senare genomförts genom artiklarna 2 och 3 i [kungligt dekret 968/2014], enligt vilken vissa aktörer i elsystemet (moderbolag i koncerner eller, i förekommande fall, bolag som samtidigt bedriver verksamhet avseende produktion, distribution och försäljning av el) är skyldiga att finansiera en lagreglerad elsubvention för vissa utsatta konsumenter [(så kallad *bono social*)], varvid vissa aktörer som åläggs sådan skyldighet har mycket liten enskild betydelse inom sektorn som helhet, medan däremot andra bolag och koncerner som kan ha bättre möjligheter att bära en sådan kostnad – antingen på grund av sin omsättning eller relativa betydelse inom något av verksamhetsområdena, eller på grund av att de bedriver två av dessa verksamheter samtidigt och på ett integrerat sätt – är undantagna från denna skyldighet, anses vara förenlig med de krav som föreskrivs i artikel 3.2 i [direktiv 2009/72]?

2) Är en nationell lagstiftning enligt vilken skyldigheten att finansiera den lagreglerade elsubventionen varken är av undantagskaraktär eller har en begränsad giltighetstid, utan gäller på obestämd tid och utan att det finns någon möjlighet till återbetalning eller kompensation, förenlig med det krav på proportionalitet som föreskrivs i artikel 3.2 i [direktiv 2009/72]?”

EU-domstolens behörighet och frågan huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning

20 Viesgo, Iberdrola och Endesa anser att EU-domstolen antingen borde förklara sig obehörig eller avvisa begäran om förhandsavgörande; detta med hänsyn till de omständigheter som ligger till grund för begäran och de uppgifter som lämnats av den hänskjutande domstolen. De har i synnerhet anfört att de skäl som har föranlett den hänskjutande domstolen att framställa sin begäran inte omfattas av unionsrätten, eftersom den hänskjutande domstolen anser sig vara

skyldig, enligt ett nationellt förfarande och en nationell rättspraxis, att begära ett förhandsavgörande trots att den i förevarande fall inte är osäker på hur unionsrätten ska tolkas, vilket undergräver unionsrättens företräde och verkan.

21 Den hänskjutande domstolen har angett att Tribunal Constitucional (Författningsdomstolen) upphävde dess dom av den 24 oktober 2016 med motiveringen att den hade lämnat en otillräcklig redogörelse för skälen till att den hade tillämpat doktrinen om ”acte éclairé”. Den hänskjutande domstolen anser emellertid att det verkliga skälet för upphävandet av nämnda dom var att Tribunal Constitucional (Författningsdomstolen), vad beträffar avgöranden från nationella domstolar, tillämpar ett annat, strängare, kriterium för kontroll i fråga om tolkning och tillämpning av unionsrätten när dessa domstolar slår fast att en nationell lag inte ska tillämpas på grund av att de anser att den strider mot unionsrätten i förhållande till det som tillämpas när domstolarna slår fast att den nationella lagstiftningen är förenlig med unionsrätten.

22 EU-domstolen gör i denna del följande bedömning. Utan att det är nödvändigt att pröva huruvida den praxis från Tribunal Constitucional (Författningsdomstolen) som tagits upp av den hänskjutande domstolen är förenlig med unionsrätten, kan det för det första konstateras att begäran om förhandsavgörande avser en unionsrättslig bestämmelse, nämligen artikel 3.2 i direktiv 2009/72, som EU-domstolen är behörig att tolka.

23 För det andra följer det av fast rättspraxis att det uteslutande ankommer på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen av en unionsbestämmelse. Av detta följer att de frågor som ställs av nationella domstolar presumeras vara relevanta. En tolkningsfråga som har hänskjutits av en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 16 juli 2020, Facebook Ireland och Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, punkt 73 och där angiven rättspraxis).

24 Vad beträffar det nu aktuella fallet kan det inledningsvis konstateras att tolkningsfrågorna har ett uppenbart samband med saken i det nationella målet, eftersom den hänskjutande domstolen med sina frågor vill få klarhet i huruvida de nationella bestämmelser vars lagenlighet ifrågasätts i nämnda mål är förenliga med de skyldigheter som medlemsstaterna har inom elsektorn enligt artikel 3.2 i direktiv 2009/72. Vidare är det inte uppenbart att det problem som den hänskjutande domstolen har tagit upp är hypotetiskt. Slutligen har den hänskjutande domstolen i begäran om förhandsavgörande lämnat uppgifter om de rättsliga och faktiska omständigheterna som är tillräckliga för att EU-domstolen ska kunna ge ett användbart svar på dessa frågor.

