РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

21 декември 2011 година *

По дело C-242/10

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Италия) с акт от 21 януари 2010 г., постъпил в Съда на 17 май 2010 г., в рамките на производство по дело

Enel Produzione SpA

срещу

Autorità per l'energia elettrica e il gas,

в присъствието на

Terna rete elettrica nazionale SpA,

* Език на производството: италиански.

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: г-н J.N. Cunha Rodrigues, председател на състав, г-н U. Lõhmus, г-н A. Rosas, г-н A. Ó Caoimh и г-н Ал. Арабаджиев (докладчик), съдии,

генерален адвокат: г-н P. Cruz Villalón,
секретар: г-жа A. Impellizzeri, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 11 май 2011 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Enel Produzione SpA, от адв. G. Greco и адв. M. Muscardini, avvocati,

— за Terna rete elettrica nazionale SpA, от адв. A. Clarizia, адв. P. Ziotti, адв. P. Clarizia и адв. G. Guida, avvocati,

— за италианското правителство, от г-жа G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от г-н P. Gentili, avvocato dello Stato,

— за австрийското правителство, от г-н E. Riedl, в качеството на представител,

— за Европейската комисия, от г-н C. Zadra и г-жа O. Beynet, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 21 юли 2011 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 23 ЕО, 43 ЕО, 49 ЕО и 56 ЕО, както и на член 11, параграфи 2 и 6 и член 24 от Директива 2003/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2003 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и отменяща Директива 96/92/ЕО (ОВ L 176, стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 12, том 2, стр. 61).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Enel Produzione SpA (наричано по-нататък „Enel“) и Autorità per l'energia elettrica e il gas (наричан по-нататък „AEEG“) относно националната правна уредба, която задължава производителите на електроенергия, разполагащи с инсталации, съществени за функционирането на електроенергийната мрежа, да спазват при формулирането на офертите за доставка на електроенергия правила, установени от дружеството — оператор на преносна и разпределителна мрежа (наричано по-нататък „оператор на мрежа“).

Правна уредба

Право на Съюза

3 Директива 2003/54 е част от „втория пакет енергетика“, приет от законодателя на Съюза с оглед на постепенната либерализация на вътрешния пазар на електроенергия и газ. Съгласно член 1 от Директива 2003/54 тя „утвърждава общите правила за дейностите по производство, пренос, разпределение и доставка на електроенергия. Тя формулира правилата, касаещи организацията и функционирането на електроенергийния сектор, достъпа до пазара, критериите и процедурите, приложими към организирането на търгове и даването на разрешения и управлението на мрежите“.

4 Глава II („Общи правила за организация на сектора“), член 3 („Задължения, свързани с обществени услуги, и защита на потребителя“), параграф 2 от Директива 2003/54 гласи:

„С оглед на съответните разпоредби на Договора, по-специално член 86 от него, държавите членки може да налагат на предприятия, работещи в електроенергийния сектор, в общия икономически интерес, задължения, свързани с обществени услуги, които може да се отнасят до сигурността, включително сигурност на снабдяването, редовността, качеството и цената на доставките и опазването на околната среда, включително енергийна ефективност и опазване на климата. Тези задължения ще бъдат ясно определени, прозрачни, недискриминационни, проверими и трябва да гарантират равни условия на достъп за [електроенергийните] дружества от [Европейския съюз] до националните потребители. […]“.

5 Член 9 от посочената директива, свързан със задачите на операторите на преносни мрежи, предвижда:

„Всеки оператор на преносна мрежа ще отговаря за:

а) осигуряване на дългосрочната способност на мрежата да покрива разумни нужди за пренос на електроенергия;

б) подобряване на сигурността на снабдяването чрез достатъчен преносен капацитет и надеждност на мрежата;

[…]“.

6 Член 11 от същата директива, озаглавен „Диспечиране и балансиране“, гласи в параграфи 2 и 6:

„2. Диспечирането на производствени съоръжения и използването на междусистемните връзки се определя въз основа на критерии, които може да се одобряват от държавата членка и които трябва да бъдат обективни, публикувани и прилагани по един недискриминационен начин, който осигурява правилното функциониране на вътрешния електроенергиен пазар. Те трябва да отчитат изискването за икономическо предимство на електроенергията от разполагаеми/съществуващи производствени съоръжения или обмените по междусистемни връзки и техническите ограничения на мрежата.

[…]

6. Операторите на преносни мрежи трябва да осигуряват енергията, която използват за покриване на енергийни загуби и резервна мощност в своята мрежа, в съответствие с прозрачни, недискриминационни и пазарно основани процедури, в случаите, когато те имат това задължение“.

7 В глава V, озаглавена „Управление на разпределителна мрежа“, член 14 от Директива 2003/54, който се отнася до задачите на операторите на разпределителни мрежи, гласи:

„1. Операторът на разпределителна мрежа трябва да поддържа сигурна, надеждна и ефективна електроразпределителна мрежа на своята територия с необходимото внимание към околната среда.

2. При всички случаи той [трябва да се въздържа от всякаква дискриминация] между ползватели на мрежата или категории на ползватели на мрежата особено в полза на свързаните с него предприятия.

[…]

6. В случаите, когато операторите на разпределителни мрежи отговарят за балансирането на електроразпределителната мрежа, правилата, приети от тях за тази цел, трябва да бъдат обективни, прозрачни и недискриминационни, включително правилата за начисляване на наказателни плащания на ползватели на техните мрежи за енергийни дисбаланси. Условията, включително правилата и тарифите, за осигуряването на тези услуги от операторите на разпределителни мрежи трябва да бъдат определени в съответствие с член 23, параграф 2 по един недискриминационен и отразяващ разходите начин и трябва да бъдат публикувани.

[…]“.

8 В глава VII, озаглавена „Организация на достъп до мрежата“, член 23 от тази директива, който се отнася до регулаторните власти, предвижда в параграф 1:

„Държавите членки трябва да определят един или повече компетентни органи с функцията на регулаторни власти. Тези власти са изцяло независими от интересите на електроенергийната промишленост. Чрез прилагането на този член, те отговарят поне за осигуряването на недискриминация, ефикасна конкуренция и ефективно функциониране на пазара, като осъществяват мониторинг по-специално върху:

[…]

б) механизмите за справяне с капацитета на претоварване в рамките на националната електроенергийна мрежа;

[…]

ж) степента, до която операторите на преносни и разпределителни мрежи изпълняват своите задачи в съответствие с членове 9 и 14;

[…]“.

