

Predmet C-683/19

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

16. rujna 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Tribunal Supremo (Španjolska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

9. srpnja 2019.

Tužitelj:

Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.A.

Tuženici:

Administración del Estado

Iberdrola, S.A.

Gas Natural SDG, S.A.

CIDE, Asociación de Distribuidores de Energía Eléctrica

Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A.

Predmet glavnog postupka

Upravna tužba podnesena protiv Real Decreta 968/2014, de 21 de noviembre, por el que se desarrolla la metodología para la fijación de los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social (Kraljevska uredba 968/2014 od 21. studenoga o razvoju metodologije za određivanje postotaka raspodjele iznosa za financiranje socijalne tarife; u daljnjem tekstu: Kraljevska uredba 968/2014).

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Ovaj zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 3. stavka 2. Direktive 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EZ (u daljnjem tekstu: Direktiva 2009/72). Nastoji se utvrditi je li nacionalni propis kojim se uređuje socijalna tarifa u skladu s pravom Europske unije u pogledu obveza javne usluge koje imaju elektroenergetski poduzetnici.

Prethodna pitanja

1. Je li, u skladu sa sudskom praksom koju je Sud utvrdio, među ostalim, u svojim presudama od 20. travnja 2010. (predmet C-265/08, *Federutility*) i od 7. rujna 2016. (predmet C-121/15, *ANODE*), usklađena sa zahtjevima utvrđenima u članku 3. stavku 2. Direktive 2009/72/EZ nacionalna odredba poput one utvrđene u članku 45. stavku 4. Leya 24/2013, de 26 de diciembre (Zakon 24/2013 od 26. prosinca), koja je kasnije razrađena člancima 2. i 3. Kraljevske uredbe 968/2014 od 21. studenoga, koja prebacuje financiranje socijalne tarife na određene subjekte u elektroenergetskom sustavu, odnosno na društva majke grupa društava ili, ovisno o slučaju, društva koja istodobno obavljaju djelatnosti proizvodnje, distribucije i prodaje električne energije, pri čemu su neki od tih obvezanih subjekata od vrlo male važnosti za cjelokupni sektor, dok su, suprotno tomu, od navedenog tereta oslobođeni drugi subjekti ili grupe poduzetnika koji su možda u boljem položaju za snošenje tog troška zbog svojih prihoda, važnosti koju imaju u nekom od sektora djelatnosti ili zato što istodobno i cjelovito obavljaju dvije od tih djelatnosti?
2. Je li usklađena sa zahtjevom proporcionalnosti utvrđenim u navedenom članku 3. stavku 2. Direktive 2009/72/EZ nacionalna odredba iz koje proizlazi da obveza financiranja socijalne tarife nije utvrđena iznimno niti u ograničenom razdoblju, nego na neodređeno, bez povrata ili neke druge kompenzacijske mjere?

Navedene odredbe prava Unije

Članak 3. stavak 2. Direktive 2009/72

Navedene odredbe nacionalnog prava

Članak 45. stavak 4. Leya 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (Zakon 24/2013 od 26. prosinca o sektoru električne energije; u daljnjem tekstu: Zakon 24/2013)

Članci 2. i 3. Real Decreta 968/2014, que desarrollan el régimen de financiación del bono social previsto por la Ley 24/2013 (Kraljevska uredba 968/2014 o razvoju sustava financiranja socijalne tarife predviđene Zakonom 24/2013)

Orden IET/350/2014, de 7 de marzo, por la que se fijan los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social correspondientes a 2014 (Uredba IET/350/2014 od 7. ožujka kojom se određuju postoci raspodjele iznosa za financiranje socijalne tarife za 2014.)

Orden IET/1451/2016, de 8 de septiembre, por la que se aprueban los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social correspondientes a 2016 (Uredba IET/1451/2016 od 8. rujna kojom se odobravaju postoci raspodjele iznosa za financiranje socijalne tarife za 2016.)