25 Det ska i det avseendet tilläggas att till skillnad från vad som var fallet i det mål som avgjordes genom domen av den 16 december 1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302; svensk specialutgåva, volym VI, s. 243), som vissa av parterna i det nationella målet har åberopat, så svarar den nu aktuella begäran om förhandsavgörande mot ett objektivt behov som är knutet till lösningen av en tvist vid den hänskjutande domstolen.

26 För det tredje ska det erinras om att det på intet sätt är förbjudet för en nationell domstol att ställa en tolkningsfråga till EU-domstolen, som en av parterna i det nationella målet anser inte ger upphov till något rimligt tvivel. Även om det antas att så är fallet innebär detta inte att en begäran om förhandsavgörande som innehåller sådana frågor ska avvisas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 april 2020, Overgas Mrezhi och Balgarska gazova asotsiatsia, C-5/19, EU:C:2020:343, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

27 Av det ovan anförda följer att EU-domstolen är behörig att besvara begäran om förhandsavgörande och att den kan tas upp till prövning.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

28 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 3.2 i direktiv 2009/72 ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för att kostnaden för en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, bestående i att leverera el till vissa utsatta kunder till reducerat pris, endast läggs på moderbolag i koncerner eller, i förekommande fall, bolag som samtidigt bedriver verksamhet avseende produktion, distribution och försäljning av el.

29 EU-domstolen gör följande bedömning. Den åtgärd som är aktuell i det nationella målet består i en skyldighet att betala ett ekonomiskt bidrag till finansieringen av elsubventionen. Subventionen utgörs av en lagreglerad minskning av elräkningen som försäljningsbolagen är skyldiga att tillämpa till förmån för vissa ”utsatta” konsumenter. Storleken på minskningen motsvarar skillnaden mellan det så kallade frivilliga elpriset för konsumenter med låg elförbrukning (*Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor – PVPC*) och en reducerad tariff, så kallad sistahandstariff, som fastställs av en statlig myndighet.

30 I en första del av bedömningen ska det prövas huruvida detta obligatoriska ekonomiska bidrag utgör en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, i den mening som avses i artikel 3.2 i direktiv 2009/72 och således omfattas av tillämpningsområdet för den bestämmelsen.

31 För det första har domstolen slagit fast att begreppet ”skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster”, i den mening som avses i denna bestämmelse, motsvarar offentliga ingripanden i elmarknadens funktion, för att uppnå ett mål av allmänt ekonomiskt intresse, som ålägger företag inom elsektorn att agera på marknaden på grundval av kriterier som fastställts av myndigheterna. Dessa företags frihet att agera på elmarknaden är således begränsad, i den meningen att de, om de endast tog hänsyn till sina egna kommersiella intressen, inte skulle tillhandahålla dessa varor eller tjänster över huvud taget eller inte skulle tillhandahålla dem i samma utsträckning eller på samma villkor (dom av den 19 december 2019, Engie Cartagena, C-523/18, EU:C:2019:1129, punkt 45).

32 Mot bakgrund av denna definition kan det konstateras att den skyldighet som i förevarande fall åligger försäljningsbolagen, bestående i att leverera el till vissa utsatta konsumenter till reducerat pris, motsvarar en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster i den mening som avses i artikel 3.2 i direktiv 2009/72.

33 Nämnda företag är nämligen skyldiga att själva agera för att uppnå det mål av allmänt ekonomiskt intresse, bestående i att skydda utsatta konsumenter, som eftersträvas av den nationella lagstiftaren med införandet av den lagreglerade elsubventionen. Det målet avspeglar även ett mål som eftersträvas av unionslagstiftaren, såsom framgår av skälen 45, 50 och 53 i direktiv 2009/72. Vidare är företagens frihet att agera på elmarknaden begränsad, i den meningen att dessa företag, om de endast tog hänsyn till sina egna kommersiella intressen, inte skulle leverera el till de aktuella konsumenterna över huvud taget eller inte skulle leverera elen till samma pris.