9 Член 24 от Директива 2003/54, озаглавен „Защитни мерки“, предвижда, че в случай на неочаквана криза на енергийния пазар и когато физическата безопасност и сигурност на лица, оборудване или съоръжения или целостта на мрежата са застрашени, държава членка може временно да вземе необходимите защитни мерки, които трябва незабавно да нотифицира на Европейската комисия.

Национално право

10 Законодателен декрет № 79 от 16 март 1999 г. (GURI № 75 от 31 март 1999 г., наричан по-нататък „декретът „Bersani“), привежда в изпълнение Директива 96/92/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 декември 1996 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия (ОВ L 27, 1997 г., стр. 20).

11 Член 2, параграф 10 от този декрет определя диспечирането като „дейността, насочена към разпределяне на поръчките, свързани с координираното използване и функциониране на производствените и преносните съоръжения, и на допълнителните услуги“. Както е видно от представената на Съда преписка, диспечирането е операцията, с която операторът на мрежата „мобилизира“ разполагащите с подходяща резервна мощност производствени съоръжения, разположени на неговата територия, в зависимост от нуждите на търсенето, с цел да се осигури във всеки един момент равновесие между предлагането и търсенето на електроенергия в мрежата и по този начин да се гарантира непрекъснатост на снабдяването с електроенергия.

12 В съответствие с член 3, параграф 3, и член 5 от декрета „Bersani“ на 30 декември 2003 г. AEEG приема Решение № 168/03 (обикновена притурка към GURI № 16 от 30 януари 2004 г.), за да отговори на местната пазарна мощ на определени производствени съоръжения, абсолютно необходими, за да се удовлетвори търсенето на електроенергия в достатъчни условия на сигурност. Това решение определя условията за функциониране на услугата по диспечиране на електроенергия и по снабдяване със съответните енергийни ресурси.

13 Както е предвидено в декрета на министъра на производствените дейности от 19 декември 2003 г. (обикновена притурка към GURI № 301 от 30 декември 2003 г.), италианският електроенергиен пазар е организиран в три отделни пазара, а именно, на първо място, пазарът от предишния ден (наричан по-нататък „ППД“), където се договарят офертите за закупуване и за продажба на електроенергия за всеки релевантен период на следващия ден, на второ място,

балансиращия пазар (наричан по-нататък „БП“), където се договарят офертите за закупуване и за продажба на електроенергия за балансирането на програмите за въвеждане и удържане, определени на ППД, и на трето място, пазара на допълнителни услуги (наричан по-нататък „ПДУ“), който се подразделя на пазар на услугите по диспечиране ex ante и пазар на балансирането.

14 Решение № 111/06, прието от AEEG на 9 юни 2006 г. (обикновена притурка към GURI № 153 от 4 юли 2006 г., наричано по-нататък „Решение № 111/06“), изменя Решение № 168/03, посочено в точка 12 от настоящото решение, като предоставя на основния оператор на мрежа, а именно Terna rete elettrica nazionale SpA (наричано по-нататък „Terna“), инструмент, който позволява да се засичат средствата, необходими за целите на услугата по диспечиране. Става дума за режима на основните за функционирането и сигурността на електроенергийната мрежа съоръжения (наричан по-нататък „режим на основните съоръжения“). Разпоредбите, свързани с режима на основните съоръжения, се съдържат в раздел 3, дял 2 от приложение A към Решение № 111/06, и по-конкретно в членове 63, 64 и 65 от това приложение.

15 Декрет-закон № 185 от 29 ноември 2008 г., преобразуван и изменен със Закон № 2 от 28 януари 2009 г. (обикновена притурка към GURI № 22 от 28 януари 2009 г.) за спешни мерки за подпомагане на домакинствата, предприятията и заетостта и за изменение на стратегическата национална рамка чрез антикризисни мерки (обикновена притурка към GURI № 280 от 29 ноември 2008 г., наричан по-нататък „Декрет-закон № 185“), възпроизвежда в основни линии режима на основните съоръжения. В член 3, параграф 10 от него са предвидени принципите, към които трябва да се придържа правната уредба на пазара на електроенергия, „като се има предвид съществуващата изключителна икономическа криза в международен мащаб и нейните последици върху цените на суровините, и за да се гарантира облекчаване на разходите, поемани от домакинствата и предприятията и да се намали цената на електроенергията“.

16 Що се отнася в частност до ПДУ, член 3, параграф 10, буква d) от Декрет-закон № 185 предвижда, че „[т]яхното управление е поверено на концесионера на услугата по пренос и диспечиране, с цел да се позволи подбор на необходимите

ресурси за гарантиране на сигурността на електроенергийната мрежа, на базата на различните услуги, които всеки ресурс доставя на мрежата, чрез прозрачна и ефикасна валоризация от икономическа гледна точка. Услугите по диспечиране се осигуряват чрез покупка на необходимите ресурси от оправомощените оператори. На [ПДУ] цената на енергията се определя въз основа на различните цени, които задължително се предлагат от всеки оправомощен ползвател и се приемат от концесионера на услугите по диспечиране, като се предпочитат офертите с най-ниски цени, докато нуждите бъдат напълно задоволени [...]“.

