



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tiende Afdeling)

30. april 2020 *

»Præjudiciel forelæggelse – fælles regler for det indre marked for naturgas – direktiv 2009/73/EF – artikel 3, stk. 1-3, og artikel 41, stk. 16 – offentlige serviceforpligtelser – forpligtelser til oplagring af naturgas med henblik på at opretholde gasforsyningsikkerheden og sikre regelmæssig forsyning – national lovgivning, ifølge hvilken den finansielle byrde, som er forbundet med de offentlige serviceforpligtelser, der er pålagt naturgasvirksomhederne, væltes over på kunderne – betingelser – en national regulerende myndigheds vedtagelse af en retsakt, som pålægger en offentlig serviceforpligtelse – procedure – artikel 36 og 38 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder«

I sag C-5/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Varhoven administrativen sad (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Bulgarien) ved afgørelse af 19. december 2018, indgået til Domstolen den 4. januar 2019, i sagen

»Overgas Mrezhi« AD,

»Balgarska gazova asotsiatsia«

mod

Komisia za energiyno i vodno regulirane,

procesdeltager:

Prokuratura na Republika Bulgaria,

har

DOMSTOLEN (Tiende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, I. Jarukaitis (refererende dommer), og dommerne E. Juhász og M. Ilešič,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: bulgarsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- »Overgas Mrezhi« AD ved S. Dimitrov,
- »Balgarska gazova asotsiatsia« ved P. Pavlov,
- Komisia za energiyno i vodno regulirane ved I. Ivanov,
- den bulgarske regering ved E. Petranova og T. Mitova, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved O. Beynet og Y. Marinova, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 36 og 38 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) samt artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/73/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 2003/55/EF (EUT 2009, L 211, s. 94).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem »Overgas Mrezhi« AD, et aktieselskab efter bulgarsk ret, og »Balgarska gazova asotsiatsia«, en nonprofitorganisation, mod Komisia za energiyno i vodno regulirane (statslig kommission til regulering af energi og vand, Bulgarien) (herefter »reguleringskommissionen«) vedrørende lovligheden af bestemmelser vedtaget af sidstnævnte kommission, i henhold til hvilke den finansielle byrde, der er forbundet med offentlige serviceforpligtelser, som er pålagt energivirksomhederne, skal bæres af kunderne, der kan være enkeltpersoner.

Retsforskrifter

EU-retten

Chartret om grundlæggende rettigheder

- 3 Chartrets artikel 36 med overskriften »Adgang til tjenesteydelser af almen økonomisk interesse« bestemmer følgende:

»Unionen anerkender og respekterer adgangen til tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, som fastsat i national lovgivning og praksis, i overensstemmelse med traktaterne med det formål at fremme social og territorial samhørighed i Unionen.«
- 4 Chartrets artikel 38 med overskriften »Forbrugerbeskyttelse« har følgende ordlyd:

»Der sikres et højt forbrugerbeskyttelsesniveau i Unionens politikker.«

Direktiv 2009/73

5 22., 44., og 47.-49. betragtning til direktiv 2009/73 har følgende ordlyd:

»(22) Energiforsynings sikkerhed er af stor betydning for den offentlige sikkerhed og hænger derfor tæt sammen med et velfungerende indre marked for gas og integreringen af de isolerede gasmarkeder i medlemsstaterne. [...]

[...]

(44) Overholdelse af kravene til offentlig service er et grundlæggende krav i dette direktiv, og det er vigtigt, at der i direktivet opstilles fælles minimumsstandarder, som alle medlemsstater skal overholde, og hvormed der tages hensyn til målsætningerne om forbrugerbeskyttelse, forsynings sikkerhed, miljøbeskyttelse og ensartede konkurrenceniveauer i alle medlemsstater. Det er vigtigt, at kravene til offentlig service kan fortolkes nationalt på baggrund af nationale forhold, idet det forudsættes, at [EU-]lovgivningen overholdes.

[...]

(47) Kravene til offentlig service og de fælles mindstenormer, der følger af dem, må styrkes yderligere for at sikre, at alle forbrugere, navnlig de sårbare, får gavn af konkurrencen og rimelige priser. Kravene til offentlig service bør fastsættes på nationalt plan under hensyntagen til de nationale forhold; medlemsstaterne bør dog respektere [EU-]retten. Unionsborgerne og, når medlemsstaterne anser det for hensigtsmæssigt, små virksomheder bør kunne gives forsyningspligtgarantier, især med hensyn til forsynings sikkerhed og rimelige tariffer. [...] Forbrugerne bør således have adgang til deres forbrugsdata og associerede priser og serviceomkostninger, så de kan opfordre konkurrerende virksomheder til at give et tilbud på grundlag af disse data [...]

(48) Dette direktiv bør fokusere på forbrugernes interesser, og tjenesteydelseernes kvalitet bør være en central del af naturgasvirksomhedernes ansvar. Det er nødvendigt at styrke og sikre forbrugernes eksisterende rettigheder, og dette bør indebære øget gennemsigtighed. [...] Forbrugerrettighederne bør håndhæves af medlemsstaterne eller, når en medlemsstat har fastsat dette, de regulerende myndigheder.

(49) Forbrugerne bør råde over klare og forståelige oplysninger om deres rettigheder inden for energisektoren. [...]«

6 Direktivets artikel 2 indeholder følgende definitioner:

»I dette direktiv forstås ved:

1. »naturgasvirksomhed«: enhver fysisk eller juridisk person, der driver mindst en af følgende former for virksomhed: produktion, transmission, distribution, forsyning, køb eller oplagring af naturgas, herunder LNG, og som er ansvarlig for de kommercielle, tekniske og/eller vedligeholdelsesmæssige opgaver i forbindelse med disse aktiviteter, men som ikke er endelig kunde

[...]

5. »distribution«: transport af naturgas gennem lokale eller regionale ledningsnet med henblik på levering af naturgas til kunder, men ikke forsyning

[...]

7. »forsyning«: salg, herunder videresalg, af naturgas, herunder af LNG, til kunder

[...]

24. »kunde«: en grossist eller endelig kunde, der køber naturgas, samt en naturgasvirksomhed, der køber naturgas

[...]«

7 Dette direktivs artikel 3 med overskriften »Offentlige serviceforpligtelser og forbrugerbeskyttelse« fastsætter følgende i stk. 1-3:

»1. Medlemsstaterne påser på grundlag af deres institutionelle opbygning og under behørig iagttagelse af subsidiaritetsprincippet, at naturgasselskaber drives efter dette direktivs principper, jf. dog stk. 2, med henblik på at etablere et konkurrencebaseret, sikkert og miljømæssigt bæredygtigt naturgasmarked. De afstår fra at forskelsbehandle disse selskaber for så vidt angår såvel rettigheder som forpligtelser.

2. Medlemsstaterne kan under fuld iagttagelse af de relevante bestemmelser i traktaten, særlig artikel [106], ud fra almindelig økonomisk interesse pålægge virksomheder i gassektoren offentlige serviceforpligtelser, som kan omfatte leveringernes sikkerhed, herunder forsyningssikkerhed, regelmæssighed, kvalitet og pris samt miljøbeskyttelse, herunder energieffektivitet, energi fra vedvarende energikilder og klimabeskyttelse. Disse forpligtelser skal være klart definerede, og de skal være gennemsigtige, ikke-diskriminerende og kontrollerbare, og de skal sikre naturgasvirksomheder i [EU] lige adgang til de nationale forbrugere. I relation til forsyningssikkerhed, energieffektivitet [og] efterspørgselsstyring [...] kan medlemsstaterne indføre langtidspanlægning, idet de tager hensyn til, at tredjeparter eventuelt ønsker at få adgang til systemet.

3. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger til at beskytte de endelige kunder og sikrer især, at der er passende sikkerhedsforanstaltninger, der beskytter sårbare kunder. I den forbindelse fastlægger hver medlemsstat en definition af begrebet sårbare kunder, som kan henvise til energifattigdom og bl.a. til forbuddet mod afbrydelser af forsyning for disse kunder i kritiske perioder. Medlemsstaterne sikrer, at de rettigheder og forpligtelser, der er knyttet til sårbare kunder, gøres gældende. [...] De sikrer et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, især for så vidt angår gennemsigtighed i kontraktbetingelser og -vilkår, almindelig information og ordninger for bilæggelse af tvister. [...]«

8 Dette direktivs artikel 39 og 41, som er indeholdt i dets kapitel VIII, vedrører de nationale regulerende myndigheder. Det fremgår af artikel 39, stk. 1, at »[h]ver medlemsstat udpeger en enkelt national regulerende myndighed på nationalt plan«. Hvad angår direktivets artikel 41 med overskriften »Den regulerende myndigheds opgaver og beføjelser« bestemmes følgende i denne artikels stk. 1 og 16:

»1. Den regulerende myndighed har følgende opgaver:

a) at fastsætte eller godkende transmissions- eller distributionstariffer eller deres metoder i overensstemmelse med gennemsigtige kriterier

[...]

16. De regulerende myndigheder skal fuldt ud begrunde deres afgørelser med henblik på domstolskontrol. Afgørelserne skal gøres offentligt tilgængelige, samtidig med at de forretningsmæssigt følsomme oplysninger behandles fortroligt.«

Forordning (EU) nr. 994/2010

- 9 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 994/2010 af 20. oktober 2010 om foranstaltninger til opretholdelse af naturgasforsyningssikkerheden og ophævelse af Rådets direktiv 2004/67/EF (EUT 2010, L 295, s. 1) blev ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/1938 af 25. oktober 2017 om foranstaltninger til opretholdelse af gasforsyningssikkerheden og ophævelse af forordning (EU) nr. 994/2010 (EUT 2017, L 280, s. 1) i det væsentlige med virkning fra den 1. november 2017.
- 10 Artikel 4 i forordning nr. 994/2010 havde overskriften »Opstilling af en forebyggende handlingsplan og en nødplan«. Artikel 4, stk. 1 fastsatte, at hver enkelt medlemsstats kompetente myndighed opstiller, jf. dog stk. 10, på nationalt plan efter høring af naturgasvirksomhederne, de relevante organisationer, som repræsenterer private og industrielle gaskunders interesser, og den nationale regulerende myndighed, for så vidt som denne ikke er den kompetente myndighed, en nødplan med foranstaltninger, som skal træffes for at eliminere eller afbøde konsekvenserne af en afbrydelse af gasforsyningen i overensstemmelse med denne forordnings artikel 10. Denne artikel 10 præciserede i det væsentlige de kriterier, hvorefter nationale nødplaner skulle opstilles, samt deres målsætninger, indhold og den procedure, hvorefter de skal vedtages.

Bulgarsk ret

Lov om normative retsakter

- 11 *Zakon za normativnite aktove (lov om normative retsakter)* af 3. april 1973 (DV nr. 27 af 3.4.1973) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »lov om normative retsakter«), fastsætter følgende i artikel 26:

»(1) Udkastet til en normativ retsakt affattes under overholdelse af principperne om nødvendighed, begrundelse, forudsigelighed, gennemsigtighed, sammenhæng, subsidiaritet, proportionalitet og stabilitet.

(2) I forbindelse med udarbejdelsen af et udkast til en normativ retsakt gennemføres offentlige høringer med borgere og juridiske personer.

(3) Før den kompetente myndigheds fremlæggelse af et udkast til en normativ retsakt eller vedtagelse af samme offentliggør koncipisten udkastet på den pågældende institutions websted ledsaget af en begrundelse [...]

[...]«

- 12 Den nævnte lovs artikel 28 har følgende ordlyd:

»(1) Udkastet til en normativ retsakt ledsaget af en begrundelse [...] skal forelægges den regulerende myndighed til vurdering og afgørelse.

(2) Begrundelsen [...] indeholder:

[...]

5. en analyse af foreneligheden med EU-retten.«

13 Den nævnte lovs § 5 bestemmer følgende i overgangs- og slutbestemmelserne:

»Medmindre andet er fastsat ved denne lov, finder denne lov anvendelse på alle normative retsakter, der er vedtaget af de myndigheder, som er oprettet i henhold til forfatningen. For de øvrige normative retsakter finder artikel 2, 9-16, 34-46 og 51 i denne lov tilsvarende anvendelse.«

Energiloven

14 Zakon za energetikata (energiloven) af 9. december 2003 (DV nr. 107 af 9.12.2003) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »energiloven«), fastsætter i artikel 10, stk. 1, at reguleringen af virksomhed på området for energi, spildevandsafledning og vandforsyning varetages af reguleringskommissionen, og i artikel 21, stk. 1, nr. 8, at denne kommission regulerer priserne i de tilfælde, der er omhandlet i denne lov.

15 Den nævnte lovs artikel 30 fastsætter:

»(1) Følgende priser er underlagt [reguleringskommissionens] regulering:

[...]

14. regulering og opbevaring af naturgas i et lagringsanlæg

[...]

(2) Priser for energi, naturgas og tjenesteydelser, der leveres af energivirksomheder, reguleres ikke af [reguleringskommissionen], såfremt denne kommission konstaterer, at der foreligger en konkurrence, som giver den relevante virksomhed i energisektoren mulighed for aftalefrihed med hensyn til prisen på markedsvilkår.

[...]«

16 Den samme lovs artikel 31 bestemmer:

»Ved udøvelsen af dens prisreguleringsbeføjelser følger [reguleringskommissionen] ud over de i artikel 23 og 24 omhandlede principper følgende principper:

1. Priserne skal være ikke-diskriminerende, baseres på objektive kriterier og fastsættes på gennemsigtig vis. 2. Energivirksomhedernes tariffer skal kompensere for disse virksomheders økonomisk begrundede omkostninger, herunder omkostninger til:

[...]

b) opretholdelse af reserver og ved lov påkrævet kapacitet for at sikre en pålidelig forsyning af kunderne

[...]

3. Ud over de i nr. 2 omhandlede omkostninger kan priserne ligeledes omfatte irreversible omkostninger, der er forbundet med overgangen til et konkurrencepræget energimarked, og omkostninger til opfyldelse af offentlige serviceforpligtelser, der er forbundet med forsyningsikkerheden, herunder til beskyttelse af anlæg, som udgør strategiske infrastrukturer i energisektoren.

4. Priserne skal sikre en økonomisk rimelig sats for forrentning af kapitalen.
5. De priser, der anvendes på forskellige kundegrupper, skal svare til disse kunders omkostninger for energi- og naturgasforsyning.
6. Priserne indeholder ikke nogen krydssubsidiering. [...]

[...]«

- 17 Energilovens artikel 35 præciserer følgende:

»(1) Energivirksomheder kan ansøge om kompensation for omkostninger, der følger af opfyldelsen af de offentlige serviceforpligtelser, som er pålagt dem, herunder omkostninger vedrørende forsyningssikkerhed [...]

[...]

(3) De enheder, der er nævnt i stk. 1, indgiver regelmæssigt en ansøgning til [reguleringskommissionen] om kompensation for de tilsvarende omkostninger. Ansøgningen skal vedlægges bevis for begrundelsen for og størrelsen af disse omkostninger.

