Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. KOKOTT
представено на 12 април 2018 година [1]

**Дело C-561/16**

**Saras Energía SA и др.**
**срещу**
**Administración del Estado**

(Преюдициално запитване, отправено от Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания)

„Преюдициално запитване — Директива 2012/27/ЕС — Насърчаване на енергийната ефективност — Схема за задължения за енергийна ефективност — Други мерки на политиката — Национален фонд за енергийна ефективност — Задължение за вноски — Задължени енергоразпределителни предприятия и/или предприятия за продажба на енергия на дребно — Мотивиране“

## I. Въведение

1. Борбата срещу изменението на климата се осъществява не само чрез преориентиране на енергоснабдяването към възобновяеми източници, но и чрез икономии на енергия. Поради това, а и поради други причини, Съюзът си поставя за цел да постигне до 2020 г. икономии в размер на 20 %. Директивата за енергийната ефективност [2] има за цел да допринесе за това.

2. Предвиденото в член 7, параграф 1 от Директивата за енергийната ефективност въвеждане на цели за икономии за енергоразпределителните предприятия и/или за предприятията за продажба на енергия на дребно представлява инструмент за икономии на енергия. По този въпрос транспонирането на Директивата в Испания води до настоящото преюдициално запитване.

3. По същество се засягат два въпроса, а именно: първо — дали Директивата за енергийната ефективност позволява да бъдат задължени предприятия да правят вноски във фонд за икономии на енергия, без да им се дава възможност сами да постигнат целите за икономии на енергия, и второ — кои предприятия изобщо могат да бъдат задължени, както и с какви мотиви следва да се аргументира избора на задължените предприятия.

1 Език на оригиналния текст: немски.

2 Директива 2012/27/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година относно енергийната ефективност (ОВ L 315, 2012 г., стр. 1), изменена с Директива 2013/12/ЕС на Съвета от 13 май 2013 г. (ОВ L 141, 2013 г., стр. 28).

## II. Правна уредба

### *A. Правото на Съюза*

4. Някои от определенията, посочени в член 2 от Директивата за енергийната ефективност, са от значение за настоящото производство:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[…]

14. „задължена страна“ означава енергоразпределително предприятие или предприятие за продажба на енергия на дребно, което е обвързано от националните схеми за задължения за енергийна ефективност, посочени в член 7;

[…]

18. „мярка на политиката“ означава регулаторен, финансов, фискален или доброволен инструмент, или инструмент за предоставяне на информация, официално въведен и прилаган в държава членка с цел създаване на спомагателна рамка, изискване или стимул за участниците на пазара да предоставят и закупуват енергийни услуги и да предприемат други мерки за подобряване на енергийната ефективност;

[…]

20. „енергоразпределително предприятие“ означава физическо или юридическо лице, включително оператор на разпределителна система, отговарящо за транспортирането на енергия с оглед тя да бъде доставена на крайни клиенти или до разпределителни станции, продаващи енергия на крайни клиенти;

[…]

22. „предприятие за продажба на енергия на дребно“ означава физическо или юридическо лице, което продава енергия на крайни клиенти;

[…]“.

5. Член 7 от Директивата за енергийната ефективност урежда схемата за задължения за енергийна ефективност, която е в основата на настоящото дело:

„1. Всяка държава членка въвежда схема за задължения за енергийна ефективност. Тази схема осигурява постигането от енергоразпределителни предприятия и/или предприятията за продажба на енергия на дребно, които са определени като задължени страни по параграф 4, които извършват дейност на територията на всяка държава членка, на кумулативна цел за икономии на енергия при крайното потребление до 31 декември 2020 г., без да се засяга параграф 2.

[…]

2. […]

3. […]

4. Без да се засяга изчисляването на икономиите на енергия за целта в съответствие с параграф 1, втора алинея, всяка държава членка определя за целите на параграф 1, първа алинея, въз основа на обективни и недискриминационни критерии, задължени страни сред енергоразпределителните предприятия и/или предприятията за продажба на енергия на дребно, действащи на нейна територия, и може да включи предприятията за разпределение на транспортни горива или предприятията за продажба на транспортни горива на дребно.[…]

5. —8. […]

9. Като алтернатива на въвеждането на схема за задължения за енергийна ефективност по параграф 1 държавите членки могат да предпочетат да предприемат други мерки на политиката за постигане на икономии на енергия при крайните клиенти, при положение че тези мерки на политиката отговарят на критериите, изложени в параграфи 10 и 11. Годишният обем на новите икономии на енергия, постигнати чрез този подход, е равностоен на обема на новите икономии на енергия, изискван съгласно параграфи 1, 2 и 3. При запазване на тази равностойност държавите членки могат да съчетават схемите за задължения с алтернативни мерки на политиката, в т.ч. националните програми за енергийна ефективност.Посочените в първа алинея мерки на политиката могат да включват, без да се ограничават до, следните мерки на политиката или съчетания от тях:

а) енергийни данъци или данъци за $CO_2$, чийто ефект е намаляване на крайното потребление на енергия;

б) схеми и инструменти за финансиране или фискални стимули, които водят до прилагане на енергийно ефективни технологии или техники и чийто ефект е намаляване на крайното потребление на енергия;

в) разпоредби или доброволни споразумения, които водят до прилагане на енергийно ефективни технологии или техники и чийто ефект е намаляване на крайното потребление на енергия;

г) стандарти и норми, целящи подобряване на енергийната ефективност на продуктите и услугите, в т.ч. на сградите и на превозните средства, освен в случаите, когато такива стандарти и норми са задължителни и приложими в държавите членки по силата на правото на Съюза;

д) схеми за етикетиране на енергийната ефективност, с изключение на схемите, които са задължителни и приложими в държавите членки по силата на правото на ЕС;

е) образование и обучение, включително консултантски програми в областта на енергетиката, водещи до прилагането на енергийно ефективни технологии или техники и чийто ефект е намаляване на крайното потребление на енергия.