17 Член 3, параграф 11 от Декрет-закон № 185 предвижда в основни линии, че за да се гарантира облекчаване на разходите, поемани от домакинствата и предприятията, и да се намали цената на електроенергията:

„[AEEG] адаптира собствените си решения, включително тези относно диспечирането на електроенергия, като се съобразява със следните ръководни принципи и критерии:

а) структурите, които самостоятелно разполагат с основни съоръжения или групи от съоръжения за удовлетворяване на нуждите от услуги по диспечиране, така както са определени въз основа на критериите, установени от [AEEG] съгласно принципите, посочени в предходната точка, са длъжни да представят оферти на пазарите при условията, определени от [AEEG], който въвежда точни механизми, целящи минимизиране на разходите на системата и гарантиране на справедливо възнаграждение на доставчиците: по-специално съществени за удовлетворяване на нуждите от услуги по диспечиране, само за периодите, в които описаните по-долу условия са налице, са съоръженията, които от техническа и структурна гледна точка са абсолютно необходими за справяне с претоварванията на мрежата или за поддържане на достатъчни равнища на сигурност на националната електроенергийна мрежа за значителен период от време;

b) приемат се мерки за подобряване на ефективността на [ПДУ], насърчаване към облекчаване на разходите за снабдяване с посочените услуги, дългосрочно договаряне на ресурсите и стабилизиране на насрещната престация, дължима от крайните клиенти“.

18 В изпълнение на Декрет-закон № 185 и на Закон № 2/09, на 29 април 2009 г. AEEG приема Решение AGR/elt № 52/09 (обикновена притурка към GURI № 133 от 11 юни 2009 г., наричано по-нататък „Решение № 52/09“), член 1 от който изменя членове 63, 64 и 65 от приложение А към Решение № 111/06. С Решение № 52/09 AEEG въвежда нова правна уредба в областта на диспечирането, приложима за „основните съоръжения за функционирането на електроенергийната система“ и за сигурността на електроенергийната мрежа.

19 По смисъла на член 63, параграф 9 от приложение А към Решение № 111/06, изменено с Решение № 52/09, операторът на мрежата ежегодно трябва да предвижда и публикува списък на съоръженията и групите от съоръжения, които се считат за абсолютно необходими за функционирането и сигурността на електроенергийната мрежа. За тези съоръжения се прилагат задълженията за представяне на оферта и режимът на възнаграждение, описани в членове 63—65 от приложение А към Решение № 111/06, изменено с Решение № 52/09.

20 Режимът, предвиден в член 64 от приложение А към Решение № 111/06, изменено с Решение № 52/09 (наричан по-нататък „обикновеният“ режим), предвижда, че собственикът на основно съоръжение е длъжен да представя, за количествата и за периода, през който неговото съоръжение се счита за основно, оферти, за които важат следните изисквания:

— на ППД и на БП офертите за продажба трябва да се правят на „нулева цена“, а офертите за покупка — без посочване на цена, и

— на ПДУ офертите трябва да се правят на цената на електроенергията, продавана на ППД.

21 Както е видно от предоставената на Съда преписка, производителят има възможността да предлага цена, определена свободно, що се отнася до количествата и часовете, които не се считат за основни.

22 Решение № 52/09 освен това добавя в приложение А към Решение № 111/06 член 65 bis, който предвижда възможността за собственика на основни съоръжения да избере на договорна основа, за собствените си съоръжения, условие на оферта, различно от предвиденото в членове 63—65 от приложение А към Решение № 111/06, изменено с Решение № 52/09, така че никое от производствените съоръжения, с които разполага, да не бъде вписано в списъка на основните съоръжения за календарната година, за която се отнася договорът.

Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

23 Enel, в качеството си на предприятие — производител на електроенергия и притежател на съоръжения, квалифицирани като основни, сезира запитващата юрисдикция с жалба за отмяна на Решение № 52/09, като твърди, че то противоречи на Директива 2003/54, и по-специално на член 11, параграфи 2 и 6 от нея.

24 Enel поддържа, че в системата, създадена с обжалваната правна уредба, поставянето на разположение на количеството енергия, необходимо за функционирането на услугите по диспечиране от оператора на мрежа, е извън взаимодействието между предлагане и търсене, и се извършва въз основа на поръчки, възложени на предприятията, притежаващи основни съоръжения или групи от основни съоръжения, да поставят на разположение определени количества

енергия на съвкупността от пазари, съставляващи борсата на електроенергия, а именно ППД, БП и ПДУ, не на цена, определена от производителя в рамките на търговската му стратегия, а на цена, наложена от AEEG, в някои случаи в зависимост от средната цена на борсата, определена на ППД и на БП, въз основа на тарифи, които не са свързани стойностите на специфичния референтен борсов пазар (ПДУ).

25 Това било в противоречие с целите и разпоредбите на Директива 2003/54, която предвижда, за целите на уеднаквяването на законодателствата на различните държави членки, че производството и предлагането на електроенергия се вписват в контекст на свободна конкуренция и не следват модел на държавно управлявана икономика. Предвидената в Решение № 52/09 правна уредба също противоречала на член 11, параграфи 2 и 6 от тази директива, който предвижда съответно че услугите по диспечиране отчитат изискването за икономическо предимство на електроенергията от производствените съоръжения, като подбират разполагаемите оферти на базата на икономическия критерий, и че операторите на мрежа трябва да осигуряват енергията, която използват за покриване на енергийни загуби и поддържане на резервна мощност в своята мрежа, в съответствие с прозрачни, недискриминационни и пазарно основани процедури.

26 Запитващата юрисдикция си задава въпроса дали разглежданата национална правна уредба е съвместима с правилата на Договора, свързани със свободата на установяване, със свободното предоставяне на услуги и със свободното движение на стоки и капитали. Налагането на задължение за сключване на договор представлява наистина съществена намеса в свободата на договаряне, с която по принцип разполагат икономическите оператори, и е от естество да предизвика за тях допълнителни разходи и промяна в търговската стратегия. Свободата на установяване също би била възпрепятствана от предварителното определяне на продажната цена на енергията.

27 Запитващата юрисдикция се съмнява, че мерките, предвидени в разглежданата национална правна уредба, биха могли да бъдат обосновани като изключения, предоставени от член 86, параграф 2 ЕО и от член 3, параграф 2 от Директива 2003/54, защото не е сигурно, че те могат да представляват задължения за обществена услуга.

28 Тази юрисдикция се съмнява и в пропорционалния характер на посочените мерки. Всъщност те не били предназначени за прилагане на условията на конкуренция на ПДУ с цел да намалят мощта на операторите, които притежават ключови позиции, а ограничавали, за да намалят тази мощ, ролята на ПДУ в полза на административна система за доставка на енергия от оператора на мрежа. Освен това не било доказано, че пазарната мощ на посочените оператори не може да се намали с мерки, съвместими с решението за либерализиране на пазара.