(4) [Reguleringskommissionen] fastsætter beløbet for kompensationen for hver virksomhed og det samlede kompensationsbeløb for den pågældende periode.

(5) Fremgangsmåden for kompensationen for omkostninger, der følger af opfyldelsen af offentlige serviceforpligtelser, fastlægges efter en metode, der vedtages af [reguleringskommissionen] med henblik på en gennemsigtig fordeling af disse omkostninger blandt alle de endelige kunder, herunder importører af elektricitet, som er tilsluttet elektricitetssystemet, transmissionssystemoperatøren og distributionssystemoperatører, og/eller denne fremgangsmåde fastsættes på en anden måde som fastsat ved lov.«

- 18 Denne lovs artikel 36 fastsætter følgende i stk. 1 og 3:

»(1) De priser, som skal reguleres, fastsættes af energivirksomhederne i overensstemmelse med kravene i nærværende lov og de i stk. 3 nævnte bekendtgørelser. De instrukser, som afgives af [reguleringskommissionen] om fastsættelsen af priserne, er bindende for energivirksomhederne.

[...]

(3) Metoderne til regulering af priserne, hvordan de skal dannes, fastsættes eller ændres, fremgangsmåden for indgivelse af oplysninger, pristilbud og godkendelse af priserne [...] fastsættes i bekendtgørelser, der vedtages af [reguleringskommissionen], og som vedrører elektricitet, termisk energi og naturgas.«

- 19 Følgende fremgår af den nævnte lovs artikel 69:

»Energivirksomhederne er forpligtet til at udøve deres virksomhed i offentlighedens og de individuelle kunders interesse i overensstemmelse med kravene i nærværende lov og de øvrige normative retsakter ved at sikre forsyningssikkerheden, herunder beskyttelse af anlæg, som udgør strategiske infrastrukturer i energisektoren, kontinuerlig tilførsel og kvaliteten af elektricitet, termisk energi og naturgas [...]«

20 Den samme lovs artikel 70 fastsætter:

»(1) Energiministeren kan pålægge energivirksomhederne yderligere offentlige serviceforpligtelser.

(2) De i stk. 1 omhandlede yderligere forpligtelser pålægges, såfremt de vedrører

1. kontinuerlig forsyning af elektricitet, termisk energi og naturgas

[...]

(3) De i stk. 1 omhandlede yderligere forpligtelser pålægges ved bekendtgørelse, hvori der henvises til

1. den person, som er pålagt forpligtelsen

2. indholdet af forpligtelsen

3. fristen og betingelserne for opfyldelsen af forpligtelsen

4. Andre betingelser.

(4) De yderligere omkostninger, der påtages af energivirksomhederne i overensstemmelse med stk. 3, kan sidestilles med de i artikel 35 omhandlede omkostninger.«

Bekendtgørelse nr. 2/2013

21 Naredba no 2 za regulirane na tsenite na prirodna gaz (bekendtgørelse nr. 2 om regulering af priser på naturgas) af 19. marts 2013 (DV nr. 33 af 5.4.2013) blev vedtaget på grundlag af artikel 36, stk. 3, i energiloven, og bekendtgørelsen blev i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, senest ændret og suppleret i en bekendtgørelse offentliggjort i DV nr. 105 af 30. december 2016 (herefter »bekendtgørelse nr. 2/2013«).

22 Det bestemmes i artikel 1, nr. 2, i bekendtgørelse nr. 2/2013, at i denne bekendtgørelse »fastsættes metoden til compensation for de af energivirksomhedernes omkostninger, der er forbundet med offentlige serviceforpligtelser, der er pålagt dem i medfør af energiloven«.

23 Bekendtgørelsens artikel 11 bestemmer:

»(1) De af [reguleringskommissionen] overtagne omkostninger, som energivirksomhederne har afholdt som følge af offentlige serviceforpligtelser, der er pålagt dem, kompenseres på en ikke-diskriminerende og gennemsigtig måde gennem de priser, som alle kunderne betaler.

(2) De af [reguleringskommissionen] overtagne samlede omkostninger, som er forbundet med offentlige serviceforpligtelser, integreres i transportvirksomhedens nødvendige årlige indkomst.

(3) De i stk. 2 omhandlede omkostninger tilbagebetales af hver forbruger af naturgas i form af en brøkdel af leveringsprisen på baggrund af det målte forbrug, og de identificeres som en særskilt angivet faktureringspost i forhold til transportprisen på gasforsyningsnettet, hvilken pris fastsættes eller bestemmes efter metoden i artikel 2, nr. 3.

(4) Fremgangsmåden for compensation for de omkostninger, som de pågældende energivirksomheder har afholdt som følge af de offentlige serviceforpligtelser, der er pålagt dem, og den ordning, hvorved disse omkostninger tilbagebetales de energivirksomheder, som har afholdt dem, fastlægges i en metode, som fastsættes af [reguleringskommissionen].«

24 Samme bekendtgørelses artikel 11a har følgende ordlyd:

»(1) Såfremt mere end én energivirksomhed pålægges en offentlig serviceforpligtelse, tilbagebetales de omkostninger, der følger af opfyldelsen af denne forpligtelse, de pågældende energivirksomheder forholdsmæssigt i forhold til den del af den forpligtelse, som de er blevet pålagt, gennem de priser, som betales af deres kunder.

(2) I de i stk. 1 omhandlede tilfælde identificeres de af [reguleringskommissionen] overtagne omkostninger som en særskilt angivet faktureringspost i forhold til den af den pågældende energivirksomhed fastsatte faktureringspost, og de tilbagebetales energivirksomheden af dens kunder og/eller de slutleverandører af naturgas, som de har indgået en leveringskontrakt med på baggrund af det målte forbrug.

(3) Den i stk. 2 omhandlede særskilte faktureringspost fastlægges på grundlag af et begrundet skøn over de omkostninger, der følger af opfyldelsen af den offentlige serviceforpligtelse for det pågældende år, og de foreløbige mængder af naturgas, som er blevet bestilt for dette år.

(4) Såfremt energivirksomheden har mere end en betalingsperiode i løbet af det i stk. 3 omhandlede år, korrigeres den i stk. 2 omhandlede særskilte faktureringspost for hver betalingsperiode på grundlag af forskellen mellem de skønnede og de faktisk afholdte omkostninger i løbet af den foregående betalingsperiode i henhold til den offentlige serviceforpligtelse.«

Metodikken for Bulgartransgaz' priser

25 Følgende præciseres i artikel 17 i metodikken til fastsættelse af priser for adgang til og transmission af naturgas via de net, der ejes af »Bulgartransgaz« EAD, i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (DV nr. 76 af 30.9.2016) (herefter »metodikken for Bulgartransgaz' priser«):

»(1) Omkostninger, der påløber direkte for det for bekendtgørelsesperioden relevante år, fastsættes hvert år og indeholder følgende elementer:

1. omkostninger til opfyldelse af offentlige serviceforpligtelser, herunder offentlige serviceforpligtelser, der er forbundet med forsyningssikkerheden, og til opfyldelse af forpligtelser, som er blevet pålagt en operatør ved en nødplan godkendt ved en bekendtgørelse fra energiministeren i henhold til forordning [nr. 994/2010]

[...]«

26 Artikel 25 i metodikken for Bulgartransgaz' priser fastsætter i stk. 3, at »transportprisen kan omfatte omkostninger i tilknytning til pålæggelsen af offentlige serviceforpligtelser«, og at »[d]isse omkostninger identificeres som et særskilt led, der er en del af prisen«.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

27 Bulgartransgaz er en operatør af et kombineret system for naturgas, og som sådan driver den det nationale transmissionssystem til transport af naturgas på Republikken Bulgariens område til distributionsnettene og visse erhvervskunder. Bulgartransgaz driver ligeledes det underjordiske gasoplagringsanlæg beliggende i Chiren (Bulgarien), hvis hovedformål er sikring af leveringen af naturgas og at kompensere for sæsonbetingede variationer i forbruget.

