

Zadeva C-683/19

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

16. september 2019

Predložitveno sodišče:

Tribunal Supremo (Španija)

Datum predložitvene odločbe:

9. julij 2019

Tožeča stranka:

Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.A.

Tožena stranka:

Državna uprava

Iberdrola, S.A.

Gas Natural SDG, S.A.

CIDE, Asociación de Distribuidores de Energía Eléctrica

Hydroeléctrica del Cantábrico, S.A.

Predmet postopka v glavni stvari

Tožba zoper kraljevi odlok 968/2014 z dne 21. novembra 2014 o metodologiji za določitev odstotnih deležev za razdelitev zneskov v zvezi s socialno subvencijo, ki jih je treba financirati (v nadaljevanju: kraljevi odlok 968/2014).

Predmet in pravna podlaga predložitve

Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 3(2) Direktive 2009/72/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom in o razveljavitvi

Direktive 2003/54/ES (v nadaljevanju: Direktiva 2009/72). Razjasniti je treba, ali je nacionalna zakonodaja, s katero je urejena socialna subvencija, v delu, ki se nanaša na obveznosti javnih storitev elektroenergetskih podjetij, v skladu s pravom Unije.

Vprašanja za predhodno odločanje

- 1) Ali je ob upoštevanju sodne prakse Sodišča iz – med drugimi – sodb z dne 20. aprila 2010 (C-265/08, Federutility) in z dne 7. septembra 2016 (C-121/15, ANODE) z zahtevami, določenimi v členu 3(2) Direktive 2009/72/ES, skladna nacionalna ureditev – kakršna je ta, ki je določena v členu 45(4) zakona 24/2013 z dne 26. decembra in podrobneje urejena v členih 2 in 3 kraljevega odloka 968/2014 z dne 21. novembra – v skladu s katero je financiranje socialne subvencije naloženo določenim udeležencem elektroenergetskega sistema – matičnim družbam skupin družb ali, glede na primer, družbam, ki obenem izvajajo dejavnosti proizvodnje, distribucije in prodaje električne energije – pri čemer je posamičen pomen nekaterih od teh subjektov, zavezanih k financiranju, glede na celoten sektor zelo majhen, medtem ko so od plačila tega stroška izvzeti drugi subjekti ali skupine podjetij, ki bi ga zaradi obsega svojega prometa ali sorazmernega pomena, ki ga imajo v enem od sektorjev dejavnosti, ali pa zato, ker dve od teh dejavnosti opravljajo hkrati in integrirano, morda lahko lažje prevzeli?
- 2) Ali je nacionalna ureditev, v skladu s katero obveznost financiranja socialne subvencije ni določena izjemoma ali za omejeno časovno obdobje, temveč trajno in brez kakršnega koli povračila ali kompenzacijskega ukrepa, v skladu z zahtevo sorazmernosti iz člena 3(2) Direktive 2009/72/ES?

Navedene določbe prava Unije

Člen 3(2) Direktive 2009/72.

Navedene določbe nacionalnega prava

Člen 45(4) Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (zakon 24/2013 z dne 26. decembra 1997 o sektorju električne energije; v nadaljevanju: zakon 24/2013).

Člena 2 in 3 kraljevega odloka 968/2014, s katerima je podrobno določena ureditev financiranja socialne subvencije, določena z 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 (odlok ministra za industrijo, energetiko in turizem 350/2014 z dne 7. marca 2014)

o določitvi odstotnih deležev za razdelitev zneskov v zvezi s socialno subvencijo, ki jih je treba financirati za leto 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 (odlok ministra za industrijo, energetiko in turizem 1451/2016 z dne 8. septembra 2013 o določitvi odstotnih deležev za razdelitev zneskov v zvezi s socialno subvencijo, ki jih je treba financirati za leto 2016).