29 Запитващата юрисдикция отбелязва накрая, че разглежданите мерки могат да представляват постоянна дерогация на режима на вътрешния енергиен пазар. Такива мерки не биха могли впрочем да представляват „защитни мерки“ по смисъла на член 24 от Директива 2003/54.

30 При тези условия Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Допускат ли членове 23 [ЕО], 43 [ЕО], 49 [ЕО] и 56 [ЕО], член 11, параграфи 2 и 6 и член 24 от Директива 2003/54 национална правна уредба, която при липса на уведомяване на [...][К]омисия[та] налага постоянно на определени производители на електроенергия, които при дадени условия се оказват с основно значение за удовлетворяването на нуждите на търсенето на услуги по диспечиране, да представят оферти на борсовите пазари на електроенергия съгласно програми, установени по решение на оператора на мрежата в зависимост от други правила, и съгласно която възнаграждението по тези оферти не се определя свободно от производителя, а зависи от параметри, които не се определят предварително в съответствие с прозрачни, недискриминационни и пазарно основани процедури?“.

По преюдициалния въпрос

Предварителни съображения

31 С въпроса си запитващата юрисдикция приканва Съда да се произнесе по тълкуването на разпоредбите на член 56 ЕО, отнасящ се до свободното движение на капитали.

32 В това отношение следва да се припомни, че Съдът не може да се произнесе по поставен от национална юрисдикция преюдициален въпрос, когато той не разполага с необходимите фактически или правни елементи, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (вж. в този смисъл Решение от 5 декември 2006 г. по дело Cipolla и др., C-94/04 и C-202/04, Recueil, стр. I-11421, точка 25, както и Решение от 31 януари 2008 г. по дело Centro Europa 7, C-380/05, Сборник, стр. I-349, точка 53). Актът за преюдициално запитване трябва да посочва конкретните причини, които са накарали националния съд да си зададе въпроси относно тълкуването на правото на Съюза и да счете за необходимо да отправи преюдициални въпроси към Съда. В този контекст е абсолютно необходимо националният съд да предостави минимални разяснения относно причините за избор на разпоредбите на правото на Съюза, чието тълкуване е поискал, и относно връзката, която установява между тях и приложимото към спора по главното производство национално законодателство (Решение по дело Centro Europa 7, посочено по-горе, точка 54 и цитираната съдебна практика).

33 Запитващата юрисдикция обаче не предоставя никакво разяснение относно връзката, която тя установява между разпоредбите на Договора относно свободното движение на капитали, от една страна, и спора по главното производство или неговия предмет, от друга страна. Следователно трябва да се приеме, че доколкото е свързан с разпоредбите от Договора относно свободното движение на капитали, въпросът е недопустим.

34 Що се отнася до разпоредбите на Договора относно свободното движение на стоки, свободното предоставяне на услуги и свободата на установяване, които се изтъкват от запитващата юрисдикция, е важно да се отбележи, от една страна, че Директива 2003/54 е приета по-конкретно на основание член 47, параграф 2 ЕО и член 55 ЕО, свързани с посочените свободи. От друга страна, в основата на спора по главното производство е жалба срещу националната правна уредба относно услугата по диспечиране. Последната обаче е предмет именно на член 11 от Директива 2003/54. За целите на спора по главното производство тази директива осигурява приложението в сектора на електроенергията на основните свободи, закрепени в Договора, сред които свободното движение на стоки, свободното предоставяне на услуги и свободата на установяване, и така допринася за тяхното гарантиране. Следователно евентуалното наличие на пречки пред тези свободи трябва да се разглежда в светлината на посочената директива.

35 Относно споменатия от запитващата юрисдикция член 24 от Директива 2003/54 следва да се отбележи, че тази разпоредба има за предмет защитните мерки, които държава членка е оправомощена да вземе в отговор на изключителни рискове по мрежата. Същевременно трябва да се отбележи, че макар Декретзакон № 185 да е приет „предвид икономическата криза в международен мащаб и нейните последици върху цените на суровините“, от предоставената на Съда преписка не е видно приемането на тази правна уредба да е свързано със случай на неочаквана криза на енергийния пазар или на застрашаване на физическата безопасност или сигурността на лица, оборудване или съоръжения или на целостта на мрежата, както предвижда член 24. При тези условия трябва да се приеме, че посоченият член не е релевантен за целите на отговора на преюдициалното запитване.

36 Следва впрочем да се отбележи, че доколкото запитващата юрисдикция изразява съмнения дали въпросните мерки могат да съставляват задължения за обществена услуга, трябва да се вземе предвид и член 3, параграф 2 от Директива 2003/54, по силата на който държавите членки могат да налагат такива задължения на предприятията, работещи в електроенергийния сектор.

37 Предвид тези елементи и за да се даде на запитващата юрисдикция полезен отговор за разрешаването на спора по главното производство, поставеният въпрос трябва да се разбира като целящ да се прецени дали Директива 2003/54, и в частност член 3, параграф 2 и член 11, параграфи 2 и 6 от нея, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата по главното производство, която налага на операторите, притежаващи съоръжения или групи от съоръжения, считани според критериите, определени от националния регулаторен орган, за основни за удовлетворяването на нуждите на търсенето на електроенергия на услугите по диспечиране, задължението да представят оферти на националните пазари за електроенергия при условия, предварително установени от този орган.

Условията за намеса на държавите членки

Задължения за обществена услуга

38 Член 3 от Директива 2003/54 предвижда в параграф 2, че като се взема изцяло предвид член 86 ЕО, държавите членки могат да налагат на предприятия, работещи в електроенергийния сектор, в общия икономически интерес, задължения, свързани с обществени услуги, които може да се отнасят до сигурността, включително сигурност на снабдяването, редовността, качеството и цената на доставките.