- 28 »Bulgargaz« EAD er en offentlig leverandør af gas på Bulgariens område, som forsynes til priser, der reguleres af reguleringskommissionen. I 2016 udgjorde »Bulgargaz« EAD's andel af salget af naturgas i Bulgarien 98%.
- 29 Distributionsselskaberne udøver aktiviteterne distribution af naturgas og levering af naturgas til de endelige kunder. I 2016 var der i Bulgarien 24 selskaber, der havde en licens på det bulgarske område, og det samlede antal kunder udgjorde 87 274, heraf 80 705 (92%) husholdninger og 6 569 (8%) virksomheder.
- 30 Overgas, der får leveret naturgas af Bulgargaz, leverer til 66% af alle forbrugere af naturgas i Bulgarien. Overgas har for den forelæggende ret, Varhoven administrativen sad (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), anfægtet lovligheden af artikel 1, nr. 2 samt artikel 11 og artikel 11a i bekendtgørelse nr. 2/2013, i henhold til hvilke Bulgargaz i andet kvartal af 2017 foretog en forhøjelse af prisen på naturgas med 2,40 leva bulgares (BGN) (ca. 1,22 EUR) pr. 1 000 m³, hvilket for månederne april og maj 2017 medførte et tillæg på 85 980 BGN (ca. 43 960 EUR), idet denne faktureringspost var blevet fastsat til 2,42 BGN (ca. 1,23 EUR) pr. 1 000 m³ den 1. juli 2017.
- 31 Balgarska gazova asotsiatsia har ved den samme domstol anfægtet lovligheden af de samme bestemmelser med henvisning til, at de udgør en tilsidesættelse af de administrative procedureregler og strider mod den almene interesse, idet disse bestemmelser har medført en betydelig forhøjelse af prisen på naturgas.
- 32 Reguleringskommissionen, som har vedtaget de anfægtede bestemmelser, har for det første anført, at den ved udarbejdelsen af dens retsakter er fritaget for overholdelsen af visse processuelle krav for vedtagelsen af normative retsakter. Reguleringskommissionen har for det andet anført, at det i artikel 69 i energiloven er fastsat, at energivirksomheder i naturgassektoren kan pålægges offentlige serviceforpligtelser, og at den er beføjet til at bestemme, hvilke slags priselementer og hvilke slags af de af den offentlige leverandør afholdte omkostninger, denne skal have godtgjort.
- 33 Reguleringskommissionen har i denne forbindelse præciseret, at det med henblik på at afhjælpe truslen mod naturgasforsyningssikkerheden i Bulgarien i den af energiministeren godkendte handlingsplan til nødsituationer i henhold til forordning nr. 994/2010 for det første er fastsat, at Bulgartransgaz oplagrer bestemte naturgasmængder i »Chiren«-anlægget, idet denne reserve skal sikre en kontinuerlig forsyning, og Bulgartransgaz henter dem kun ud i tilfælde af, at naturgasforsyningen bliver afbrudt. Ifølge reguleringskommissionen fastsætter denne plan for det andet, at virksomheder i naturgassektoren, en kategori som Bulgargaz henhører under, ligeledes er forpligtet til i begyndelsen af vintersæsonen, for at kompensere for sæsonforskelle, at have bestemte naturgasmængder oplagret i dette anlæg, idet disse reserver anvendes i vintersæsonen for at kompensere for afbrydelsen af forbruget.
- 34 Reguleringskommissionen har anført, at det i den nævnte plan endvidere er fastsat, at de omkostninger, der følger af opfyldelsen af disse forpligtelser, for den første forpligtelses vedkommende dækkes gennem priserne for adgang til og transmission af naturgas via nettene i overensstemmelse med energilovens artikel 35, idet betingelserne og proceduren for denne prisdannelse er reguleret af metodikken for Bulgartransgaz' priser. Den har tilføjet, at omkostningerne for den anden forpligtelses vedkommende dækkes gennem priserne på de tjenesteydelser, som naturgasvirksomhederne har licens til, ligeledes i overensstemmelse med energilovens artikel 35, på grundlag af hvilken bekendtgørelse nr. 2/2013 blev vedtaget.
- 35 Ifølge Prokuratura na Republika Bulgaria (øverste statsadvokatur i forvaltningssager, Bulgarien) bliver forbrugerne ikke effektivt beskyttet i den bulgarske lovgivning. De anfægtede bestemmelser i bekendtgørelse nr. 2/2013 udgør en tilsidesættelse af de administrative procedureregler, bl.a. proportionalitetsprincippet, og giver virksomhederne i naturgassektoren mulighed for at fastsætte priser, som ikke er tilpasset de leverede ydelser.

- 36 Den forelæggende ret har henvist til dom af 20. april 2010, *Federutility m.fl.* (C-265/08, EU:C:2010:205), af 10. september 2015, *Kommissionen mod Polen* (C-36/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:570), og af 7. september 2016, *ANODE* (C-121/15, EU:C:2016:637), og angivet, at den er i tvivl om de grænser, som EU-retten afstikker for medlemsstaternes mulighed for at gribe ind i forhold til fastsættelsen af priserne for levering af naturgas. Selv om det efter den forelæggende rets opfattelse følger af disse domme, at et sådant indgreb med hensyn til de endelige kunders forsyning kan tillades inden for rammerne af direktiv 2009/73 med forbehold for opfyldelsen af visse betingelser, gør denne retspraksis det ikke muligt at opklare dens tvivl. Nærmere bestemt behandler disse domme ikke spørgsmålet om det element vedrørende prisen, som består af de omkostninger, der hidrører fra de offentlige serviceforpligtelser, der er pålagt energivirksomhederne, og direktiv 2009/73 angiver ikke, hvem der skal bære denne byrde.
- 37 I henseende til artikel 3, stk. 1 og 2, i direktiv 2009/73 er det den forelæggende rets opfattelse, at ordningen for identificeringen af de virksomheder, der er blevet pålagt offentlige serviceforpligtelser eller forpligtelser til at bære omkostningerne for en sådan tjeneste, ikke bør fritage nogen virksomhed i naturgassektoren – end ikke den offentlige leverandør eller operatøren af et kombineret system.
- 38 Den forelæggende ret ønsker endvidere oplyst, om proportionalitetsprincippet er overholdt, såfremt den økonomiske byrde for sådanne forpligtelser bæres af de endelige kunder, uden at der sondres mellem disse kunder, der for størstedelens vedkommende ikke er energivirksomheder. Den forelæggende ret har i denne forbindelse tilføjet, at bulgarsk ret ikke foreskriver nogen tidsbegrænsning for forpligtelsen til levering af naturgas fra den offentlige leverandør til regulerede tariffer, eller en tidsbegrænsning for de endelige kunders forpligtelse til at overtage den finansielle byrde, der følger af de offentlige serviceforpligtelser, der er pålagt energivirksomhederne. Spørgsmålet er også, hvilke omkostninger, som er forbundet med disse forpligtelser til offentlig tjeneste, der kan tages i betragtning ved fastsættelsen af de regulerede tariffer.
- 39 Den forelæggende ret har tilføjet, at afgørelserne fra reguleringskommissionen, der for hver periode fastsætter de naturgasmængder, der skal opbevares i Chiren-anlægget, ikke kan anfægtes af de endelige kunder, da de ikke har nogen direkte og umiddelbar retlig interesse, og at disse kunder heller ikke kan anfægte omkostningerne til opfyldelse af den pågældende oplagring, således som de er blevet fastsat af denne kommission. Den forelæggende ret ønsker derfor oplyst, om forbrugernes rettigheder er beskyttet på den måde, som direktiv 2009/73 foreskriver det.
- 40 I øvrigt er den forelæggende ret i tvivl om fritagelsen fastsat i § 5 i overgangs- og slutbestemmelserne i loven om normative retsakter, som reguleringskommissionen er omfattet af. Henset til kravet i direktiv 2009/73 om, at forpligtelser vedrørende en offentlig serviceforpligtelse skal være klart definerede, gennemsigtige, ikke-diskriminerende, kontrollerbare og skal sikre naturgasvirksomheder i EU lige adgang til de nationale forbrugere, finder den forelæggende ret, at det er nødvendigt med en udførlig begrundelse for de nationale bestemmelser, der indfører sådanne forpligtelser.
- 41 På denne baggrund har Varhoven administrativen sad (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er en national foranstaltning som den foreliggende, der er fastsat i artikel 35 i [energiloven] og nærmere udformet i artikel 11 i [bekendtgørelse nr. 2/2013], hvorefter den samlede finansielle byrde, der er forbundet med offentlige serviceforpligtelser, som er pålagt energivirksomhederne, skal bæres af kunderne, lovlig i henhold til [chartrets] artikel 36 og 38 [...] og artikel 3 i [direktiv 2009/73] i betragtning af, at
- a) den økonomiske byrde, der hidrører fra offentlige serviceforpligtelser, ikke rammer alle energivirksomheder
 - b) de omkostninger, der hidrører fra offentlige serviceforpligtelser, hovedsageligt bæres af de endelige kunder, som ikke kan anfægte dem, selv om de køber naturgas fra slutleverandører til frit fastsatte priser