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Družba Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.A. (prej E.ON España, S.L.U.) je pri predložitvenem sodišču vložila tožbo zoper kraljevi odlok 968/2014, ker je menila, da pravna ureditev financiranja socialne subvencije, ki je v njem določena, ni v skladu z Direktivo 2009/72.
- 2 To sodišče je s sodbo z dne 24. oktobra 2016 tožbi ugodilo; ugotovilo je, da se ureditev financiranja socialne subvencije iz člena 45(4) zakona 24/2013 ne uporabi, ter člena 2 in 3 kraljevega odloka 968/2014 razglasilo za nična, ker je presodilo, da omenjena nacionalna ureditev ni v skladu z Direktivo 2009/72.
- 3 Državna uprava je kot tožena stranka pri Tribunal Constitucional (ustavno sodišče) zoper to sodbo vložila „recurso de amparo“ [pravno sredstvo v španskem pravu, ki se lahko zaradi kršitve določenih temeljnih pravic iz ustave vložijo pri ustavnem sodišču], ker je menila, da je bila s tem, da se je brez predhodne predložitve vprašanja za predhodno odločanje Sodišču Evropske unije ugotovilo, da se nacionalna ureditev ne uporabi, kršena temeljna pravica do javnega in poštenega sojenja.
- 4 Tribunal Constitucional (ustavno sodišče) je s sodbo z dne 26. marca 2019 ugotovilo, da je bila kršena pravica do javnega in poštenega sojenja, in zato ugodilo pravnemu sredstvu ter razveljavilo izpodbijano sodbo, pri čemer je odredilo vnitev zadeve v stanje pred dnevom razglasitve izpodbijane sodbe; predložitveno sodišče je zato strankam določilo nov rok za oblikovanje stališč in odločilo, da se predloži ta predlog za sprejetje predhodne odločbe.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 5 Tožeča stranka trdi, da nacionalna zakonodaja, s katero je urejeno financiranje socialne subvencije, ni v skladu z Direktivo 2009/72, ker je z njo iz obveznosti financiranja izvzeta dejavnost prenosa energije, kritje stroškov socialne subvencije pa naloženo le subjektom ali skupinam podjetij, ki hkrati opravljajo tri druge dejavnosti elektroenergetskega sistema – proizvodnja, distribucija in prodaja električne energije – in pri katerih gre za vertikalno integrirane skupine, in da je z njo poleg tega kršeno načelo sorazmernosti. Meni, da ni treba predložiti vprašanja za predhodno odločanje.

- 6 Državna uprava svoje nasprotovanje tožbi utemeljuje s tem, da razlog, zaradi katerega je bilo financiranje socialne subvencije naloženo vertikalno integriranim skupinam, ni njihova večja gospodarska moč in plačilna sposobnost, ampak samo dejstvo vertikalne integracije, saj omogoča, da se plačilo naloži podjetjem, ki – ker se ukvarjajo z dejavnostjo prodaje ter so tako neposredno povezana s predmetom ukrepa – zaradi te vertikalne integracije lažje nevtralizirajo in zmanjšajo njegov učinek, če se upošteva, da skupina podjetij, ki hkrati opravlja različne dejavnosti v sektorju električne energije, posebej dobro pozna sektor ter ima določene možnosti za izkoriščanje ekonomije obsega in sklepanja pogodb znotraj skupine, s čimer lahko omili vpliv nihanja cen. Predlaga predložitev vprašanja za predhodno odločanje o tem, ali so člen 45(4) zakona 24/2013 in določbe za njegovo izvajanje v skladu s členom 3(2) Direktive 2009/72.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 7 Socialna subvencija je bila od samega začetka oblikovana kot izrazito socialna dajatev (obveznost javne storitve), katere namen je, da se nekatere odjemalce električne energije, upravičene do tarife za skrajne primere, ki imajo, kar zadeva socialni status, porabo in kupno moč, določene značilnosti, zaščiti z vidika stroškov električne energije v njihovem običajnem prebivališču.
- 8 Urejena je z zakonom 24/2013, katerega člen 45, naslovljen „Ranljivi odjemalci“, zlasti določa, da se za ranljive odjemalce štejejo potrošniki, ki so v svojem običajnem prebivališču odjemalci električne energije in imajo, kar zadeva socialni status, potrošnjo in kupno moč, značilnosti, ki so določene z uredbo. Tako opredeljenim ranljivim odjemalcem, ki so lahko le fizične osebe, se na ustreznih računih upošteva socialna subvencija. Člen 45(4) določa:

„Socialna subvencija se šteje za obveznost javne storitve v smislu določb [Direktive 2009/72] in jo morajo zagotoviti matične družbe skupin družb ali, glede na primer, družbe, ki hkrati opravljajo dejavnosti proizvodnje, distribucije in prodaje električne energije.

Odstotni delež za razdelitev zneskov, ki jih je treba financirati, se za vsako skupino podjetij izračuna kot količnik med postavko, ki ustreza vsoti letnega povprečja števila dobav, povezanih z distribucijskimi omrežji distributerjev, in števila strank družb za prodajo, v katerih ima skupina delež, in drugo postavko, ki ustreza vsoti vseh letnih povprečnih vednosti dobav in števila strank vseh skupin podjetij, ki jih je treba upoštevati za namene te razdelitve.

