



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

11 април 2019 година \*

„Преюдициално запитване — Енергопотребление — Сектор на втечнения нефтен газ (ВНГ) — Защита на потребителите — Задължение от общ икономически интерес — Максимална цена на бутилка газ — Задължителна доставка по домовете — Член 106 ДФЕС — Директиви 2003/55/ЕО, 2009/73/ЕО и 2006/123/ЕО — Тълкуване на решение от 20 април 2010 г., *Federutility* и др. (C-265/08, EU:C:2010:205) — Принцип на пропорционалност“

По съединени дела C-473/17 и C-546/17

с предмет две преюдициални запитвания, отправени на основание член 267 ДФЕС от Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) с актове от 29 юни 2017 г. (C-473/17) и от 19 юли 2017 г. (C-546/17), постъпили в Съда на 2 август 2017 г. (C-473/17) и на 18 септември 2017 г. (C-546/17), в рамките на производствата по дела

**Repsol Butano SA** (C-473/17),

**DISA Gas SAU** (C-546/17)

срещу

**Administración del Estado,**

в присъствието на:

**Redexis Gas SL,**

**Repsol Butano SA** (C-546/17),

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta, заместник-председател на Съда, изпълняваща функцията на председател на първи състав, J.-С. Bonichot (докладчик), Ал. Арабаджиев, Е. Regan и С. G. Fernlund, съдии,

генерален адвокат: Е. Танчев,

секретар: L. Carrasco Marco, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 26 септември 2018 г.,

\* Език на производството: испански.

като има предвид становищата, представени:

- за Repsol Butano SA и DISA Gas SAU, от F. Castedo Bartolomé, F. Castedo Álvarez, L. Moliner Oliva и A. Rueda García, abogados,
- за испанското правителство, от A. Rubio González и от A. Gavela Llopis, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от O. Beynet и S. Pardo Quintillán, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 5 декември 2018 г.,

постанови настоящото

### Решение

- 1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на 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) и на принципа на пропорционалност съобразно предоставеното им тълкуване от Съда в решение от 2 април 2010 г., *Federutility* и др. (C-265/08, EU:C:2010:205).
- 2 Запитванията са отправени в рамките на два правни спора между Repsol Butano SA и DISA Gas SAU, от една страна, и Administración del Estado (Държавна администрация, Испания), от друга страна, по повод на законосъобразността на Orden IET/389/2015 por la que se actualiza el sistema de determinación automática de precios máximos de venta, antes de impuestos, de los gases licuados del petróleo envasados y se modifica el sistema de determinación automática de las tarifas de venta, antes de impuestos, de los gases licuados del petróleo por canalización (Наредба IET/389/2015 за актуализиране на схемата за автоматично определяне на максималните цени за продажба преди облагане с данъци на бутилиран втечен нефтен газ и за изменение на схемата за автоматично определяне на цените за продажба на втечен нефтен газ, пренасян по газопроводна мрежа) от 5 март 2015 г. (BOE № 58 от 9 март 2015 г., стр. 20850, наричана по-нататък „Наредба IET/389/2015“).

### Правна уредба

#### *Правото на Съюза*

#### *Директива 2003/55*

- 3 Директива 2003/55 е отменена с 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/ЕО (ОВ L 211, 2009 г., стр. 94), а член 1 от нея е предвиждал.

„1. Настоящата директива установява общи правила за преноса, разпределението, доставката и съхранението на природен газ. Тя излага правилата за организацията и функционирането на сектор природен газ, достъпа до пазара, критериите и процедурите, които са приложими за даването на разрешения за пренос, разпределение, доставка и съхранение на природен газ и експлоатацията на системи.

2. Правилата, установени от настоящата директива за природния газ, включително втечнения природен газ (LNG), важат също за биогаз и газ от биомаса или други видове газ, доколкото тези видове газ могат от техническа гледна точка и от гледна точка на безопасността да бъдат вкарани в и транспортирани през системата за природен газ“.

4 Член 3, параграф 2 от посочената директива предвижда:

„Като се вземат предвид съответните клаузи на Договора [ЕО], и най-вече член 86 от него, държавите членки могат да налагат на предприятията за природен газ, [в общ икономически интерес, задължения, свързани с обществени услуги], които могат да бъдат свързани със сигурността, включително сигурност на доставките, редовност, качество и цена на доставките и защита на околната среда, включително енергийна ефективност и опазване на климата. Тези задължения следва да бъдат ясно дефинирани, прозрачни, недискриминационни, проверими и да гарантират еднакъв достъп за газовите дружества в ЕС до националните потребители. Във връзка със сигурността на доставките, [управлението с цел постигане на енергийна ефективност и задоволяване на търсенето], и за да се изпълнят целите, свързани с околната среда, както е посочено в настоящия параграф, държавите членки могат да въведат дългосрочно планиране, като вземат предвид възможността трети страни да търсят достъп до системата“.

#### *Директива 2009/73*

5 Член 1 от Директива 2009/73 гласи:

„1. Настоящата директива установява общи правила за преноса, разпределението, доставката и съхранението на природен газ. Тя определя правилата, свързани с организацията и функционирането на сектора на природен газ, достъпа до пазара, критериите и процедурите, приложими при предоставянето на разрешения за пренос, разпределение, доставка и съхранение на природен газ, както и експлоатацията на системите.