- c) der mangler en differentiering af den økonomiske byrde, der følger af opfyldelsen af de offentlige serviceforpligtelser, og som overtages af forskellige typer af kunder
 - d) der mangler en tidsbegrænsning for anvendelsen af denne foranstaltning
 - e) beregningen af værdien af de offentlige serviceforpligtelser foretages på grundlag af afregningsmetoden for omkostninger efter en prognosemodel?
- 2) Er en national lovbestemmelse som den i § 5 i overgangs- og slutbestemmelserne [loven om normative retsakter], der fritager [reguleringskommissionen] for forpligtelserne i artikel 26-28 [i loven om normative retsakter] og særligt for de forpligtelser, der består i ved udstedelsen af [et udkast til] en normativ retsakt af en lavere rangorden at respektere principperne om nødvendighed, begrundelse, forudsigelighed, gennemsigtighed, sammenhæng, subsidiaritet, proportionalitet og stabilitet, og i at gennemføre en offentlig høring med borgere og juridiske personer, og i forvejen at offentliggøre udkastet med en begrundelse samt i at fremlægge begrundelser, også med hensyn til foreneligheden med EU-retten, lovlig i henhold til artikel 3 i [direktiv 2009/73] under hensyntagen til 44., 47.-49. betragtning til dette direktiv?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det første spørgsmål

Om formaliteten

- 42 Da reguleringskommissionen har bestridt, at det første spørgsmål kan antages til realitetsbehandling med den begrundelse, at selv om der blev taget hensyn til en rigtig faktisk og retlig situation, som ikke er afspejlet heri, fremgår svaret på dette spørgsmål klart af retspraksis, skal det for det første bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at der foreligger en formodning for, at de spørgsmål om en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret har stillet på det retlige og faktiske grundlag, som den har fastlagt inden for sit ansvarsområde, og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve, er relevante (dom af 6.10.2015, Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, præmis 12 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Navnlig tilkommer det ikke Domstolen inden for rammerne af det ved artikel 267 TEUF fastsatte retslige samarbejde at efterprøve eller anfægte rigtigheden af den fortolkning af den nationale lovgivning, som den nationale retsinstans har foretaget, idet denne fortolkning henhører under den sidstnævntes enekompetence. Når Domstolen forelægges et præjudicielt spørgsmål af en national domstol, skal den desuden holde sig til den fortolkning af national ret, som den nationale domstol har beskrevet for den (dom af 11.9.2014, Essent Belgium, C-204/12 – C-208/12, EU:C:2014:2192, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis, og af 6.10.2015, Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, præmis 13 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 11.9.2014, Essent Belgium, C-204/12 – C-208/12, EU:C:2014:2192, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis, og af 6.10.2015, Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, præmis 14 og den deri nævnte retspraksis).
- 45 For det andet er en national ret i øvrigt på ingen måde udelukket fra at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål, hvor svaret ifølge en af de sagsøgte i hovedsagen ikke giver anledning til nogen rimelig tvivl. Selv hvis det antages, at dette er tilfældet, skal spørgsmålet ikke afvises (dom af 1.12.2011, Painer, C-145/10, EU:C:2011:798, præmis 64 og 65 og den deri nævnte retspraksis).

- 46 I det foreliggende tilfælde har det første spørgsmål en klar sammenhæng med genstanden for tvisten i hovedsagen, da den forelæggende ret med dette spørgsmål ønsker oplyst, hvorvidt de nationale bestemmelser, hvis lovlighed bestrides ved den, er forenelige med de forpligtelser, som i henhold til artikel 3 i direktiv 2009/73, sammenholdt med chartrets artikel 36 og 38, pålægges medlemsstaterne i naturgassektoren, og det fremgår ikke, at den problemstilling, som den forelæggende ret har rejst, er hypotetisk. Den nævnte ret har endvidere med henblik herpå redegjort for tilstrækkelige faktiske og retlige oplysninger til, at Domstolen kan give en hensigtsmæssig besvarelse af dette spørgsmål. Selv hvis det antages, at den forelæggende rets fremstilling af gældende ret ikke er korrekt, kan dette i øvrigt ikke give grundlag for at fastslå, at dette spørgsmål skal afvises.
- 47 Det følger af det ovenstående, at det første spørgsmål skal antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