Държавите членки уведомяват Комисията до 5 декември 2013 г. за мерките на политиката, които възнамеряват да приемат за целите на първа алинея и на член 20, параграф 6, като следват рамката, съдържаща се в приложение V, точка 4, и показват как биха постигнали изисквания обем икономии. По отношение на мерките на политиката, посочени във втора алинея и в член 20, параграф 6, това уведомление показва как се изпълняват критериите по параграф 10. По отношение на мерки на политиката, различни от посочените във втора алинея или в член 20, параграф 6, държавите членки обясняват как се постига равностойно равнище на икономии и как се извършват наблюдението и проверката. Комисията може да прави предложения за промени в рамките на три месеца след съобщаването“.

6. Създаването на фонд за енергийна ефективност е уредено в член 20, параграф 4 от Директивата за енергийната ефективност:

„4. Държавите членки могат да създадат национален фонд за енергийна ефективност. Целта на този фонд е да подкрепя националните инициативи за енергийна ефективност“.

7. Финансирането от предприятията, задължени чрез мерките за енергийна ефективност, е уредено в член 20, параграф 6 от Директивата за енергийната ефективност:

„6. Държавите членки могат да предвидят изпълнението на задълженията, посочени в член 7, параграф 1, на задължените страни да става чрез ежегодно внасяне в националния фонд за енергийна ефективност на сума, равна на инвестициите, необходими за посрещане на тези задължения“.

8. Към настоящия момент Съветът и Парламентът обсъждат предложение на Комисията за изменение на Директивата за енергийната ефективност [3].

### *Б. Испанското право*

9. С член 69 от Закон 18/2014 от 15 октомври 2014 г. за приемане на спешни мерки за растеж, конкурентоспособност и ефективност (Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia) на основание член 7 от Директивата за енергийната ефективност се създава национална схема за задължения за енергийна ефективност, която се прилага по отношение на електроенергията и природния газ за разпределителните предприятия, на които е наложена „национална годишна квота за икономии на енергия, обозначена като задължения за икономии на енергия на национално равнище“.

10. Член 71, параграф 1 от Закон 18/2014 предвижда като приоритетна форма на изпълнение на задълженията за икономии на енергия годишната вноска в националния фонд за енергийна ефективност, който е създаден с член 72 от Закон 18/2014 г. съгласно член 20, параграф 4 от Директивата за енергийната ефективност. Член 71, параграф 2 урежда възможността правителството да въведе механизъм за доказване на постигането на ефективни икономии на енергия само като алтернатива. До момента правителството не се е възползвало от тази възможност за създаване на правна уредба.

11. От друга страна, с Постановление IET/289/2015 от 20 февруари 2015 г. за установяване на задълженията за вноски в националния фонд за енергийна ефективност през 2015 г. са въведени условията за събиране на вноските.

## III. Фактическите обстоятелства и преюдициално запитване

12. Saras Energía S.A. — испанско предприятие от енергийния сектор — обжалва Постановление IET/289/2015 пред Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания). В жалбата си дружеството твърди, че постановлението противоречи на посочената Директива за енергийната ефективност в две отношения, а именно: първо, тъй като то е длъжно да изпълни задълженията си за икономии на енергия чрез вноска във фонда за енергийна ефективност, без да може да ги изпълни чрез прилагане на мерки за икономии на енергия, и второ, защото това задължение е възложено само на предприятията, търгуващи с природен газ и електроенергия, и на търговците на едро на петролни продукти и втечнени нефтени газове, но не и на електро и газоразпределителните предприятия и на търговците на дребно с петролни продукти и втечнени нефтени газове.

3 Законодателна процедура 2016/0376 (COD).

13. На 25 октомври 2016 г. Tribunal Supremo (Върховен съд) решава да изпрати до Съда следното преюдициално запитване, което постъпва на 7 ноември 2016 г.:

„1) Съвместима ли е с член 7, параграфи 1 и 9 от Директива 2012/27/ЕС правна уредба на държава членка, установяваща национална схема за задължения за енергийна ефективност, чиито основно изпълнение представлява годишна вноска в национален фонд за енергийна ефективност, създаден в съответствие с предвиденото в член 20, параграф 4 от посочената директива?

2) Съвместима ли е с член 7, параграф 1 и член 20, параграф 6 от Директива 2012/27/ЕС национална правна уредба, която като алтернатива на вноската в националния фонд за енергийна ефективност допуска възможност за изпълнение на задълженията за икономия на енергия чрез доказване на постигнатата икономия?

3) При утвърдителен отговор на предходния въпрос: Съвместимо ли е с посочените член 7, параграф 1 и член 20, параграф 6 от Директивата допускането на тази алтернатива за изпълнение на задълженията за икономия на енергия, при условие че реалното ѝ съществуване зависи от приемането от правителството на нормативен акт за нейното прилагане при условията на оперативна самостоятелност?