Ta odstotni delež za razdelitev se izračuna vsako leto v skladu s postopkom in pogoji, ki se določijo s podzakonskimi predpisi. V ta namen se [...] novembra vsako leto na [spletu] objavijo podatki za preteklih 12 mesecev o letnih povprečnih številih dobav, povezanih z distribucijskimi omrežji distributerjev, in številu strank podjetij za prodajo ter seznam skupin družb ali, glede na primer, družb, ki izpolnjujejo zahtevo iz prvega pododstavka tega odstavka.

[...] [P]red 1. decembrom vsakega leta [se pripravi] predlog za določitev odstotnih deležev financiranja, ki bodo pripisani vsaki od matičnih družb, ki ga minister za industrijo, energetiko in turizem potrdi z odlokom, ki se objavi v Uradnem listu.

[...]"

- 9 V zakonu 24/2013 ni seznama podjetij ali skupin podjetij, ki morajo financirati socialno subvencijo. Določeni so bili z zaporednima ministrskima odlokom (IET/350/2014 z dne 7. marca in IET/1451/2016 z dne 8. septembra), izdanima na podlagi zgoraj navedenega zakona in kraljevega odloka 968/2014, s katerima so bilo odstotni deleži za razdelitev določeni tako, da so bili večji odstotni deleži naloženi zgolj štirim družbam ali skupinam podjetij, ki so morale skupaj pokriti približno 96,64 % stroškov, medtem ko je bil za preostalih 23 družb s seznama določen zgolj 3,36 % delež. Zakonodajalec je izbiro te ureditve financiranja socialne subvencije, torej, da se kritje stroškov socialne subvencije naloži matičnim družbam ali skupinam družb, ki opravljajo dejavnosti proizvodnje, distribucije in prodaje električne energije in pri katerih gre za vertikalno integrirane skupine, utemeljil s pojasnilom, da naložitev te obveznosti takim matičnim družbam omogoča – vsaj posredno – porazdelitev tega bremena med glavne poslovne dejavnosti v sektorju električne energije in da je bilo izvzetje dejavnosti prenosa upravičeno zato, ker gre za dejavnost, ki se izvaja kot pravni monopol, zaradi česar operater prenosnega sistema povračila morebitnih stroškov v zvezi s socialno subvencijo ne more doseči na trgu.
- 10 Postavlja se torej vprašanje, ali je ta ureditev financiranja socialne subvencije, določena v členu 45(4) zakona 24/2013 in podrobno urejena v členih 2 in 3 kraljevega odloka 968/2014, skladna z določbo člena 3(2) Direktive 2009/72, v skladu s katero morajo biti obveznosti javne storitve, kakršna je tudi socialna subvencija, „jasno določene, pregledne, nediskriminatorne in preverljive ter elektroenergetskim podjetjem v Skupnosti zagotavlja[ti] enak dostop do nacionalnih potrošnikov“. Predložitveno sodišče meni, da niti v sporni nacionalni zakonodaji niti s trditvami državne uprave ni bilo ustrezno utemeljeno, zakaj je financiranje socialne subvencije naloženo določenim subjektom elektroenergetskega sistema, od katerih imajo nekateri glede na celoten sektor zelo majhen pomen, medtem ko so od plačila tega stroška izvzeti drugi subjekti ali skupine podjetij, ki bi ta strošek zaradi obsega svojega prometa ali sorazmernega pomena, ki ga imajo v enem od sektorjev dejavnosti, ali pa zato, ker dve od teh dejavnosti opravljajo hkrati in integrirano, morda lahko lažje prevzeli. V zvezi z načelom sorazmernosti predložitveno sodišče meni, da ta obveznost financiranja socialne subvencije ni določena izjemoma in za omejeno časovno obdobje, temveč trajno in brez kakršnega koli povračila ali kompenzacijskega ukrepa.
- 11 Prav tako je z vzpostavljenimi ureditvami kljub temu, da državna uprava sama priznava, da integracija dveh dejavnosti sektorja električne energije – prodaje in proizvodnje – pripomore k doseganju sinergij in ekonomiji obsega v korist zadevnih podjetij, financiranje socialne subvencije subjektom ali skupinam, ki

hkrati izvajajo ti dve – prodajo in proizvodnjo – dejavnosti, naloženo le, če opravljajo tudi dejavnost distribucije.