- 48 Indledningsvis bemærkes, at den forelæggende ret med det første spørgsmål for så vidt angår direktiv 2009/73 har anmodet om en fortolkning af direktivets artikel 3 i sin helhed. Tvisten i hovedsagen omhandler imidlertid nærmere bestemt foreneligheden med dette direktiv af en national lovgivning, hvorefter de omkostninger, som de pågældende energivirksomheder har afholdt i henhold til de offentlige serviceforpligtelser, der er pålagt dem, tilbagebetales disse virksomheder af deres kunder. Følgelig er alene fortolkningen af denne artikels stk.1-3 nødvendig for afgørelsen af denne tvist.
- 49 Det skal ligeledes bemærkes, at det fremgår af forelæggelsesafgørelsens begrundelse, at det både er kravet om overvæltning af de omkostninger, som er forbundet med den forpligtelse til oplagring af naturgas, der er pålagt Bulgartransgaz med henblik på at opretholde naturgasforsyningsikkerheden i Bulgarien, og kravet om overvæltning af de omkostninger, som er forbundet med den forpligtelse til oplagring af naturgas, der er pålagt naturgasvirksomhederne med henblik på at opretholde naturgasforsyningsikkerheden i vintersæsonen, som er omtvistede i hovedsagen. Det fremgår således af forelæggelsesafgørelsen, at tvisten i hovedsagen ikke blot omhandler lovligheden af artikel 11 i bekendtgørelse nr. 2/2013, men ligeledes lovligheden af denne bekendtgørelses artikel 11a, som vedrører offentlige serviceforpligtelser, »som er pålagt mere end én energivirksomhed«.
- 50 Da det imidlertid under alle omstændigheder ligeledes fremgår af denne afgørelse, at principperne for fastsættelsen af disse omkostninger og for fremgangsmåden for at overvælte disse omkostninger er de samme, skal disse to former for forpligtelser undergives en enkelt analyse.
- 51 På denne baggrund må det forstås, at den forelæggende ret med sit første spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 3, stk. 1-3, i direktiv 2009/73, sammenholdt med chartrets artikel 36 og 38, skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter de omkostninger, der følger af opfyldelsen af forpligtelser til oplagring af naturgas, der er pålagt naturgasvirksomhederne med henblik på at opretholde gasforsyningsikkerheden og sikre regelmæssig forsyning heraf i denne medlemsstat, udelukkende bæres af disse virksomheders kunder, der kan være enkeltpersoner.
- 52 I henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/73 skal medlemsstaterne på grundlag af deres institutionelle opbygning og under behørig iagttagelse af subsidiaritetsprincippet påse, at naturgasvirksomheder drives efter dette direktivs principper, jf. dog stk. 2, med henblik på at etablere et konkurrencebaseret, sikkert og miljømæssigt bæredygtigt naturgasmarked. De skal afstå fra at forskelsbehandle disse virksomheder for så vidt angår såvel rettigheder som forpligtelser.
- 53 Dette direktivs artikel 3, stk. 2, fastsætter, at medlemsstaterne under fuld iagttagelse af de relevante bestemmelser i EUF-traktaten, særlig artikel 106, ud fra almindelig økonomisk interesse kan pålægge virksomheder i gassektoren offentlige serviceforpligtelser, som bl.a. kan omfatte leveringernes sikkerhed, herunder forsyningsikkerhed, og regelmæssighed. Det præciseres i denne bestemmelse, at disse forpligtelser skal være klart definerede, og de skal være gennemsigtige, ikke-diskriminerende og

kontrollerbare, og de skal sikre naturgasvirksomheder i EU lige adgang til de nationale forbrugere. I relation til bl.a. forsyningsikkerhed og efterspørgselsstyring kan medlemsstaterne endvidere indføre langtidspanlægning, idet de tager hensyn til, at tredjeparter eventuelt ønsker at få adgang til systemet.

- 54 I nævnte artikel 3 er det endvidere i stk. 3 fastsat, at medlemsstaterne bl.a. skal træffe passende foranstaltninger til at beskytte de endelige kunder og især sikre, at der er passende sikkerhedsforanstaltninger, der beskytter sårbare kunder, og sikrer et højt forbrugerbeskyttelsesniveau.
- 55 I nærværende sag vedrører hovedsagen hverken kvalificeringen af de forpligtelser til oplagring af naturgas, der er pålagt naturgasvirksomhederne, som »offentlige serviceforpligtelser« som omhandlet i artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/73 eller foreneligheden af disse forpligtelser til oplagring med de i denne bestemmelse opstillede betingelser. Tvisten i hovedsagen vedrører således en national lovgivning, hvorefter de omkostninger, der afholdes af naturvirksomhederne på grund af disse forpligtelser, skal overvælttes på de priser, som disse virksomheders kunder skal betale. Denne tvist vedrører således foreneligheden med dette direktiv af en national lovgivning, som nærmere bestemt består af et statsligt indgreb i prisen på naturgas, det være sig prisen for transport eller leveringen heraf.
- 56 Det skal derfor bemærkes, at selv om et statsligt indgreb i fastsættelsen af prisen for naturgas udgør en hindring for at etablere et konkurrencebaseret marked for naturgas, kan et sådant indgreb dog tillades inden for rammerne af direktiv 2009/73, såfremt tre betingelser er opfyldt. For det første, at det nævnte indgreb forfølger en almindelig økonomisk interesse, for det andet, at det overholder proportionalitetsprincippet, og for det tredje, at de forpligtelser til offentlig tjeneste, der er fastsat deri, er klart definerede, gennemsigtige, ikke-diskriminerende, kontrollerbare og sikrer EU-naturgasselskaberne lige adgang til forbrugerne (jf. i denne retning dom af 7.9.2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, præmis 36 og deri nævnte retspraksis).
- 57 Hvad for det første angår betingelsen om forfølgelse af en almindelig økonomisk interesse skal det konstateres, at direktiv 2009/73 ikke definerer denne betingelse. Henvisningen i direktivets artikel 3, stk. 2 til såvel den nævnte betingelse som til artikel 106 TEUF, som vedrører virksomheder, der har fået overdraget at udføre en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, indebærer imidlertid, at den samme bestemmelse skal fortolkes i lyset af denne traktatbestemmelse (dom af 7.9.2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 Fortolkningen af betingelsen om forfølgelse af en almindelig økonomisk interesse skal dernæst tage hensyn til artikel 14 TEUF, protokol (nr. 26) om tjenesteydelser af almen interesse, der er knyttet som bilag til EU-traktaten, som affattet ved Lissabontraktaten, og til EUF-traktaten, som udtrykkeligt anerkender medlemsstaternes myndigheders vigtige rolle og vide skønsbeføjelser med hensyn til at levere, udlægge og tilrettelægge tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, samt chartret, herunder navnlig chartrets artikel 36 vedrørende adgang til tjenesteydelser af almen økonomisk interesse (jf. i denne retning dom af 7.9.2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, præmis 40 og 41).
- 59 Hvad særligt angår naturgassektoren fremgår det af andet punktum i 47. betragtning til direktiv 2009/73, at kravene til offentlig service bør fastsættes på nationalt plan under hensyntagen til de nationale forhold, idet medlemsstaterne dog bør respektere EU-retten.
- 60 Det er på denne baggrund, at artikel 106, stk. 2, TEUF tilsigter at forlige medlemsstaternes interesse i at anvende visse virksomheder som instrument i den økonomiske eller sociale politik med Unionens interesse i, at konkurrencereglerne overholdes, og det indre markeds enhed bevares (dom af 7.9.2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

