

Wersja zanonimizowana

Tłumaczenie

C-5/22-1

Sprawa C-5/22

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Data wpływu:

3 stycznia 2022 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Consiglio di stato (Włochy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

31 grudnia 2021 r.

Strona skarżąca i strona wnosząca odwołanie:

Green Network SpA

Druga strona postępowania:

SF

YB

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA)

[...]

Consiglio di Stato (rada państwa),

w postępowaniu sądowym (szósta izba),

wydała następujące

POSTANOWIENIE

w sprawie odwołania [...] wniesionego przez

Società Green Network S.p.A. [...]

przeciwko

SF i YB, którzy nie wzięli udziału w postępowaniu;

Arera – Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (urzędowi regulacji energii, sieci i środowiska), [...]

w przedmiocie zmiany

wyroku Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sede di Milano (Sezione Prima) [regionalnego sądu administracyjnego dla Lombardii w Mediolanie (pierwsza izba)] nr 1608/2020, wydanego wobec stron i dotyczącego żądania stwierdzenia nieważności decyzji ARERA [Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (urzędu regulacji energii, sieci i środowiska), zwanego dalej „ARERA”] z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie „nałożenia grzywny i przyjęcia środka nakazującego powstrzymanie się od naruszeń warunków umownych dostaw energii elektrycznej i gazu ziemnego do odbiorców końcowych” oraz aktów przygotowawczych, związanych z tą decyzją lub z niej wynikających [...];

[...]

1 Zwięzłe przedstawienie przedmiotu sporu i istotnych okoliczności faktycznych

1.1 W ramach rozpatrywanego odwołania spółka Green Network S.p.A. zaskarżyła wyrok nr 1608 z 2020 r. wydany przez Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sede di Milano, oddalający pierwotne zarzuty podniesione przez tę samą stronę wobec decyzji ARERA z dnia 20 czerwca 2019 r. [...] nakładającej na stronę wnoszącą odwołanie grzywnę w wysokości 655 000 EUR ze względu na to, że spółka ta przedstawiała swoim klientom informacje umowne z domniemanym naruszeniem przepisów wykonawczych wydanych przez ARERA, jak również nakazującej zwrot kwot pobranych od jej odbiorców z tytułu „kosztów administracyjnych” w łącznej wysokości 13 987 495,22 EUR.

1.2 Postępowanie, które doprowadziło do wydania zaskarżonej decyzji w pierwszej instancji, opierało się na informacji przekazanej do biur ARERA przez [...] Sportello per il consumatore Energia e Ambiente (dział wsparcia odbiorców energii i środowiska ARERA), z której wynikało, że Green Network stosuje w rachunku wynagrodzenie określane jako „Artykuł 5” w odniesieniu do oferty „Home Energy Luce”, które to wynagrodzenie klienci kwestionowali jako niejasne. Z późniejszych ustaleń dokonanych przez biura ARERA wynikało, że stosowanie tego wynagrodzenia odnosiło się nie tylko do wspomnianej oferty: było ono przewidziane w art. 5 (lub w niektórych przypadkach w art. 4 lub 7) ogólnych warunków dostaw Green Network zarówno w odniesieniu do energii elektrycznej, jak i gazu ziemnego. Zgodnie z tym warunkiem w szczególności „koszty administracyjne nie są włączone do wynagrodzeń przewidzianych za dostawę, a dostawca jest uprawniony do pobrania od klienta wynagrodzenia

nieprzekraczającego 5 EUR miesięcznie [lub 10 EUR w innych umowach] za każdy punkt poboru”.

1.3 Po przeprowadzeniu dochodzenia i ostatecznego wysłuchania spółki [...] ARERA nałożył na stronę wnoszącą odwołanie wyżej wspomnianą karę z powodu: niezgodnego z prawem określenia w ogólnych warunkach umowy wynagrodzenia związanego z kosztami administracyjnymi; braku wskazania tego wynagrodzenia w Scheda di confrontabilità (dokumencie porównującym ceny proponowane przez dostawcę na wolnym rynku z cenami ustalonymi przez ARERA) oraz w systemie Trova Offerte (systemie wyszukiwania, w którym oferty z branży energetycznej są rejestrowane i mogą być porównywane), a w konsekwencji z powodu jego niezgodnego z prawem stosowania do odbiorców końcowych, z naruszeniem przepisów Codice di condotta commerciale (kodeksu praktyk handlowych związanych ze sprzedażą energii elektrycznej i gazu ziemnego odbiorcom końcowym, przyjętego przez ARERA) oraz art. 8 i 11 regulaminu udziału w systemie Trova Offerte. Ponadto wspomnianą decyzją ARERA nałożył na Green Network obowiązek zwrotu całkowitej kwoty wynoszącej 13 987 495,22 EUR jej odbiorcom energii elektrycznej i gazu ziemnego.