2. Установените от настоящата директива правила за природен газ, включително за втечнения природен газ (ВПГ), се прилагат по недискриминационен начин също и към биогаз и газ от биомаса или към други видове газ, доколкото е технически възможно и безопасно тези видове газ да бъдат инжектирани в и транспортирани през система за природен газ“.

6 Член 3, параграф 2 от тази директива предвижда:

„При пълно зачитане на съответните разпоредби на Договора [ЕО], и по-специално член 86 от него, държавите членки може да налагат на предприятията за природен газ, в общ икономически интерес, задължения, свързани с обществени услуги, които може да се отнасят до сигурността, включително сигурност на доставките, редовност, качество и цена на доставките и опазване на околната среда, включително енергийна ефективност, енергия от възобновяеми източници и опазване на климата. Тези задължения са ясно определени, прозрачни, недискриминационни, подлежат на проверка и гарантират равни условия на достъп за предприятия за природен газ от Общността до национални потребители. Във връзка със сигурността на доставките, енергийната ефективност/управлението на търсенето и за изпълнение на целите, свързани с околната среда, и целите за енергия от възобновяеми източници, посочени в настоящия параграф, държавите членки може да въведат дългосрочно планиране, като вземат предвид възможността трети страни да търсят достъп до системата“.

*Директива 2006/123/ЕО*

7 Съображения 5, 8, 17, 70—73 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, 2006 г., стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50) гласят:

„(5) [...] необходимо е да се премахнат бариерите пред свободата на установяване за доставчиците в държавите членки и бариерите за свободното движение на услуги между държавите членки, и да се гарантира на получателите и доставчиците правната сигурност, необходима, за да бъдат осъществявани на практика тези две основни свободи, предвидени в Договора. Тъй като бариерите на вътрешния пазар за услуги се отразяват на оператори, които искат да се установят в други държави членки, а също и на онези, които предоставят услуги в друга държава членка, без да са установени в нея, необходимо е на доставчиците да се даде възможност да развият своите дейности по предоставяне на услуги в рамките на вътрешния пазар или като се установят в дадена държава членка, или като се възползват от свободното движение на услуги. Доставчиците следва да имат възможност да избират между тези две свободи, в зависимост от стратегията им за разрастване във всяка държава членка.

(8) Уместно е разпоредбите на настоящата директива относно свободата на установяване и свободното движение на услуги да се прилагат само до степента, до която въпросните дейности са отворени за конкуренция, така че да не задължават държавите членки да либерализират услуги от общ икономически интерес или да приватизират публични субекти, които предоставят такива услуги, или да премахват съществуващи монополи за други дейности или определени услуги, свързани с разпределението.

(17) Настоящата директива обхваща само услуги, които се осъществяват [срещу икономическа престация]. [...] Услуги от общ икономически интерес са услуги, които се осъществяват [срещу икономическа престация] и следователно всъщност попадат в обхвата на настоящата директива. Независимо от това, някои услуги от общ икономически интерес, като онези, които могат да съществуват в областта на транспорта, са изключени от обхвата на настоящата директива, а някои други услуги от общ икономически интерес, например тези, които могат да съществуват в сферата на пощенските услуги, са обект на дерогация от разпоредбата за свобода на предоставянето на услуги, определена в настоящата директива.[...]

(70) За целите на настоящата директива и без това да влиза в противоречие с член 16 от Договора дадена услуга може да бъде приета за услуга от общ икономически интерес, само ако е предоставяна в рамките на изпълнението на специална задача от обществен интерес, поверена на доставчика от съответната държава членка. Това възлагане следва да става с един или повече актове, формата на които се определя от съответната държава членка и трябва да посочва точно специфичния характер на специалната задача.

(71) Процесът по взаимна оценка, предвиден в настоящата директива следва да не ограничава свободата на държавите членки да въвеждат в своето законодателство високи нива на защита на обществения интерес, особено във връзка с целите на социалната политика. В допълнение на това, необходимо е процесът по взаимно оценяване да отчита изцяло спецификата на услугите от общ икономически интерес и на особеностите на задачите, възложени на тях. Това може да оправдае някои ограничения върху свободата на установяване, особено когато тези ограничения целят защита на общественото здраве и преследват цели на социалната политика, и когато отговарят на условията, предвидени в член 15, параграф 3, букви а), б) и в).[...]

(72) Услугите от общ икономически интерес имат важни задачи, свързани със социалната и териториална кохезия. Изпълнението на тази задача не трябва да бъде възпрепятствано в резултат на процеса по оценяване, предвиден в настоящата директива. Изисквания, необходими за изпълнението на такива задачи, [не трябва да се засягат от] влиянието на този процес, като [следва да се разреши проблемът с] неоправданите ограничения на свободата на установяване.

(73) [...] Оценката на съвместимостта на фиксирани минимални и/или максимални тарифи със свободата на установяване се отнася само за тарифи, налагани от компетентните власти специално за предоставянето на определени услуги, но не и например, за общи правила относно определянето на цените, като тези за отдаването на [жилища] под наем“.

8 Съгласно член 1, параграфи 1 и 2 от Директива 2006/123:

„1. Настоящата директива установява общи разпоредби за улесняване упражняването на свободата на установяване за доставчиците на услуги и свободното движение на услуги, като същевременно се запазва високото качество на услугите.

2. Настоящата директива не се прилага относно либерализацията на услугите от общ икономически интерес, запазени за публични или частни субекти, нито относно приватизацията на публични субекти, които предоставят услуги“.