34 För det andra framgår det av artikel 45.4 första stycket i lag 24/2013 att kostnaden för den lagreglerade elsubventionen ska bäras av moderbolagen i koncerner eller, i förekommande fall, bolag som samtidigt bedriver verksamhet avseende produktion, distribution och försäljning av el.

35 Enligt artikel 45.4 andra stycket i lag 24/2013 ska procentandelen för de belopp som ska finansieras beräknas, för varje koncern, som förhållandet mellan å ena sidan ett belopp som motsvarar summan av årsgenomsnitten av antalet leveranser kopplade till distributionsföretagens distributionsnät och antalet kunder hos de försäljningsbolag som koncernen har andelar i och å andra sidan ett belopp som motsvarar summan av alla årsgenomsnittsvärden av leveranser och kunder i alla koncerner som ska beaktas vid denna fördelning.

36 Såsom framgår av beslutet om hänskjutande beräknas den procentuella fördelningen av de belopp som ska finansieras således på grundval av såväl antalet leveranser kopplade till de berörda bolagens distributionsnät som antalet kunder till vilka dessa bolags försäljningsverksamhet riktar sig.

37 Det följer således av artikel 45.4 första och andra styckena i lag 24/2013 att alla moderbolag i koncerner och alla bolag som avses i denna bestämmelse, vilka ska bära kostnaden för att finansiera den lagreglerade elsubventionen, bedriver verksamhet avseende försäljning av el antingen direkt eller via ett bolag som tillhör en sådan koncern och är således skyldiga att tillämpa det reducerade elpriset för utsatta konsumenter i enlighet med den lagreglerade elsubventionen. Det system som den spanska lagstiftaren har infört medför således en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster vars kostnad övervältras på en del av de bolag och koncerner som ska tillhandahålla dessa tjänster.

38 För det tredje framgår det av artikel 45.4 femte stycket i lag 24/2013 att de bidrag som vart och ett av bolagen ska betala enligt den ekonomiska skyldigheten avseende elsubventionen ska betalas in till ett särskilt depositionskonto som har inrättats för detta ändamål av det utbetalande organet, som ansvarar för kontots förvaltning. Såsom den spanska regeringen har angett i sitt svar på domstolens skriftliga frågor är det enda syftet med en sådan skyldighet att finansiera den lagreglerade elsubventionen.

39 Det följer således av dessa omständigheter att intäkterna från dessa bidrag uteslutande används för att finansiera den lagreglerade elsubventionen. Kostnaden för subventionen bestämmer hur stort det totala beloppet blir som genom nämnda ekonomiska bidrag ska tas ut från de elföretag som ska betala bidraget. Detta innebär att prövningen av huruvida den skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster som den lagreglerade elsubventionen utgör är förenlig med bestämmelserna i direktiv 2009/72 inte kan särskiljas från prövningen av det ekonomiska bidrag

genom vilket subventionen finansieras (se, analogt, dom av den 10 november 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital/kommissionen, C-449/14 P, EU:C:2016:848, punkterna 67 och 68).

40 Av detta följer att den skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster som åläggs genom den lagreglerade elsubventionen består av två delar, nämligen dels rabatten på priset på el som levereras till vissa utsatta kunder, dels det ekonomiska bidraget, som syftar till att täcka kostnaden för rabatten, varvid dessa delar inte kan skiljas från varandra.

41 Det obligatoriska ekonomiska bidrag som är aktuellt i det nationella målet ska således anses falla inom tillämpningsområdet för artikel 3.2 i direktiv 2009/72, eftersom det utgör en integrerad del av skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster i form av den lagreglerade elsubventionen.

42 EU-domstolen övergår nu till den andra delen av bedömningen och påpekar att medlemsstaterna enligt artikel 3.2 i direktiv 2009/72, med beaktande fullt ut av relevanta bestämmelser i EUF-fördraget, särskilt artikel 106 FEUF, för att tillgodose det allmänna ekonomiska intresset får ålägga företag som bedriver verksamhet inom elsektorn att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, vilka kan avse tillförlitlighet, inbegripet försörjningstrygghet, regelbundenhet i leveranserna, kvalitet och pris samt miljöskydd. Dessa åligganden ska vara klart definierade, transparenta, icke-diskriminerande och kontrollerbara samt garantera att elföretag i unionen kan nå ut till nationella konsumenter på lika villkor.