И в същия смисъл, съвместима ли е такава правна уредба, ако правителството не предприеме действия за прилагането на посочената алтернативна възможност?

4) Съвместима ли е с член 7, параграфи 1 и 4 от Директивата национална схема, съгласно която страни — адресати на задълженията за енергийна ефективност, са само предприятията, търгуващи с газ и електрическа енергия, и търговците на едро на петролни продукти и на втечнени нефтени газове, но не и газо- и електроразпределителните предприятия и предприятията за продажба на дребно на петролни продукти и на втечнени нефтени газове?

5) При утвърдителен отговор на предходния въпрос: съвместимо ли е с член 7, параграфи 1 и 4 от Директивата определянето на предприятията, търгуващи с газ и електрическа енергия, и на търговците на едро на петролни продукти и на втечнени нефтени газове като задължени страни, без да се посочват причините, поради които газо- и електроразпределителните предприятия и предприятията за продажба на дребно на петролни продукти и на втечнени нефтени газове не се определят като задължени страни?“.

14. На 24 януари, 21 февруари и 15 март 2017 г. в Съда постъпват определенията на Tribunal Supremo (Върховен съд), чрез които испанският съд посочва Endesa, S.A., Endesa Energía, S.A. и Endesa Energía XXI, S.L.U., Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.L., Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A.U., Nexus Energía, S.A. и Nexus Renovables, S.L.U., Engie España, S.L., Villar Mir Energía, S.L. и Enérgya VM Gestión de Energía, S.L.U., Estaciones de Servicio de Guipúzcoa, S.A., Acciona Green Energy Developments, S.L.U. и Fortia Energía, S.L. за други страни в националното производство.

15. В производството пред Съда Acciona Green Energy Developments, Endesa, Engie España, Fortia Energía, Saras Energía, S.A., Viesgo Infraestructuras Energéticas и Villar Mir Energía и Enérgya VM Gestión de Energía, в качеството си на страни по главното производство, Великото херцогство Люксембург, Кралство Испания и Европейската комисия представят писмено становище. Писмените становища на Nexus Energía, Nexus Renovables и на Estaciones de Servicio de Guipúzcoa, постъпват в Съда след изтичането на установените срокове, поради което са върнати като подадени след срока. В съдебното заседание от 7 март 2018 г. горепосочените участници, с изключение на Endesa, Fortia Energía и Люксембург, са изразили становища, съответстващи на техните становища в писмената фаза на производството.

## IV. Правен анализ

16. Преюдициалното запитване засяга две групи от въпроси, а именно: от една страна, съвместимостта на неотменимото задължение за вноска с Директивата за енергийната ефективност (по този въпрос вж. по-долу точка Б) и от друга страна, изборът на кръга на задължените предприятия (по този въпрос вж. по-долу точка В). На първо място обаче следва да се разгледа накратко въпроса с допустимостта на преюдициалното запитване (по този въпрос вж. по-долу точка А).

### *А. По допустимостта на преюдициалното запитване*

#### *1. По възраженията на Испания*

17. В съдебното заседание Испания възразява срещу допустимостта на четвърти и пети въпрос, доколкото те излизат извън сектора на петролните продукти. Това е така, тъй като националното производство, водено от Saras Energía, се отнася единствено до петролните продукти. Предприятията от другите сектори, посочени във въпросите — природен газ, втечнени нефтени газове и електроенергия, са допуснати само като подпомагащи страни в подкрепа на Saras Energía и не могат да разширяват предмета на делото.

18. Не е необходимо обаче части от преюдициалното запитване да бъдат обявявани за недопустими въз основа на мотивите, изложени от Испания. Нито въпросите, нито техните мотиви съдържат информация, която би позволила диференциране между различните сектори. Поради това четвъртият въпрос следва да се разбира в смисъл дали възлагането на задължения за икономии на енергия само на определени предприятия от съответната верига за доставка, но не и на други предприятия от същата верига, съответства на член 7, параграфи 1 и 4 от Директивата за енергийната ефективност. С петия въпрос следва да се изясни дали държавата членка е длъжна да мотивира избора на кръга на задължените предприятия.

#### *2. По необходимостта от поставяне на преюдициалните въпроси*

19. Обстоятелството, че Директивата за енергийната ефективност не забранява определени предприятия да бъдат задължени да правят вноски във фонд, а напротив, задължава държавите членки да предприемат мерки за постигането на определени икономии на енергия, би могло да обоснове съмнения в допустимостта на преюдициалното запитване. Предприятията, засегнати от задължението за вноска, не биха могли да обжалват това задължение, като се позоват на Директивата. Поради това се поставя въпросът дали отговорът на преюдициалното запитване е ирелевантен за произнасянето по главното производство и в резултат от това преюдициалното запитване се явява недопустимо.

20. При по-внимателното изследване на въпроса обаче не може да се установи ирелевантността на преюдициалното запитване. Това е така, тъй като съгласно преюдициалното запитване участващите предприятия не могат да обжалват непосредствено задължението за вноска, а твърдят невалидност на правната уредба, от която произтича задължението им за вноска. Тази правна уредба има за цел транспонирането на Директивата за енергийната ефективност и обстоятелството, че съгласно националното право транспониращата правна уредба може да бъде обжалвана, тъй като не отговаря на изискванията на Директивата, по никакъв начин не представлява второстепенен въпрос.