- 12 Iz zgoraj navedenih razlogov je predložitveno sodišče sprva ugotovilo, da ta nacionalna ureditev ni v skladu z Direktivo 2009/72 in da se nacionalna zakonodaja zaradi primarnosti prava Unije ne uporabi. Menilo je, da na podlagi doktrine „acte clair“ (glej sodbe Sodišča z dne 6. oktobra 1982 (CILFIT, 283/81), z dne 27. marca 1963 (Da Costa in drugi, od 28/62 do 30/62), z dne 19. novembra 1991 (Francovich in Bonifaci (C-6 in C-9/90) ter z dne 19. januarja 2010 (Kücükdeveci, C-555/07)) Sodišču glede na sodbo z dne 20. aprila 2010 (Federutility, C-265/08) in zlasti sodbo z dne 7. septembra 2016 (ANODE, C-121/15) ni treba predložiti vprašanja za predhodno odločanje. Sodno prakso, ki jo je Sodišče oblikovalo v navedenih sodbah, je namreč mogoče v celoti prenesti na obravnavano zadevo, če se upošteva, da se nanaša predvsem na zahteve za naložitev obveznosti javne storitve v reguliranem sektorju, in ne toliko na vsebinsko ureditev področja električne energije ali plina, tako da ni relevantno, da gre za različne direktive, saj je besedilo njihovih določil glede vprašanja, ki je sporno, enako.
- 13 Primarnost prava Unije se ne nanaša le na samo besedilo pravila prava Unije, ampak tudi na razlago, ki jo je v zvezi z njim opravilo Sodišče, saj ima ta razlaga prednost pred vsako drugo, ki se lahko izvede v zvezi z nacionalnimi pravili za izvajanje neke direktive.
- 14 Predložitveno sodišče meni, da kot vrhovno sodišče na zadnji stopnji odloča o razlagi nacionalnega prava in prava Unije v zvezi z elektroenergetskim sistemom, ker gre za področje preverjanja zakonitosti, ki ni povezano z materijo ustavnih jamstev, za presojanje o kateri je izključno pristojno špansko Tribunal Constitucional (ustavno sodišče), in da je zato njegova naloga, da ugotovi, ali je španska zakonodaja v nasprotju z omenjeno direktivo in ali lahko v obravnavani zadevi na podlagi sodne prakse Sodišča opusti predložitev vprašanja za predhodno odločanje. Zato je sprejelo sodbo, s katero je ugodilo tožbi družbe Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.A., in razglasilo, da se ureditev financiranja sporne socialne subvencije ne uporablja.
- 15 Vendar je državna uprava zoper zadnjenavedeno sodbo pri Tribunal Constitucional (ustavno sodišče) vložila „recurso de amparo“, s katero je zatrjevala, da so bile zato, ker je bila neuporaba nacionalnega pravila ugotovljena brez predhodne predložitve Sodišču vprašanja za predhodno odločanje, kršene temeljne procesne pravice. Tribunal Constitucional (ustavno sodišče) je omenjenemu pravnemu sredstvu ugodilo in razveljavilo sodbo predložitvenega sodišča z dne 24. oktobra 2016 ter odredilo vrnitev zadeve v stanje pred datumom razglasitve sodbe, zaradi česar mora predložitveno sodišče „sprejeti novo odločbo, s katero bo spoštovana kršena temeljna pravica“.
- 16 Tribunal Constitucional (ustavno sodišče) v svoji sodbi razpravlja o tem, ali je na podlagi navajanih sodb mogoče izhajati iz tega, da gre za primer „acte clair“, ki bi

v zvezi z obravnavano zadevo omogočil opustitev predložitve vprašanja za predhodno odločanje. V zvezi s tem opozarja, da med primeroma, o katerih je Sodišče odločilo v sodbah Federutility in ANODE, in primerom, ki je predmet sodbe Tribunal Supremo (vrhovno sodišče), obstajajo razlike, saj so, prvič, upoštevne določbe evropskega prava zajete v različnih direktivah: v sodbi Federutility je predmet razlage Direktiva 2003/55/ES z dne 26. junija 2003 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom, v sodbi, sprejeti v zadevi ANODE, pa Direktiva 2009/73/ES z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom.