9 Член 2 от посочената директива предвижда:

„1. Настоящата директива се прилага за услуги, предоставяни от доставчици, установени в държава членка.

2. Настоящата директива не се прилага спрямо следните дейности:

а) нестопански услуги от общ интерес;

[...]“.

10 Член 15 от посочената директива, който е озаглавен „Изисквания, които подлежат на оценка“ и се съдържа в глава III от нея, озаглавена „Свобода на установяване за доставчиците“, гласи:

„1. Държавите членки проверяват дали в техните правни системи съществуват някои от изискванията по параграф 2 и гарантират, че те са съвместими с условията, заложи в параграф 3. Държавите членки адаптират своите закони, подзаконови и административни разпоредби, така че да станат съвместими с тези условия.

2. Държавите членки проверяват дали техните правни системи поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга в зависимост от спазването на някои от следните недискриминационни изисквания:

[...]

ж) фиксирани минимални и/или максимални тарифи, с които доставчикът трябва да се съобразява;

з) задължения за доставчика освен своята услуга да предоставя заедно с нея и други специфични услуги.

3. Държавите членки удостоверяват, че изискванията, посочени в параграф 2, отговарят на следните условия:

- а) недискриминация: изискванията не трябва да дискриминират нито пряко, нито непряко на основата на националност, нито на основание местоположение на адреса на управление по отношение на компаниите;
- б) необходимост: изискванията трябва да са оправдани от наложителна причина, свързана с обществения интерес;
- в) пропорционалност: изискванията трябва да са подходящи за постигане на преследваната цел, не трябва да надхвърлят необходимото за нейното постигане и не трябва да е възможно да бъдат заменени с други, по-малко рестриктивни мерки, които постигат същия резултат.

4. Параграфи 1, 2 и 3 се прилагат към законодателството в областта на услугите от общ икономически интерес, само доколкото тяхното прилагане не пречи на осъществяването правно и фактически на възложените им специални задачи.

[...]

6. След 28 декември 2006 г. държавите членки не въвеждат никакви нови изисквания от типовете, изброени в параграф 2, освен ако те не изпълняват изискванията на параграф 3.

[...]“.

### ***Националното право***

- 11 Член 1, параграф 3 от Ley 34/1998 del sector de hidrocarburos (Закон 34/1998 за сектора на въглеводородите) от 7 октомври 1998 г. (BOE № 241 от 8 октомври 1998 г., стр. 33517) предвижда:

„Дейностите по доставяне на течни и газообразни въглеводороди се упражняват в съответствие с принципите на обективност, прозрачност и свободна конкуренция“.

- 12 Член 37, параграф 1 от посочения закон гласи:

„Дейностите по рафиниране на суров нефт, по пренос, складиране, разпространение и продажба на нефтени продукти, включително на втечнен нефтен газ, могат да се осъществяват свободно при условията, предвидени в настоящия закон, без да се засягат задълженията, които могат да произтичат от други разпоредби и от приложимото в сектора законодателство, по-специално данъчните разпоредби, разпоредбите относно устройството на територията, околната среда и защитата на потребителите и ползвателите“.

- 13 Член 38 от посочения закон гласи:

„Цените на нефтените продукти се определят свободно“.

- 14 Четвърта преходна разпоредба от Закон 34/1998 е предвиждала:

„Посредством установена в нормативен акт формула правителството може да определя максималните цени за продажба на потребителите на бутилирания втечнен нефтен газ, докато условията за достъп до пазара и за конкуренция на този пазар не бъдат сметени за задоволителни. Максималната цена включва разходите за доставка по домовете“.



- 15 Член 5 от Real Decreto-ley 15/1999 por el que se aprueban medidas de liberalización, reforma estructural e incremento de la competencia en el sector de hidrocarburos (Кралски декрет-закон 15/1999 за приемане на мерки за либерализация, структурна реформа и засилване на конкуренцията в сектора на въгледородите) от 1 октомври 1999 г. (BOE № 236 от 2 октомври 1999 г., стр. 35442) е предвиждал:

„1. Максималната цена за продажба на потребителите преди облагане с данък на бутилиран втечен нефтен газ в съдове с нетно тегло, по-голямо или равно на 8 килограма и по-малко от 20 килограма [kg], се определя в размер на 83,4 ESP/kg, като в тази цена е включена доставката по домовете. Тази цена се прилага за срок от дванадесет месеца от влизането в сила на настоящия кралски декрет-закон.

2. В определения по предходния параграф срок от дванадесет месеца след получаване на съгласието на делегираната правителствена Комисия по икономическите въпроси министърът на промишлеността и енергетиката установява с министерска наредба система за определяне на цените на бутилирания втечен нефтен газ с оглед на сезонния характер на пазарите.

3. Ако условията на достъп до пазара и конкуренция на този пазар не се считат за задоволителни, след получаването на съгласието на делегираната правителствена Комисия по икономическите въпроси министърът на промишлеността и енергетиката може с министерска наредба да установи други системи за определяне на максималните цени за продажба на потребителите на бутилиран втечен нефтен газ. Максималната цена включва разходите за доставка по домовете“.

- 16 Real Decreto-ley 8/2014 de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (Кралски декрет-закон 8/2014 за приемане на спешни мерки за растеж, конкурентоспособност и ефективност) от 4 юли 2014 г. (BOE № 163 от 5 юли 2014 г., стр. 52544) отменя четвъртата преходна разпоредба от Ley 34/1998, както и член 5 от Кралския декрет-закон 15/1999.