21. Независимо от това е необходимо да се направи уточнение, че националната правна защита срещу неточното транспониране на правото на Съюза не следва да води до допълнително влошаване на транспонирането [4]. Възможно е отмяната на правна уредба, която транспонира дадена директива само частично и по тази причина неточно, да влоши положението от гледна точка на целите на Директивата. Тъй като неточното транспониране може по-добре да отговаря на тези цели, отколкото пълната му липса.

22. В този контекст, в съответствие с формулировката на преюдициалните въпроси, по-долу се разглежда дали правна уредба, сходна с оспорваните испански разпоредби, води до транспониране на Директивата за енергийната ефективност и съответства на самата директива, но не и дали Директивата противоречи на националното законодателство.

### *Б. Относно отказа от пряко изпълнение на задълженията за икономии на енергия*

23. Чрез първите три въпроса, които с оглед на спора по главното производство следва да получат общ отговор, Tribunal Supremo (Върховен съд) иска да се установи дали задължаването на определени предприятия да постигнат цели за икономии на енергия, като им е разрешено да изпълнят това задължение единствено чрез вноски в държавен фонд за енергийна ефективност, съответства на член 7, параграфи 1 и 9 и на член 20, параграф 6 от Директивата за енергийната ефективност. Един страничен аспект на този комплекс от въпроси е предвидената възможност в бъдеще вместо вноска да се предостави възможност на адресатите сами да постигнат целите за икономии на енергия, която обаче е по преценка на испанските власти.

24. Член 7 от Директивата за енергийната ефективност възлага на държавите членки две различни задължения. Първо, те трябва да постигнат определен резултат („задължение за резултат“), а именно до 2020 г. да постигнат определени икономии при доставката на първична енергия на крайните клиенти. Второ, държавите членки следва да въведат определена правна уредба относно средствата, чрез които този резултат следва да бъде постигнат („задължение за действие“).

25. Тези въпроси засягат именно това второ задължение на държавите членки. В тази връзка Директивата за енергийната ефективност посочва различни мерки, чрез които целите за икономии могат да бъдат постигнати.

26. По принцип съгласно член 7, параграф 1 от Директивата за енергийната ефективност държавите членки следва да задължат определени енергийни предприятия да постигнат целите за икономии на енергия. При това преценката как да постигнат тези цели е предоставена на предприятията. От общата систематика на Директивата обаче, например съображения 20 и 47 или член 8, е видно, че Съюзът счита за подходящи мерките, които способстват за постигането на необходимите икономии, като насърчаването на енергийно обследване (за установяване на потенциала за икономии) или създаването на пазар за енергийни услуги (като алтернатива на продажбата на енергия).

27. Освен това съгласно член 20, параграф 6 от Директивата за енергийната ефективност държавите членки могат да разрешат на задължените предприятия да изпълнят задълженията си по член 7, параграф 1 чрез вноска в националния фонд за енергийна ефективност.

4 Вж. решения от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 56—58) и от 28 юли 2016 г. Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, т. 34—36) във връзка с Директива 2001/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 юни 2001 година относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда (ОВ L 197, 2001 г., стр. 30; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 135).

28. На последно място, съгласно член 7, параграф 9 от Директивата за енергийната ефективност, за да постигнат съответните икономии на енергия при крайните клиенти, държавите членки могат да решат да предприемат *други* мерки на политиката като алтернатива на въвеждането на схема за задължения за енергийна ефективност.

29. Очевидно задължението на предприятията от енергийния сектор за вноски във фонд за енергийна ефективност, без да им е предоставена възможност да постигнат целите за икономии, не съответства на член 7, параграф 1 от Директивата за енергийната ефективност.

30. Ето защо е необходимо да се провери дали тази правна уредба съответства на член 20, параграф 6 от Директивата за енергийната ефективност или може да бъде мярка по смисъла на член 7, параграф 9.

*1. Относно член 20, параграф 6 от Директивата за енергийната ефективност*

31. Съгласно член 20, параграф 6 държавите членки могат да предвидят изпълнението на задълженията, посочени в член 7, параграф 1, на задължените страни *да става* чрез ежегодно внасяне в националния фонд за енергийна ефективност на сума, равна на инвестициите, необходими за посрещане на тези задължения.

32. Тази регулаторна възможност не предвижда безалтернативно задължение за парична вноска, а само възможност да се направи такава вноска. Освен това тя предполага съществуването на задълженията по член 7, параграф 1 от Директивата за енергийната ефективност. Тези задължения представляват схемата за задължения за енергийна ефективност, съгласно които засегнатите предприятия следва да постигнат цели на икономии на енергия.

33. По тази причина член 20, параграф 6 се основава на презумпцията, че вместо да правят вноска, задължените предприятия поне теоретично могат да постигнат изискуемите икономии.

34. Така предприятията, участващи в производството, основателно застъпват тезата, че задължението за вноска без алтернатива от постигане на икономии не съответства на член 20, параграф 6 от Директивата за енергийната ефективност.

*2. Относно член 7, параграф 9 от Директивата за енергийната ефективност*

35. Въз основа на гореизложеното оспореното безалтернативно задължение за вноска съответства на Директивата за енергийната ефективност само ако се разглежда като друга мярка на политиката по смисъла на член 7, параграф 9 от Директивата за енергийната ефективност.

