

Дело C-683/19

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда**

Дата на постъпване в Съда:

16 септември 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Tribunal Supremo (Испания)

Дата на акта за преюдициално запитване:

9 юли 2019 г.

Жалбоподател:

Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.A.

Отвeтник:

Administración del Estado

Iberdrola, S.A.

Gas Natural SDG, S.A.

CIDE, Asociación de Distribuidores de Energía Eléctrica

Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A.

Предмет на главното производство

Жалба срещу Real Decreto 968/2014 por el que se desarrolla la metodología para la fijación de los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social (Кралски декрет № 968/2014 за приемане на методика за определяне на процентното разпределение на сумите за финансиране на отстъпката за социално слаби лица; наричан по-нататък „Кралски декрет № 968/2014“) от 21 ноември 2014 г.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Настоящото преюдициално запитване има за предмет тълкуването на член 3, параграф 2 от Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/54/ЕО (наричана по-нататък „Директива 2009/72“). Целта е да се установи дали националната правна уредба относно отстъпката за социално слаби лица (наричана по-нататък „социалната отстъпка“) е съвместима с правото на Европейския съюз, що се отнася до задължението за обществени услуги на електроенергийните предприятия.

Преюдициалните въпроси

- 1) Като се има предвид практиката на Съда, установена, по-конкретно с решения от 20 април 2010 г. (дело C-265/08, *Federutility*) и от 7 септември 2016 г. (дело C-121/15, *ANODE*), съвместима ли е с изискванията по член 3, параграф 2 от Директива 2009/72/ЕО национална правна уредба — като съдържащата се в член 45, параграф 4 от Ley 24/2013 (Закон № 24/2013) от 26 декември 2013 г., за чието прилагане впоследствие са приети членове 2 и 3 от Real Decreto 968/2014 (Кралски декрет № 968/2014) от 21 ноември 2014 г. — която възлага финансирането на социалната отстъпка в тежест на определени оператори на електроенергийната система — дружествата майки на групи от дружества или евентуално дружества, които осъществяват едновременно дейности по производство, разпределение и доставка на електроенергия — при положение че някои от тези задължени субекти имат твърде малко конкретно влияние в сектора като цяло, а освобождава от тази тежест други предприятия или групи от предприятия, които било поради оборота им, относителното им значение в някой от секторите на дейност или едновременното и интегрирано осъществяване на две от посочените дейности, може да са в по-добра позиция да поемат съответния разход?
- 2) Съвместима ли е с изискването за пропорционалност, установено в член 3, параграф 2 от Директива 2009/72/ЕО, национална правна уредба, в която задължението за финансиране на социалната отстъпка не е предвидено като изключение, нито за ограничен период от време, а е установено за неопределено време и без възстановяване или друга компенсаторна мярка?

Посочени разпоредби от правото на Съюза

Член 3, параграф 2 от Директива 2009/72.

Посочени разпоредби от националното право

Член 45, параграф 4 от Ley 24/2013 del Sector Eléctrico (Закон № 24/2013 за електроенергийния сектор; наричан по-нататък „Закон № 24/2013“), от 26 декември 2013 г.

Членове 2 и 3 от Кралски декрет № 968/2014, приети за целите на прилагането на предвидения със Закон № 24/2013 режим на финансиране на социалната отстъпка.

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 (Наредба IET/350/2014 за определяне на процентното разпределение на сумите за финансиране на социалната отстъпка за 2014 г.) от 7 март 2014 г.

Orden IET/1451/2016 por la que se aprueban los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social correspondientes a 2016 (Наредба IET/1451/2016 за приемане на процентното разпределение на сумите за финансиране на социалната отстъпка за 2016 г.) от 8 септември 2016 г.