- 17 Тридесет и третата допълнителна разпоредба от Ley 34/1998, изменена с Real Decreto-ley 8/2014, предвижда:

„1. Потребителите, които имат договор за доставка на бутилиран втечен нефтен газ в съдове с нетно тегло, по-голямо или равно на 8 килограма и по-малко от 20 килограма, с изключение на смесителите за използване на втечен нефтен газ като гориво, имат право на доставка до домовете.

На полуострова и във всяка от островните територии и териториите извън полуострова доставчиците на едро на втечен нефтен газ с най-голям пазарен дял на продажбите в сектора на бутилиран втечен нефтен газ в съдове с нетно тегло, по-голямо или равно на 8 килограма и по-малко от 20 килограма, с изключение на смесителите за използване на втечен нефтен газ като гориво, са длъжни да извършват доставки по домовете за всички лица, които поискат, в рамките на съответната териториална област.

2. Списъкът на доставчиците на едро на втечен нефтен газ със задължение за доставка [по домовете] се определя с решение на главния директор за енергийната политика и минното дело на всеки три години. Това решение се публикува в „Официалния държавен вестник“.

Когато развитието на пазара и търговската структура на сектора налагат това и във всички случаи веднъж на всеки пет години правителството преразглежда наложените условия за изпълнение на задължението по тази разпоредба или взема решение за неговото премахване.

3. Независимо от разпоредбите на член 38 от настоящия закон, докато условията за достъп до пазара и за конкуренция на този пазар не бъдат сметени за задоволителни, министърът на промишлеността, енергетиката и туризма след получаване на съгласието на делегираната правителствена Комисия по икономическите въпроси определя максималните цени за продажба на дребно на бутилиран втечен нефтен газ в съдове с нетно тегло, по-голямо или равно на 8 килограма, но по-малко от 20 килограма, чието тара тегло е над 9 килограма, с изключение на смесителите за използване на втечен нефтен газ като гориво, като установява конкретните стойности на тези цени или система за тяхното определяне и автоматично актуализиране. Максималната цена включва разходите за доставка по домовете.

4. Без да се засягат разпоредбите на предходните параграфи, в случай че доставчикът на едро на втечен нефтен газ, който има задължението за доставка по домовете, не разполага със съдове с нетно тегло, по-голямо или равно на 8 килограма, но по-малко от 20 килограма, чието тара тегло е по-голямо от 9 килограма, посоченото в параграф 3 задължение за доставка по домовете на максималната цена се прилага по отношение на този доставчик и за съдове с тара тегло, по-малко от 9 килограма в съответната териториална област.

5. Доставчиците на едро на втечен нефтен газ трябва да предоставят на Главната дирекция за енергийна политика и минно дело информацията, необходима за изпълнението на задълженията им, по-специално за целите на прилагането, анализа и мониторинга на задължението за доставка по домовете, за извършените доставки на втечен нефтен газ, както и за максималните цени за продажба на потребителите, посочени в предходните параграфи“.

### **Споровете в главните производства и преюдициалните въпроси**

- 18 От акта за преюдициално запитване следва, че Repsol Butano и DISA Gas обжалват Наредба IET/389/2015 пред Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) по реда на съдебното административно производство.
- 19 В подкрепа на жалбата си Repsol Butano изтъква, че установената с Наредба IET/389/2015 система за определяне на максималните цени на бутилирания втечен нефтен газ (ВНГ) е в противоречие с либерализирането на съответния сектор и е дискриминационна. DISA Gas поддържа, че задължението за доставка по домовете на бутилки с ВНГ на максимална регулирана цена е дискриминационно, тъй като е наложено само на един оператор във всяка от определените в испанското законодателство териториални области. Освен това системата била в противоречие с либерализирането на сектора и с принципа на пропорционалност. Тя насърчавала и нарушенията на конкуренцията
- 20 Според запитващата юрисдикция Наредба IET/389/2015, която по-специално има за цел актуализирането на системата за автоматично определяне на максималните цени за продажба на бутилиран ВНГ, е приета на основание на испанското законодателство в сектора на въглеводородите, а именно тридесет и третата допълнителна разпоредба към Закон 34/1998, въведена с Кралския декрет-закон 8/2014.
- 21 В посочената разпоредба, от една страна, се е предвиждало, че „докато условията за достъп до пазара и за конкуренция на този пазар не бъдат сметени за задоволителни“, Ministro de Industria, Energía y Turismo (министър на промишлеността, енергетиката и туризма, Испания) определя максималните цени за продажба на бутилиран втечен нефтен газ в съдове с нетно тегло между 8 kg и 20 kg и с тара тегло над 9 kg. В случай че няма такива съдове, максималните цени за продажба се прилагат и спрямо други съдове.