*а) Субсумиране под член 7, параграф 9 от Директивата за енергийната ефективност*

36. Както вече бе посочено, член 7, параграф 9 от Директивата за енергийната ефективност позволява на държавите членки да предприемат други мерки на политиката, за да постигнат икономии на енергия при крайните клиенти като алтернатива на въвеждането на схема за задължения за енергийна ефективност по член 7, параграф 1 от Директивата за енергийната ефективност.

37. Член 2, точка 18 от Директивата за енергийната ефективност дефинира мерките на политиката като регулаторен, финансов, фискален или доброволен инструмент или инструмент за предоставяне на информация, официално въведен и прилаган в държава членка с цел създаване на спомагателна рамка, изискване или стимул за участниците на пазара да предоставят и закупуват енергийни услуги и да предприемат други мерки за подобряване на енергийната ефективност.

38. По този начин задължението за вноска попада в приложното поле на член 7, параграф 9, втора алинея, буква б) от Директивата за енергийната ефективност, където инструментите за финансиране, които водят до използване на енергийноефективни технологии или постигат намаляване на крайното потребление на енергия, са посочени като пример за други мерки на политиката.

*б) Член 20, параграф 6 от Директивата за енергийната ефективност не се явява специална норма*

39. Tribunal Supremo (Върховен съд) и различните участващи предприятия обаче застъпват тезата, че несъвместимостта на безалтернативно задължение за вноска с член 20, параграф 6 от Директивата за енергийната ефективност изключва и възможността това задължение да се основава член 7, параграф 9. Това би означавало, че член 20, параграф 6 представлява изключваща специална правна уредба на вноските на задължените предприятия.

40. Всъщност член 7, параграф 9, трета алинея от Директивата за енергийната ефективност показва, че мерки по член 7, параграф 9 и член 20, параграф 6 не се изключват взаимно, а могат да бъдат комбинирани. Причината е, че съгласно тази разпоредба държавите членки следва да уведомят Комисията какви мерки предприемат въз основа на тези разпоредби.

41. Освен това и целта на член 20, параграф 6 от Директивата за енергийната ефективност не води до извода, че тази разпоредба следва да се разглежда като lex specialis по отношение на член 7, параграф 9. Член 20 урежда различни възможности за финансиране на мерките за икономии на енергия. Както се потвърждава от съображение 50, събирането на вноски като алтернатива на мерките за икономии по член 20, параграф 6 представлява само един възможен източник на финансиране наред с останалите. В частност не може да се направи изводът, че възможните източници на финансиране по член 20 са посочени изчерпателно.

42. На последно място, разглеждането на разпоредбата като lex specialis би противоречало на целта на член 7, параграф 9 от Директивата за енергийната ефективност. Както много други норми разпоредбата на член 7 предоставя на държавите членки съгласно съображение 20 значителна гъвкавост при постигането на обвързващите цели за икономии на енергия. Те трябва да отчитат в пълна степен националната организация на пазарните участници, специфичния контекст на енергийния сектор и практиките на крайните клиенти. Тази гъвкавост вече е заложена в предходната директива[5] и е налице намерение допълнително да бъде подсилена[6] в текущото производство за изменение на Директивата. Изключването на една специфична мярка — безалтернативната вноска във фонд — от кръга на другите възможни мерки на политиката по член 7, параграф 9 би противоречало на целта за гъвкавост.

5 Вж. членове 4 и 6 от Директива 2006/32/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2006 година относно ефективността при крайното потребление на енергия и осъществяване на енергийни услуги (ОВ L 114, 2006 г., стр. 64; Специално издание на български език, 2007 г., глава 12, том 2, стр. 222).

6 Вж. член 7 параграф 6 и член 7б от предложението на Комисията за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2012/27/ЕС относно енергийната ефективност (COM(2016) 761, стр. 9 и сл.) и от проекта на Съвета от 24 януари 2018 г. (документ на Съвета 11119/1/17 REV 1, стр. 17 и 19 и сл.). Първото становище на Парламента от 17 януари 2018 г. (документ на Съвета 5355/18) не предвижда никакви изменения, които биха могли да поставят под въпрос тази гъвкавост.

43. Следователно член 20, параграф 6 допуска задължението за вноска да се основава на член 7 параграф 9.

*в) Относно непосредственото постигане на икономии*

44. Tribunal Supremo (Върховен съд) обаче подлага на съмнение приложимостта на член 7, параграф 9 от Директивата за енергийната ефективност, тъй като мерките, примерно посочени във втора алинея, непосредствено биха довели до икономии. Това не важи за вноските към фонд за енергийна ефективност.

45. Tribunal Supremo (Върховен съд) обаче пропуска да отбележи, че безалтернативното задължение за вноска е част от схемата за финансиране по член 7, параграф 9, втора алинея, буква б) от Директивата за енергийната ефективност и тази схема следва да доведе до икономии.

46. Независимо от това член 7, параграф 9, първа алинея, първо изречение от Директивата за енергийната ефективност е формулиран по такъв начин, че други мерки на политиката не биха довели непременно пряко до икономии. Всъщност съгласно тази разпоредба мерките на политиката трябва да постигат единствено „икономии на енергия при крайните клиенти“. Това изключва косвено постигнати икономии.

47. Дори от практическа гледна точка е трудно, ако не направо невъзможно, да се разграничи кои мерки постигат преки икономии и кои — само косвени.