- 17 Tribunal Constitucional (ustavno sodišče) ugotavlja, da „čeprav ima določba, ki jo je razložilo Sodišče Evropske unije, enako vsebino tako v direktivi o elektroenergetskem sektorju kot v direktivi o sektorju plina, ne gre za isti direktivi in isti sektor, pa tudi vprašanja, ki so obravnavana v sodbah Federutility in ANODE, in ta, obravnavana v izpodbijani sodbi, niso ravno enaka“. Tribunal Constitucional (ustavno sodišče) zato meni, da vprašanje iz teh sodb ni enako obravnavanemu in se ne postavlja v primeru, ki je podoben temu iz predmetne zadeve, zaradi česar ne gre za „acte clair“, v primeru katerega bi Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) lahko opustilo predložitev vprašanja za predhodno odločanje. Posledično ugotavlja, da je bila zaradi neuporabe nacionalne zakonodaje, ki je bila na podlagi presoje, da ni v skladu z Direktivo 2009/72, odrejena brez predhodne vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe, kršena pravica do poštenega sojenja.
- 18 Skratka, Tribunal Constitucional (ustavno sodišče) je v svoji sodbi opozorilo, da ni pristojno za presojo o tem, ali je [nacionalna] zakonodaja, za katero je bilo odrejeno, da se ne uporabi, v nasprotju z zadevno določbo Direktive, ter nato preudarjalo o obstoju „acte clair“ in se pri tem opredelilo glede pomena in smotra zadevnih direktiv v primerjavi z nacionalno zakonodajo, o kateri je bilo odločeno, da se ne uporabi.
- 19 Tribunal Constitucional (ustavno sodišče) se poraja bojazen, da se prek načela primarnosti prava Unije vzpostavlja sistem decentraliziranega nadzora, ki sodnikom omogoča, da odredijo neuporabo nacionalnega prava, ne da bi se prej obrnili na Tribunal Constitucional ali predložili Sodišču vprašanje za predhodno odločanje, zaradi česar meni, da bi moral biti nadzor nad razlaganjem in uporabo prava Unije, ki sta v pristojnosti nacionalnih sodišč, v primerih, v katerih nacionalno sodišče nacionalnega prava ne uporabi, ker meni, da je v nasprotju s pravom Unije, drugačen in bolj poglobljen kot v primerih, v katerih presodi, da je nacionalno pravilo v skladu s pravom Unije.
- 20 Tribunal Constitucional (ustavno sodišče) je, kot je razvidno tudi in zlasti iz njegovih sodb št. 78/2010 z dne 20. oktobra, št. 232/2015 z dne 5. novembra in št. 37/2019 z dne 26. marca, tako preverilo razlago določb prava Unije in presojo, ki ju je Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) opravilo v zvezi s podobnostjo položajev iz nacionalnega zadeve in zadeve, o kateri je odločilo Sodišče, v primerih, v katerih je Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) na podlagi načela

primarnosti prava Unije brez predhodne predložitve vprašanja za predhodno odločanje o razlagi ugotovilo, da se nacionalno pravilo ne uporablja.

- 21 Kakor koli že, predložitveno sodišče je s sodbo z dne 7. februarja 2012 v zvezi s prej veljavno zakonodajo o ureditvi istega področja že ugotovilo, da se ta zato, ker je v nasprotju s pravom Unije, ne uporabi, in tedaj je Tribunal Constitucional (ustavno sodišče) „recurso de amparo“, vloženo zoper to sodbo, zavrnilo kot nedopustno. Takrat se je predložitveno sodišče sklicevalo na sodbo v zadevi Federutility (C-265/08).
- 22 Na podlagi zgoraj pojasnenih razlogov se je predložitveno sodišče zato, ker meni, da ga k temu obvezuje sodba Tribunal Constitucional (ustavno sodišče), in ob upoštevanju pravice strank postopka do učinkovitega pravnega sredstva in sojenja brez nepotrebnega odlašanja, kot nacionalno sodišče, ki je na zadnji stopnji pristojno za vsebinsko presojanje o tem, ali gre v primeru s področja reguliranega sektorja električne energije za „acte clair“, odločilo odstopiti od merila, ki ga je upoštevalo doslej, in Sodišču predložiti vprašanje za predhodno odločanje. Postavlja se torej vprašanje, ali je ureditev financiranja socialne subvencije, ki je določena v zakonu 24/2013 in podrobneje urejena v členih 2 in 3 kraljevega odloka 968/2014, v skladu z zahtevo iz člena 3(2) Direktive 2009/72, da morajo biti obveznosti javne storitve jasno določene, pregledne, nediskriminatorne in preverljive ter elektroenergetskim podjetjem v Skupnosti zagotavljati enak dostop do nacionalnih potrošnikov.