Кратко представяне на фактите и на главното производство

1. Предприятието Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.A. (по-рано E.ON España, S.L.U.) подава жалба пред запитващата юрисдикция срещу Кралски декрет № 968/2014, тъй като счита, че правният режим на финансиране на социалната отстъпка, за чието прилагане е приет този декрет, е несъвместим с Директива 2009/72.
2. С решение от 24 октомври 2016 г. запитващата юрисдикция уважава жалбата, като обявява за неприложим режима на финансиране на социалната отстъпка по член 45, параграф 4 от Закон № 24/2013 и отменя членове 2 и 3 от Кралски декрет № 968/2014, тъй като приема, че посочената национална правна уредба е несъвместима с Директива 2009/72.
3. Ответникът Administración del Estado (испанската държава) подава пред Tribunal Constitucional (Конституционен съд, Испания) конституционна жалба срещу посоченото решение, тъй като счита, че с обявяването на националната правна уредба за неприложима без да бъде отправено преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съдът на ЕС“) е нарушено основното право на справедлив публичен съдебен процес.
4. С решение от 26 март 2019 г. Tribunal Constitucional (Конституционен съд) постановява, че правото на справедлив публичен съдебен процес е нарушено, вследствие на което уважава жалбата, отменя обжалваното решение и указва възобновяване на производството на етапа преди произнасянето; в резултат на това, запитващата юрисдикция предоставя на

страните нов срок за становище и отправя настоящото преюдициално запитване.

Основни твърдения на страните в главното производство

- 5 Жалбоподателят твърди, че националната правна уредба относно финансирането на социалната отстъпка е несъвместима с Директива 2009/72, доколкото, освен че освобождава дейността по пренос на електроенергия, натоварва с разходите за социалната отстъпка единствено предприятията или групите от предприятия, които осъществяват едновременно останалите три дейности на електроенергийната система — производство, разпределение и доставка — и които представляват вертикално интегрирани групи, и освен това нарушава принципа на пропорционалност. Той счита, че отправянето на преюдициално запитване не е необходимо.
- 6 Испанската държава оспорва жалбата, като твърди, че причината, поради която финансирането на социалната отстъпка е възложено в тежест на вертикално интегрираните групи, не е в по-големите им финансови възможности или платежоспособност, а в самата вертикална интеграция, доколкото тя позволява тежестта да бъде възложена на онези предприятия, които, осъществявайки доставка, пряко свързана с предмета на мярката, поради вертикалната си интегрираност се намират в по-добра позиция да неутрализират и минимизират нейното отражение. За групите от предприятия, осъществяващи едновременно различни дейности в електроенергийния сектор, е характерно, по-специално, че познават по-задълбочено сектора, правят икономии от мащаба и имат възможност за вътрешногрупови договори, които да смекчават отражението на ценовите колебания. Испанската държава иска да бъде отправено преюдициално запитване дали член 45, параграф 4 от Закон № 24/2013 г. и правилата за прилагането му са съвместими с член 3, параграф 2 от Директива 2009/72.

Кратко изложение на мотивите за преюдициалното запитване

- 7 Социалната отстъпка е изначално замислена като помощ с подчертано социален характер (задължение за обществена услуга), предвидена за закрила на определени категории потребители на електроенергия, които са обхванати от тарифата за доставки от последна инстанция и отговарят на определени критерии за социални и потребителски характеристики и за покупателна способност, що се отнася до цената на електроенергията за тяхното основно жилище.
- 8 Тази социална отстъпка е уредена със Закон № 24/2013, чийто член 45, озаглавен „Уязвими потребители“, предвижда по-конкретно, че за уязвими потребители се считат потребителите на електроенергия, които що се отнася до основното им жилище, отговарят на определени с подзаконов акт критерии за социални и потребителски характеристики и за покупателна

способност. Социалната отстъпка се прилага в съответните фактури на така определените уязвими потребители, които са само физически лица. Параграф 4 на посочения член гласи следното:

„Социалната отстъпка се счита за задължение за обществена услуга съгласно предвиденото в Директива 2009/72 и се поема от дружествата майки на групите от дружества или евентуално от дружества, които осъществяват едновременно дейностите по производство, разпределение и доставка на електроенергия.