Obie skargi wniesione do sądu administracyjnego pierwszej instancji zostały oddalone.

1.4 [...] [S]trona wnosząca odwołanie podniosła następujące zarzuty odwoławcze:

- błędny charakter wyroku w zakresie, w jakim uznano w nim za zgodną z prawem karę nałożoną za rzekome nieprawidłowe wypełnienie Scheda di confrontabilità, a w konsekwencji rzekome naruszenie Codice di condotta commerciale;
- błędny charakter wyroku w zakresie, w jakim uznano w nim za zgodną z prawem karę nałożoną za rzekome naruszenie zasad regulaminu systemu Trova Offerte;
- błędny charakter wyroku w zakresie, w jakim uznano w nim za zgodną z prawem karę nałożoną z powodu rzekomej identyczności i dwukrotnego zastosowania opłaty przewidzianej w art. 5 w porównaniu z wynagrodzeniem PCV (cena sprzedaży energii) i wynagrodzeniem QVD (sprzedaż detaliczna gazu ziemnego);
- błędny charakter wyroku w zakresie, w jakim uznano w nim nałożoną karę za zgodną z prawem ze względu na rzekomą wagę naruszeń, osobowość i działania sprawcy;
- błędny charakter wyroku, ponieważ uznano w nim decyzję ARERA za zgodną z prawem, w zakresie, w jakim przyznano ARERA uprawnienie nakazania Green Network zwrotu kwot na rzecz osób trzecich oraz postanowiono o wystąpieniu do

Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniami w ramach odesłania prejudycjalnego.

ARERA [...] wniósł o oddalenie odwołania; wniósł on również odwołanie wzajemne przeciwko pkt I.2 zaskarżonego wyroku, zarzucając naruszenie art. 2 ust. 12 lit. h) i l) ustawy nr 481/1995 [...] **[oraz innych przepisów prawa krajowego]**, a także dyrektyw 2009/72/WE, 2009/73/WE i (UE) 2019/944.

[...] *[postępowanie]*

1.5 Nieprawomocnym wyrokiem nr 8717 z dnia 30 grudnia 2021 r. Consiglio di stato oddaliła zarzuty odwołania dotyczące nałożenia grzywny w wysokości 655 000 EUR.

W ramach niniejszego postanowienia Consiglio di stato kieruje odesłanie prejudycjalne do Trybunału zgodnie z treścią wspomnianego nieprawomocnego wyroku w przedmiocie kwestii podniesionych w piątym zarzucie odwołania, dotyczącym zgodności z prawem zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim nakazano w niej także zwrot kwot pobranych od klientów z tytułu „kosztów administracyjnych” w łącznej wysokości 13 987 495,22 EUR.

2 *Przesłanki odesłania prejudycjalnego*

[...] *[przypomnienie orzecznictwa Trybunału dotyczącego obowiązku wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym]*

2.2 W niniejszej sprawie, po pierwsze, pytanie wydaje się *prima facie* istotne, ponieważ zarzut dotyczy bezpośrednio istnienia, na podstawie przywołanych przepisów prawa Unii, uprawnienia wykonanego poprzez nakaz zwrotu kwoty, o której mowa w zaskarżonej decyzji.

Po drugie, wydaje się, że przepisy, na które powołuje się strona wnosząca odwołanie, nie były jeszcze przedmiotem wykładni Trybunału w odniesieniu do dopuszczalności uprawnienia nakazującego określone zachowanie, takiego jak rozpatrywane w niniejszej sprawie.

Po trzecie, nie jest w pełni jasne, jaka jest prawidłowa wykładnia, zarówno ze względu na ogólny charakter argumentów podniesionych przez przedstawicieli skarbu państwa na poparcie istnienia spornego uprawnienia, jak i ze względu na jego nietypowy charakter, który został przedstawiony przez ARERA, będący drugą stroną postępowania w niniejszej sprawie.

