

Cauza C-683/19

Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție

Data depunerii:

16 septembrie 2019

Instanța de trimitere:

Tribunal Supremo (España)

Data deciziei de trimitere:

9 iulie 2019

Recurentă:

Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.A.

Intimate:

Administración del Estado

Iberdrola, S.A.

Gas Natural SDG, S.A.

CIDE, Asociación de Distribuidores de Energía Eléctrica

Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A.

Obiectul procedurii principale

Acțiune în contencios administrativ introdusă împotriva Decretului regal nr. 968/2014 din 21 noiembrie 2014 prin care se elaborează metodologia pentru stabilirea procentelor de repartizare a sumelor care trebuie finanțate, referitoare la tariful social („bono social”) (denumit în continuare „Decretul regal nr. 968/2014”).

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Prezenta cerere de decizie preliminară are ca obiect interpretarea articolului 3 alineatul (2) din Directiva 2009/72/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice și de abrogare a Directivei 2003/54/CE (denumită în continuare „Directiva 2009/72”). Trebuie să se determine dacă reglementarea națională privind tariful social este compatibilă cu dreptul Uniunii în ceea ce privește obligațiile de serviciu public ale întreprinderilor din sectorul energiei electrice.

Întrebările preliminare

- 1) În conformitate cu jurisprudența stabilită de Curte – printre altele, prin Hotărârea din 20 aprilie 2010 (C-265/08, *Federutility*) și prin Hotărârea din 7 septembrie 2016 (C-121/15, *ANODE*) –, este compatibilă cu cerințele prevăzute la articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2009/72/CE o reglementare națională – precum cea de la articolul 45 alineatul 4 din Legea nr. 24/2013 din 26 decembrie 2013, care a fost pusă în aplicare ulterior prin articolele 2 și 3 din Decretul regal nr. 968/2014 din 21 noiembrie 2014 – care impune obligația de finanțare a tarifului social anumitor agenți din cadrul sistemului de energie electrică – societățile-mamă din grup sau, după caz, întreprinderile care desfășoară în mod simultan activități de producție, de distribuție și de comercializare a energiei electrice –, deși unii dintre agenții cărora le revine obligația respectivă au o cotă de piață foarte redusă în cadrul sectorului, fiind scutite în schimb de această sarcină financiară alte entități sau grupuri de întreprinderi care pot fi mai în măsură să își asume costul respectiv, fie datorită cifrei lor de afaceri, fie importanței lor relative în cadrul unuia dintre sectoarele de activitate, fie faptului că desfășoară în mod simultan și integrat două dintre activitățile respective?
- 2) O reglementare națională din care rezultă că obligația de finanțare a tarifului social nu se stabilește cu titlu de excepție sau pe o perioadă limitată, ci pe durată nedeterminată și fără vreo rambursare sau vreo măsură compensatorie este sau nu compatibilă cu cerința proporționalității prevăzută la articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2009/72/CE?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2009/72.

Dispozițiile naționale invocate

Articolul 45 alineatul 4 din Legea nr. 24/2013 din 26 decembrie 2013 privind sectorul energiei electrice (denumită în continuare „Legea nr. 24/2013”).

Articolele 2 și 3 din Decretul regal nr. 968/2014, care reglementează regimul de finanțare a tarifului social prevăzut de Legea nr. 24/2013.

Ordinul IET/350/2014 din 7 martie 2014 prin care se stabilesc procentele de repartizare a sumelor care trebuie plătite pentru finanțarea tarifului social, aferente anului 2014.

Ordinul IET/1451/2016 din 8 septembrie 2016 de aprobare a procentelor de repartizare a sumelor care trebuie plătite pentru finanțarea tarifului social, aferente anului 2016.