Процентното разпределение на сумите за финансиране се изчислява за всяка група от предприятия като съотношение между, от една страна, сбора на средногодишния брой доставки, свързани с разпределителните мрежи на разпределителните предприятия, и средногодишния брой клиенти на предприятията доставчици, в които групата притежава участие, и от друга страна, сбора на средногодишния брой на доставките и клиентите на всички групи предприятия, които следва да бъдат взети предвид за целите на това разпределение.

Това процентно разпределение се изчислява ежегодно по определени с подзаконов акт ред и условия. За целта през ноември месец на всяка година [в интернет] се публикуват информация за текущата година относно средногодишния брой доставки, свързани с разпределителните мрежи на разпределителните предприятия, и средногодишния брой предприятия доставчици, както и списък на групите от дружества или евентуално дружества, които отговарят на условията, предвидено в първа алинея на настоящия параграф.

[...] преди 1 декември на всяка година [се изготвя] предложение за определяне на процентното участие на всяко едно от дружествата майки във финансирането, което предложение се одобрява с наредба на министъра на промишлеността, енергетиката и туризма, обнародвана в Boletín Oficial del Estado“.

[...]“.

- 9 Закон № 24/2013 не съдържа списък на предприятията или групите от предприятия, които трябва да осигурят финансирането на социалната отстъпка. Тези предприятия са посочени в последващи министерски наредби (Наредба ИЕТ/350/2014 от 7 март 2014 г. и Наредба ИЕТ/1451/2016 от 8 септември 2016 г.), приети на основание на посочения закон и на Кралски декрет № 968/2014, които определят процентното разпределение по такъв начин, че значителни дялове се падат само на четири предприятия или групи от предприятия, които поемат общо около 96,64 % от разхода, докато за останалите 23 предприятия, посочени в списъка, остават само около общо 3,36 %. За да обоснове избрания режим на финансиране на социалната отстъпка, а именно възлагане на разхода за социалната отстъпка в тежест на

дружествата майки на дружества или на групи от дружества, които осъществяват дейности по производство, разпределение и доставка на електроенергия и които представляват вертикално интегрирани групи, законодателят е посочил, че предвиждането на такова задължение за такива дружества майки позволява, макар и непряко, въпросната тежест да бъде разпределена между основните стопански дейности, характерни за електроенергийния сектор, и че освобождаването на дейността по пренос е оправдано, тъй като става въпрос за дейност, която се осъществява в режим на законен монопол, който не позволява на съответното преносно предприятие да си възстанови от пазара евентуалния разход за социалната отстъпка.

- 10 Възниква съмнението дали тази уредба на финансирането на социалната отстъпка — съдържаща се в член 45, параграф 4 от Закон № 24/2013, за чието прилагане са приети членове 2 и 3 от Кралски декрет № 968/2014 — е съвместима с предвиденото в член 3, параграф 2 от Директива 2009/72, съгласно който задълженията за обществени услуги, сред които попада социалната отстъпка, „са ясно определени, прозрачни, недискриминационни, подлежат на проверка и гарантират равни условия на достъп за електроенергийните предприятия от Общността до националните потребители“. Запитващата юрисдикция счита, че нито в разглежданата национална правна уредба, нито в становището на испанската държава се съдържа надлежна обосновка защо финансирането на социалната отстъпка се възлага в тежест на определени оператори на електроенергийната система — някои от които с много малко конкретно влияние в сектора като цяло —, а от тази тежест са освободени други предприятия или групи от предприятия, които може да са в по-добра позиция, за да поемат съответния разход, било поради оборота им, поради относителното им значение в някой от секторите на дейност или тъй като осъществяват едновременно и интегрирано две от посочените дейности. Що се отнася до принципа на пропорционалност, запитващата юрисдикция счита, че разглежданото задължение за финансиране на социалната отстъпка не е предвидено като изключение, нито за ограничен период от време, а е установено за неопределено време и без възстановяване или друга компенсаторна мярка.
- 11 Освен това, макар самата испанска държава да признава, че съвместяването на две от извършваните в електроенергийния сектор дейности — производство и доставка — създава за съответните предприятия синергични ефекти и икономии от мащаба, установеният режим не възлага финансирането на социалната отстъпка в тежест на предприятията или на групите от предприятия, които осъществяват едновременно тези две дейности — производство и доставка —, освен ако не осъществяват и дейност по разпределение.
- 12 Поради изложените съображения запитващата юрисдикция първоначално стига до заключението, че разглежданата национална правна уредба е несъвместима с Директива 2009/72 и че вътрешното право трябва да бъде

