



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Е. ТАНЧЕВ

представено на 22 май 2019 година¹

Дело C-236/18

GRDF SA

срещу

Eni Gas & Power France SA

Direct énergie

Commission de régulation de l'énergie

Procureur général près la cour d'appel de Paris

(Преюдициално запитване, отправено от Cour de cassation (Касационен съд, Франция))

„Директива 2009/73/ЕО относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ — Задължения на оператор на газоразпределителна система — Член 41 от Директива 2009/73 — Действие във времето на решения на органите за уреждане на спорове — Принципи на ефективност и равностойност — Правна сигурност и оправдани правни очаквания“

1. Това преюдициално запитване от Cour de cassation (Касационен съд, Франция) (наричан по-нататък „запитващата юрисдикция“) се отнася до правомощията на органите за уреждане на спорове по член 41 от Директива 2009/73/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ и за отмяна на Директива 2003/55/ЕО². По същество запитващата юрисдикция иска да се установи моментът, от който може да се прилага предложеното от органа за уреждане на спорове средство за разрешаване на спор, възникнал в рамките на Директива 2009/73. Може ли решение за разрешаване на спор на орган за уреждане на спорове да се прилага за целия договорен период, за който се отнася този спор, или този период може да бъде намален?

2. Този въпрос възниква в контекст, в който договор между оператор на газоразпределителна система — GRDF, и доставчик — Direct énergie, не е в съответствие с Директива 2009/73 за продължителен период от време. Причината е, че договорът е допускал стойността на непогасения дълг на крайните клиенти да бъде поета от доставчика Direct énergie, когато е трябвало да се поеме от оператора на газоразпределителната система GRDF. Следователно отговорът на отправения въпрос е необходим, за да се определи мащабът на финансовите последици за GRDF в неговите договорни отношения с Direct énergie, които произтичат от тази незаконосъобразност. Това се вписва в специфичния контекст на така наречените „единични договори“, както за доставка, така и за разпределение на природен газ, които са сключвани във Франция с потребители и клиенти — икономически оператори, извършващи дейност в малък мащаб.

¹ Език на оригиналния текст: английски.

² ОВ L 211, 2009 г., стр. 94.

I. Нормативна уредба

A. Правото на Съюза

3. Съображения 3, 6, 25, 30, 33 и 48 от Директива 2009/73 гласят:

„(3) Свободите, които Договорът гарантира на гражданите на Съюза — *inter alia*, свободното движение на стоки, свободата на установяване и свободата на предлагане на услуги — са постижими единствено в условията на напълно отворен пазар, който позволява на всички потребители свободно да избират своя доставчик и всички доставчици свободно да извършват доставки на своите клиенти.

[...]

(6) Без ефективно отделяне на мрежите от дейностите по производство и доставка („ефективно отделяне“) остава риск от дискриминация не само в експлоатацията на мрежата, но и в стимулите за вертикално интегрираните предприятия да инвестират адекватно в мрежите си.

[...]

(25) Недискриминационният достъп до разпределителната мрежа определя достъпа надолу по веригата до клиентите на дребно. [...]

[...]

(30) За да функционира правилно вътрешният пазар на природен газ, регулаторите на енергия следва да могат да вземат решения по отношение на всички важни въпроси, свързани с регулирането, и да бъдат напълно независими от каквито и да е други обществени или частни интереси. Това не възпрепятства нито съдебния контрол, нито парламентарния надзор в съответствие с конституционното право на държавите членки. [...]

[...]

(33) Регулаторите на енергия следва да имат правомощия да издават обвързващи решения спрямо предприятията за природен газ и да им налагат ефективни, пропорционални и възпиращи санкции, когато не изпълняват задълженията си или да предлагат на компетентен съд да им налага такива санкции. На регулаторите на енергия следва да бъдат предоставени и правомощия да вземат решения, независимо от прилагането на правилата за конкуренция, относно въвеждането на подходящи мерки за осигуряване на ползи за клиентите чрез насърчаване на ефективна конкуренция, необходима за нормалното функциониране на вътрешния пазар на природен газ. Създаването на програми за продажба на права за доставка на газ са една от възможните мерки, които може да бъдат използвани за насърчаване на ефективна конкуренция и за гарантиране на нормалното функциониране на пазара. На регулаторите на енергия следва също да се предоставят правомощия да допринасят за осигуряването на високи стандарти на обществените услуги в съответствие с изискванията за отваряне на пазара, за защита на уязвимите клиенти, както и за пълна ефективност на мерките за защита на потребителите. Тези разпоредби следва да не засягат нито правомощията на Комисията относно прилагането на правилата за конкуренция, включително контрола върху сливанията с общностно измерение, нито правилата за вътрешния пазар, като например свободното движение на капитали.

Независимият орган, пред който има право да обжалва дадена страна, засегната от решението на национален регулатор, може да бъде съд или друг правораздавателен орган, упълномощен да осъществява съдебен контрол.

[...]

- (48) Интересите на потребителите следва да бъдат в основата на настоящата директива, а качеството на услугите следва да бъде основна отговорност на предприятията за природен газ. Съществуващите права на потребителите трябва да бъдат укрепени и гарантирани и следва да включват по-голяма прозрачност. Защитата на потребителите следва да гарантира, че всички потребители в рамките на Общността се ползват от конкурентния пазар. Държавите членки или, когато държава членка е предвидила това — регулаторният орган следва да осигурява прилагането на правата на потребителите“.

4. Член 32 от Директива 2009/73 е озаглавен „Достъп на трети страни“ и гласи в параграф 1:

„Държавите членки осигуряват прилагането на система за достъп на трети страни до газопреносната и газоразпределителната система и съоръженията за ВПП, на базата на публикувани тарифи, приложими за всички привилегирани клиенти, включително предприятията за доставка, и които се прилагат обективно и без дискриминация между ползвателите на системата. Държавите членки гарантират, че тези тарифи или методиките, които определят изчисляването им, са одобрени преди влизането им в сила в съответствие с член 41 от регулаторен орган, посочен в член 39, параграф 1, и че тези тарифи и методиките, когато се одобряват само методиките, са публикувани преди влизането им в сила“.

5. Член 40 от Директива 2009/73 е озаглавен „Общи цели на регулаторния орган“. Той гласи:

„При изпълнение на регулаторните функции, посочени в настоящата директива, регулаторния орган взема всички подходящи мерки за постигане на следните цели в рамките на своите задължения и правомощия, установени в член 41, в тясно сътрудничество с други релевантни национални органи, включително органите по конкуренция, когато това е необходимо, без да се засяга тяхната компетентност:

- а) насърчаване, в тясно взаимодействие с Агенцията, регулаторните органи на другите държави членки и Комисията, на развитието на конкурентен, сигурен и устойчив от екологична гледна точка вътрешен пазар на природен газ в рамките на Общността, както и на ефективното отваряне на пазара за всички клиенти и доставчици в Общността, и осигуряване на подходящи условия за ефективното и надеждно функциониране на газопреносните мрежи, като се отчитат дългосрочните цели;

[...]

- д) улесняване на достъпа до мрежата за нови производствени мощности, по-специално отстраняване на пречки, които биха могли да възпрепятстват достъпа на нови участници на пазара и на газ от възобновяеми енергийни източници;

[...]“.