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Subjekt Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.A. (ranije E.ON España, S.L.U.) podnio je sudu koji je uputio zahtjev upravnu tužbu protiv Kraljevske uredbe 968/2014 jer je smatrao da njome razrađeni zakonski sustav financiranja socijalne tarife nije u skladu s Direktivom 2009/72.
- 2 Presudom od 24. listopada 2016. taj je sud prihvatio tužbu, pri čemu je sustav financiranja socijalne tarife iz članka 45. stavka 4. Zakona 24/2013 proglasio neprimjenjivim i poništio članke 2. i 3. Kraljevske uredbe 968/2014 jer je smatrao da navedeni nacionalni propis nije u skladu s Direktivom 2009/72.
- 3 Administración del Estado (Državna uprava, Španjolska), u svojstvu tuženika, podnijela je Tribunalu Constitucional (Ustavni sud, Španjolska) ustavnu tužbu protiv navedene presude jer je smatrala da je, time što je nacionalni propis proglašen neprimjenjivim, a Sudu Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud) nije upućeno prethodno pitanje, povrijeđeno temeljno pravo na javno suđenje uz sva predviđena jamstva.
- 4 Presudom od 26. ožujka 2019. Tribunal Constitucional (Ustavni sud) presudio je da je povrijeđeno pravo na javno suđenje uz sva predviđena jamstva te je stoga prihvatio tužbu i ukinuo pobijanu presudu, pritom naloživši povrat u stanje koje je prethodilo njezinu donošenju, zbog čega je sud koji je uputio zahtjev strankama dodijelio novi rok za dostavu argumenata i odlučio uputiti ovaj zahtjev za prethodnu odluku.

Ključni argumenti stranaka glavnog postupka

- 5 Tužitelj tvrdi da nacionalni propis kojim se uređuje financiranje socijalne tarife nije u skladu s Direktivom 2009/72 jer, osim što se njime izuzima djelatnost prijenosa energije, on prebacuje trošak socijalne tarife isključivo na subjekte ili grupe poduzetnika koji istodobno obavljaju ostale tri djelatnosti

elektroenergetskog sustava, odnosno proizvodnju, distribuciju i prodaju, i koji imaju prirodu vertikalno integriranih grupacija, i jer se, k tome, njime povređuje načelo proporcionalnosti. Tužitelj smatra da nije potrebno uputiti prethodno pitanje.

- 6 Kako bi izrazila svoje protivljenje tužbi, Državna uprava tvrdi da razlog zbog kojeg vertikalno integrirane grupacije financiraju socijalnu tarifu nije njihova veća gospodarska sposobnost i solventnost nego sama vertikalna integracija, s obzirom na to da omogućuje da teret snose poduzetnici koji se, u okviru obavljanja djelatnosti prodaje, koja je izravno povezana s predmetom mjere, zbog navedene vertikalne integracije nalaze u boljem položaju za neutraliziranje i minimiziranje njegova učinka, uzimajući u obzir da grupa poduzetnika koja u sektoru električne energije istodobno obavlja različite djelatnosti ima, među ostalim, bolje znanje o sektoru, određenu ekonomiju razmjera i mogućnost sklapanja ugovora unutar grupe kojima se ublažava učinak fluktuacije cijena. Državna uprava traži da se uputi prethodno pitanje o usklađenosti članka 45. stavka 4. Zakona 24/2013 i njegova regulatornog razvoja s člankom 3. stavkom 2. Direktive 2009/72.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 7 Socijalna tarifa otpočeka je zamišljena kao davanje s izrazitim socijalnim karakterom (obveza javne usluge) kojim se nastoji zaštititi određene potrošače električne energije obuhvaćene reguliranom tarifom – koji imaju određeni socijalni položaj, potrošačke karakteristike i kupovnu moć – u pogledu troškova električne energije u njihovu stambenom prostoru.
- 8 Socijalna tarifa uređena je Zakonom 24/2013, čijim se člankom 45., naslovljenim „Ugroženi potrošači”, određuje, među ostalim, da se ugroženim potrošačima smatraju oni potrošači električne energije koji imaju zakonom utvrđeni socijalni položaj, potrošačke karakteristike i kupovnu moć, uzimajući u obzir stambeni prostor kojim raspolažu. Ona se na tako definirane ugrožene potrošače, koji su uvijek fizičke osobe, primjenjuje u odgovarajućim računima. Stavak 4. tog članka glasi kako slijedi:

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

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

Taj postotak raspodjele izračunava se jednom godišnje u skladu sa zakonski utvrđenim postupkom i uvjetima. U tu svrhu, u studenom svake godine na [internetu] [se] objavljuju informacije koje se odnose na posljednjih dvanaest mjeseci i godišnji prosjek broja isporuka putem priključaka na distribucijske mreže distributera i broja klijenata prodavatelja, kao i omjer grupa društava ili, ovisno o slučaju, društava koja ispunjavaju zahtjev predviđen u prvom podstavku ovog stavka.