39 Следва да се отбележи, че в приложение на член 3, параграф 9 от Директива 2003/55 държавите членки са длъжни да информират Комисията за всички мерки, които са приели за изпълнението на задълженията за обществена услуга, включително защита на потребителя, и за техните евентуални последици върху националната и международната конкуренция, независимо дали тези мерки изискват дерогация от настоящата директива или не, както и да я уведомяват

на всеки две години за евентуално изменение на тези мерки (вж. в този смисъл Решение от 20 април 2010 г. по дело Federutility и др., C-265/08, Сборник, стр. I-3377, точка 23) и че всяка нотификация на мерките позволява да се провери дали една държава членка е пожелала да наложи задължение за обществена услуга. Липсата на нотификация обаче не е достатъчна сама по себе си, за да се докаже, че разглежданата правна уредба не създава задължение за обществена услуга.

40 Член 86, параграф 2 ЕО предвижда, от една страна, че предприятията, които са натоварени с функцията да оказват услуги от общ икономически интерес, се подчиняват на правилата на конкуренцията, доколкото прилагането на тези правила не препятства фактически или юридически изпълнението на специфичните задачи, които са им възложени, и от друга страна, че развитието на търговията не трябва да се засяга до степен, която би била в противоречие с интересите на Съюза.

41 Както уточнява Съдът, с тази разпоредба се цели да се съвместят интересът на държавите членки от използването на някои предприятия като инструмент за икономическа или социална политика и интересът на Съюза от спазване на правилата за конкуренция и от запазване на единството на общия пазар (вж. в този смисъл Решение от 21 септември 1999 г. по дело Albany, C-67/96, Recueil, стр. I-5751, точка 103 и цитираната съдебна практика).

42 Така от самия текст на член 86 ЕО следва, че със задълженията за обществена услуга, които член 3, параграф 2 от Директива 2003/54 позволява да се налагат на предприятията, трябва да се спазва принципът на пропорционалност и че поради това с тези задължения може да се засяга свободното определяне на цената за доставка на електроенергия само в рамките на необходимото за осъществяване на преследваната с тях цел за общ икономически интерес (Решение по дело Federutility и др., посочено по-горе, точка 33).

Правната уредба на Съюза относно пазара на електроенергия и услугите по диспечиране

43 При постепенното либерализиране на електроенергийния пазар, на регулаторните органи, определени от държавите членки, са възложени особени отговорности. Всъщност в съответствие с член 23, параграф 1, букви б) и ж) от Директива 2003/54 регулаторните органи, като например AEEG, отговарят за осигуряването на недискриминация, ефикасна конкуренция и ефективно функциониране на пазара, по-специално що се отнася до механизмите за справяне с претоварването на националната електроенергийна мрежа и степента, до която операторите на преносни и разпределителни мрежи изпълняват своите задачи в съответствие с членове 9 и 14 от тази директива.

44 Член 9, букви а) и б) от Директива 2003/54 предвижда, че операторът на преносна мрежа отговаря за осигуряване на дългосрочната способност на мрежата да покрива разумни нужди за пренос на електроенергия и е длъжен да допринася за подобряване на сигурността на снабдяването чрез достатъчен преносен капацитет и надеждност на мрежата. Член 14, параграфи 1, 2 и 6 от Директивата предвижда, че този оператор трябва да поддържа сигурна, надеждна и ефективна електроразпределителна мрежа на своята територия, като се въздържа от всякаква дискриминация между ползвателите на мрежата.

45 Що се отнася в частност до услугите по диспечиране, следва да се отбележи, че в съответствие с членове 9 и 11 от Директива 2003/54, операторът на мрежата отговаря за управлението на енергийните потоци в мрежата, за да гарантира нейната сигурност, надеждност и ефективност. По този начин Директивата възлага на оператора на мрежата отговорността за диспечирането на производствените съоръжения, разположени на неговата територия.

46 По силата на член 11, параграф 2 от Директива 2003/54 диспечирането на производствени съоръжения се определя въз основа на критерии, които може да се одобряват от съответната държава членка и които трябва да бъдат обективни,

публикувани и прилагани по недискриминационен начин. Тези критерии трябва да отчитат изискването за икономическо предимство на електроенергията от разполагаеми/съществуващи производствени съоръжения, както и техническите ограничения на мрежата. Колкото до параграф 6 от този член, той предвижда по същество, че операторите на мрежата трябва да осигуряват енергията, която използват, в съответствие с прозрачни, недискриминационни и пазарно основани процедури.

47 Член 3, параграф 2 и член 11, параграфи 2 и 6 от Директива 2003/54 позволяват на съответната държава членка да налага, чрез националните регулаторни органи и операторите на мрежата, задължения за обществени услуги на предприятия, разполагащи с производствени съоръжения, необходими за удовлетворяването на нуждите на услугата по диспечиране, доколкото са изпълнени условията, предвидени в тези разпоредби.

48 Правна уредба, предвиждаща такава намеса, трябва да преследва цел от общ икономически интерес и да спазва принципа на пропорционалност. Освен това посочените задължения трябва да бъдат ясно определени, прозрачни, недискриминационни, проверими и трябва да гарантират на посочените предприятия равни условия на достъп до националните потребители. При всички случаи, диспечирането на тези съоръжения трябва да се извършва според обективни, публикувани и прилагани по един недискриминационен начин критерии, които отчитат изискването за икономическо предимство на електроенергията от посочените съоръжения, както и техническите ограничения на мрежата.

49 Запитващата юрисдикция трябва да прецени в рамките на спора по главното производство дали тези изисквания са изпълнени. Въпреки това Съдът следва да даде на тази юрисдикция всички необходими в това отношение указания с оглед на правото на Съюза.

Общият икономически интерес

50 Важно е да се припомни, че държавите членки имат право при спазване на правото на Съюза да определят обхвата и организацията на услугите си от общ икономически интерес. Те могат по-специално да вземат предвид присъщи за националната им политика цели (вж. в този смисъл Решение по дело Albany, посочено по-горе, точка 104, както и Решение по дело Federutility и др., посочено по-горе, точка 29).

51 Както е видно от член 3 от декрета „Bersani“, услугата по диспечиране на електроенергия е обществена услуга, предназначена да осигурява равновесието между предлагането и търсенето на електроенергия в националната преносна мрежа, като по този начин гарантира сигурност и непрекъснатост на снабдяването с енергия.