6. Член 41 е озаглавен „Задължения и правомощия на регулаторния орган“. Той гласи:

„1. Регулаторният орган има следните задължения:

- а) да определя или одобрява, в съответствие с прозрачни критерии, тарифи за пренос или разпределение или техни методики;

- б) да осигурява изпълнението от страна на операторите на газопреносни и газоразпределителни системи и, при необходимост, на собствениците на системи, както и на всички предприятия за природен газ, на задълженията им съгласно настоящата директива и съответното законодателство на Общността, включително по отношение на въпроси от трансграничен характер;

[...]

- е) да гарантира, че няма кръстосано субсидиране между дейностите по пренос, разпределение, съхранение, ВПГ и доставка;

[...]

4. Държавите членки гарантират, че регулаторните органи разполагат с правомощията, които им позволяват да изпълняват задълженията, посочени в параграфи 1, 3 и 6 ефективно и без забавяне. За тази цел регулаторният орган има най-малко следните правомощия:

- а) да издава обвързващи решения за предприятията за природен газ;

[...]

- г) да налага ефективни, пропорционални и възпиращи санкции на предприятията за природен газ, които не изпълняват задълженията си съгласно настоящата директива или другите съответни правно обвързващи решения на регулаторния орган или на Агенцията, или да предлага на компетентен съд да наложи такива санкции. Това включва правомощието да налага или да предлага налагането на санкции на оператора на газопреносна система или на вертикално интегрираното предприятие в размер до 10 % от годишния оборот на оператора на газопреносна система или в размер до 10 % от годишния оборот на вертикално интегрираното предприятие в зависимост от случая, ако те не спазват задълженията си съгласно настоящата директива; [...]

[...]

10. Регулаторните органи имат правомощията да изискват от операторите на газопреносни системи, на системи за съхранение, на мрежи за ВПГ и на газоразпределителни системи при необходимост да променят реда и условията, включително тарифите и методиките, посочени в настоящия член, за да се гарантира, че те са пропорционални и приложени по недискриминационен начин. [...]

11. Страна, която има оплакване срещу оператор на газопреносна система, система за съхранение, за ВПГ или газоразпределителна система във връзка със задълженията на оператора съгласно настоящата директива, може да отнесе жалбата си към регулаторния орган, който, действайки като орган за уреждане на спорове, излиза с решение в срок от два месеца от получаване на жалбата. Този срок може да бъде удължен с два месеца, ако регулаторният орган се нуждае от допълнителна информация. Този удължен срок може да бъде удължен допълнително със съгласието на жалбоподателя. Решението на регулаторния орган има обвързваща сила, ако и докато не бъде отменено при обжалване.

[...]“.

7. Регламент (ЕО) № 715/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно условията за достъп до газопреносни мрежи за природен газ и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1775/2005³ предвижда следното в член 13, параграф 1:

„Тарифите или методиките, използвани за тяхното изчисление, които операторите на преносни системи прилагат и които се одобряват от регулаторните органи съгласно член 41, параграф 6 от Директива 2009/73/ЕО, както и тарифите, публикувани съгласно член 32, параграф 1 от същата директива, са прозрачни, отчитат необходимостта от цялостност на системата и нейните подобрения и отразяват реално направени разходи в степента, в която те съответстват на разходи, направени от ефикасен и структурно сравним оператор на мрежа, освен това са прозрачни, като същевременно включват подобаваща възвръщаемост на инвестициите и, когато е приложимо, отчитат сравнителните тарифи по дадени показатели на регулаторните органи. Тарифите или методиките, използвани за тяхното изчисление, се прилагат по недискриминационен начин.

Държавите членки може да решат тарифите да се определят чрез пазарно обусловени договорености, например търгове, при условие че подобни договорености и приходите от тях са одобрени от регулаторния орган.

Тарифите или методиките, използвани за тяхното изчисление, подпомагат ефикасната търговия с газ и конкуренцията, като същевременно се предотвратява кръстосаното субсидиране между ползватели на мрежата и се осигуряват стимули за инвестиции, поддържа се или се създава оперативна съвместимост на преносните мрежи.

Тарифите за ползватели на мрежата са недискриминационни и се определят поотделно за всяка входяща или изходяща точка от преносната система. Механизмите за разпределение на разходите и методиката за определяне на тарифите по отношение на входящите и изходящите точки се одобряват от националните регулаторни органи. Държавите членки гарантират, че след преходен период до 3 септември 2011 г. таксите за мрежата няма да се изчисляват на основата на договорни пътеки“.

Б. Правото на държавата членка

8. Според запитващата юрисдикция член L. 134—20 от Code de l'énergie (Кодекс на енергетиката) в редакцията, приложима в съответния период, предвижда:

„Решението на комисията, което може да бъде съпроводено от санкции, трябва да е мотивирано и да определя условията от техническо и финансово естество за уреждане на спора, при които се осигурява при необходимост достъпът до мрежите, съоръженията и оборудването, посочени в член L. 134—19, или тяхното ползване. Комисията може да определи обективно, прозрачно, недискриминационно и пропорционално условията за достъп до посочените мрежи, съоръжения и оборудване или условията за тяхното ползване, когато това е необходимо за решаването на спора“⁴.

³ ОВ L 211, 2009 г., стр. 36.

⁴ Закон № 2017—55 от 20 януари 2017 г., четвърти ред, добавен към член L. 134—20 от Кодекса на енергетиката. Съгласно тази разпоредба Cordis може, по искане на страната, която го сезира, да реши, че решението ще породи действие от дата, предхождаща момента, в който е бил сезиран, като тази дата обаче не може да предшества тази, на която спорът е бил официално повдигнат от една от страните за първи път, и във всички случаи не може да предхожда с повече от две години момента на сезирането. Въпреки това тази разпоредба е ирелевантна *ratione temporis* за главното производство. За да не бъде хипотетичен въпросът, отправен с преюдициалното запитване, той трябва да е необходим „за ефективното решаване“ на правния спор. Решение от 10 декември 2018 г., Wightman и др. (C-621/18, EU:C:2018:999, т. 28 и цитираната съдебна практика).

II. Фактите, спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

9. Предшествениците на Direct énergie, които имат качеството на втори ответник в главното производство, са сключили два договора за пренос на природен газ по френската газоразпределителна система съответно на 21 юни 2005 г. и на 21 ноември 2008 г. Тези договори са сключени с оператора на газоразпределителната система GRDF, който е жалбоподател в главното производство.

10. На 22 юли 2013 г. дружеството Direct énergie отправя искане за издаване на решение от Комитета за уреждане на спорове и санкции (наричан по-нататък „Cordis“), орган за уреждане на спорове, посочен в член 41, параграф 11 от Директива 2009/73, на Commission de régulation de l'énergie (Комисия за енергийно регулиране) (наричана по-нататък „CRE“), правоприлагащ орган във Франция съгласно членове 40 и 41 от Директива 2009/73. Поисканото решение се отнася до финансовите тежести, които е понесло след влизането в сила на двата горепосочени договора, които е трябвало да бъдат поети от GRDF (вж. т. 1 и 2 по-горе). Eni Gas & Power France, първият ответник, също е участвал в това производство.