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 Entitatea Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.A (denumită anterior „E.ON España, S.L.U.”) a introdus la instanța de trimitere o acțiune în contencios administrativ împotriva Decretului regal nr. 968/2014, întrucât a considerat că regimul legal de finanțare a tarifului social instituit prin acesta este incompatibil cu Directiva 2009/72.
- 2 Prin hotărârea din 24 octombrie 2016, instanța de trimitere a admis acțiunea, a declarat inaplicabil regimul de finanțare a tarifului social prevăzut la articolul 45 alineatul 4 din Legea nr. 24/2013 și a anulat articolele 2 și 3 din Decretul regal nr. 968/2014, deoarece a considerat că reglementarea națională respectivă este incompatibilă cu Directiva 2009/72.
- 3 Administrația statului, în calitate de pârâtă, a formulat o plângere constituțională [recurso de amparo] în fața Tribunal Constitucional [Curtea Constituțională] împotriva hotărârii respective, considerând că, prin declararea reglementării naționale ca fiind inaplicabilă fără sesizarea Curții de Justiție a Uniunii Europene (denumită în continuare „Curtea”) cu o cerere de decizie preliminară, s-a încălcat dreptul fundamental la un proces public cu toate garanțiile.
- 4 Prin hotărârea din 26 martie 2019, Tribunal Constitucional [Curtea Constituțională] a constatat că s-a încălcat dreptul la un proces public cu toate garanțiile și, prin urmare, a admis acțiunea și a anulat hotărârea atacată, dispunând reluarea procedurii de la momentul anterior pronunțării hotărârii, motiv pentru care instanța de trimitere a acordat părților un nou termen pentru a formula observații și a decis să adreseze prezenta cerere de decizie preliminară.

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 5 Recurenta susține că reglementarea națională în domeniul finanțării tarifului social este incompatibilă cu Directiva 2009/72, deoarece nu numai că scutește activitatea de transport al energiei de la plata acestuia, ci repercutează costul său numai asupra entităților sau a grupurilor de întreprinderi care desfășoară în mod simultan celelalte trei activități specifice sistemului de energie electrică – producție,

distribuție și comercializare —, care au natura de grupuri integrate pe verticală și, în plus, încalcă principiul proporționalității. Acesta consideră că nu este necesară formularea unei cereri de decizie preliminară.

- 6 Cu titlu de argument pentru respingerea recursului, Administrația statului susține că motivul repercutării finanțării tarifului social asupra grupurilor integrate pe verticală nu constă în capacitatea economică și solvabilitatea mai mari ale acestora, ci chiar în integrarea pe verticală, întrucât permite impunerea sarcinii financiare întreprinderilor care, în contextul desfășurării activității de comercializare — care se află în legătură directă cu obiectul măsurii — sunt, ca urmare a integrării lor pe verticală, mai în măsură să anuleze și să minimizeze impactul său, având în vedere că grupul de întreprinderi care desfășoară în mod simultan diverse activități în sectorul energiei electrice se bazează în special pe o cunoaștere mai aprofundată a sectorului, pe anumite economii de scară și pe posibilitatea de a încheia contracte în interiorul grupului care atenuază impactul fluctuațiilor de preț. Aceasta solicită să se formuleze o cerere de decizie preliminară cu privire la compatibilitatea articolului 45 alineatul 4 din Legea nr. 24/2013 și a normelor administrative de punere în aplicare cu articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2009/72.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 7 Tariful social a fost conceput de la început ca o prestație cu un caracter social pronunțat (obligație de serviciu public) menită să protejeze anumiți consumatori de energie electrică care beneficiază de tarifele aplicate de furnizorii de ultimă instanță și care prezintă anumite caracteristici sociale, de consum și de putere de cumpărare, în ceea ce privește costul energiei electrice aplicabil locuinței lor obișnuite.
- 8 Tariful social este reglementat de Legea nr. 24/2013, al cărei articol 45, intitulat „Consumatori vulnerabili”, prevede în special că sunt considerați vulnerabili consumatorii de energie electrică care întrunesc caracteristicile sociale, de consum și de putere de cumpărare stabilite de lege în legătură cu locuința lor obișnuită. Consumatorilor vulnerabili definiți astfel, care nu pot fi decât persoane fizice, li se aplică tariful social în facturile corespunzătoare. Alineatul 4 al acestui articol are următoarea formulare:

„Tariful social trebuie considerat obligație de serviciu public în conformitate cu dispozițiile [Directivei 2009/72] și trebuie asumat de societățile-mamă din grupurile de societăți sau, după caz, de societățile care desfășoară în mod simultan activități de producție, de distribuție și de comercializare a energiei electrice.

Procentul de repartizare a sumelor care trebuie finanțate se calculează pentru fiecare grup de întreprinderi ca raportul dintre o valoare reprezentată de suma mediilor anuale ale numărului de consumatori conectați la rețelele de distribuție ale întreprinderilor de distribuție și ale numărului de clienți ai întreprinderilor comercializatoare în care grupul deține participații și o altă valoare reprezentată de

suma tuturor mediilor anuale de consumatori și de clienți ai tuturor grupurilor de întreprinderi care trebuie avuți în vedere cu ocazia repartizării respective.