- 61 Medlemsstaterne har således ret til under overholdelse af EU-retten at fastlægge rækkevidden og tilrettelæggelsen af deres tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse og særligt til at tage hensyn til egne indenrigspolitiske mål (dom af 7.9.2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).
- 62 I denne henseende har Domstolen påpeget, at det inden for rammerne af den vurdering, som medlemsstaterne skal foretage i henhold til direktiv 2009/73 med henblik på at vurdere, om der i almindelig økonomisk interesse skal pålægges de virksomheder, der opererer i gassektoren, offentlige serviceforpligtelser, tilkommer medlemsstaterne at foretage en afvejning af formålet med liberaliseringen og de andre formål, der forfølges med dette direktiv (dom af 7.9.2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 63 Det følger af det ovenstående, at EU-retten, og navnlig artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/73, sammenholdt med artikel 14 TEUF og 106 TEUF, giver medlemsstaterne mulighed for at vurdere, om der i almindelig økonomisk interesse skal pålægges de virksomheder, der opererer i gassektoren, offentlige serviceforpligtelser vedrørende prisen for levering af naturgas med henblik på bl.a. at sikre forsynings sikkerheden og en regelmæssig forsyning, forudsat at alle de øvrige betingelser i direktivet er opfyldt (jf. i denne retning dom af 7.9.2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, præmis 52).
- 64 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at kravet om overvæltning af de i hovedsagen omhandlede omkostninger vedrører de omkostninger, der følger af opfyldelsen af de forpligtelser til oplagring, der er pålagt naturgasvirksomhederne med henblik på at opretholde naturgasforsynings sikkerheden og sikre regelmæssig forsyning heraf på Republikken Bulgariens område – to formål, der udtrykkeligt er nævnt i artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/73 som formål af almindelig økonomisk interesse, der begrundet medlemsstaternes pålæggelse af offentlige serviceforpligtelser som omhandlet i denne bestemmelse.
- 65 En national lovgivning, som fastsætter, at de omkostninger, der for naturgasvirksomhederne følger af opfyldelsen af sådanne offentlige serviceforpligtelser, skal overvælttes af disse virksomheder på de priser, som virksomhedernes kunder skal betale, forfølger imidlertid ligeledes disse formål af almindelig økonomisk interesse, eftersom lovgivningen, idet den har til formål at forvisse de nævnte virksomheder om, at disse forpligtelser vil være omkostningsneutrale for deres vedkommende, bidrager til de samme virksomheders effektive opfyldelse af de nævnte forpligtelser. Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret at efterprøve det, under hensyntagen til, at Domstolen allerede har fastslået, at en national lovgivning, der indeholder en pligt til at levere naturgas til en fast pris, kan anses for at være af en sådan art, at den kan sikre gennemførelsen af sådanne formål (jf. i denne retning dom af 7.9.2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, præmis 58).
- 66 Hvad for det andet angår betingelsen vedrørende overholdelse af proportionalitetsprincippet, fremgår det af selve ordlyden af artikel 106 TEUF, at de offentlige serviceforpligtelser, som artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/73 giver mulighed for at pålægge virksomhederne, skal overholde dette princip, og at disse forpligtelser således kun må være til skade for den frie fastsættelse af priser for levering af naturgas efter den 1. juli 2007, for så vidt som det er nødvendigt for at gennemføre det formål om almindelig økonomisk interesse, som forfølges (jf. i denne retning dom af 7.9.2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).
- 67 Selv om det tilkommer den forelæggende ret inden for rammerne af tvisten i hovedsagen at vurdere, om dette krav om forholdsmæssighed er opfyldt, tilkommer det imidlertid Domstolen på grundlag af de til rådighed værende oplysninger at give den de nødvendige oplysninger herom med henblik på EU-retten (jf. i denne retning dom af 7.9.2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

- 68 En overholdelse af proportionalitetsprincippet indebærer således for det første, at den omhandlede foranstaltning kan sikre det formål om almindelig økonomisk interesse, som forfølges (dom af 7.9.2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).
- 69 I denne henseende er der ingen forhold i de sagsakter, som Domstolen råder over, der giver anledning til at antage, at denne betingelse ikke er opfyldt i nærværende sag. Som det allerede er fastslået i nærværende doms præmis 65, har den omstændighed, at de omkostninger, der afholdes af naturgasvirksomhederne på grund af de forpligtelser til oplagring, der er pålagt dem med henblik på at opretholde gasforsyningsikkerheden og sikre regelmæssig forsyning heraf, tilbagebetales disse virksomheder, til formål at sikre disse forpligtelsers økonomiske neutralitet for deres vedkommende. Et sådant krav om overvæltning af omkostningerne synes således egnet til at sikre gennemførelsen af de mål, som forfølges, hvilket det imidlertid tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 70 For at overholde proportionalitetsprincippet skal varigheden af det statslige indgreb i priserne for det andet begrænses til, hvad der er strengt nødvendigt for at nå det formål, der forfølges, hvilket indebærer en periodisk fornyet gennemgang af foranstaltningen (dom af 7.9.2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).
- 71 I det foreliggende tilfælde tilkommer det den forelæggende ret, henset til de præcise oplysninger, som den råder over, at vurdere, om den nationale lovgivning opfylder denne betingelse. I denne forbindelse skal den forelæggende ret undersøge, om og i hvilket omfang forvaltningen er underlagt en forpligtelse i den gældende nationale ret til periodisk revurdering, med jævne mellemrum, af nødvendigheden af og fremgangsmåderne for dens indgriben i forhold til udviklingen i gassektoren, idet det i forbindelse med denne vurdering tilkommer den forelæggende ret at tage hensyn til bestemmelserne i forordning nr. 994/2010, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, og nu erstattet af forordning 2017/1938 om bl.a. hver enkelt medlemsstats opstilling af en forebyggende handlingsplan og en nødplan med henblik på at opretholde naturgasforsyningsikkerheden på nationalt plan.
- 72 For det tredje må fremgangsmåden for det iværksatte indgreb ikke gå videre, end hvad der er nødvendigt for at opnå det forfulgte mål om almindelig økonomisk interesse (dom af 7.9.2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 73 Den forelæggende ret har i denne henseende ud over det i sit første spørgsmål oplyste om, at »beregningen af værdien af de offentlige serviceforpligtelser foretages på grundlag af afregningsmetoden for omkostninger efter en prognosemodel«, ikke givet nogen oplysninger med henblik på en vurdering af, om beregningen af de omkostninger, der væltes over på kunderne, opfylder denne betingelse.
- 74 Det tilkommer i denne forbindelse den forelæggende ret at vurdere, om metoden for beregning af omkostningerne, således som den er fastsat i den nationale lovgivning, ikke fører til en overkompensation for de omkostninger, som de pågældende virksomheder har afholdt i henhold til de forpligtelser til oplagring, der er pålagt dem, og om den af reguleringskommissionen anvendte metode for at beregne de omkostninger, der følger af opfyldelsen af disse forpligtelser, hvis fastsættelse henhører under de nationale myndigheders kompetence, tager hensyn til objektive og ikke-diskriminerende kriterier.
- 75 For det fjerde skal overholdelsen af proportionalitetsprincippet ligeledes vurderes, henset til foranstaltningens personelle anvendelsesområde og mere præcist dem, der drager fordel deraf. Domstolen har med hensyn hertil allerede anført, at det skal undersøges, hvorvidt det omhandlede statslige indgreb finder anvendelse uden forskel på borgere og virksomheder i deres egenskab af endelige forbrugere af gas (dom af 7.9.2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, præmis 67 og 68 og den deri nævnte retspraksis).