11. На 19 септември 2014 г. Cordis издава решение. Според акта за преюдициално запитване съгласно това решение GRDF трябва да сключи нов договор с Direct énergie за пренос на природен газ по газоразпределителната система за природен газ в срок от шест месеца, считано от съобщаването на решението, като този договор трябва да бъде съобразен с принципа, че доставчикът Direct énergie не може да отговаря за неплащането на суми, дължими на GRDF от крайния клиент. Този нов договор трябва да обхване целия договорен период.

12. Това решение е обжалвано от Direct énergie и Eni Gas & Power France пред Cour d'appel de Paris (Апелативен съд Париж, Франция). Той потвърждава това решение на 2 юни 2016 г. и *inter alia* добавя, че:

- GRDF трябва да предложи изменения чрез допълнителни споразумения към договорите за достъп до газовата система между GRDF и Direct énergie. Тези допълнителни споразумения трябва да предвиждат, че за клаузите, които обуславят ползите от съответния договор от това доставчикът Direct énergie да се съгласи да действа като представител на GRDF и изискват от него да предоставя услуги, извършвани от GRDF, при обстоятелства, при които GRDF не е било в състояние да договаря цената или условията за предоставянето на тези услуги, ще се счита, че никога не са били включени в договора.
- На Direct énergie трябва да се заплати подходящо и справедливо възнаграждение предвид избегнатите от GRDF разходи във връзка с услугите, които Direct énergie предоставя на клиентите за сметка на GRDF.

13. GRDF обжалва това решение пред запитващата юрисдикция, като оспорва това, което според него представлява разпореждане, оправомощаващо Cordis да взема решения с обратно действие, водещи до изменение на договорните условия с обратно действие. Direct énergie възразява срещу това твърдение с доводи, основаващи се главно на императивното изискване за ефективност на правото на Съюза. Запитващата юрисдикция отбелязва, че в решение на Съда от 13 март 2008 г., *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening и др.*⁵, е залегнал принципът на правната сигурност, който според тази юрисдикция може да има предимство пред ефективността на правото на Съюза.

⁵ C-383/06—C-385/06, EU:C:2008:165.

14. При това положение запитващата юрисдикция отправя следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли Директива 2009/73[...], и по-специално член 41, параграф 11, да се тълкува в смисъл, че изисква при уреждането на спор регулаторният орган да разполага с правомощието да вземе решение, което се прилага към целия период, обхванат от повдигнатия пред него спор, независимо от датата на възникването му между страните, и по-специално да определи последиците от несъответствието на договор с разпоредбите на Директивата посредством решение, чието действие обхваща целия период на договора?“.

15. GRDF, Direct énergie, Eni Gas & Power France, френското правителство и Европейската комисия са представили писмени становища пред Съда. Всички те са участвали в съдебното заседание, проведено на 6 март 2019 г.

III. Изложение на писмените становища

16. Според GRDF мълчанието на европейския законодател е показателно за желанието да не се допуска възможност органи като Cordis да вземат решения с обратно действие⁶. GRDF твърди и че временното действие на решенията на организации като Cordis е въпрос на национална процесуална автономия⁷.

17. При липса на правило в правото на държава членка, приложимо *ratione temporis* към главното производство⁸, всяко обратно действие на решенията на Cordis следва да се анализира с оглед на принципите на равностойност и ефективност, недопускане на обратно действие, правна сигурност и оправдани правни очаквания. Никой от тях не е в подкрепа на обратното действие на решенията на Cordis; GRDF твърди също, че приеманите от Cordis решения са административни, а не съдебни по естеството си.

18. GRDF твърди, че поддържаното от него становище за действието във времето на решенията на Cordis е в съответствие с принципа на равностойност. GRDF посочва и че принципът на ефективност трябва да се тълкува с оглед на член 34, параграф 3 от Директива 2009/73, който набляга на бързото уреждане на спора. Липсата на обратно действие на решенията на Cordis не засяга това изискване⁹.

19. Що се отнася до принципа на правна сигурност и оправданите правни очаквания, GRDF твърди, *inter alia*, че принципът за недопускане на обратното действие на административните решения се прилага, когато органите на държавите членки приемат административни решения, които попадат в обхвата на правото на Съюза¹⁰. Принципът на правната сигурност и на оправданите правни очаквания изисква правилата да бъдат ясни и точни¹¹ и тяхното приложение да бъде предвидимо, а мерките с обратно действие не са в съответствие с тези изисквания или със защитата на потребителите.

6 GRDF се позовава, *inter alia*, на решенията от 7 февруари 2002 г., Krauer (C-28/00, EU:C:2002:82), от 18 април 2002 г., Duchon (C-290/00, EU:C:2002:234), от 17 юли 2014 г., Panasonic Italia и др. (C-472/12, EU:C:2014:2082), и от 15 юли 2004 г., Gerekens и Procola (C-459/02, EU:C:2004:454).

7 Решение от 13 март 2007 г., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163).

8 Закон № 2017—55 от 20 януари 2017 г., четвърти ред, не е бил в сила във въпросния момент. Бележка под линия 4 по-горе.

9 В това отношение GRDF изтъква решение от 21 декември 2016 г., Gutiérrez Naranjo и др. (C-154/15, C-307/15 и C-308/15, EU:C:2016:980).

10 GDPR се позовава на решения от 15 юли 2004 г., Gerekens и Procola (C-459/02, EU:C:2004:454, т. 24), и от 13 март 2008 г., Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening и др. (C-383/06—C-385/06, EU:C:2008:165, т. 60).

11 GRDF се позовава, *inter alia*, на решение от 25 юни 1975 г., Deuka (5/75, EU:C:1975:88).

20. Според GRDF възможността Cordis да издава решения с обратно действие, би поставила под въпрос правната стабилност на сектора на природния газ и би довела до финансови последици, така че GRDF би било принудено да увеличи цената на своите услуги, които биха били отразени в крайната цена на заплащания от потребителя природния газ.

21. Eni Gas & Power France твърди, че ролята на Cordis не може да бъде коренно различна от тази на съд, като се има предвид, че ролята му е да предоставя защита, която не е по-широка, а е само по-ефективна и по-бърза от предоставяната от съд. Принципът на ефективност има статута на съществена разпоредба от правото на Съюза¹², така че вътрешните процедури на държавите членки трябва да гарантират, че решенията на Cordis имат пълно правно действие. То поддържа също, че не е нарушен принципът на равностойност, докато принципът на правната сигурност по своята същност е гъвкав и не предоставя безусловна гаранция, че дадено правно положение няма да се промени. Следователно правото на Съюза изисква органът за уреждане на спорове да има правомощието да издаде решение, обхващащо целия период, засегнат от незаконосъобразността.

22. Direct énergie признава, че ако решенията на Cordis нямат действие от датата на поемане на незаконосъобразните договорни задължения, страните по спора систематично биха отдавали предпочитание на съдилищата, пред които е допустимо подобно правно средство, което би довело до нарушаване на равновесието на средствата за правна защита и до несъответствие с целта за бързо решаване на споровете, предвидена в Директива 2009/73¹³. Директива 2009/73 би била лишена от *полезното си действие* и в това отношение Direct énergie приканва Съда да приложи по аналогия съдебната практика, развила се в контекста на защитата на потребителите срещу неравноправни договорни клаузи и в областта на равното третиране¹⁴.