[...] prije 1. prosinca svake godine [iznosi se] prijedlog za utvrđivanje postotaka financiranja za svako društvo majku, a na ministru industrije, energetike i turizma je da odobri taj prijedlog uredbom koja se objavljuje u *Boletínu Oficial del Estado*.

[...]"

- 9 Zakonom 24/2013 nije predviđen omjer poduzetnika ili grupa poduzetnika koji trebaju financirati socijalnu tarifu. Ti su poduzetnici utvrđeni na temelju naknadnih uredbi ministarstva (Uredba IET/350/2014 od 7. ožujka i Uredba IET/1451/2016 od 8. rujna), koje su donesene na temelju navedenog zakona i Kraljevske uredbe 968/2014, a u kojima su postoci raspodjele određeni tako da su znatni postoci dodijeljeni samo četirima subjektima ili grupama poduzetnika koji su morali ukupno snositi otprilike 96,64 % troška, dok je ostalim poduzetnicima, kojih je 23, a dio su tog omjera, dodijeljeno ukupno samo oko 3,36 %. Kako bi opravdao odabir tog sustava financiranja socijalne tarife, odnosno činjenicu da se trošak socijalne tarife prebacuje na društva majke društava ili grupa društava koji obavljaju djelatnosti proizvodnje, distribucije i prodaje električne energije, i koji imaju prirodu vertikalno integriranih grupacija, zakonodavac je objasnio da se nalaganjem te obveze navedenim društvima majkama omogućuje, pa makar neizravno, da se navedeni teret raspodjeli između glavnih poslovnih djelatnosti uključenih u sektor električne energije te da se izuzimanje djelatnosti prijenosa opravdava činjenicom da je riječ o djelatnosti koja se obavlja u okviru zakonskog monopola kojim se onom tko prenosi električnu energiju onemogućuje da s tržišta nadoknadi mogući trošak socijalne tarife.
- 10 Međutim, pojavljuje se dvojba je li to uređenje financiranja socijalne tarife iz članka 45. stavka 4. Zakona 24/2013, koje je razrađeno u člancima 2. i 3. Kraljevske uredbe 968/2014, u skladu s odredbama članka 3. stavka 2. Direktive 2009/72, na temelju kojeg obveze javne usluge, među kojima je socijalna tarifa, „moraju biti jasno definirane, transparentne, nediskriminacijske i provjerljive te moraju elektroenergetskim poduzećima Zajednice jamčiti jednakost pristupa nacionalnim kupcima [potrošačima]”. Sud koji je uputio zahtjev smatra da nije na odgovarajući način opravdano, ni u ispitanom nacionalnom propisu ni u argumentaciji Državne uprave, to da financiranje socijalne tarife snose određeni subjekti u elektroenergetskom sustavu, od kojih su neki od vrlo male važnosti za cjelokupni sektor dok su, suprotno tomu, od tog tereta oslobođeni drugi subjekti ili grupe poduzetnika koji su možda u boljem položaju za snošenje tog troška zbog svojih prihoda, važnosti koju imaju u nekom od sektora djelatnosti ili zato što

istodobno i cjelovito obavljaju dvije od tih djelatnosti. Što se tiče načela proporcionalnosti, sud koji je uputio zahtjev smatra da ta obveza financiranja socijalne tarife nije utvrđena iznimno niti u ograničenom razdoblju, nego na neodređeno, bez povrata ili neke druge kompenzacijske mjere.