Acest procent de repartizare se calculează anual conform procedurii și în condițiile stabilite de lege. În acest scop, [se] publică pe [internet], în luna noiembrie a fiecărui an, informațiile privind anul anterior și cele privind mediile anuale ale numărului de consumatori conectați la rețelele de distribuție ale întreprinderilor de distribuție și ale numărului de clienți ai întreprinderilor comercializatoare, precum și statutul de grup de întreprinderi sau, după caz, de societăți care îndeplinesc condiția prevăzută la primul paragraf al prezentului alineat.

[...] până la data de 1 decembrie a fiecărui an [se transmite] o propunere de stabilire a procentelor de finanțare aferente fiecărei societăți-mamă, revenind Ministrului Industriei, al Energiei și al Turismului competența de a le aproba printr-un ordin care se publică în Boletín Oficial del Estado [Monitorul Oficial al Spaniei].

[...]"

- 9 Legea nr. 24/2013 nu conține o listă a întreprinderilor sau a grupurilor de întreprinderi care trebuie să își asume finanțarea tarifului social. Acestea au fost identificate prin intermediul mai multor ordine ministeriale succesive (Ordinul IET/350/2014 din 7 martie 2014 și Ordinul IET/1451/2016 din 8 septembrie 2016), adoptate pe baza legii menționate și a Decretului regal nr. 968/2014, care au stabilit procentele de repartizare într-un asemenea mod încât s-au alocat procente semnificative numai în sarcina a patru entități sau grupuri de întreprinderi, care au fost nevoite să își asume în total aproximativ 96,64 % din cost, în timp ce celorlalte 23 de întreprinderi care figurează pe listă li s-a alocat în total numai aproximativ 3,36 %. Pentru a justifica alegerea acestui regim de finanțare a tarifului social, cu alte cuvinte pentru a repercuta costul tarifului social asupra societăților-mamă sau grupurilor de societăți care desfășoară activități de producție, distribuție și comercializare de energie electrică și care au natura de grupuri integrate pe verticală, legiuitorul a explicat că impunerea obligației respective în sarcina societăților-mamă permite, chiar și indirect, repartizarea acelei sarcini între principalele activități comerciale din sectorul energiei electrice și că scutirea activității de transport era justificată, deoarece reprezenta o activitate desfășurată în regim de monopol legal, care împiedică transportatorul să recupereze de pe piață eventualul cost rezultat din tariful social.
- 10 Or, se ridică problema dacă reglementarea finanțării tarifului social, conținută la articolul 45 alineatul 4 din Legea nr. 24/2013 și pusă în aplicare prin articolele 2 și 3 din Decretul regal nr. 968/2014, respectă dispozițiile articolului 3 alineatul (2) din Directiva 2009/72, în temeiul căreia obligațiile de serviciu public, printre care se află și tariful social, „sunt clar definite, transparente, nediscriminatorii și ușor de verificat și garantează întreprinderilor de energie electrică comunitare accesul egal la consumatorii naționali”. Instanța de trimitere consideră că nu a fost

justificat în mod corespunzător nici în legislația națională examinată și nici prin argumentele Administrației statului faptul că finanțarea tarifului social revine în sarcina anumitor agenți ai sistemului de energie electrică, dintre care unii au o cotă de piață foarte redusă în cadrul sectorului, fiind scutite în schimb de această sarcină financiară alte entități sau grupuri de întreprinderi care pot fi mai în măsură să își asume costul respectiv, fie datorită cifrei lor de afaceri, importanței lor relative în cadrul unuia dintre sectoarele de activitate sau faptului că desfășoară în mod simultan și integrat două dintre activitățile respective. În ceea ce privește principiul proporționalității, instanța de trimitere consideră că respectiva obligație de finanțare a tarifului social nu se stabilește cu titlu de excepție sau pe o perioadă limitată, ci pe durată nedeterminată și fără vreo rambursare sau vreo măsură compensatorie.