23. Direct énergie твърди и че съгласно Директива 2009/73 националните регулаторни органи трябва да разполагат с широки правомощия, определени по-конкретно в член 41, параграф 4, буква г).

24. Direct énergie припомня, че позоваването на принципа на правната сигурност е допустимо само когато административен акт явно противоречи на правото на Съюза, дори да е влязъл в сила¹⁵. То добавя, че непредоставянето на възможност на Cordis да издава решения с обратно действие, би утвърдило практики, които противоречат на правото на Съюза, и отхвърля доводите на GRDF по отношение на дестабилизирането на пазара¹⁶. Предимството на правото на Съюза, както и изискването за ефективни, пропорционални и възпиращи мерки налагат несъответстващите договорни разпоредби да бъдат заличени.

25. Накрая, Direct énergie поддържа, че позоваването на запитващата юрисдикция на решение Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening и др.¹⁷ е неотносимо.

12 Eni Gas & Power France се позовава, *inter alia*, на становище 1/91 (първо становище относно Споразумението за ЕИП) от 14 декември 1991 г. (EU:C:1991:490) и на решение от 13 март 2007 г., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163).

13 Direct énergie се позовава на решения от 14 март 2013 г., Aziz (C-415/11, EU:C:2013:164, т. 60), и от 21 януари 2015 г., Unicaja Banco и Caixabank (C-482/13, C-484/13, C-485/13 и C-487/13, EU:C:2015:21, т. 31).

14 Direct énergie се основава на решения от 11 декември 1997 г., Magorrian и Cunningham (C-246/96, EU:C:1997:605, т. 41), от 16 май 2000 г., Preston и др. (C-78/98, EU:C:2000:247, т. 40 и 43), от 14 март 2013 г., Aziz (C-415/11, EU:C:2013:164, т. 60), и от 21 декември 2016 г., Gutiérrez Naranjo и др. (C-154/15, C-307/15 и C-308/15, EU:C:2016:980, т. 72).

15 Що се отнася до оправданите правни очаквания, Direct énergie се позовава и на решения от 4 октомври 2012 г., Бянков (C-249/11, EU:C:2012:608, т. 80—82), и от 19 април 2016 г., DI (C-441/14, EU:C:2016:278, т. 38).

16 В това отношение те се основават на решение от 9 септември 2008 г., FIAMM и др./Съвет и Комисия (C-120/06 P и C-121/06 P, EU:C:2008:476, т. 185).

17 Решение от 13 март 2008 г. (C-383/06—C-385/06, EU:C:2008:165).

26. Френското правителство подчертава, че главното производство се отнася само до така наречените „единични договори“, при които домакинствата са сключили един договор, както за доставка, така и за разпределение на газ. Доставчиците като Direct énergie и Eni Gas & Power France са сключили договори за пренос с GRDF, за да сключат впоследствие отделни договори с потребители. Превеждането на суми, получени по тези договори за разпределение, трябва да се препрати към GRDF. Ето защо вследствие на тези договори разходите за неплатени от потребителите сметки се понасят от доставчиците Direct énergie и Eni, а не от оператора на газоразпределителната система GRDF. Тези факти са в основата на спора.

27. Френското правителство приканва Съда да преформулира посочения въпрос, като възразява по-специално по това дали Cordis „трябва да разполага с правомощието да вземе решение, което се прилага към целия период, обхванат от повдигнатия пред него спор“, съгласно правото на Съюза. Ако отговорът на този въпрос е отрицателен, за запитващата юрисдикция не може да се даде полезен отговор, тъй като не се отговаря на въпроса дали подобен времеви обхват е *разрешен* от правото на Съюза, без то да го налага¹⁸. Ето защо френското правителство предлага да се преформулира преюдициалният въпрос, като се отправи запитване дали правото на Съюза допуска такива решения да се отнасят до времеви период, обхващащ целия спорен период на договора.

28. Френското правителство твърди, че както полезното действие на Директива 2009/73, така и принципът на ефективност са в подкрепа на отрицателен отговор на така формулирания въпрос. Това обаче е обусловено от спазването на принципите на правната сигурност, пропорционалност и зачитане на основните права съгласно Хартата на основните права на Европейския съюз, което запитващата юрисдикция е компетентна да прецени.

29. Според френското правителство, ако въпросът не се преформулира, трябва да му се даде отрицателен отговор. При липсата на хармонизация действието във времето попада в обхвата на преценка на държавите членки по силата на тяхната компетентност при транспониране на директивите съгласно член 288 ДФЕС, както и на тяхната процесуална автономия, като последната е подчинена на принципите на равностойност и ефективност и на други общи принципи на правото на Съюза. Френското правителство се позовава, *inter alia*, на решение на Съда в областта на правната уредба на ДДС¹⁹ и на друго съдебно решение в областта на възстановяването на недължимо платени суми²⁰, за да онагледя начина, по който принципът на правната сигурност може да действа, за да се ограничи действието във времето. Държавите членки обаче трябва да определят по какъв начин да се съгласуват тези принципи²¹. Преценката за спазването на принципите на равностойност и ефективност е от компетентността на запитващата юрисдикция²².

30. Комисията припомня, че органи като Cordis са независими административни органи, чиито правомощия и функции са много близки до тези на органите за защита на конкуренцията. Когато органи като Cordis вземат решения въз основа на член 41, параграф 11 от Директива 2009/73, ефективността на техните решения трябва да бъде сравнима с тази на съд, по-специално относно тяхното прилагане *ratione temporis*. По принцип такива решения имат действие *ex tunc*, но законодателят или съдът могат да се отклонят от това, когато претеглянето на необходимостта от ефективност и предимство на закона спрямо правната сигурност и оправданите правни очаквания, изисква ограничение във времево отношение.

18 Френското правителство се позовава на Закон № 2017—55, който ограничава действието във времето на решенията на органи като Cordis до две години. Въпреки това то признава, че този закон не се прилага *ratione temporis* към главното производство. Бележка под линия 4 по-горе.

19 Решение от 12 април 2018 г., Biosafe — Indústria de Reciclagens (C-8/17, EU:C:2018:249, т. 36).

20 Решение от 13 март 2008 г., Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening и др. (C-383/06—C-385/06, EU:C:2008:165, т. 52).

21 Действително стремежът на френския законодател е бил да се постигне равновесие при приемането на закон № 2017—55.

22 По този въпрос френското правителство се позовава на заключението на генералния адвокат Wahl по съединени дела Finanzamt Neuss и Butin (C-374/16 и C-375/16, EU:C:2017:515, т. 71).

31. Така по силата на принципа на лоялното сътрудничество и на ефективността и предимството на правото на Съюза всички неправомерни последици трябва да бъдат заличени от договора, чиито клаузи не са в съответствие с изискванията на Директива 2009/73. Независимо от това самият Съд ограничава действието на решенията си във времето поради необходимостта от правна сигурност. Това обаче е изключение²³ и трябва да бъде строго ограничено и обосновано от императивни съображения за правна сигурност, като се вземат предвид всички интереси, както публични, така и частни²⁴. Защитата на правата също е от значение²⁵.