- 11 Osim toga, iako sama Državna uprava priznaje da integracija dviju djelatnosti iz sektora električne energije, odnosno prodaje i proizvodnje, potiče sinergiju i ekonomiju razmjera u korist predmetnih poduzetnika, utvrđenim sustavom financiranja socijalne tarife ne nalaže se onim subjektima ili grupama poduzetnika koji istodobno obavljaju te dvije djelatnosti odnosno prodaju i proizvodnju, nego samo onima koji obavljaju i djelatnost distribucije.
- 12 Sud koji je uputio zahtjev je zbog iznesenih razloga prvo zaključio da navedeni nacionalni propis nije u skladu s Direktivom 2009/72 i da se nacionalno pravo ne primjenjuje, s obzirom na nadređenost prava Unije. Smatrao je da Sudu nije nužno uputiti prethodno pitanje u skladu s njegovom doktrinom *acte clair* (vidjeti presude Suda od 6. listopada 1982., CILFIT, 283/81; od 27. ožujka 1963., Da Costa i dr., 28/62 do 30/62; od 19. studenoga 1991., Francovich i Bonifaci, C-6 i C-9/90 i od 19. siječnja 2010., Küçükdeveci, C-555/07) s obzirom na presudu od 20. travnja 2010., Federutility, C-265/08 i osobito presudu od 7. rujna 2016., ANODE, C-121/15. Naime, doktrina koju je Sud utvrdio u navedenim presudama može se u cijelosti primijeniti na ovaj predmet, uzimajući u obzir da se odnosi na zahtjeve za nalaganje obveza javne usluge u reguliranom sektoru, a ne na materijalno uređenje područja električne energije ili plina, zbog čega nije važno je li riječ o različitim direktivama jer je njihov sadržaj u pogledu predmetnog pitanja doslovno isti.
- 13 Nadređenost prava Zajednice ne odnosi se samo na tekst pravila Zajednice, nego i na tumačenje koje je u pogledu tog pravila iznio Sud, tako da navedeno tumačenje nadilazi bilo koje drugo tumačenje koje se može pridati nacionalnim pravilima kojima se nastoji razraditi neka direktiva.
- 14 Sud koji je uputio zahtjev smatra da je kao Vrhovni sud dužan u zadnjem stupnju protumačiti nacionalno pravo i pravo Unije u području elektroenergetskog sustava, s obzirom na to da je riječ o sektoru uređenom općim propisima koji nije povezan s ustavnim jamstvima koje pridržava španjolski Tribunal Constitucional (Ustavni sud), te utvrditi protivli li se španjolski propis navedenoj direktivi i je li zbog sudske prakse Suda oslobođen od upućivanja prethodnog pitanja u predmetu o kojem je riječ. Sud koji je uputio zahtjev stoga je donio presudu u kojoj je prihvatio tužbu društva Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.A. i proglasio neprimjenjivim sporni sustav financiranja socijalne tarife.
- 15 Međutim, Državna uprava podnijela je Tribunalu Constitucional (Ustavni sud) ustavnu tužbu protiv prethodne presude i pritom se pozvala na povredu temeljnih postupovnih prava zbog neprimjene nacionalnog propisa bez prethodnog upućivanja pitanja Sudu. Tribunal Constitucional (Ustavni sud) prihvatio je ustavnu tužbu, ukinuo presudu suda koji je uputio zahtjev od 24. listopada 2016.

te naložio povrat u stanje koje je prethodilo njezinu donošenju tako da potonji sud može „donijeti novu odluku koja je u skladu s povrijeđenim temeljnim pravom”.