- 11 În plus, cu toate că însăși Administrația statului recunoaște că integrarea a două activități din sectorul de energie electrică, comercializare-producție, favorizează sinergii și economii de scară în beneficiul întreprinderilor în cauză, regimul instituit impune finanțarea tarifului social în sarcina entităților sau grupurilor de întreprinderi care desfășoară în mod simultan cele două activități, comercializare și producție, numai dacă acestea desfășoară de asemenea activitatea de distribuție.
- 12 În temeiul motivelor prezentate, instanța de trimitere a concluzionat inițial că reglementarea națională respectivă este incompatibilă cu Directiva 2009/72 și că trebuia înlăturată aplicarea dreptului național, având în vedere supremația dreptului Uniunii. Aceasta a considerat că nu este necesară sesizarea Curții cu o cerere de decizie preliminară, în conformitate cu jurisprudența privind „acte clair” a acesteia (a se vedea Hotărârea din 6 octombrie 1982, CILFIT, 283/81, Hotărârea din 27 martie 1963, Da Costa și alții, 28/62-30/62, Hotărârea din 19 noiembrie 1991, Francovich și Bonifaci, C-6 și C-9/90, și Hotărârea din 19 ianuarie 2010, Küçükdeveci, C-555/07), având în vedere Hotărârea din 20 aprilie 2010, Federutility, C-265/08, și, în special, Hotărârea din 7 septembrie 2016, ANODE, C-121/15. Astfel, jurisprudența stabilită de Curte prin hotărârile menționate poate fi extrapolată pe deplin la prezenta cauză, având în vedere că se referă la cerințele pentru impunerea obligațiilor de serviciu public într-un sector reglementat, iar nu la reglementarea materială a energiei electrice sau a gazelor naturale, motiv pentru care este irelevant faptul că este vorba despre directive diferite, cu toate că, în ceea ce privește punctul în discuție, textul lor este literalmente identic.
- 13 Supremația dreptului Uniunii include nu numai modul de redactare al normei comunitare, ci și interpretarea sa realizată de Curte, deoarece această interpretare prevalează asupra oricărei alteia efectuate prin intermediul normelor naționale adoptate pentru punerea în aplicare a unei directive.
- 14 Instanța de trimitere consideră că, în calitate de instanță supremă, îi revine, în ultimă instanță, competența de a interpreta atât dreptul național în domeniul sistemului de energie electrică, cât și dreptul Uniunii în același domeniu, în calitate de sector guvernat de dreptul comun, care este diferit de domeniul garanțiilor constituționale, care îi este rezervat Tribunalul Constituțional [Curtea

Constituțională] spaniol și că, prin urmare, ea este cea care are sarcina de a determina dacă reglementarea spaniolă este contrară directivei menționate și dacă jurisprudența Curții o scutește de obligația de a formula o cerere de decizie preliminară în prezenta cauză. Prin urmare, aceasta a pronunțat o hotărâre prin care a admis recursul declarat de Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.A. și a declarat inaplicabil regimul de finanțare a tarifului social în litigiu.

- 15 Cu toate acestea, Administrația statului a formulat plângere constituțională împotriva hotărârii menționate anterior în fața Tribunal Constitucional [Curtea Constituțională], invocând încălcarea drepturilor procedurale fundamentale, ca urmare a înlăturării aplicării normei naționale fără sesizarea Curții cu o cerere de decizie preliminară. Tribunal Constitucional [Curtea Constituțională] a admis plângerea constituțională, a anulat hotărârea instanței de trimitere din 24 octombrie 2016 și a dispus reluarea procedurii de la momentul anterior pronunțării hotărârii, pentru ca această din urmă instanță „să pronunțe o nouă hotărâre care să respecte dreptul fundamental încălcat”.
- 16 Prin hotărârea sa, Tribunal Constitucional [Curtea Constituțională] urmărește să determine dacă hotărârile invocate creează sau nu o situație de „acte clair” care, în ceea ce privește prezenta cauză, permite să nu se formuleze o cerere de decizie preliminară. Astfel, acesta subliniază că există diferențe între cauzele soluționate de Curte prin Hotărârile Federutility și ANODE și cea examinată prin hotărârea pronunțată de Tribunal Supremo [Curtea Supremă], deoarece, în primul rând, dispozițiile reglementării europene luate în considerare sunt incluse în directive diferite: Hotărârea Federutility interpretează Directiva 2003/55/CE din 26 iunie 2003 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale și Hotărârea ANODE interpretează Directiva 2009/73/CE din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale.
- 17 Tribunal Constitucional [Curtea Constituțională] statuează că, „chiar dacă dispoziția interpretată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene ar avea același conținut atât în Directiva privind sectorul energiei electrice, cât și în cea privind sectorul gazelor naturale, nu era vorba despre aceleași directive sau același sector, și nici problemele abordate în Hotărârile Federutility și ANODE și, respectiv, în hotărârea atacată nu sunt identice în totalitate”. Prin urmare, Tribunal Constitucional [Curtea Constituțională] consideră că nu există o problemă identică, ridicată într-o cauză similară cu prezenta cauză, motiv pentru care nu există „acte clair” care permite Tribunal Supremo [Curtea Supremă] să nu formuleze o cerere de decizie preliminară. În consecință, concluzionează că s-a adus atingere dreptului la un proces cu toate garanțiile, prin înlăturarea aplicării unei reglementări naționale ca urmare a considerării sale ca fiind incompatibilă cu Directiva 2009/72, fără să se solicite în prealabil Curții să pronunțe o hotărâre preliminară.
- 18 În definitiv, Tribunal Constitucional [Curtea Constituțională], după ce a subliniat în hotărârea sa că nu îi revenea sarcina de a determina dacă există sau nu contradicție între reglementarea [națională] neaplicată și dispoziția din directivă în