32. Накрая, Комисията се позовава на съдебно решение относно енергийните цени и договорните отношения, постановено преди съдебния спор. В това решение Съдът отказва да промени действието му във времето²⁶. Комисията счита, че в главното производство не съществува никакъв риск, който да обоснове ограничение във времето. Следователно регулаторен орган като Cordis трябва да разполага с правомощия да взема решения, които се прилагат за целия период, разглеждан по делото, независимо от датата, на която е възникнал спорът между страните. Това съответства на духа и целите на Директива 2009/73. Ако действието на решенията на регулаторните органи като Cordis е ограничено във времето, тяхната ефективност за гарантиране на доброто функциониране на пазара и развитието на конкурентен газов пазар ще намалее значително.

IV. Анализ

A. Предварителни бележки

1. Правомощия на съда

33. В самото начало следва да се отбележи, че в акта за преюдициално запитване не е подробно обяснено защо посочените разпоредби на Директива 2009/73 са релевантни за спора по същество между страните наред с разпоредбата, предвиждаща правно средство. Накратко, той се отнася до въпроса дали операторът на газоразпределителната система или доставчикът на природен газ трябва да понесе тежестта на неплатените сметки на крайния клиент по отношение на така наречените „единични договори“ за разпространение и доставка на газ и какви са последиците, ако се установи, че тази тежест следва да се поеме от оператора на газоразпределителната система, а не от доставчика. В по-широк смисъл спорът се отнася до услугите по управление във връзка с клиенти и възнаграждението, което трябва да се плати на доставчиците за извършването на услугите за сметка на оператор на газоразпределителна система.

34. Това поражда проблеми, тъй като в член 41, параграф 11 от Директива 2009/73 се посочва, че всяка „[с]трана, която има оплакване срещу оператор на газопреносна система, система за съхранение, за ВПГ или газоразпределителна система във връзка със задълженията на оператора *съгласно настоящата директива*, може да отнесе жалбата си към регулаторния орган“ (курсивът е мой). Съдът има компетентност да тълкува разпоредба, предвиждаща правно средство, при положение че се установи, че тя е релевантна за твърдяно материално нарушение

23 Комисията се позовава на решение от 6 март 2007 г., Meilicke и др. (C-292/04, EU:C:2007:132, т. 35—37).

24 Решение от 8 ноември 2001 г., Silos (C-228/99, EU:C:2001:599, т. 35—38).

25 Решение от 26 април 1994 г., Roquette Frères (C-228/92, EU:C:1994:168).

26 Решение от 23 октомври 2014 г., Schulz и Egbringhoff (C-359/11 и C-400/11, EU:C:2014:2317, точки 54 и сл.).

на съответната директива²⁷, тъй като Европейският съюз няма обща компетентност относно мерките за защита извън областите, в които има материална компетентност. В по-общ план, запитващата юрисдикция трябва да обясни връзката между посочените разпоредби от правото на Съюза и разглеждания спор и неговия предмет²⁸.

35. Устно представените становища по този въпрос могат да бъдат обобщени, както следва.

36. GRDF твърди, че разглежданата по делото услуга е за управление във връзка с клиенти, отнасящо се до крайния клиент, която се извършва от доставчика за сметка на оператора на газоразпределителната система, и че тази конкретна услуга изобщо не е предвидена в Директива 2009/73. Тя е уредена по-скоро от френското право, така че главното производство не попада в материалното приложно поле на Директива 2009/73.

37. Eni Gas & Power France посочва, че Директива 2009/73 предвижда общи правила относно разпределението и доставката на газ на крайните клиенти. То се позовава на член 1 от Директива 2009/73, в който се определят предметът и приложното поле, и твърди, че въпросите, разглеждани в главното производство, се отнасят до събиране на тарифата за достъп и управлението на услугите за клиентите от доставчика от страна на оператора на газоразпределителната система. Дължимото за тази услуга плащане е в основата на спора. При това положение се поддържа, че спорът попада в приложното поле на Директива 2009/73, тъй като се спори по въпроса за достъпа до мрежата и за правните отношения по разпределение и доставка.

38. Direct énergie твърди, че задължението на оператора на газоразпределителната система съгласно Директива 2009/73 е да осигури достъп до мрежата по член 32 от Директива 2009/73 и този достъп да не е дискриминационен, освен при изключенията, предвидени в член 35. Direct énergie поддържа, че ако даден оператор на газоразпределителна система е възприел позицията, че ще бъде отказан достъп на доставчик, освен ако последният е извършил услуги за сметка на оператора на газоразпределителната система, това би представлявало отказ на достъп съгласно Директива 2009/73. Направено е позоваване и на задълженията на регулаторния орган по член 40, по-специално по отношение на поддържането на конкуренцията.

39. Устните изявления на Франция изясняват и доразвиват доводите. Представителят на Франция заявява, че услугите за управление във връзка с клиенти, извършвани във Франция от доставчици за сметка на операторите на газоразпределителна система като GRDF, представляват начин на достъп до мрежата, въведен във френското законодателство при транспониране на член 32 от Директива 2009/73 относно достъпа на трети лица до преносната и газоразпределителната мрежа, като със системата на единичния договор, която този достъп обхваща, се зачита свободният избор на клиента по отношение на доставчици, посочен в съображение 3 от Директива 2009/73.

40. Комисията посочва факта, че главното производство е по спор между двама доставчици на газ и то засяга услуги по разпределение, като самият GRDF е оператор на газоразпределителна система, така че Директива 2009/73 намира приложение.

²⁷ Например решение от 5 декември 2013 г., Asociación de Consumidores Independientes de Castilla y León (C-413/12, EU:C:2013:800), което се отнася до средствата за правна защита в хоризонтален спор, които Съдът е посочил в точка 25, както следва: „[...] съдебен иск е предявен от сдружение за защита на потребителите, предмет на който е забраната на използваните от търговец неравноправни клаузи“. В точка 26 Съдът стига до извода, че „щом поставените въпроси се отнасят до тълкуването на правото на Съюза, Съдът има компетентност да се произнесе по тях“. Вж. становището на генералния адвокат Wahl по дело Sánchez Morcillo и Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2110, т. 72—74). В точка 70 генералният адвокат повдига въпроса дали разглежданото правно положение, отнасящо се до средствата за защита при изпълнението на правото на Съюза във връзка с потребителите хоризонтално между два частноправни субекта, се урежда от правото на Съюза.

²⁸ Решение от 13 февруари 2014 г., Airport Shuttle Express и др. (C-162/12 и C-163/12, EU:C:2014:74, т. 39). Вж. неотдавнашното решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 20).

41. Достигам до извода, че главното производство попада в приложното поле на Директива 2009/73, тъй като от изложените по-горе устни изявления се установява необходимата връзка между материалноправния спор между страните и Директива 2009/73²⁹. До този извод се стига предвид целите на Директива 2009/73 (вж. т. 3 по-горе), нейния обхват³⁰, определен в член 1, и обстоятелството, че на няколко места в акта за преюдициално запитване се посочва, че значението на понятието „разпределение“ в член 2, параграф 5 от Директива 2009/73 е релевантно за главното производство, въпреки че в това отношение не е отправен въпрос. Спорът се отнася главно до тарифите, приложими за услугите, извършени от доставчика в качеството му на представител за сметка на оператора на газоразпределителна система. Следователно спорът засяга определянето на тарифите и достъпа до мрежата, като и двата аспекта попадат в приложното поле *ratione materie* на Директива 2009/73, както и връзката му с член 41, параграф 11.