*г) Относно изискванията към другите мерки на политиката*

48. Държавите членки обаче не са напълно свободни при прилагането на член 7, параграф 9 от Директивата за енергийната ефективност. По-скоро другите мерки на политиката по член 7, параграф 9, първа алинея следва да бъдат равностойни с оглед на постигнатите икономии от схемата за задължения за енергийна ефективност и освен това да отговарят на критериите, заложени в член 7, параграфи 10 и 11.

49. Наред с това съществуват задължения за съобщаване на Комисията, тъй като член 7, параграф 9, трета алинея, второ изречение изисква държавите членки до 5 декември 2013 г. да обяснят как се спазват критериите по член 7, параграф 10. Комисията може да прави предложения за промени в рамките на три месеца след съобщаването.

50. Съображенията на Tribunal Supremo (Върховен съд), съгласно които Испания не е разглеждала възможността да основе безалтернативното задължение за вноски на член 7, параграф 9 от Директивата за енергийната ефективност, дават повод за съмнение дали Испания е изпълнила това задължение за даване на разяснения. Въпреки това не става ясно дали Комисията счита, че не е достатъчно добре информирана. Освен това преюдициалното запитване не съдържа достатъчно данни, които да позволят на Съда да извърши проверка на това процесуалноправно задължение.

51. В заключение, същото важи и за съвместимостта по същество на безалтернативното задължение за вноска по член 7 от Директивата за енергийната ефективност. Тя изисква проверка на равностойността на икономиите, които се целят, както и на критериите, предвидени в член 7, параграфи 10 и 11. Съдът обаче не може да осъществи контрол в тази част поради липса на достатъчно данни в преюдициалното запитване.

52. Поради това, освен ако бъде изпратено ново преюдициално запитване, проверката на процесуалните и материалните изисквания към безалтернативното задължение за вноска остава задача на националния съд.

*д) Относно принципа на пропорционалност*

53. На последно място, различни участващи в производството предприятия правят възражение, че задължението за вноска е непропорционално.

54. В случая следва да се признае, че при транспонирането на дадена директива и особено при пълното използване на дадените възможности за действие държавите членки следва да се съобразяват с принципа на пропорционалност [7]. От това следва, че актовете на институциите не трябва да надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигане на легитимно преследваните от разглежданата правна уредба цели. За целта, когато има избор между няколко подходящи мерки, следва да се прибегне до най-малко обвързващата и причинените неудобства не трябва да бъдат несъразмерни по отношение на преследваните цели [8].

55. Когато обаче се установи, че безалтернативното задължение гарантира икономии в същия размер като схемата за задължения за енергийна ефективност по член 7, параграф 1 от Директивата за енергийната ефективност, то поне се явява подходящо за постигане на заявените цели на Директивата.

56. Що се отнася до необходимостта и съотношението между негативните последици и целите, на държавите членки е предоставена по-голяма свобода на действие, тъй като тази преценка изисква комплексно прогнозно решение. Законодателят на Съюза имплицитно е признал това, като с член 7, параграф 9 от Директивата на енергийната ефективност е позволил на държавите членки да се отклонят от регулаторния модел на Директивата.

57. В частност, доколкото задължението за вноски е насочено към критерия в член 20, параграф 6 от Директивата за енергийната ефективност, че вноската следва да съответства на размера на инвестициите, необходими за изпълнение на задълженията за икономии на енергия, то регулаторните действия на държавата се ограничават в тази рамка. По тази причина не се установява нарушение на принципа на пропорционалност.

*3. Междинно заключение*

58. Като междинно заключение следва да се посочи, че правна уредба на държава членка за въвеждане на национална схема на задължения за енергийна ефективност, при която задължените предприятия могат да изпълнят задълженията си единствено чрез годишна парична вноска във фонд за енергийна ефективност, създаден на основание член 20, параграф 4 от Директивата за енергийната ефективност, би могла да бъде друга мярка на политиката по смисъла на член 7, параграф 9 от Директивата, ако тази правна уредба гарантира икономии на енергия в същия размер като схемата за задължения за енергийна ефективност по член 7, параграф 1 от Директивата и освен това отговаря на изискванията на член 7, параграфи 10 и 11.

59. От друга страна, въпросът дали националното право предвижда (все още неизползвана) възможност да се разреши на задължените предприятия да докажат икономии като алтернатива на вноската, се явява ирелевантен за проверката по първите три въпроса.

7 Вж. решения от 6 ноември 2003 г., Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, т. 87), от 11 юни 2009 г., Nijemeisland (C-170/08, EU:C:2009:369, т. 41) и от 9 март 2010 г., ERG и др. (C-379/08 и C-380/08, EU:C:2010:127, т. 86).

8 Решение от 11 юни 2009 г., Nijemeisland (C-170/08, EU:C:2009:369, т. 41).

### *B. Относно включването на енергоразпределителни предприятия и/или предприятия за продажба на енергия на дребно*

60. С четвъртия въпрос Tribunal Supremo (Върховен съд) иска да установи дали възлагането на задължения за енергийна ефективност само на определени предприятия от съответната верига за доставка, но не и на други предприятия от същата верига, съответства на член 7, параграфи 1 и 4 от Директивата за енергийната ефективност. Петият въпрос се отнася до това дали решението следва да бъде мотивирано.