52 Що се отнася до въпроса дали едно предприятие като Terna е било натоварено с функцията да оказва услуги от общ икономически интерес, трябва да се отбележи, че както е видно от акта за преюдициално запитване, на това предприятие е възложена — чрез публична концесия — отговорността за услугата по диспечиране.

53 Що се отнася по-конкретно до режима на основните съоръжения, той е приет, както припомня член 3, параграф 10 от Декрет-закон № 185, с цел да се гарантира облекчаване на разходите, поемани от домакинствата и предприятията, както и да се намали цената на електроенергията.

54 Визираните в предходната точка задължения отговарят на безпокойството за сигурността на мрежата и защитата на потребителите, признато в член 3, параграф 2 от Директива 2003/54. Следователно трябва да се признае, по принцип, че режимът на основните съоръжения преследва цел от общ икономически интерес.

Спазване на принципа на пропорционалност

55 Ако, както вече е видно от точка 44 от настоящото решение, член 3, параграф 2 от Директива 2003/54 във връзка с член 86 ЕО позволява на предприятията, които са натоварени с функцията да оказват обществена услуга, да се налагат задължения, които може да се отнасят в частност до определяне на цената на доставките на електроенергия, националната правна уредба, налагаща такива задължения, трябва да може да гарантира постигането на преследваната от нея цел и да не надхвърля необходимото за това, за да отговаря на критерия за пропорционалност.

56 При това положение следва да се прецени дали правна уредба като разглежданата по главното производство може да гарантира постигането на изтъкнатите цели, а именно сигурността на мрежата и защитата на потребителите.

57 От предоставената на Съда преписка е видно, че тази национална правна уредба се прилага само за операторите, които разполагат с основни съоръжения, т.е. в случаите, когато е налице само една производствена единица, която поради своите технически характеристики и бързината в промяна в мощността ѝ е в състояние да предложи ресурсите, необходими за нуждите на диспечирането. На пазар като този на електроенергията, на който търсенето се характеризира с липса на еластичност и разглежданата стока не може да се складира, такова съоръжение би било абсолютно необходимо за справяне с претоварванията на мрежата и/или за поддържане на равнищата на сигурност на системата. Този абсолютно необходим или основен характер придава на оператора, разполагащ с такова съоръжение, статут на оператор в стратегическо и ключово положение.

58 Италианската република подчертава в това отношение, без това да се оспорва, че това положение е причинило неоправдано увеличение на разходите и на крайната цена на електроенергията, което не съответства на реалното нарастване на разходите и рискува да засегне сигурността на снабдяването.

59 По този повод не би могла a priori да се изключи възможността прекомерното увеличение на цената на офертите за продажба, поради наличието на такива стратегически и ключови положения, да бъде разпределено върху цената на електроенергията, платена от крайните потребители и предприятията.

60 При тези условия може да се приеме, че прилагането на режима на основните съоръжения спрямо производителите, за които се смята, че заемат стратегическо и ключово положение на пазара, е в състояние да гарантира сигурността на мрежата и защитата на потребителите.

61 Що се отнася до режима на основните съоръжения, изменен с Решение № 52/09, от предоставената на Съда преписка е видно, че Декрет-закон № 185 и Решение № 52/09 са били приети вследствие на констатацията за липсата на ефективност на тогава действащата система, поради малкия брой централи, считани за основни, но също и поради факта че „основният“ характер се прилага само за индивидуалните съоръжения, но не и за притежаващите ги предприятия, така че „може да се окаже, че подчиняването на само едно съоръжение на задължителния режим не е достатъчно, за да се избегнат случаите на господстващо положение на пазара на някои оператори, които като собственици на други съоръжения, по принцип абсолютно необходими за покриване на нуждите от диспечиране, биха могли във всички случаи едностранно да определят продажната цена на пределното количество енергия, което при определени условия е необходимо за функционирането на мрежата“.

62 При това положение, доколкото съгласно текста на член 63, параграф 2, буква a) от приложение A към Решение № 111/06, изменено с Решение № 52/09, Terna счита за основно всяко съоръжение, без което би било невъзможно да се гарантира сигурността на мрежата и където по силата на параграф 3, букви a) и b) от този член става дума за производствени съоръжения, които са стриктно и абсолютно необходими за удовлетворяване на нуждите на услугата по диспечиране, правна уредба като режима на основните съоръжения е в състояние да гарантира сигурността на мрежата и защитата на потребителите.

63 Следва обаче да се прецени дали този метод на намеса не надхвърля необходимото за постигане на преследваните цели от общ икономически интерес.

64 Enel изтъква в това отношение, без това да е оспорено, че вследствие на Решение № 52/09 на режима на основните съоръжения е подчинена значителна част от неговия производствен капацитет, който е минал от 500 MW на повече от 10 000 MW. Запитващата юрисдикция трябва да прецени основателността на това твърдение.

65 В този контекст следва да се разгледат главните характеристики на режима на основните съоръжения, изменен с Решение № 52/09.

66 Член 63, параграф 9, буква b) от приложение А към Решение № 111/06, изменено с Решение № 52/09, предвижда, че Terna е компетентно да определя броя часове и мощността на съоръженията и/или на групите от съоръжения, квалифицирани като основни. Следователно Terna вписва единиците и съоръженията само през часовите сектори и за количествата, за които производственото съоръжение се смята за основно за сигурността на мрежата. Що се отнася до количествата, които не се считат за основни, обикновеният режим предвижда, че производителят има възможността да предлага на пазара количеството, което иска, на желаната от него цена.

67 По-нататък, член 64, параграфи 3 и 4 от приложение А към Решение №111/06, изменено с Решение № 52/09, предвижда, че при определянето на лимитите и критериите относно ПДУ Terna трябва да вземе предвид резултатите, получени на ППД и на БП. Що се отнася по-точно до цената на офертите за продажба или покупка, приети на ПДУ, член 64, параграф 7 от приложение А към Решение № 111/06, изменено с Решение № 52/09, предвиджа, че тя се равнява на

продажната цена на електроенергията на ППД в района, където е разположено производственото съоръжение. При това положение, макар да е вярно, че тази енергия няма да бъде платена на цената, която ползвателят на диспечирането е могъл да предложи и получи на тези пазари, тъй като офертата на ППД и на БП трябва да бъде на нулева цена, следва да се констатира, че тя ще му бъде платена на средната цена на пазара, съответстващ на същия район.