43 Artikel 3.2 i direktiv 2009/72 och artikel 3.2 i direktiv 2009/73 är i allt väsentligt identiska och båda direktiven har, såsom Europeiska kommissionen har påpekat, till huvudsakligt syfte att harmonisera den rättsliga ramen för respektive reglerad ekonomisk sektor i syfte att säkerställa en fullständigt öppen och konkurrensutsatt inre marknad. Detta innebär att rättspraxis avseende artikel 3.2 i direktiv 2009/73 kan överföras på artikel 3.2 i direktiv 2009/72.

44 Efter detta klargörande ska det erinras om att det följer av fast rättspraxis att även om ett statligt ingripande i elprissättningen utgör ett hinder för att uppnå en konkurrensutsatt elmarknad, kan ett sådant ingripande likväl vara tillåtet enligt direktiv 2009/72, förutsatt att tre villkor är uppfyllda. Det första villkoret är att ingripandet ska syfta till att uppnå ett mål av allmänt ekonomiskt intresse. Det andra villkoret är att ingripandet inte får strida mot proportionalitetsprincipen. Det tredje villkoret är att en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster som åläggs i samband med ingripandet ska vara klart definierad, transparent, icke-diskriminerande och kontrollerbar samt garantera att elföretag i unionen kan nå ut till konsumenterna på lika villkor (se, analogt, dom av den 7 september 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, punkt 36, och dom av den 30 april 2020, Overgas Mrezhi och Balgarska gazova asotsiatsia, C-5/19, EU:C:2020:343, punkt 56).

45 Vad beträffar det tredje villkoret, särskilt kravet på att en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster inte får vara diskriminerande, vilket är det enda villkor som är aktuellt i den första tolkningsfrågan, kan det konstateras att det enligt artikel 3.2 i direktiv 2009/72 är tillåtet att generellt ålägga ”företag som bedriver verksamhet inom elsektorn” en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och inte att ålägga vissa enskilda företag en sådan skyldighet. Ett system för urval av vilka företag som är skyldiga att tillhandahålla allmännyttiga tjänster får i detta sammanhang inte på förhand utesluta något av de företag som bedriver verksamhet inom elsektorn. Varje skillnad i behandling måste således vara objektivt motiverad

(se, analogt, dom av den 7 september 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, punkt 71, och dom av den 30 april 2020, Overgas Mrezhi och Balgarska gazova asotsiatsia, C-5/19, EU:C:2020:343, punkt 80).

46 Detta innebär att i den mån det ekonomiska inslaget i skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster i form av den lagreglerade elsubventionen – det vill säga det ekonomiska bidrag som utkrävs för att täcka kostnaderna för den rabatt på elpriset som subventionen består i – inte berör samtliga elföretag som säljer el på den spanska marknaden, trots att nämnda skyldighet gäller för samtliga dessa företag, ankommer det på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida den åtskillnad som görs mellan de företag som är skyldiga att betala nämnda ekonomiska bidrag och de företag som är undantagna från denna skyldighet kan motiveras på objektiva grunder (se, analogt, dom av den 30 april 2020, Overgas Mrezhi och Balgarska gazova asotsiatsia, C-5/19, EU:C:2020:343, punkt 82 och där angiven rättspraxis).

47 I det avseendet framgår det av beslutet om hänskjutande att den nationella lagstiftaren har ansett att man genom att lägga kostnaden för att finansiera den lagreglerade elsubventionen på moderbolag i koncerner eller, i förekommande fall, bolag som samtidigt bedriver verksamhet avseende produktion, distribution och försäljning av el, kan fördela nämnda kostnad mellan de huvudsakliga typer av kommersiell verksamhet som bedrivs inom elsektorn och på så sätt minimera de ekonomiska konsekvenserna av den kostnad som skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster i form av elsubventionen medför.

48 Mot bakgrund av det eftersträvade syftet med fördelningen av denna kostnad anser den hänskjutande domstolen dock att det aktuella ekonomiska bidraget är diskriminerande och att det således strider mot bestämmelserna i artikel 3.2 i direktiv 2009/72.