61. От една страна, вече бе установено, че испанската правна уредба в настоящата си форма не служи директно за транспониране на член 7, параграф 1 от Директивата за енергийната ефективност, а само съответства на мярка на политиката по член 7, параграф 9 от Директивата. От друга страна обаче, това не прави ирелевантни изискванията на член 7, параграфи 1 и 4. Тези разпоредби по-скоро са отправна точка за определяне на предприятията, които ще бъдат задължени и по испанското законодателство. Поради това те следва да бъдат съобразени.

#### *1. Относно четвъртия въпрос — задължени предприятия*

62. Не е изключено четвъртият въпрос по своята същност да се основава на текста на испански език на член 7, параграф 4 от Директивата за енергийната ефективност, тъй като съгласно тази разпоредба всяка държава членка посочва задължените страни сред енергоразпределителните предприятия *и* предприятията за продажба на енергия на дребно, действащи под нейната юрисдикция. От друга страна, съгласно текста на немски, френски, английски и португалски език тези задължени страни се посочват сред енергоразпределителните предприятия *и/или* предприятията за продажба на енергия на дребно. Освен това в съдебното заседание Комисията посочи различни текстове на различни езици, в които се използва единствено съюзът „или“.

63. Поради това текстът на испански език би могъл да се тълкува в смисъл, че държавите членки следва да задължат както енергоразпределителни предприятия, така и предприятия за продажба на енергия на дребно, докато посочените текстовете на други езици позволяват да се направи избор.

64. Независимо от текста на даден език обаче нормативната взаимовръзка показва, че държавите членки действително могат (и трябва) да решат дали да задължат енергоразпределителните предприятия или предприятията за продажба на енергия на дребно.

65. Текстът на член 7, параграф 4 от Директивата за енергийната ефективност на испански език предвижда дори, че държавите членки следва да избират кои предприятия да задължат *сред* посочените групи. Освен това, даже и на испански език, член 7, параграф 1 от Директивата за енергийната ефективност предвижда, че задължените предприятия могат да бъдат от кръга на енергоразпределителните предприятия *и/или* на предприятията, за продажба на енергия на дребно. Определението на задължена страна по член 2, точка 14 и съображение 20, и на испански език, дори не използва съюза „и“, а само съюза „или“.

66. В допълнение, съображение 20 ясно показва, че държавите членки следва да могат да вземат решение да не се възлага задължение за малките енергоразпределителни предприятия, за малките предприятия за продажба на енергия на дребно и за малките енергийни браншове, така че да се избегнат непропорционално високи административни разходи.

67. Впрочем при кумулативно задължаване на енергоразпределителните предприятия и предприятията за продажба на енергия на дребно би било практически трудно да се постигнат икономии при крайните клиенти и съответните задължения да се разпределят пропорционално.

68. Съгласно определението в член 2, точка 20 от Директивата за енергийната ефективност енергоразпределителното предприятие отговаря за транспортирането на енергия с оглед тя да бъде доставена на крайни клиенти или до разпределителни станции, продаващи енергия на крайни клиенти, докато съгласно член 2, точка 22 предприятието за продажба на енергия на дребно продава енергия на крайни клиенти. Поради това енергоразпределителното предприятие и предприятието за продажба на енергия на дребно могат да бъдат звена в една и съща верига за доставка, но могат и да бъдат инкорпорирани в едно и също предприятие. Ако обаче на две звена във веригата за доставка бъдат възложени еднакви задължения за икономии, би се удвоил общият обем на необходими икономии при крайните клиенти.

69. Действително изглежда не е изключено това удвояване да бъде избегнато с подходяща правна уредба, но би било по-лесно, ако задължението за икономии се възложи само на едно предприятие по веригата за доставка. Това предприятие по правило ще прехвърли разходите, свързани със задължението, на следващите предприятия по веригата и в резултат те ще останат за сметка на крайните клиенти.

70. Същото важи и по отношение на фонда за енергийна ефективност. Както посочва Endesa, отчитането на още един етап на разпространение би довело до двойно плащане на сумата.

71. Поради това възлагането на задължения за енергийна ефективност само на определени членове от верига за доставка съответства на член 7, параграфи 1 и 4 от Директивата за енергийната ефективност, докато възлагането на задължения и на други членове на една и съща верига не съответства на член 7, параграфи 1 и 4 от Директивата за енергийната ефективност.

72. Отговорът на въпроса дали направения от Испания избор е съвместим с член 7, параграфи 1 и 4 от Директивата за енергийната ефективност, зависи от това дали той е извършен въз основа на обективни и недискриминационни критерии, както изисква член 7, параграф 4. Преюдициалното запитване обаче не съдържа достатъчно данни, за да може Съдът да извърши проверка по този въпрос. Тази проверка остава за Tribunal Supremo (Върховен съд).

*2. По петия въпрос — мотивиране на избора*

73. С петия въпрос Tribunal Supremo (Върховен съд) иска да установи дали посочването на задължените страни, без да се посочват мотиви защо други предприятия от съответната верига за доставка не са включени, е съвместимо с член 7, параграфи 1 и 4 от Директивата за енергийната ефективност.

74. Във връзка с това на първо място следва да се посочи, че член 7, параграфи 1 и 4 от Директивата за енергийната ефективност не съдържат изрична уредба на мотивирането на избора.