cauză, s-a concentrat pe clarificarea aspectului dacă există sau nu „acte clair”, pronunțându-se asupra sensului și al *ratio* directivelor în discuție comparativ cu reglementarea națională neaplicată.

- 19 Tribunal Constitucional [Curtea Constituțională] își exprimă îngrijorarea că, prin intermediul principiului supremației dreptului Uniunii, se instaurează un sistem de control deconcentrat care permite instanțelor să înlăture aplicarea unei legi naționale fără să recurgă la Tribunal Constitucional sau să sesizeze Curtea cu o cerere de decizie preliminară, astfel încât optează pentru un control diferit și mai intens al activității de interpretare și de aplicare ale dreptului Uniunii, care revine în sarcina instanțelor naționale atunci când un organ judiciar înlătură aplicarea unei legi naționale pentru că o consideră contrară dreptului Uniunii, față de cazurile în care se reține că norma națională este conformă cu acest din urmă drept.
- 20 Astfel cum rezultă de asemenea, în special, din hotărârile sale nr. 78/2010 din 20 octombrie 2010, nr. 232/2015 din 5 noiembrie 2015 și nr. 37/2019 din 26 martie 2019, Tribunal Constitucional [Curtea Constituțională] a procedat astfel la examinarea interpretării normelor comunitare și analiza efectuată de Tribunal Supremo [Curtea Supremă] cu privire la similitudinea situațiilor din cauza națională și din cea soluționată de jurisprudența Curții, atunci când Tribunal Supremo a concluzionat că se impunea înlăturarea aplicării norme naționale, în temeiul principiului supremației, fără să fie necesară formularea unei cereri de decizie preliminară privind interpretarea.
- 21 În orice caz, instanța de trimitere, prin hotărârea din 7 februarie 2012, a înlăturat aplicarea reglementării anterioare privind aceeași materie, ca urmare a incompatibilității sale cu dreptul Uniunii, și Tribunal Constitucional [Curtea Constituțională] a respins ca inadmisibilă plângerea constituțională formulată împotriva hotărârii respective. Cu acea ocazie, instanța de trimitere și-a întemeiat decizia pe Hotărârea Federutility (C-265/08).
- 22 În lumina tuturor considerațiilor prezentate, instanța de trimitere, apreciind că este obligată să respecte hotărârea pronunțată de Tribunal Constitucional [Curtea Constituțională] și în conformitate cu dreptul justițiabililor la o cale de atac efectivă și la un proces neviciat de întâzieri nejustificate, în calitate de instanță națională de ultim grad competentă să soluționeze problema de fond cu privire la existența sau inexistența „acte clair” în domeniul reglementat al energiei electrice, renunță acum la abordarea sa anterioară și decide să sesizeze Curtea cu o cerere de decizie preliminară. Prin urmare, se ridică problema dacă regimul de finanțare a tarifului social instituit prin Legea nr. 24/2013 și pus în aplicare ulterior prin articolele 2 și 3 din Decretul regal nr. 968/2014 este compatibil cu cerința stabilită la articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2009/72, conform căreia obligațiile de serviciu public sunt clar definite, transparente, nediscriminatorii și ușor de verificat și garantează întreprinderilor de energie electrică comunitare accesul egal la consumatorii naționali.