49 Enligt den hänskjutande domstolen har nämligen vissa av de bolag som omfattas av skyldigheten att betala ett ekonomiskt bidrag en mycket liten enskild betydelse inom den spanska elsektorn som helhet, medan andra bolag och koncerner som kan ha bättre möjligheter att bära en sådan kostnad, antingen på grund av sin omsättning eller relativa betydelse inom något av verksamhetsområdena, eller på grund av att de bedriver två av verksamheterna avseende produktion, distribution och försäljning av el.

50 EU-domstolen finner i det avseendet att det särskiljningskriterium som den nationella lagstiftaren har valt inte kan motiveras på objektiva grunder. Mot bakgrund av det av lagstiftaren eftersträvade syftet att fördela kostnaden för den lagreglerade elsubventionen mellan de huvudsakliga typer av kommersiell verksamhet som bedrivs inom elsektorn, borde nämligen samtliga företag som bedriver åtminstone en av dessa verksamhetstyper i princip bidra till att finansiera denna kostnad.

51 Mot bakgrund av nämnda syfte finner EU-domstolen särskilt att det inte tydligt framgår vilken skillnaden är mellan å ena sidan de bolag som bedriver samtliga tre typer av verksamhet, det vill säga produktion, distribution och försäljning av el, och å andra sidan de bolag som endast bedriver försäljningsverksamhet samt en av de två andra verksamhetstyperna, vad gäller deras respektive förmåga att bära kostnaden för att finansiera den lagreglerade elsubventionen. Den hänskjutande domstolen har i det avseendet angett att företrädaren för Administración del Estado (den allmänna statsförvaltningen, Spanien) i det nationella målet har medgett att integreringen av verksamhetstyperna produktion och försäljning av el främjar synergier och stordriftsfördelar.

52 Under dessa omständigheter finner EU-domstolen att även om det förhåller sig så som den spanska regeringen har angett, nämligen att det spanska systemet för att finansiera den lagreglerade elsubventionen innebär att mer än 99 % av kostnaden för denna bärs av de fem största aktörerna på den spanska elmarknaden, kvarstår det faktum att det kriterium som den nationella lagstiftaren har valt för att skilja mellan de bolag som, på en mer eller mindre betydande nivå, är skyldiga att bära kostnaden och de bolag som är helt undantagna från denna skyldighet leder till en skillnad i behandling – vilken inte kan motiveras på objektiva grunder – mellan olika bolag som är verksamma på elmarknaden

53 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 3.2 i direktiv 2009/72 ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för att kostnaden för en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, bestående i att leverera el till vissa utsatta kunder till reducerat pris, endast läggs på moderbolag i koncerner eller, i förekommande fall, bolag som samtidigt bedriver verksamhet avseende produktion, distribution och försäljning av el. Ett sådant särskiljningskriterium, som valts av den nationella lagstiftaren för att skilja mellan bolag som är skyldiga att stå för nämnda kostnad och bolag som är helt undantagna från denna skyldighet, leder nämligen till en skillnad i behandling – vilken inte kan motiveras på objektiva grunder – mellan olika bolag som är verksamma på elmarknaden.

Den andra frågan

54 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 3.2 i direktiv 2009/72 ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för att ett system för att finansiera en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, bestående i att leverera el till vissa utsatta konsumenter till reducerat pris, införs på obestämd tid och utan att det finns någon möjlighet till kompensation.

55 EU-domstolen gör följande bedömning. I en första del ska det prövas huruvida det strider mot proportionalitetsprincipen att låta ett system för att finansiera en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster gälla på obestämd tid. Såsom angetts i punkt 44 ovan är iakttagandet av proportionalitetsprincipen en av förutsättningarna för att det ska vara tillåtet med ett statligt ingripande i prissättningen på el enligt direktiv 2009/72. Domstolen har slagit fast att ett sådant ingripande endast får inverka på den fria prissättningen i den mån det är absolut nödvändigt för att uppnå det mål av allmänt ekonomiskt intresse som eftersträvas, och följaktligen endast under en begränsad tid. Detta innebär en regelbunden översyn av behovet av ingripandet (se, analogt, dom av den 20 april 2010, Federutility m.fl., C-265/08, EU:C:2010:205, punkterna 33 och 35).