68 При тези условия следва да се отбележи, че противно на изтъкнатото от Enel, енергията, предоставена на разположение на ПДУ, не изглежда да е заплащана на базата на тарифи, напълно несвързани със стойностите на специфичния референтен борсов пазар. Тъй като член 64, параграф 7 от Решение № 111/06, изменено с Решение № 52/09, предвижда, че тази енергия се заплаща на средната цена на пазара, съответстващ на района, където е разположено производственото съоръжение, трябва да се констатира, че, както впрочем предвижда член 3, параграф 11 от Декрет-закон № 185, този режим изглежда от естество да гарантира справедливо възнаграждение на операторите, разполагащи с такива съоръжения.

69 Освен това съгласно член 64, параграф 8 от приложение А към Решение № 111/06, изменено с Решение № 52/09, ако тази цена е по-ниска от променливите разходи на съоръжението, Terna предоставя на оператора, разполагащ с основно съоръжение, компенсация, която съответства на разликата, ако тя е положителна, между променливия разход, предоставен на производствените единици на посоченото съоръжение, и продажната цена на електроенергията на ППД. От предоставената на Съда преписка е видно, че целта на подобен механизъм е да гарантира на ползвателя на диспечирането, че възнаграждението за наличните на пазарите основни съоръжения не е по-малко от променливите разходи на самото съоръжение.

70 По-нататък, режимът на основните съоръжения показва известна гъвкавост и изглежда предлага на операторите, разполагащи с основни съоръжения, алтернативи, които целят да намалят въздействието на неговото прилагане спрямо тях.

71 Всъщност член 63, параграф 5 от приложение А към Решение № 111/06, изменено с Решение № 52/09, дава възможност на ползвателя на диспечирането да избере коя минимална група производствени съоръжения от предварително подбраните от Terna ще бъде подчинена на режима на основните съоръжения.

72 Член 63, параграф 11 от приложение А към Решение № 111/06, изменено с Решение № 52/09, дава възможност на ползвателя на диспечирането да поиска от AEEG прилагането на „режима на възстановяване на разходите“, който позволява да се получи определена от AEEG специфична сума, равняваща се на разликата между признатите производствени разходи на основното съоръжение и получените от него постъпления в периода, през който то е било включено в списъка на основните съоръжения. В замяна на това е предвидено, че разглежданото съоръжение е подчинено на обикновения режим за периодите и производствената мощност, декларирани като основни, а се налагат и допълнителни ограничения върху неосновните или „свободни“ количества и периоди, определени в член 65 от приложение А към Решение № 111/06, изменено с Решение № 52/09.

73 Що се отнася до съоръженията, включени в списъка, посочен в член 63, параграф 1 от приложение А към Решение № 111/06, изменено с Решение № 52/09, за които не се прилага посоченият режим на възстановяване на разходите, член 64, параграф 9 от това решение, изменено, предвижда, че ползвателят на диспечирането може да предложи на Terna, в сроковете и при условията, които те заедно определят предварително, да се заместят една или няколко производствени единици с други притежавани от него производствени единици.

74 Освен това собствениците на основни съоръжения имат възможността да се отклонят от правната уредба, приложима за основните съоръжения посредством договорния инструмент, предвиден в член 65bis от приложение А към Решение № 111/06, изменено с Решение № 52/09, който им позволява да сключат с Terna един от двата вида договори, предвидени в тази разпоредба. Договорите се одобряват от AEEG преди сключването им с посочените собственици. Съгласно клаузите на тези договори ползвателят на диспечирането, собственик

на основно съоръжение, се задължава да предостави на разположение за Terna на ПДУ определените количества производствена мощност, като ги предлага за покупка и за продажба на цени, определени предварително от AEEG, срещу заплащането на премия от Terna. Следва да се отбележи впрочем, че Enel е избрало подобен е алтернативен механизъм.

75 Що се отнася до продължителността на намесата, предвидена в разглежданата по главното производство правна уредба, тя трябва да бъде ограничена до стриктно необходимото за постигане на целите, които преследва. В това отношение следва да се констатира, че доколкото списъкът на основните съоръжения се преразглежда и преоценява ежегодно, съоръженията изглежда са вписани в него само за ограничен срок. При всички положения вписването на едно съоръжение в този списък трябва да се запази само доколкото посоченото съоръжение е квалифицирано като основно, т.е. докогато не е налице друго съоръжение, което е в състояние да предложи по конкурентен начин ресурсите, необходими за изискванията на диспечирането в определен район.

76 В това отношение следва да се отбележи, че Декрет-закон № 185 има за цел поконкретно подобряването на преносната мрежа и че член 3, параграф 11, буква b) от него предвижда, че AEEG приема и други видове мерки за подобряване на ефективността на на услугите по диспечиране, насърчаване към облекчаване на разходите за снабдяване с посочените услуги, дългосрочно договаряне на ресурсите и стабилизиране на насрещната престация, дължима от крайните клиенти.

77 Важно е да се добави, че Италианската република подчертава, че режимът на основните съоръжения не е предназначен да има постоянен характер и че той би могъл да бъде изоставен, когато средносрочните и дългосрочните структурни намеси по мрежата, които вече са били предприети в най-критичните райони като Сицилия и Сардиния или които са предвидени от националния законодател, са подобрили ефективността на управление на услугите по диспечиране, намалявайки съсредоточаването на местната пазарна мощ на тези съоръжения.

78 Следва да се констатира, накрая, както е видно от член 63, параграф 2, буква b) от приложение А към Решение № 111/06, изменено с Решение № 52/09, че режимът на основните съоръжения е позволил да се включат, освен съоръженията, които са абсолютно необходими конкретно за удовлетворяване на нуждите от някоя от услугите по диспечиране, някои съоръжения, които са по принцип абсолютно необходими за удовлетворяване на нуждите на услугите по диспечиране.