75. Изискването за мотивиране обаче се корени в принципа на правовата държава[9], който е общ за всички държави членки съгласно член 2 ДЕС и е в основата на Съюза[10]. По отношение на институциите на Съюза задължението за мотивиране е уредено в член 296 ДФЕС[11] и като елемент на правото на добра администрация съгласно член 41 от Хартата за основните права на Европейския съюз[12]. Така, доколкото правото на добра администрация отразява един общ принцип на правото на Съюза, то създава изисквания, с които държавите членки следва да се съобразяват, когато прилагат правото на Съюза[13].

76. Сред тези изисквания задължението да се мотивират приетите от националните органи решения, е от особено значение, тъй като позволява на адресатите им да защитят правата си при възможно най-добрите условия и да решат, разполагайки с цялата необходима информация, дали има смисъл да ги обжалват. В допълнение, това задължение е необходимо, за да позволи на съдилищата да упражнят контрол за законосъобразност на посочените решения[14]. Освен това то изисква самоконтрол от органите на публичната власт и допълнително изпълнява умиротворителна функция[15].

77. Въпреки това по отношение на общо приложимите законодателни мерки на държава членка по принцип няма задължение за мотивиране[16]. Дори на равнището на Съюза при актовете с общо приложение мотивирането може да се ограничи до посочване, от една страна, на общото положение, довело до неговото приемане, и от друга страна, на общите цели, които следва да бъдат постигнати с този акт[17].

78. Транспонирането на член 7, параграф 4 от Директивата за енергийната ефективност обаче поставя по-строги изисквания. Тази разпоредба изисква за целите на член 7, параграф 1, първа алинея, всяка държава членка да определи задължените страни въз основа на обективни и недискриминационни *критерии*.

79. Държавата членка по някакъв начин следва да оповести тези критерии, например в законодателните материали. В противен случай не би било възможно да се провери дали приложените критерии действително са обективни и недискриминационни, както и дали са правилно приложени. Това би затруднило прекомерно ефективната правна защита[18].

80. Съгласно становищата на различни участници в производството изборът на задължените страни обаче се мотивира най-малкото с преамбюла на Закон 18/2014. Задача на националния съд е да провери дали наистина съществуват такива мотиви и дали те евентуално са достатъчни, за да докажат прилагането на обективни и недискриминационни критерии.

9 Заключение на генералния адвокат Reischl по дело Bonu/Съвет (89/79, EU:C:1980:37, стр. 566).

10 Решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 30 и сл.). Вж. относно понятието правна общност посочените вече решения от 23 април 1986 г., Les Verts/Парламент (294/83, EU:C:1986:166, т. 23), от 3 септември 2008 г., Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 281 и 316), от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 90) и от 6 октомври 2015 г., Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, т. 60).

11 Решение от 17 юни 1997 г., Sodemare (C-70/95, EU:C:1997:301, т. 19).

12 Решение от 17 юли 2014 г., YS и др. (C-141/12 и C-372/12, EU:C:2014:2081, т. 67).

13 Решения от 8 май 2014 г., N (C-604/12, EU:C:2014:302, т. 49 и 50) и от 9 ноември 2017 г., LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, т. 39).

14 Решение от 9 ноември 2017 г., LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, т. 40), виж по-горе решения от 15 октомври 1987 г., Heylens и др. (222/86, EU:C:1987:442, т. 15), от 15 февруари 2007 г., BVBA Management, Training en Consultancy (C-239/05, EU:C:2007:99, т. 36) и от 4 юни 2013 г., ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, т. 53).

15 Вж. моето заключение от 22 януари 2009 г. по дело Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, т. 31 и 32 и сл.).

16 Решение от 17 юни 1997 г., Sodemare (C-70/95, EU:C:1997:301, т. 19).

17 Решения от 17 март 2011 г., AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, т. 59), от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Комисия (C-398/13 P, EU:C:2015:535, т. 29) и от 4 май 2016 г., Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, т. 130).

18 Вж. в този смисъл решение от 15 октомври 1987 г., Heylens и др. (222/86, EU:C:1987:442, т. 15).

81. Следователно определянето на дадени предприятия за задължени страни по член 7, параграфи 1 и 4 от Директивата за енергийната ефективност предполага публично оповестяване на критериите, по които тези предприятия, а не други, са определени за задължени страни.

## V. Заключение

82. Поради това предлагам на Съда да отговори на преюдициалното запитване, както следва:

„1) Правната уредба на държава членка за въвеждане на национална схема за задължения за енергийна ефективност, при която задължените предприятия могат да изпълнят задълженията си единствено чрез годишна парична вноска във фонд за енергийна ефективност, създаден на основание член 20, параграф 4 от Директива 2012/27/ЕС относно енергийната ефективност, би могла да бъде друга мярка на политиката по смисъла на член 7, параграф 9 от Директивата, ако тази правна уредба гарантира икономии на енергия в същия размер като схемата за задължения за енергийна ефективност по член 7, параграф 1 от Директивата и освен това отговаря на изискванията на член 7, параграфи 10 и 11.

2) Възлагането на задължения за енергийна ефективност само на определени членове от верига за доставка съответства на член 7, параграфи 1 и 4 от Директива 2012/27, докато възлагането на задължения и на други членове на една и съща верига не съответства на член 7, параграфи 1 и 4 от Директива 2012/27.

3) Посочването на определени предприятия за задължени страни по член 7, параграфи 1 и 4 от Директивата 2012/27 предполага публично оповестяване на критериите, по които тези предприятия, а не други, са определени за задължени страни“.