2. Липса на необходимост от преформулиране на поставения въпрос

42. Същевременно не споделям доводите, изтъкнати от Франция в смисъл, че поставеният въпрос трябва да бъде преформулиран. Фактът, че императивният термин „трябва“ или, както е видно от оригиналния текст на акта за преюдициално запитване, „ils commandent qu’une autorité de régulation [...] ait le pouvoir“, е използван по отношение на правомощията на регулаторен орган във връзка с действието във времето на неговото решение, не е пречка Съдът да даде по-нюансиран отговор.

3. Главното производство не се отнася до случай на обратно действие, нито предполага частична недопустимост на въпроса

43. Накрая, противно на доводите на GRDF, не споделям становището му, че главното производство се отнася до случай, при който Cordis прилага с обратно действие правото на Съюза.

44. Съгласно установената практика на Съда тълкуването, което при упражняването на компетентността, предоставена му от член 267 от Договора, Съдът дава на правило на правото на Съюза, изяснява и определя, когато е необходимо, значението и обхвата на това правило, както трябва да бъде или е трябвало да бъде разбрано и прилагано от момента на влизането му в сила. Следователно така тълкуването правилото може и трябва да се прилага от съда към правоотношения, възникнали и установени преди решението по искането за тълкуване, ако освен това са изпълнени условията, позволяващи да се заведе дело пред компетентните съдилища относно прилагането на това правило³¹.

²⁹ Съдът приема, че национална правна уредба може да регламентира дейности, които попадат в приложното поле на директива, от което произтича съответно компетентността да му се произнесе. Вж. по-специално решение от 2 октомври 2018 г., *Ministerio Fiscal* (C-207/16, EU:C:2018:788, т. 38).

³⁰ По-специално решение от 12 януари 2010 г., *Petersen* (C-341/08, EU:C:2010:4, т. 32).

³¹ По-специално решение от 22 октомври 1998 г., *IN. CO. GE.'90* и др. (C-10/97—C-22/97, EU:C:1998:498, т. 23).

45. Съдът е приел, че Директива 2009/73 се прилага *ratione temporis* от 3 март 2011 г., когато е изтекъл срокът за транспонирането ѝ по член 54 от същата директива³². Следователно всяко тълкуване на член 41, параграф 11 от Директива 2009/73, дадено от Съда, трябва да се прилага от този дата (3 март 2011 г.). Правомощията на Cordis за разрешаване на спора в качеството му на орган за уреждане на спорове съгласно член 41, параграф 11 задължително трябва да се прилагат с обратно действие към тази дата, при спазване на националната процесуална автономия, която от своя страна е подчинена на принципите на ефективност и равностойност, заедно с текста на член 41, параграф 11 от Директива 2009/73, който изисква решението да се приема в рамките на не повече от четири месеца от получаване на оплакването.

46. Може ли обаче да се направи позоваване на член 41, параграф 11 от Директива 2009/73 в подкрепа на притежавано от Cordis правомощие за приемане на мерки, които ще породят действие по отношение на периода преди 3 март 2011 г.? Този въпрос е от съществено значение, тъй като релевантните за главното производство договори са били сключени на 21 юни 2005 г. и 21 ноември 2008 г.

47. Този въпрос трябва да се реши чрез тълкуване на релевантните текстове от предходната директива, а именно Директива 2003/55/ЕО, като се провери дали Cordis поема ролята на орган за уреждане на спорове съгласно френското право за целите на Директива 2003/55, като тази проверка е от компетентността на юрисдикциите на държавата членка. Въпреки това Директива 2009/73, тълкуването на която е поискано от запитващата юрисдикция, не може да обоснове приемането на мерки от Cordis, които трябва да породят действие преди 3 март 2011 г.

48. Нито в акта за преюдициално запитване, нито в писмените становища се съдържа информация за връзката между Cordis и Директива 2003/55. Макар в решение на Съда да е прието, че член 41 от Директива 2009/73 възпроизвежда по същество съдържанието на член 25 от Директива 2003/55³³, Директива 2003/55 се различава от Директива 2009/73 по отношение на релевантни материални аспекти.

49. Първо, в Директива 2003/55 няма съображение, което да е аналогично на съображение 33 и на съдържащото се в него изискване за ефективни, пропорционални и възпиращи мерки (вж. по-долу точки 54—57). Второ, в Директива 2003/55 липсва разпоредба, подобна на член 41, параграф 17 от Директива 2009/73. Член 41, параграф 17 предвижда, че „[д]ържавите членки гарантират, че на национално равнище съществуват подходящи механизми, съгласно които всяка страна, засегната от решение на регулаторния орган, има право да обжалва пред орган, който е независим от заинтересованите страни и от всяко правителство“. Трето, от подготвителната работа по Директива 2009/73 е видно, че една от целите на новата директива е

32 С изключение на член 11 от Директива 2009/73, който не се отнася до главното производство. Вж. решение от 19 март 2015 г., E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2015:189, т. 33). Между 3 септември 2009 г., когато е влязла сила Директива 2009/73, и 3 март 2011 г., когато е изтекъл срокът за транспонирането ѝ, държавите членки са били длъжни да се въздържат от приемане на мерки, които могат да възпрепятстват сериозно постигането на предвидения в тази директива резултат. Вж. заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по дело E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2014:2325, т. 22 и 23). Генералният адвокат се позовава на решения от 18 декември 1997 г., Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, т. 45), от 26 май 2011 г., Stichting Natuur en Milieu и др. (C-165/09—C-167/09, EU:C:2011:348, т. 78), и от 11 септември 2012 г., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokoarnanias и др. (C-43/10, EU:C:2012:560, т. 57). Преди 3 март 2011 г. се е прилагала Директива 2003/55/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2003 година относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ и отменяне на Директива 98/30/ЕО (ОВ L 176, 2003 г., стр. 57; Специално издание на български език, 2007 г., глава 12, том 2, стр. 80). Вж. заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по дело E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2014:2325, т. 26 и 27).

33 Вж. решение от 19 март 2015 г., E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2015:189, т. 4).

да се укрепят правомощията на регулаторните органи, включително да се добави правомощие за налагане на възпиращи санкции, което предполага тези санкции да са различни от предвидените в 2003/55³⁴. Следователно поставеният въпрос е недопустим, доколкото се отнася до периоди, предхождащи 3 март 2011 г.³⁵

50. Сега ще отговоря на поставения въпрос въз основа на това разбиране и ще се позова единствено на Директива 2009/73 — единствения акт, по който е поставен въпрос.