3 *Prawo Unii*

3.1 Jeśli chodzi o właściwe przepisy prawa Unii, kluczowe znaczenie w ujęciu ogólnym mają przepisy, które w dziedzinie ochrony konsumentów w celu poprawy i zintegrowania konkurencyjnych rynków energii elektrycznej ustanowiły obowiązki i uprawnienia organu regulacyjnego w zakresie

zliberalizowanych usług, ze szczególnym uwzględnieniem art. 37 dyrektywy 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r.

W szczególności istotny jest art. 37 ust. 1: zarówno w lit. i) – „monitorowanie poziomu przejrzystości, w tym cen hurtowych, oraz zapewnianie przestrzegania przez przedsiębiorstwa energii elektrycznej wymogów w zakresie przejrzystości” – jak i w lit. n), w której przewidziano uprawnienie organu regulacyjnego obejmujące „pomoc w zapewnieniu, przy udziale innych właściwych organów, aby środki ochrony konsumenta, w tym środki określone w załączniku A, były skuteczne i egzekwowane”. Wspomniany załącznik I uznaje, że odbiorcy mają prawo do zawierania z dostawcą usług elektroenergetycznych umowy, która określa „wszelkie ustalenia dotyczące rekompensat i zwrotu opłat, które mają zastosowanie w przypadku gdy nie są spełnione standardy jakości usług zagwarantowane w umowie, włącznie z niepoprawnym i opóźnionym rozliczeniem”.

Istotny jest również ust. 4, stanowiący w szczególności, że „[p]aństwa członkowskie zapewniają, aby organy regulacyjne otrzymały uprawnienia umożliwiające im wykonywanie obowiązków, o których mowa w ust. 1, 3 i 6, w sposób skuteczny i szybki. W tym celu organ regulacyjny ma przynajmniej następujące uprawnienia: [...] d) do nakładania skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji na przedsiębiorstwa energetyczne, które nie spełniają swoich obowiązków zgodnie z niniejszą dyrektywą lub ze wszelkimi właściwymi prawnie wiążącymi decyzjami organów regulacyjnych lub Agencji, lub do zaproponowania właściwemu sądowi nałożenia takich sankcji. Obejmuje to uprawnienie do nakładania lub do zaproponowania nałożenia na operatora systemu przesyłowego grzywny w wysokości do 10% rocznych obrotów operatora systemu przesyłowego lub, w stosownych przypadkach, na przedsiębiorstwo zintegrowane pionowo w wysokości do 10% rocznych obrotów przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo, odpowiednio za nieprzestrzeganie ich obowiązków zgodnie z niniejszą dyrektywą”.

4 Prawo krajowe

4.1 Jeśli chodzi o treść przepisów krajowych transponujących wspomniane przepisy prawa Unii i mających znaczenie w niniejszej sprawie, przepisy zastosowane przez ARERA odnoszą się do uprawnienia nakazania określonego zachowania, przewidzianego w art. 2 ust. 20 lit. d) ustawy nr 481/1995, o którym mowa w spornej decyzji nakazującej zwrot, mającym następujące brzmienie: „d) [ARERA] nakazuje podmiotowi świadczącemu usługę zaprzestanie działań naruszających prawa użytkowników, nakładając obowiązek zapłaty odszkodowania zgodnie z ust. 12 lit. g)”.

Z kolei ust. 12 lit. g) powierza ARERA następujące zadanie: „g) [ARERA] kontroluje wykonywanie usług za pomocą uprawnień do kontroli, dostępu, pozyskiwania dokumentów i istotnych informacji, określając również przypadki automatycznego odszkodowania ze strony podmiotu świadczącego usługę wobec

użytkownika, w przypadku gdy podmiot ten nie przestrzega warunków umownych lub świadczy usługę o jakości na poziomie niższym niż poziom określony w regulaminie usługi, o którym mowa w ust. 37, w umowie programowej lub zgodnie z lit. h)”.

Na podstawie tych przepisów ARERA, nałożywszy karę w odniesieniu do warunku umownego będącego przedmiotem sporu w niniejszej sprawie, nakazał zwrot na rzecz klientów kwot, które zostały od nich pobrane z tego samego tytułu.

5 *Zasady obowiązujące w rozpatrywanej dziedzinie i spójność uprawnienia nakazania określonego zachowania wykonanego przez ARERA*

Po określeniu wskazówek w niniejszej sprawie należy przypomnieć zasady obowiązujące w przywołanych przepisach prawa Unii.