79 Освен това, както отбелязва генералният адвокат в точка 70 от своето заключение, последните съоръжения могат да бъдат необходими от икономическа гледна точка, доколкото поставят своите собственици в господстващо положение на пазара, което им позволява да контролират цените на електроенергията, включително заплащаните за услугите по диспечиране цени.

80 При тези условия разглежданата по главното производство правна уредба изглежда не надхвърля необходимото за постигането на преследваните от нея цели. Запитващата юрисдикция обаче трябва да се увери, че това е така.

Спазването на останалите условия, предвидени в член 3, параграф 2 и член 11, параграфи 2 и 6 от Директива 2003/54

81 Както вече е видно от точка 48 от настоящото решение, следва да се провери още дали задълженията за обществена услуга, свързани с диспечирането, които имат Terna и операторите, разполагащи с основни съоръжения, са обективни, ясно определени, прозрачни, публикувани и проверими.

82 В това отношение следва да се отбележи, че Решение № 111/06, изменено с Решение № 52/09, както и член 3, параграф 11 от Декрет-закон № 185 и Кодексът за преноса, диспечирането, развитието и сигурността на мрежата (Codice di

trasmissione, dispacciamento, sviluppo e sicurezza della rete) уточняват условията и критериите, по които Terna квалифицира като основно едно съоръжение или група от съоръжения. Член 63 от приложение А към Решение № 111/06, изменено с Решение № 52/09, предвижда също така, че Terna ежегодно съставя и публикува списък на посочените съоръжения. Както е видно от преписката, тези критерии са обсъдени в техническия доклад, който пояснява съдържанието на Решение № 52/09, и подробно описани в глава 4 от посочения кодекс.

83 По-конкретно, член 63, параграф 9 предвижда, че Terna ежегодно трябва да предава на AEEG и на ползвателите на диспечирането, що се отнася до основните съоръжения, с които те разполагат, на първо място, доклад, посочващ основанията, които обосновават включването на производствените съоръжения от тази група в списъка, на второ място, периодите от годината и обстоятелствата, при които Terna предвижда, че всяко от тези съоръжения ще се счита за абсолютно необходимо за сигурността на мрежата, като се уточнява за кои съоръжения става въпрос, на трето място, предвидените основни параметри на функциониране и съответните периоди от следващата календарна година, през които посочените параметри трябва да се проверят в зависимост от направените от Terna предвиждания, и на четвърто място, оценка на вероятното използване на производствените съоръжения и на съвкупността от останалите съоръжения, които са част от група, през периодите, за които те биха могли да се окажат абсолютно необходими за осигуряване на безопасното управление на електроенергийна мрежа, изчислена отделно, доколкото е възможно, за всеки от предвидените параметри.

84 Въз основа на тези данни ползвателят на диспечирането съобщава на Terna, поне 12 часа преди изтичането на срока за представяне на офертите на ППД, кои единици, принадлежащи към съоръженията, основни за справяне с претоварванията на мрежата, ще служат за изпълнение на задълженията за предлагане.

85 По-нататък, задълженията, които са възложени на ползвателите на диспечирането, са установени в член 63, параграф 7 и член 64, параграфи 1—10 от приложение А към Решение № 111/06, изменено с Решение № 52/09, които определят условията, при които могат да се представят офертите.

86 Режимът на основните съоръжения няма дискриминационния характер, който му приписва Enel. Всъщност този режим се прилага без разлика към всички оператори, които през даден период притежават едно или няколко съоръжения, които според обективни технически критерии могат да се окажат основни за удовлетворяване на нуждите от електроенергия на услугите по диспечиране.

87 Що се отнася до условието диспечирането да се извършва, като се вземе предвид изискването за икономическо предимство на електроенергията, от преписката не следва, че офертите за продажба, представени на ППД и на БП, не са подбрани от Terna на базата на т.нар. критерий на „икономическата заслуга", като се започне с най-ниската оферта и се продължи във възходящ ред.

88 Накрая, относно изискването разглежданата по главното производство правна уредба да е проверима следва да се отбележи, че Решение № 52/09 е административно решение, което, изглежда, като такова може да се атакува по съдебен ред, както посочва Terna в отговор на въпрос, поставен в хода на съдебното заседание. Следва да се отбележи в това отношение, че жалба срещу това решение е в основата на спора по главното производство.

89 От гореизложеното следва, че на поставения въпрос трябва да се отговори, че Директива 2003/54, и в частност член 3, параграф 2 и член 11, параграфи 2 и 6 от нея, трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба като разглежданата по главното производство, която за целите на намаляването на цената на електроенергията, в интерес на крайния потребител и на сигурността на електроенергийна мрежа, налага на операторите, притежаващи съоръжения или групи от съоръжения, считани съгласно критериите, определени от националния регулаторен орган, за основни за удовлетворяването на нуждите на търсенето на електроенергия на услугите по диспечиране, задължението да представят оферти на националните пазари на електроенергия при условия, предварително установени от този орган, доколкото тази правна уредба не надхвърля необходимото за постигане на преследваната от нея цел. Запитващата юрисдикция трябва да прецени дали в делото, разглеждано по главното производство, това условие е изпълнено.

По съдебните разноски

90 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

Директива 2003/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2003 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и отменяща Директива 96/92/ЕО, и по-конкретно член 3, параграф 2 и член 11, параграфи 2 и 6 от нея, трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба като разглежданата по главното производство, която за целите на намаляването на цената на електроенергията, в интерес на крайния потребител и на сигурността на електроенергийна мрежа, налага на операторите, притежаващи съоръжения или групи от съоръжения, считани съгласно критериите, определени от националния регулаторен орган, за основни за удовлетворяването на нуждите на търсенето на електроенергия на услугите по диспечиране, задължението да представят оферти на националните пазари на електроенергия при условия, предварително установени от този орган, доколкото тази правна уредба не надхвърля необходимото за постигане на преследваната от нея цел. Запитващата юрисдикция трябва да прецени дали в делото, разглеждано по главното производство, това условие е изпълнено.

Подписи