Б. Отговор на преюдициалния въпрос

51. Стигам до извода, че за отговора на посочения въпрос Комисията правилно анализира отговорностите на Cordis като независим орган със задължения за изпълнение съгласно правото на Съюза. Действително съгласно един от утвърдените принципи на правото на Съюза „предимството на правото на Съюза задължава не само съдилищата, но и всички инстанции в държавата членка да гарантират пълното действие на нормите на Съюза“³⁶. Обхватът на това задължение бе определен неотдавна от един генерален адвокат, както следва:

„Трайно се приема [...], че задължението за непосредствено прилагане на правото на Съюза важи в еднаква степен както за националните съдилища, така и за националните административни органи. При упражняването на своята компетентност те са длъжни да осигурят пълното действие на разпоредбите на Съюза, без да искат или да изчакват предварителната отмяна по законодателен или друг конституционен ред на национална разпоредба, която им противоречи. На последно място, осигуряването на пълно действие на разпоредбите на Съюза включва спазването на всички принципи, свързани с прилагане на правото на Съюза на национално равнище като например принципите на върховенство, на директния ефект и на съответстващо тълкуване“³⁷.

52. В досегашната съдебна практика органите на държавите членки са били приканвани при упражняването на съответните им правомощия за изпълнение *да оставят без приложение* национално законодателство, което противоречи на правото на Съюза, в съответствие със задължението им да осигурят пълното действие на правото на Съюза³⁸. От това следва, че органите на държавите членки с конкретни задължения в областта на правните средства за защита, какъвто орган е Cordis, носят утвърденото задължение за добросъвестно прилагане на правото на Съюза, което понастоящем е отразено в член 4, параграф 3 и член 19, параграф 1

34 COM (2007) 529 окончателен, 19 септември 2007 г., точка 2.1.

35 Съгласно установената практика на Съда въпросът ще бъде недопустим, доколкото не дава достатъчно информация за фактическия и правния контекст на спора, както се изисква в член 94 от Процедурния правилник. Вж. по-специално неотдавнашното решение от 28 март 2019 г., Verlezza и др. (C-487/17 и C-489/17, EU:C:2019:270, т. 30). Относно частичната недопустимост вж. по-специално решение от 13 февруари 2014 г., Crono Service и др. (C-419/12 и C-420/12, EU:C:2014:81, т. 31—33).

36 Решение от 4 декември 2018 г., The Minister for Justice and Equality и Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, т. 39).

37 Вж. заключението на генералния адвокат Bobek по дело Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, т. 106). Генералният адвокат се позовава на решения от 9 март 1978 г., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, т. 24), от 22 юни 1989 г., Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, т. 31), от 12 януари 2010 г., Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, т. 80), от 19 януари 2010 г., Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, т. 55), от 5 юли 2016 г., Огнянов (C-614/14, EU:C:2016:514, т. 34), от 10 октомври 2017 г., Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, т. 34) и решение от 14 септември 2017 г., The Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687, т. 54 и цитираната съдебна практика). Вж. заключението на генералния адвокат Wahl по дело The Minister for Justice and Equality и Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:698, т. 71): „Според мен административен орган или съд може да има задължението да се въздържа от прилагане на разпоредба на националното законодателство, за да осигури пълното действие на правото на Съюза, само ако преди това е установено, че този орган има материалноправна компетентност да разгледа делото (или всъщност, доколкото се отнася по-общо до институции — да взема решения по определени въпроси)“.

38 Курсивът е мой. Решение от 4 декември 2018 г., The Minister for Justice and Equality и Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, т. 38 и цитираната съдебна практика).

ДЕС, поне по отношение на разпоредби като член 41, параграф 11 от Директива 2009/73³⁹, както и на задълженията в областта на правните средства за защита (вж. по-долу точки 54—57). Действително Съдът наскоро разгледа спор относно приложното поле на разпоредбата за осигуряване на правни средства за защита по Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 г. за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите⁴⁰ и предвидените в правото на държава членка ограничения на правомощията на комисия, създадена с цел прилагане на принципа на равно третиране⁴¹.

53. В решение *Minister for Justice and Equality и Commissioner of the Garda Síochána* Съдът приема, че когато като алтернатива на съдилищата е създадена комисия за осигуряване на прилагането на принципа на равно третиране съгласно Директива 2000/78, „би възникнало противоречие, ако частноправните субекти могат да се позовават на разпоредбите от правото на Съюза в определена област пред орган, на който националното право е възложило компетентността да разглежда спорове в тази област, без обаче този орган да има задължението [да] приложи посочените разпоредби, като остави без приложение тези разпоредби на националното право, които не са в съответствие с правото на Съюза“⁴².

54. Безспорно е, че *Cordis* е органът за разрешаване на спорове, създаден от френското правителство, за да изпълнява задълженията си по член 41, параграф 11 от Директива 2009/73. Несъмнено е също, че е налице алтернативен способ за защита, какъвто е и случаят по дело *Minister for Justice and Equality и Commissioner of the Garda Síochána*, а именно производство пред общите съдилища (вж. член 41, параграфи 15 и 17 от Директива 2009/73). Така както правомощията на комисията по дело *Minister for Justice and Equality and Commissioner for Garda Síochána* не е следвало да бъдат ограничавани в сравнение с общите съдилища, считам, че в съответствие с доводите, изложени от *Direct énergie* и *Eni, Gas & Power France*, ако мерките за защита, които *Cordis* е оправомощен да приеме, по какъвто и да било начин са били ограничени във времето в сравнение с тези, които се прилагат от френските съдилища, това би обезкуражило страните по спора да инициират производството пред *Cordis* и би възпрепятствало постигането на целта на Директива 2009/73 по отношение на наличието на мерки за защита⁴³.

55. Следователно мерките за защита, които *Cordis* е длъжен да приеме, трябва да обхващат целия изтекъл период, считано от 3 март 2011 г. От друга страна, въпросът какви конкретни санкции могат да бъдат наложени, попада в обхвата на националната процесуална автономия при спазване на принципите на ефективност и равностойност и на разпоредбите в областта на правните средства за защита, съдържащи се в самата Директива 2009/73.

³⁹ Съдът неоднократно се е произнасял, че „държавите членки са длъжни, по-специално по силата на принципа на лоялното сътрудничество, прогласен в член 4, параграф 3, първа алинея от ДЕС, да осигурят на своята територия прилагането и спазването на правото на Съюза и че по силата на член 4, параграф 3, втора алинея от ДЕС държавите членки вземат всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза. Освен това член 19, параграф 1, втора алинея от ДЕС задължава държавите членки да предвидят правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза“. Вж. точка 47 от решение от 14 септември 2017 г., *The Trustees of the BT Pension Scheme* (C-628/15, EU:C:2017:687).

⁴⁰ ОВ L 303, 2000 г., стр. 16; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 6, стр. 7.

⁴¹ Решение от 4 декември 2018 г., *The Minister for Justice and Equality и Commissioner of the Garda Síochána* (C-378/17, EU:C:2018:979).

⁴² Пак там, точка 46 и цитираната съдебна практика.

⁴³ Следва да се отбележи, че в решение от 4 декември 2018 г., *The Minister for Justice and Equality и Commissioner of the Garda Síochána* (C-378/17, EU:C:2018:979), Съдът не стига до констатация, че изведените в това решение задължения се ограничават до органи, които са оправомощени да отправят запитвания по член 267 ДФЕС, и относно налагането на тези задължения посочва решения, свързани с чисто административни по естеството си органи (вж. решение от 22 юни 1989 г., *Costanzo*, 103/88, EU:C:1989:256). В точка 47 Съдът заключава, че „[о]свен това, доколкото Комисията по трудови отношения трябва да се счита за „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС [...], тя може да сезира Съда на основание на този член с въпрос за тълкуване на релевантните разпоредби от правото на Съюза и тъй като е обвързана от постановеното от Съда решение по преюдициалното запитване, тя трябва да приложи незабавно това съдебно решение, като при необходимост по собствена инициатива остави без приложение разпоредбите на националното законодателство, които му противоречат“. Курсивът е мой.