Ogólnie rzecz ujmując, dyrektywa 2009/72 ma zasadniczo na celu stworzenie otwartego i konkurencyjnego rynku wewnętrznego energii elektrycznej, który umożliwi wszystkim konsumentom swobodny wybór dostawców, a wszystkim dostawcom swobodną realizację dostaw dla odbiorców, stworzenie równych warunków działania na tym rynku, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii i przeciwdziałanie zmianom klimatu. Dla realizacji wspomnianych celów dyrektywa ta przyznaje krajowemu organowi regulacyjnemu szerokie uprawnienia w dziedzinie regulacji i nadzoru rynku energii elektrycznej [zob. podobnie wyrok Trybunału (piąta izba) nr 378 z dnia 11 czerwca 2020 r.].

W odniesieniu w szczególności do spornego przepisu podkreślono, że art. 37 dyrektywy 2009/72/WE nie wymaga, aby państwa członkowskie koniecznie przyznały organowi regulacyjnemu rynku energii elektrycznej również uprawnienie do rozstrzygania sporów między odbiorcami będącymi gospodarstwami domowymi a operatorami systemów przesyłowych lub dystrybucyjnych energii. Zgodnie z dyrektywą państwa członkowskie mogą przyznać uprawnienia w zakresie pozasądowego rozstrzygania sporów między odbiorcami a przedsiębiorstwami energetycznymi również organowi innemu niż organ regulacyjny, pod warunkiem że organ ten jest niezależny i wykonuje te uprawnienia, ustanawiając szybkie, skuteczne, przejrzyste, proste i niedrogie procedury rozpatrywania skarg, które umożliwiają sprawiedliwe i szybkie rozstrzygnięcie sporów [wyrok Trybunału (piąta izba) nr 578 z dnia 23 stycznia 2020 r.].

Zdaniem strony wnoszącej odwołanie, jeżeli zastosowane przepisy prawa krajowego należy interpretować w ten sposób, że uzasadniają one nakaz zwrotu kwot będących przedmiotem stosunków umownych prawa prywatnego, są one sprzeczne z przepisami prawa Unii, które wykluczają takie rozszerzenie uprawnień w zakresie władztwa powierzonego organowi regulacyjnemu.

6 *Z powyższych względów Consiglio di stato (rada stanu, Włochy) uważa zatem, że przedstawione kwestie uzasadniają wystąpienie do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym, i formułuje następujące pytania:*

„a) Czy przepisy prawa Unii zawarte w dyrektywie nr 72 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. – w szczególności w jej art. 37 ust. 1 i 4, które regulują uprawnienia organów regulacyjnych, i w załączniku I – można interpretować w ten sposób, że obejmują one również uprawnienie do nakazania określonego zachowania wykonane przez organ regulacyjny włoskiego rynku energii elektrycznej (ARERA) wobec spółek działających w sektorze energii elektrycznej, polegające na zobowiązaniu tych spółek do zwrotu na rzecz odbiorców, w tym byłych odbiorców i odbiorców niewypłacalnych, kwoty odpowiadającej wynagrodzeniu zapłaconemu przez nich w celu pokrycia kosztów administracyjnych zgodnie z warunkiem umownym, którego dotyczy kara nałożona przez sam ARERA?;

b) Czy przepisy prawa Unii zawarte w dyrektywie nr 72 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. – w szczególności w jej art. 37 ust. 1 i 4, które regulują uprawnienia organów regulacyjnych, i w załączniku I – można interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy uzgodniony poziom jakości usługi nie został osiągnięty przez operatora rynku, obejmują one w ramach odszkodowania i zasad zwrotu, mających zastosowanie do odbiorców na rynku energii elektrycznej, również zwrot wynagrodzenia zapłaconego przez tych odbiorców, wyrażnie uregulowanego w warunku ujętym w zawartej i przyjętej umowie, które jest całkowicie niezależne od jakości samej usługi, ale jest przewidziane w celu pokrycia kosztów administracyjnych operatora?”.

[...] niniejsze postępowanie pozostaje zawieszone [...] **[postępowanie]**

Z powyższych względów

Consiglio di stato (szósta izba) w postępowaniu sądowym, nie rozstrzygając ostatecznie w przedmiocie niniejszej sprawy, postanawia przekazać akta sprawy Trybunałowi na podstawie art. 267 TFUE [...].

Rzym [...], w dniu 16 grudnia 2021 r. [...]