- 22 От друга страна, посочената законова разпоредба предвижда задължение за доставка по домовете на бутилки газ, за които се прилага регулираната цена. Разходите за доставка били включени в максималната цена. Това задължение било наложено на операторите с най-голям пазарен дял в сектора на бутилиран ВНГ в съдове с нетно тегло между 8 kg и 20 kg в различни части от територията на Кралство Испания, по-специално на полуострова, Балеарските острови, Канарските острови, а също и Сеута и Мелила. Списъкът на операторите, спрямо които се прилага задължението за доставки, се определял на всеки три години с решение на главния директор за енергийна политика и минно дело. Съгласно тридесет и третата допълнителна разпоредба към Закон 34/1998, „[к]огато развитието на пазара и търговската структура на сектора налагат това и във всички случаи веднъж на всеки пет години“ правителството преразглеждало условията за изпълнение на това задължение.
- 23 Освен това запитващата юрисдикция отбелязва, че преди приемането на Кралски декрет-закон 8/2014 в други разпоредби на Закон 34/1998 вече била предвидена възможността да се определят максимални цени за продажба на бутилиран ВНГ, както и задължение за доставка по домовете. Според посочената юрисдикция от 1998 г. насам тези мерки били непрекъснато приемани и техният срок на действие бил продължаван, независимо от обстоятелството че в приложимата законодателна уредба изрично се предвиждало, че те били с преходен характер. Продължаването на срока на действие на тези мерки за толкова дълъг период можело да бъде пречка за навлизането на нови оператори на съответния пазар. Те се оказвали в положение, при което операторът с най-голям пазарен дял на определена територия предлага бутилиран ВНГ на определената по административен ред максимална цена, в която освен това е включена доставката по домовете.
- 24 Според запитващата юрисдикция обстоятелството, че се налага максимална цена, която включва доставката по домовете, може да представлява пречка за навлизането на пазара на нови оператори. Наистина, ако тези оператори използват по-леки бутилки, спрямо които не се прилага регулираната цена, те можели свободно да определят цените. На практика обаче те не можели да се отклоняват от тази цена, тъй като в противен случай нямало да е налице търсене, което обосновава извършването на необходимите инвестиции. Ето защо имало основания да се счита, че посочените мерки на практика водели до замразяване на пазара, което било в противоречие със свободната конкуренция.
- 25 Що се отнася до съвместимостта с правото на Съюза на мерките, разглеждани в главните производства, в своето решение от 20 април 2010 г., *Federutility* и др. (C-265/08, EU:C:2010:205) Съдът е постановил, че Директива 2003/55, която урежда вътрешния пазар на природен газ, допуска национална правна уредба, която в общ икономически интерес има за цел задържане на разумно равнище на цената за доставка на природен газ чрез определяне на „референтни цени“, при условие че тази правна уредба взема предвид целите за либерализация и за защита на крайния потребител, че е необходима и че действието ѝ е ограничено във времето.
- 26 *Tribunal Supremo* (Върховен съд) приел, че установените в това решение критерии се прилагат и към пазара на бутилирания втечен газ, при условие че той има общностно измерение, дори при липсата на специална законодателна уредба на Съюза за този пазар.
- 27 Запитващата юрисдикция посочва, че по настоящите дела мярката, която се изразява в определянето на максимална продажна цена на бутилиран втечен газ, може да се квалифицира като мярка за защита на особено уязвимите потребители, доколкото тя се стреми да гарантира, че цената на доставка на крайните потребители ще се запази на разумно равнище. Това се отнасяло и за задължението за доставка по домовете. Ето защо посочените мерки преследвали цели от общ икономически интерес по смисъла на член 106 ДФЕС.

- 28 Тези мерки обаче били от общ характер и се прилагали без разграничение, тъй като от тях се ползвали всички потребители. Освен това, докато от приложимата правна уредба следвало, че тези мерки имали преходен характер, тъй като били подновявани, „докато условията за достъп до пазара и за конкуренция на този пазар не бъдат сметени за задоволителни“, те били в сила от повече от 18 години.
- 29 Ето защо следвало да се постави под съмнение съвместимостта на тези мерки с правото на Съюза с оглед на критериите, установени в решение от 20 април 2010 г., *Federutility* и др. (C-265/08, EU:C:2010:205), и на принципа на пропорционалност.
- 30 При тези обстоятелства *Tribunal Supremo* (Върховен съд, Испания) решава да спре производствата и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Като се има предвид практиката на Съда, установена с решение от 20 април 2010 г., *Federutility* и др., C-265/08, EU:C:2010:205, съвместима ли е с тази практика и с принципа на пропорционалност мярката за определяне на максимална цена за бутилка втечен газ — приета за защита на социално уязвимите потребители — в случаите, когато са налице алтернативно или кумулативно някои от изброените по-долу обстоятелства:

- мярката е приета общо за всички потребители и за неопределен срок, „докато условията за достъп до пазара и за конкуренция на този пазар не бъдат сметени за задоволителни“,
- мярката се прилага вече повече от 18 години,
- възможно е мярката да допринесе за замразяване на положението на недостатъчна конкуренция, като създава пречка за навлизането на нови оператори?

2) Като се има предвид практиката на Съда, установена с решение от 20 април 2010 г., *Federutility* и др., C-265/08, EU:C:2010:205, съвместима ли е с тази практика и с принципа на пропорционалност мярката за задължителна доставка по домовете на бутилиран втечен газ — приета за защита на социално уязвимите потребители или на жителите на труднодостъпни райони — в случаите, когато са налице алтернативно или кумулативно някои от обстоятелствата, изброени в предходния въпрос?“.