оставено без приложение с оглед предимството на правото на Съюза. Тя приема, че съгласно теорията на Съда на ЕС за ясният акт (*acte clair*) отправянето на преюдициално запитване до Съда не е необходимо (вж. решения на Съда от 6 октомври 1982 г., *CILFIT*, 283/81; от 27 март 1963 г., *Da Costa* и др., 28/62—30/62; от 19 ноември 1991 г., *Francovich* и *Bonifaci*, C-6 и C-9/90; и от 19 януари 2010 г., *Kücükdeveci*, C-555/07), в светлината на решенията от 20 април 2010 г., *Federutility*, C-265/08 и по-специално, от 8 септември 2016 г., *ANODE*, C-121/15. Всъщност установената от Съда практика в посочените решения е изцяло приложима в разглеждания случай, като се има предвид, че става въпрос за изискванията за налагане на задължения за обществени услуги в регулиран сектор, а не толкова за материалноправната уредба на електроенергията или на газа, поради което няма значение, че се касае за различни директиви, доколкото що се отнася до разглеждания проблем, текстът на тези директиви е идентичен.

- 13 Предимството на общностното право обхваща не само текста на общностните разпоредби, но и тяхното тълкуване от страна на Съда на ЕС, тъй като то има превес над всяко друго тълкуване, което може да бъде дадено на национални разпоредби, предназначени да транспонират определена директива.
- 14 Запитващата юрисдикция решава, че в качеството си на Върховен съд е компетентна като последна инстанция да тълкува както националното право относно електроенергийната система, така и правото на Съюза относно същата материя като обща правна материя, която не е свързана с материята на конституционните гаранции, запазена за испанския *Tribunal Constitucional* (Конституционен съд), и че съответно разполага с правомощието да прецени дали испанското законодателство противоречи на въпросната директива и дали практиката на Съда в случая я освобождава от задължението да отправи преюдициално запитване. Ето защо запитващата юрисдикция уважава подадената от *Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.A.* жалба и обявява за неприложим спорния режим на финансиране на социалната отстъпка.
- 15 Испанската държава подава срещу това решение конституционна жалба пред *Tribunal Constitucional* (Конституционен съд), в която твърди, че са нарушени основни процесуални права, тъй като националното законодателство е обявено за неприложимо, без да бъде отправено преюдициално запитване до Съда на ЕС. *Tribunal Constitucional* (Конституционен съд) уважава конституционната жалба, отменя решението на запитващата юрисдикция от 24 октомври 2016 г. и указва възобновяване на производството на етапа преди произнасянето, така че запитващата юрисдикция „да постанови ново решение при зачитане на нарушеното основно право“.
- 16 В решението си *Tribunal Constitucional* (Конституционен съд) се произнася по въпроса дали изтъкнатите пред него съдебни решения попадат в

хипотезата на *acte clair*, която в случая е основание да не бъде отправено преюдициално запитване. Същият съд посочва, че съществуват различия между делата, по които Съдът на ЕС е постановил решенията *Federutility* и *ANODE*, и делото, по което е постановено решението на *Tribunal Supremo* (Върховен съд), тъй като, на първо място, разглежданите разпоредби от европейското право се съдържат в различни директиви: решението по дело *Federutility* тълкува Директива 2003/55/ЕО от 26 юни 2003 година относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ, а решението по дело *ANODE* тълкува Директива 2009/73/ЕО от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ.