- 16 Tribunal Constitucional (Ustavni sud) u svojoj presudi odlučuje o tome je li u prethodno navedenim presudama riječ o *acte clair* koji u odnosu na ovaj slučaj opravdava neupućivanje prethodnog pitanja. Tako ističe da postoje razlike između predmeta koje je Sud riješio u presudama Federutility i ANODE i predmeta koji je ispitan u presudi Tribunala Supremo (Vrhovni sud, Španjolska) jer se, kao prvo, odredbe europskog propisa koje se uzimaju u obzir nalaze u različitim direktivama: u presudi u predmetu Federutility tumači se Direktiva 2003/55/EZ od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina, a u presudi donesenoj u predmetu ANODE tumači se Direktiva 2009/73/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina.
- 17 Tribunal Constitucional (Ustavni sud) presuđuje da, „čak i da je tekst odredbe koju tumači Sud Europske unije isti u direktivi o sektoru električne energije i direktivi o sektoru plina, nije riječ o istim direktivama ni o istom sektoru, a nisu ni problemi koji se redom razmatraju u presudama Federutility i ANODE te pobijanoj presudi u potpunosti isti”. Stoga Tribunal Constitucional (Ustavni sud) smatra da ne postoji istovjetno pitanje koje je postavljeno u slučaju koji je sličan slučaju iz ovog predmeta, zbog čega nije riječ o *acte clair* koji bi Tribunal Supremo (Vrhovni sud) oslobodio od obveze upućivanja prethodnog pitanja. Posljedično, zaključuje da je pravo na postupak uz sva predviđena jamstva povrijeđeno neprimjenom nacionalnog propisa zbog ocjene da je on neusklađen s Direktivom 2009/72, pri čemu prethodno Sudu nije upućen zahtjev za prethodnu odluku.
- 18 Naposljetku je Tribunal Constitucional (Ustavni sud) – nakon što je u svojoj presudi istaknuo da nije na njemu da utvrdi jesu li neprimijenjeni [nacionalni] propis i predmetna odredba Direktive proturječni – odlučivao o tome postoji li *acte clair*, pri čemu se očitovao o smislu i svrsi predmetnih direktiva u odnosu na neprimijenjeni nacionalni propis.
- 19 Tribunal Constitucional (Ustavni sud) izražava zabrinutost činjenicom da se zbog načela nadređenosti prava Europske unije uspostavlja sustav decentraliziranog nadzora kojim se sudovima omogućuje da ne primijene nacionalni zakon bez upućivanja predmeta Tribunalu Constitucional (Ustavni sud) odnosno prethodnog pitanja Sudu, zbog čega zagovara drukčiji i detaljniji nadzor nad zadaćom tumačenja i primjene prava Unije koju imaju nacionalni suci kad sud ne primijeni nacionalni zakon jer ga smatra protivnim pravu Unije, nego li u slučajevima u kojima se smatra da je nacionalno pravilo u skladu s potonjim pravom.
- 20 Kao što također proizlazi, među ostalim, iz njegovih presuda br. 78/2010 od 20. listopada, br. 232/2015 od 5. studenoga i br. 37/2019 od 26. ožujka, Tribunal Constitucional (Ustavni sud) je stoga preispitao tumačenje pravila Zajednice i presudu Tribunala Supremo (Vrhovni sud) u pogledu sličnosti situacija u

nacionalnom slučaju i slučaju riješenom na temelju sudske prakse Suda kad je Tribunal Supremo (Vrhovni sud) zaključio da na temelju načela nadređenosti ne treba primijeniti nacionalni propis, pri čemu nije potrebno uputiti prethodno pitanje u pogledu tumačenja.

- 21 U svakom slučaju, sud koji je uputio zahtjev već u presudi od 7. veljače 2012. nije primijenio prethodni propis kojim se uređuje isto područje jer se protivi pravu Zajednice, a Tribunal Constitucional (Ustavni sud) proglasio je nedopuštenom ustavnu tužbu koja je podnesena protiv navedene presude. Tada je sud koji je uputio zahtjev svoju odluku temeljio na presudi donesenoj u predmetu Federutility (C-265/08).
- 22 Zbog svih navedenih razloga, sud koji je uputio zahtjev – smatrajući se vezanim presudom Tribunala Constitucional (Ustavni sud), i s obzirom na pravo stranaka u postupku na djelotvoran pravni lijek i suđenje bez nepotrebnog odlaganja, kao posljednji nacionalni sud nadležan za temeljno pitanje o postojanju *acte clair* u reguliranom području elektroenergetskog sektora – sada zanemaruje svoj prethodni kriterij i odlučuje Sudu uputiti prethodno pitanje. Stoga treba postaviti pitanje je li sustav financiranja socijalne tarife – utvrđen u Zakonu 24/2013 i kasnije razrađen u člancima 2. i 3. Kraljevske uredbe 968/2014 – u skladu sa zahtjevom iz članka 3. stavka 2. Direktive 2009/72, na temelju kojeg obveze javne usluge moraju biti jasno definirane, transparentne, nediskriminacijske i provjerljive te moraju elektroenergetskim poduzećima Zajednice jamčiti jednakost pristupa nacionalnim potrošačima.