### **По преюдициалните въпроси**

- 31 С въпросите си, които следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали принципът на пропорционалност трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска мерки като разглежданите в споровете в главните производства, с които се определя максимална цена на ВНГ, бутилиран в съдове с нетно тегло между 8 kg и 20 kg и с тара тегло над 9 kg, и от операторите с най-голям пазарен дял на определен географски пазар в съответния сектор се изисква да доставят този газ по домовете. В този контекст тя се позовава на критериите, които произтичат от решение от 20 април 2010 г., *Federutility* и др. (C-265/08, EU:C:2010:205).
- 32 В това отношение следва да се напомни, че в посоченото решение Съдът се произнася по тълкуването на Директива 2003/55, и по-специално на член 3, параграф 2 от нея, който урежда намесата на държавите членки в полза на общия икономически интерес в сектора на природния газ, уреден от Директивата. В този контекст Съдът се произнася относно критериите, които предоставят възможност да се прецени пропорционалността на мярката, състояща се в определянето на референтна цена за доставката на природен газ на крайните потребители.

- 33 Директива 2003/55 е отменена с Директива 2009/73, чийто член 3, параграф 2 по същество е еднакъв с член 3, параграф 2 от Директива 2003/55, и е предмет на тълкуване от страна на Съда в решение от 7 септември 2016 г., ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637).
- 34 Приложното поле на тези две директиви е определено съответно в член 1 от всяка от тях. Съгласно посочените разпоредби директивите се прилагат спрямо природния газ, а също и спрямо биогаз и газ от биомаса или към други видове газ, доколкото е технически възможно и безопасно тези видове газ да бъдат инжектирани във и транспортирани през система за природен газ.
- 35 Както посочват испанското правителство и Комисията в становищата, които са представили пред Съда, не е технически възможно и безопасно да се инжектира и транспортира ВНГ в системата за природен газ. Ето защо, както правилно посочва запитващата юрисдикция, следва да се приеме, че националните разпоредби, които уреждат само продажбата на ВНГ, не попадат в приложното поле нито на Директива 2003/55, нито на Директива 2009/73.
- 36 Следователно член 3, параграф 2 от Директива 2003/55 и член 3, параграф 2 от Директива 2009/73 съобразно предоставеното им от Съда тълкуване в решения от 20 април 2010 г., Federutility и др. (C-265/08, EU:C:2010:205) и от 7 септември 2016 г., ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637) не са релевантни за решаването на споровете в главните производства.
- 37 Запитващата юрисдикция обаче иска да установи по какъв начин трябва да прилага установените в решение от 20 април 2010 г., Federutility и др. (C-265/08, EU:C:2010:205) критерии за преценка дали е спазен принципът на пропорционалност спрямо мерките, разглеждани в споровете в главните производства.
- 38 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда задачата на последния е да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът трябва да преформулира въпросите, които са му зададени. Освен това може да е необходимо Съдът да вземе предвид норми на правото на Съюза, които националният съд не е посочил във въпроса си (решение от 29 ноември 2018 г., baumgarten sports & more, C-548/17, EU:C:2018:970, т. 22).
- 39 От практиката на Съда следва, че принципът на пропорционалност е част от общите принципи на правото на Съюза, които трябва да бъдат зачитани от националното законодателство, попадащо в приложното поле или въвеждащо това право (решение от 6 март 2014 г., Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, т. 34).
- 40 По настоящите дела е безспорно, че разглежданите в главните производства мерки могат да попречат на навлизането на нови оператори на пазар, който се характеризира с ниско равнище на конкуренция. Запитващата юрисдикция счита, че по този начин посочените мерки могат да възпрепятстват упражняването на основните свободи, установени в Договора за функционирането на ЕС. Според нея обаче с тези мерки се преследва цел от общ икономически интерес, а именно снабдяването на най-уязвимите потребители с енергия на разумна цена. В този контекст тя иска да установи дали разглежданите в главните производства мерки са пропорционални с оглед на ограничаващото им действие спрямо вътрешния пазар и на преследваната цел.

- 41 Следва да се отбележи, че мерки като разглежданите в главните производства, с които се определя максимална цена на ВНГ, бутилиран в определени газови бутилки, и от операторите с най-голям пазарен дял на определен географски пазар в съответния сектор се изисква да ги доставят по домовете, представляват ограничение на свободата на установяване на доставчиците на услуги по смисъла на Директива 2006/123 и попадат в приложното ѝ поле.
- 42 Всъщност, от една страна, член 15, параграф 2, буква ж) от Директива 2006/123 изрично квалифицира „фиксираните [...] максимални тарифи, с които доставчикът трябва да се съобразява“, като „изисквания“ по смисъла на член 4, точка 7 от тази директива, които представляват условия, засягащи свободата на установяване на доставчиците на услуги (вж. по аналогия решение от 23 декември 2015 г., *Hiebler*, C-293/14, EU:C:2015:843, т. 51). От друга страна, задължението за доставка по домовете, наложено на някои оператори в зависимост от техния пазарен дял в сектора на бутилирания ВНГ, представлява „друг[а] специфичн[а] услуг[а]“ по смисъла на член 15, параграф 2, буква з) от Директива 2006/123, която съгласно приложимите национални правни норми трябва да се предоставя съвместно с основната услуга, изразяваща се в продажбата на посочения газ.
- 43 Освен това от член 2, параграф 2, буква а) от Директива 2006/123 във връзка със съображения 17, 70 и 72 от нея изрично следва, че установените в нея правила по принцип се прилагат по отношение на услугите от общ икономически интерес, като единствено нестопанските услуги от общ интерес са изключени от приложното поле на тези правила (вж. в този смисъл решение от 23 декември 2015 г., *Hiebler*, C-293/14, EU:C:2015:843, т. 43 и 44).
- 44 Изискванията, изброени в списъка в член 15, параграф 2 от Директива 2006/123, трябва да бъдат подложени на оценка от държавите членки. Съгласно параграф 1 от посочения член 15 държавите членки могат да запазят или, при необходимост, да въведат в правните си системи изисквания, при условие че те съответстват на условията за недопускане на дискриминация, за необходимост и за пропорционалност, предвидени в параграф 3 от посочения член 15 (вж. в този смисъл решение от 23 декември 2015 г., *Hiebler*, C-293/14, EU:C:2015:843, т. 54).
- 45 Така член 15, параграф 3 от Директива 2006/123 предвижда възможността за обосноваване на ограничение на свободата на установяване, каквото е произтичащото от определянето на максимална цена за ВНГ и задължението за доставка по домовете. За тази цел той изисква спазването на условия, които имат за цел, най-напред, ограничението да не е дискриминационно на основание на гражданство, след това, да е оправдано от наложителна причина, свързана с обществен интерес, и най-накрая, да е подходящо за постигане на преследваната цел, да не надхвърля необходимото за нейното постигане и да не може да бъде заменено с други, по-малко рестриктивни мерки, които постигат същия резултат (вж. в този смисъл решение от 23 декември 2015 г., *Hiebler*, C-293/14, EU:C:2015:843, т. 55).
- 46 Що се отнася до предприятията, на които е възложено управлението на услуги от общ икономически интерес, от член 15, параграф 4 от Директива 2006/123 следва, че параграфи 1—3 от посочения член 15 се прилагат към приложимото национално законодателство само доколкото тяхното прилагане не е пречка за осъществяването от правна и фактическа страна на възложените на тези предприятия специални задачи.
- 47 Както следва обаче от самия текст на член 15, параграф 4 от Директива 2006/123, посочените в член 15, параграф 3 условия за недопускане на дискриминация, необходимост и пропорционалност трябва да се спазват, доколкото те не пречат на осъществяването специалните задачи, възложени от компетентния орган на доставчик на услуга от общ икономически интерес.