56. Освен това, въпреки че в съображение 33 и член 41, параграф 4, буква г) се посочват само енергийните регулатори и съдилищата като имащи правомощията да прилагат „ефективни, пропорционални и възпиращи мерки за защита“, текстът на член 41, параграф 11 включва органите за уреждане на спорове в обхвата на регулаторните органи. В това отношение Cordis и френските съдилища следва да приложат френското право, като надлежно отчитат текста и целите на Директива 2009/73, и кои са ефективни, пропорционални и възпиращи мерки за защита за периода от 3 март 2011 г., като се има предвид, че в Директива 2009/73 не са предвидени критериите за тази преценка⁴⁴. Това означава например, че изменението на договорите с допълнителни споразумения, които трябва да породят обратно действие към 2005 г. и 2008 г., може да бъде счетено от френски съд или от Cordis за непропорционално⁴⁵ с оглед на широкия обхват на целите на Директива 2009/73 (вж. т. 3, по-горе), който се простира от осигуряването на справедлив избор за потребителите на равен достъп до мрежата до целта за защита на целостта на системата и отразяването на действително понесените разходи (вж. т. 7 по-горе относно Регламент № 7165/2009) и последиците, които GRDF твърди, че ще настъпят по отношение на стабилността на газовия сектор (вж. т. 20 по-горе).

57. Не това обаче е въпросът, който е отправен към Съда. Въпросът се отнася до времевия обхват на ефективните, пропорционални и възпиращи мерки за защита, които Cordis е длъжен да приеме в съответствие с Директива 2009/73 за конкретен период.

58. Следователно горният анализ е достатъчен, за да се отговори на поставения въпрос, като се има предвид, че последният се свежда до „правомощията“, с които Cordis трябва да разполага съгласно Директива 2009/73. За изчерпателност ще добавя следното.

59. Пред Съда бяха представени много материали, свързани с принципите на правната сигурност и на оправдани правни очаквания, които несъмнено са обвързващи за държавите членки, когато прилагат правото на Съюза⁴⁶. Тези принципи изглеждат приложими към главното производство само до определена степен, както е изложено по-долу.

60. Що се отнася до принципа на правната сигурност, той обосновава прилагането на разумни времеви ограничения на национално равнище за образуване на производства, което всъщност „има предимство“ пред изискването за *effet utile* на директивите за периоди, предхождащи постановяването на решение от Съда относно тълкуването им, при положение че тези ограничения от своя страна са съобразени с принципите на равностойност и ефективност и не попадат в тесен кръг изключения⁴⁷. С оглед на това, след като са спазени времевите ограничения на национално равнище за образуването на производства, само Съдът, а не френските съдилища или Cordis, може да адаптира действието във времето на Директива 2009/73, за да се изключат периодите, изтекли от 3 март 2011 г. до настоящия момент⁴⁸.

61. В контекста на конкурентното право обаче Съдът е приел, че по отношение на санкциите, които могат да бъдат наложени на предприятията от органите за защита на конкуренцията на държавите членки, от принципа на правната сигурност следва, че задължението на националните органи да оставят без приложение антиконкурентно национално законодателство на държавите членки, „не може да наложи на съответното предприятие никакви санкции — нито

44 Решение от 23 декември 2009 г., Spector Photo Group и Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:806, т. 71).

45 Съдът е постановил например, че при преценката на пропорционалния характер на дадени санкции или средства за защита националният съд следва да вземе предвид тежестта на нарушението. Вж. по-специално решение от 26 септември 2018 г., Van Gennip и др. (C-137/17, EU:C:2018:771, т. 99 и цитираната съдебна практика).

46 По-специално решение от 21 март 2019 г., Unareti (C-702/17, EU:C:2019:233, т. 34).

47 По-специално решение от 19 май 2011 г., Iaiа и др. (C-452/09, EU:C:2011:323, т. 17 и 18).

48 По-специално решение от 23 октомври 2014 г., Schulz и Egbringhoff (C-359/11 и C-400/11, EU:C:2014:2317, т. 57 и цитираната съдебна практика).

наказателни, нито административни — за поведение в миналото, когато това поведение се е *изисквало* от съответното законодателство“ (курсивът е мой)⁴⁹. Ако такива обстоятелства възникват пред френски съд или Cordis, същото правило би трябвало да се приложи и в полза на GRDF.

62. По отношение на принципа на оправданите правни очаквания, не намирам това правило за релевантно по отношение на мерките за защита, които Cordis е оправомощен да приема съгласно правото на Съюза с оглед на фактите по главното производство, като се има предвид, че според постоянната практика на Съда национална юрисдикция, която се произнася по спор между частноправни субекти, не може да се позовава на принципа на защита на оправданите правни очаквания, за да приложи норма от националното право, която противоречи на общи принципи, установени в директивите⁵⁰. В настоящия случай задължението на Cordis да осигури ефективни, пропорционални и възпиращи мерки за защита, произтича от директива.

63. Накрая, споделям становището на Direct énergie, че решение Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening и др.⁵¹ не е от голяма полза за решаването на спора, възникнал по главното производство. Посоченото дело се отнася до оттеглянето и възстановяването на финансова помощ от Съюза, както и до ограничената роля, която може да имат принципът на оправданите правни очаквания и този на правната сигурност, когато те се конкурират с неотложната необходимост от ефективност на разпоредбите на Съюза, приложими в този конкретен контекст.

V. Заключение

64. Предвид изложеното предлагам на въпроса, поставен от Cour de cassation (Касационен съд, Франция), да се отговори по следния начин.

„Директива 2009/73/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ и за отмяна на Директива 2003/55/ЕО, и по-специално член 41, параграф 11 от нея, трябва да се тълкува в смисъл, че изисква при разглеждането на спор регулаторният орган да има правомощието да вземе решение, което се прилага за целия период, обхванат от Директива 2009/73, а именно от 3 март 2011 г., независимо от датата на влизане в сила на разглежданите договори“.

⁴⁹ Решение от 9 септември 2003 г., CIF (C-198/01, EU:C:2003:430, т. 53).

⁵⁰ Решение от 19 април 2016 г., DI (C-441/14, EU:C:2016:278, т. 38). За подобно положение вж. решение от 13 октомври 2016 г., Polkomtel (C-231/15, EU:C:2016:769, т. 25).

⁵¹ Решение от 13 март 2008 г. (C-383/06—C-385/06, EU:C:2008:165). Много от органите, посочени от GRDF, са приемали решения при обстоятелства, при които е можело да се прилагат актове на Съюза по отношение на факти, настъпили преди датата на влизане в сила на тези актове. Вж. по-специално бележка под линия 6 по-горе. В главното производство не е налице такава фактическа обстановка във връзка с предлагания от мен подход.