56 I det avseendet ankommer det på de nationella domstolarna att pröva huruvida och i vilken utsträckning den berörda myndigheten enligt nationell rätt är skyldig att regelbundet och tillräckligt ofta göra en översyn av behovet av och formerna för dess ingripande i elpriset, i förhållande till elsektorns utveckling (se, analogt, dom av den 30 april 2020, Overgas Mrezhi och Balgarska gazova asotsiatsia, C-5/19, EU:C:2020:343, punkt 71).

57 Skyldigheten att regelbundet göra en översyn avser emellertid endast behovet av och formerna för ingripandet i elpriserna. Den avser däremot inte systemet för att finansiera prisingripandeåtgärden, det vill säga, i det nu aktuella fallet, den lagreglerade elsubventionen. Nämnda system för finansiering utgör visserligen en oskiljaktig del av prisingripandeåtgärden, men det påverkar inte på ett självständigt sätt elpriserna. Härtill kommer att det är själva

prisingripandeåtgärden, och inte systemet för finansiering, som syftar till att uppnå det mål av allmänt ekonomiskt intresse mot bakgrund av vilket iakttagandet av proportionalitetsprincipen ska kontrolleras i förhållande till elsektorns utveckling.

58 Detta innebär att även om det framgår av svaret på den första frågan att systemet för att finansiera en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, bestående i att leverera el till vissa utsatta konsumenter till reducerat pris, inte får strida mot icke-diskrimineringsprincipen i artikel 3.2 i direktiv 2009/72, kan kravet på iakttagande av proportionalitetsprincipen, som följer av domstolens praxis avseende den bestämmelsen, inte tolkas på så sätt att medlemsstaterna är skyldiga att regelbundet och ofta göra en översyn av ett sådant system för finansiering.

59 EU-domstolen övergår nu till den andra delen av bedömningen, som avser det förhållandet att det inte finns någon möjlighet till kompensation. I det avseendet kan det konstateras att det i artikel 3.2 i direktiv 2009/72 inte anges något om en eventuell kompensationsskyldighet när medlemsstaterna ålägger företag inom elsektorn en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster enligt den bestämmelsen. Vidare anges i artikel 3.6 i direktiv 2009/72 att om det tillhandahålls ekonomisk ersättning, annan form av ersättning och exklusiva rättigheter som en medlemsstat beviljar för uppfyllandet av åliggandena i artikel 3.2 och 3.3, ska detta ske på ett icke-diskriminerande och transparent sätt.

60 Det följer således av artikel 3.2 och 3.6 i direktiv 2009/72 att medlemsstaterna inte är skyldiga att bevilja ekonomisk kompensation när de beslutar att ålägga en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster enligt denna artikel 3.2 i direktivet. Detsamma måste anses gälla för systemet för att finansiera en sådan skyldighet, vilket, som framgår av prövningen av den första tolkningsfrågan, utgör en del av skyldigheten. Det förhållandet att det saknas möjlighet till ekonomisk kompensation i systemet för att finansiera en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster strider följaktligen inte i sig mot artikel 3.2 i direktiv 2009/72.

61 Av det ovan anförda följer att artikel 3.2 i direktiv 2009/72 ska tolkas på så sätt att den inte utgör hinder för att ett system för att finansiera en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, bestående i att leverera el till vissa utsatta konsumenter till reducerat pris, införs på obestämd tid och utan att det finns någon möjlighet till kompensation.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

1) **Artikel 3.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för att kostnaden för en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, bestående i att leverera el till vissa utsatta kunder till reducerat pris, endast läggs på moderbolag i koncerner eller, i förekommande fall, bolag som samtidigt bedriver verksamhet avseende produktion, distribution och försäljning av el. Ett sådant särskiljningskriterium, som valts av den**

nationella lagstiftaren för att skilja mellan bolag som är skyldiga att stå för nämnda kostnad och bolag som är helt undantagna från denna skyldighet, leder nämligen till en skillnad i behandling – vilken inte kan motiveras på objektiva grunder – mellan olika bolag som är verksamma på elmarknaden.

2) **Artikel 3.2 i direktiv 2009/72 ska tolkas på så sätt att den inte utgör hinder för att ett system för att finansiera en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, bestående i att leverera el till vissa utsatta konsumenter till reducerat pris, införs på obestämd tid och utan att det finns någon möjlighet till kompensation.**

Underskrifter