- 48 Предвид изложеното и за да се предостави полезен отговор на запитващата юрисдикция, следва да се има предвид, че тя иска да установи дали условието за пропорционалност, предвидено в член 15, параграф 3, буква в) от Директива 2006/123, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска мерки като разглежданите в главните производства, с които се определя максимална цена за ВНГ, бутилиран в съдове с нетно тегло между 8 kg и 20 kg и с тара тегло над 9 kg, и от операторите с най-голям пазарен дял на определен географски пазар в съответния сектор се изисква да доставят този газ по домовете.
- 49 Макар преценката за съвместимост на националните мерки с правото на Съюза да е от компетентността на националния съд, Съдът все пак може да му предостави полезни насоки за разрешаването на поставения на разглеждане пред него спор (решение от 14 февруари 2019 г., *Nestrade*, C-562/17, EU:C:2019:115, т. 36).
- 50 От точка 31 на настоящото решение следва, че в този контекст запитващата юрисдикция иска по-специално да установи дали са приложими и как следва да се тълкуват критериите, установени в решение от 20 април 2010 г. *Federutility* и др. (C-265/08, EU:C:2010:205), което се отнася до пропорционалността на държавна намеса в сектора на природния газ.
- 51 Както също вече беше посочено в настоящото решение, секторът на природния газ се урежда от Директива 2009/73. Тя има за цел да продължи изграждането на изцяло и реално отворен и конкурентен вътрешен пазар на природния газ, на който всички потребители могат да избират свободно доставчиците си и на който всички доставчици могат да доставят свободно стоката си на своите клиенти, което означава, че цената за доставката на природен газ трябва да се определя само според търсенето и предлагането (вж. в този смисъл решение от 7 септември 2016 г., *ANODE*, C-121/15, EU:C:2016:637, т. 26).
- 52 Освен това Съдът приема, че за да е в съответствие с принципа на пропорционалност пречка, която е последица от мярка на публична намеса в цените за продажба на природен газ, тя задължително трябва да е с ограничена продължителност, която не надхвърля необходимото за постигането на преследваната цел от общ икономически интерес (вж. в този смисъл решение от 20 април 2010 г., *Federutility* и др., C-265/08, EU:C:2010:205, т. 33 и 35).
- 53 Тези съображения се прилагат и спрямо условието за пропорционалност по член 15, параграф 3, буква в) от Директива 2006/123.
- 54 На държавите членки действително е позволено да запазят или, при необходимост, да въведат изисквания от вида на посочените в член 15, параграф 2 от Директива 2006/123, ако съответстват на условията за недопускане на дискриминация, за необходимост и за пропорционалност, предвидени в параграф 3 от посочения член 15 (решение от 16 юни 2015 г., *Rina Services* и др., C-593/13, EU:C:2015:399, т. 33).
- 55 Преценката на съответствието на такова изискване с принципа на пропорционалност може обаче да се променя във времето в зависимост от съответния пазар и неговото развитие. Освен това не следва да се допуска запазването на някое от изискванията по член 15, параграф 2 от Директива 2006/123 да доведе до трайното установяване на пречка за изграждането на вътрешния пазар.
- 56 В този контекст запитващата юрисдикция следва да провери дали и в каква степен съгласно приложимото национално право за компетентните органи е налице задължение за периодично преразглеждане на кратки интервали от време на необходимостта от намеса от тяхна страна и на реда за осъществяване на тази намеса в зависимост от развитието на съответния пазар (решение от 20 април 2010 г., *Federutility* и др., C-265/08, EU:C:2010:205, т. 35).