- 17 *Tribunal Constitucional* (Конституционен съд) постановява, че „макар тълкуваната от Съда на Европейския съд разпоредба да има същото съдържание, както в директивата за електроенергийния сектор, така и в тази за газовия сектор, не става въпрос за същите директиви, нито за същия сектор, а засегнатите проблеми съответно в решенията *Federutility* и *ANODE* и в обжалваното решение не са изцяло идентични“. Ето защо *Tribunal Constitucional* (Конституционен съд) приема, че не е налице идентичен въпрос, повдигнат по аналогично на разглежданото дело, поради което не е налице хипотезата на *acte clair*, която да освобождава *Tribunal Supremo* (Върховен съд) от задължението да отправи преюдициално запитване. В резултат на това *Tribunal Constitucional* (Конституционен съд) постановява, че правото на справедлив съдебен процес е нарушено, тъй като национална правна уредба, за която е прието, че е несъвместима с Директива 2009/72, е обявена за неприложима, без да е отправено преюдициално запитване до Съда на ЕС.
- 18 В крайна сметка, *Tribunal Constitucional* (Конституционен съд), след като посочва в решението си, че не е компетентен да се произнесе относно наличието на противоречие между обявената за неприложима [национална] правна уредба и разпоредбата от въпросната директива, преценява налице ли е хипотезата на *acte clair* и се произнася относно смисъла и разума на обсъжданите директиви в сравнение с оставената без приложение национална правна уредба.
- 19 *Tribunal Constitucional* (Конституционен съд) изпитва притеснения, че поради предимството на правото на Съюза може да бъде установена система на децентрализиран контрол, която да позволява на съдилищата да оставят без приложение даден национален закон, без да се обърнат до *Tribunal Constitucional* (Конституционен съд) или да отправят преюдициално запитване до Съда на ЕС, и затова в случаите, когато правораздавателните органи оставят без приложение национално законодателство, считайки го за несъвместимо с правото на Съюза, той осъществява върху възложената на националните съдилища дейност по тълкуване и прилагане на правото на Съюза контрол, който е различен и по-силен, отколкото в случаите, когато се приема, че националното законодателство е съвместимо с това право.

- 20 Както се установява по-конкретно и от решения на Tribunal Constitucional (Конституционен съд) № 78 от 20 октомври 2010 г., № 232 от 5 ноември 2015 г. и № 37 от 26 март 2019 г., когато Tribunal Supremo (Върховен съд) е стигал до заключението, че поради предимството на правото на Съюза националното законодателство трябва да бъде оставено без приложение, без да е необходимо отправянето на преюдициално запитване, Tribunal Constitucional (Конституционен съд) е преразглеждал даденото от Tribunal Supremo (Върховен съд) тълкуване на общностните разпоредби и преценката му дали случаят по националното дело и случая по делото, по което се е произнесъл Съдът на ЕС, са сходни.
- 21 Така или иначе с решение от 7 февруари 2012 г. запитващата юрисдикция, вече е обявила за неприложимо предходното, уреждащо идентична област законодателство поради противоречието му с общностното право, а Tribunal Constitucional (Конституционен съд) е приел за недопустима конституционната жалба, подадена срещу това решение. В посочения случай запитващата юрисдикция се позовава на решението по дело Federutility (C-265/08).
- 22 С оглед на изложените съображения, приемайки, че е обвързана от решението на Tribunal Constitucional (Конституционен съд) и отчитайки правото на страните на ефективна съдебна защита и на съдебен процес без необосновано забавяне, запитващата юрисдикция като последна компетентна национална юрисдикция по отношение на въпроса по същество относно наличието на *acte clair* в регулираната област на електроенергийния сектор, сега се отклонява от предишната си позиция и решава да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС. Затова следва да се отправи въпросът дали режимът на финансиране на социалната отстъпка, предвиден в Закон № 24/2013, за чието прилагане впоследствие са приети членове 2 и 3 от Кралски декрет № 968/2014, е съвместим с изискването по член 3, параграф 2 от Директива 2009/72 задълженията за обществени услуги да са ясно определени, прозрачни и недискриминационни, да подлежат на проверка и да гарантират равни условия на достъп за електроенергийните предприятия от Общността до националните потребители.