- 57 В това отношение от акта за преюдициално запитване следва, че тридесет и третата допълнителна разпоредаба от Закон 34/1998, изменена с Кралски декрет-закон 8/2014, предвижда, че „докато условията за достъп до пазара и за конкуренция на този пазар не бъдат сметени за задоволителни“, министърът на промишлеността, енергетиката и туризма определя максималните цени за продажба на ВНГ. Освен това от посочената разпоредаба следва, че задължението за доставка по домовете се преразглежда, ако „развитието на пазара и търговската структура на сектора налагат това и във всички случаи веднъж на всеки пет години“.
- 58 Запитващата юрисдикция следва да провери дали посочената национална разпоредаба отговаря на посоченото в точка 56 от настоящото решение изискване за извършване на периодично преразглеждане.
- 59 Освен това от преписката на разположение на Съда е видно, че в приложимото национално право е предвиден механизъм за редовно актуализиране на максималната продажна цена на ВНГ, за да се отрази промяната в разходите — обстоятелство, което запитващата юрисдикция следва да провери. Съгласно постановеното от Съда такъв механизъм, който предвижда само периодично преразглеждане на равнището на тези тарифи и не се отнася до необходимостта и условията и реда за държавната намеса върху цените, не може да се приравни на ограничаване на срока на действие на разглежданата мярка (решение от 7 септември 2016 г., ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, т. 62).
- 60 По-нататък следва да се отбележи, че посоченото в актовете за преюдициално запитване обстоятелство, че мерки като разглежданите в главните производства са в сила в Испания от 1998 г. насам, и то въпреки преходния им характер, не позволява само по себе си да се заключи, че тези мерки не са подходящи. Всъщност от становището, което испанското правителство е представило на Съда, следва, че испанският пазар на бутилиран в съдове ВНГ е в рецесия поради разрастването на пазара на природен газ. Последвалото от това намаляване на продажбите довело до увеличаване на разходите на операторите на този пазар и затруднявало установяването на нови конкуренти, които можели да осъществяват натиск върху цените. Запитващата юрисдикция следва да провери тези обстоятелства и да ги вземе предвид при преценката на пропорционалността на мерките, разглеждани в главните производства.
- 61 Освен това съгласно информацията, с която разполага Съдът, съответната регулирана цена и съответното задължение за доставка се прилагат само спрямо ВНГ, бутилиран в съдове с нетно тегло между 8 kg и 20 kg и с тара тегло под 9 kg. Посочените задължения не се прилагат спрямо търговията с този газ посредством използването на други съдове. В това отношение запитващата юрисдикция следва да провери дали разглежданите в главните производства мерки имат за последица намаляването или дори лишаването от рентабилност на нерегулираната търговия с ВНГ. Такъв би могъл да е именно случаят, ако максималната цена, определена съгласно приложимото испанско законодателство, е значително по-ниска от пазарната цена, както твърдят жалбоподателите в главните производства.
- 62 На последно място изискването за пропорционалност трябва да се прецени и с оглед на персоналния обхват на съответната мярка, и по-точно на ползващите се от нея лица (решение от 20 април 2010 г., Federutility и др., C-265/08, EU:C:2010:205, т. 39).
- 63 В това отношение от преписката на разположение на Съда е видно, че спорните мерки се отнасят до потребители в домакинствата, а не до предприятия, което е в съответствие с преследваната от тези мерки цел, а именно снабдяването на уязвими потребители с енергия на разумна цена.

- 64 Освен това е безспорно, че потребителните в домакинствата се ползват от разглежданите в главните производства мерки независимо дали са социално уязвими или живеят в труднодостъпни или отдалечени от разпределителните пунктове за ВНГ региони. Макар че това обстоятелство по принцип може да е показател, че посочените мерки надхвърлят необходимото за постигането на тяхната цел, това не променя факта, че принципът на пропорционалност не е непременно пречка тези мерки да се отнасят до всички потребители в домакинствата (вж. в този смисъл решение от 20 април 2010 г., *Federutility* и др., C-265/08, EU:C:2010:205, т. 40). Запитващата юрисдикция трябва в този контекст да провери доколко е възможно и целесъобразно да се приемат мерки, които в по-голяма степен са насочени към уязвимите потребители. Релевантни обстоятелства в това отношение са доводите на жалбоподателите в главните производства и на испанското правителство относно възможността за приемане на алтернативни мерки и относно евентуалните им икономически последици.
- 65 По изложените съображения на поставените въпроси следва да се отговори, че условието за пропорционалност, предвидено в член 15, параграф 3, буква в) от Директива 2006/123, трябва да се тълкува в смисъл, че допуска мерки като разглежданите в главните производства, с които се определя максимална цена за съд с бутилиран ВНГ и от определени оператори се изисква да доставят този газ по домовете, при условие че тези мерки се запазват само за ограничен период от време и не надхвърлят необходимото за постигане на преследваната цел от общ икономически интерес.

#### **По съдебните разноски**

- 66 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

**Условието за пропорционалност, предвидено в член 15, параграф 3, буква в) от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар, трябва да се тълкува в смисъл, че допуска мерки като разглежданите в главните производства, с които се определя максимална цена за съд с бутилиран втечен нефтен газ и от определени оператори се изисква да доставят този газ по домовете, при условие че тези мерки се запазват само за ограничен период от време и не надхвърлят необходимото за постигане на преследваната цел от общ икономически интерес.**

Подписи