- 76 Overholdelsen af dette princip er dog ikke til hinder for, at de offentlige serviceforpligtelser, som kan besluttes af medlemsstaterne inden for rammerne af artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/73, vedrører alle endelige forbrugere af naturgas. I denne forbindelse skal der imidlertid ved vurderingen af den omhandlede nationale foranstaltnings forholdsmæssighed tages hensyn dels til, at virksomhedernes situation er forskellig fra husstandenes, idet de mål, der forfølges, og de foreliggende interesser ikke nødvendigvis er de samme, dels til forskellene på formål mellem virksomhederne selv efter deres størrelse (jf. i denne retning dom af 20.4.2010, Federutility m.fl., C-265/08, EU:C:2010:205, præmis 40-42).
- 77 I den foreliggende sag kan kravet om overvæltning af de i hovedsagen omhandlede omkostninger ikke ved første øjekast som sådan anses for at være en foranstaltning, som kunderne eller forbrugerne, som i sidste ende skal afholde disse, »drager fordel heraf«. Dette krav om overvæltning følger imidlertid direkte af de forpligtelser til oplagring af naturgas, der er pålagt naturgasvirksomhederne. Alle forbrugere af naturgas drager således fordel af disse forpligtelser, eftersom de har til formål at opretholde naturgasforsynings sikkerheden og sikre regelmæssig forsyning.
- 78 Desuden er der tilsyneladende principielt ikke noget til hinder for, at kravet om overvæltning af de i hovedsagen omhandlede omkostninger finder anvendelse på alle de naturgasvirksomheder, der er pålagt forpligtelser til oplagring, og omfatter alle disse virksomheders kunder, herunder enkeltpersoner.
- 79 Ikke desto mindre skal det, idet den forelæggende ret i sit første spørgsmål har præciseret, at der mangler en differentiering af den økonomiske byrde, som i så henseende overtages af forskellige typer af kunder, bemærkes, at ifølge artikel 11 og 11a i bekendtgørelse nr. 2/2013, sådan som beskrevet af den forelæggende ret, tilbagebetales de i hovedsagen omhandlede omkostninger gennem de priser, som kunderne betaler »på baggrund af det målte forbrug«. Dette ville indebære, at kravet om overvæltning af de i hovedsagen omhandlede omkostninger på trods af dets tilsyneladende ensartede personelle anvendelsesområde på dette punkt ville opfylde proportionalitetsprincippet. Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret at efterprøve det, idet der skal tages højde for, at hverken den omstændighed, at den økonomiske byrde for forpligtelserne til oplagring, som bæres af forskellige typer af kunder, påvirker alle kunderne på samme måde, eller den omstændighed, at selv om den økonomiske byrde ikke påvirker alle kunderne på samme måde, er sondringen mellem kundetyper objektivt begrundet, f.eks. på grund af indvirkningen af deres forbrug på omkostningerne til oplagring, er i strid med dette princip.
- 80 Hvad for det tredje angår betingelsen om, at de omhandlede forpligtelser til offentlig tjeneste skal være klart definerede, gennemsigtige, ikke-diskriminerende, kontrollerbare, og de skal sikre naturgasvirksomheder i EU lige adgang til de nationale forbrugere, skal det bemærkes, at med hensyn til den ikke-diskriminerende karakter af disse forpligtelser gør artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/73 det muligt at pålægge »virksomheder i gassektoren« generelt og ikke blot visse virksomheder offentlige serviceforpligtelser. Ydermere fastsætter dette direktivs artikel 3, stk. 1, at medlemsstaterne skal afstå fra at forskelsbehandle naturgasvirksomheder for så vidt angår såvel rettigheder som forpligtelser. I denne forbindelse kan et system til udpegning af virksomheder til at varetage forsyningspligten som udgangspunkt ikke på forhånd udelukke nogen virksomheder inden for gassektoren (dom af 7.9.2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis). Således skal enhver form for eventuel forskelsbehandling være objektivt begrundet.
- 81 I nærværende sag har den forelæggende ret i denne henseende for det første blot anført, at den økonomiske byrde, der hidrører fra de i hovedsagen omhandlede forpligtelser til opbevaring, ikke rammer »alle energivirksomheder«, for det andet, at de endelige kunder ikke kan anfægte omkostningerne i forbindelse med de offentlige serviceforpligtelser, som disse i sidste ende skal bære.

- 82 Da de i hovedsagen omhandlede forpligtelser til oplagring efter deres karakter imidlertid kun kan vedrøre virksomheder inden for gassektoren, kan den omstændighed, at omkostningerne til disse forpligtelser ikke bæres af alle energivirksomheder, ikke godtgøre, at kravet om overvæltning af disse omkostninger finder anvendelse på en diskriminerende måde. Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret at efterprøve, om den økonomiske byrde, der følger af disse forpligtelser, påvirker alle naturgasvirksomhederne, og, i modsat fald, om sondringen er objektivet begrundet, og om fremgangsmåden for kompensation for denne byrde for de pågældende virksomheder har en diskriminerende virkning eller ikke (jf. analogt dom af 20.4.2010, *Federutility m.fl.*, C-265/08, EU:C:2010:205, præmis 45 og 46).
- 83 Den omstændighed, at de endelige kunder ikke er i stand til at anfægte de omkostninger til forpligtelser til oplagring, som de i sidste ende skal bære, kan ikke som sådan godtgøre, at disse omkostninger ikke kan påvises, eftersom det ikke fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at de virksomheder, der er pålagt disse forpligtelser, ikke selv er i stand til at anfægte reguleringskommissionens afgørelse om fastlæggelse af de omkostninger, som er omfattet af dette krav om overvæltning.
- 84 Eftersom der ikke foreligger andre oplysninger i denne henseende i forelæggelsesafgørelsen, tilkommer det den forelæggende ret at undersøge på grundlag af alle de oplysninger, den råder over, om det i hovedsagen omhandlede krav opfylder den i nærværende doms præmis 80 nævnte betingelse.
- 85 Da den forelæggende ret i øvrigt også er i tvivl om lovligheden af det i hovedsagen omhandlede krav om overvæltning i henseende til artikel 3, stk. 3, i direktiv 2009/73, idet den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning bevirker, at omkostningerne til forpligtelserne til oplagring bæres af de endelige forbrugere af naturgas, som delvist er enkeltpersoner, og dette gælder, uanset om det drejer sig om sårbare kunder, skal det bemærkes, at denne bestemmelse bl.a. fastsætter, at medlemsstaterne skal træffe passende foranstaltninger til at beskytte de endelige kunder, skal sikre, at der er passende sikkerhedsforanstaltninger, der beskytter sårbare kunder, og skal sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, hvilket også er omfattet af chartrets artikel 38.
- 86 I det foreliggende tilfælde er der dog intet, der tyder på, at et krav som det i hovedsagen omhandlede om overvæltning af de omkostninger, der følger af opfyldelsen af offentlige serviceforpligtelser, der er pålagt naturgasvirksomhederne, hvilket krav opfylder de i artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/73 opstillede betingelser og overholder proportionalitetsprincippet, ikke kan sikre det forbrugerbeskyttelsesniveau, herunder for de sårbare forbrugere, som kræves i henhold til dette direktiv.
- 87 I denne forbindelse bemærkes navnlig, at et sådant krav om overvæltning kun vedrører en brøkdæl af prisen for levering af naturgas, at den synes at afhænge af det faktiske forbrug heraf, og at det er fastsat, at den pågældende brøkdæl af prisen skal angives som en særskilt faktureringspost. Desuden fremgår det ikke, at en sådan lovgivning udelukker, at den pågældende medlemsstat om nødvendigt kan gribe ind i prisen for levering af naturgas til gavn for de sårbare forbrugere.
- 88 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 3, stk. 1-3, i direktiv 2009/73, sammenholdt med chartrets artikel 36 og 38, skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter de omkostninger, der følger af opfyldelsen af forpligtelser til oplagring af naturgas, der er pålagt naturgasvirksomhederne med henblik på at opretholde gasforsyningsikkerheden og sikre regelmæssig forsyning heraf i denne medlemsstat, udelukkende bæres af disse virksomheders kunder, der kan være enkeltpersoner, forudsat at denne lovgivning forfølger en almindelig økonomisk interesse, at den overholder proportionalitetsprincippet, og at de forpligtelser til offentlig tjeneste, der er fastsat deri, er klart definerede, gennemsigtige, ikke-diskriminerende, kontrollerbare og sikrer EU-naturgasselskaberne lige adgang til de nationale forbrugere.

Det andet spørgsmål

- 89 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2009/73 skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter denne medlemsstats regulerede myndighed som omhandlet i samme direktiv fritages for at overholde visse bestemmelser i den nationale lovgivning om proceduren for vedtagelse af normative retsakter, når den vedtager en retsakt, som pålægger en offentlig serviceforpligtelse som omhandlet i det pågældende direktivs artikel 3, stk. 2.
- 90 Indledningsvis bemærkes for det første, at den bulgarske regering har anfægtet Domstolens kompetence til at tage stilling til dette spørgsmål med henvisning til, at spørgsmålet ikke vedrører EU-retten, men national ret, idet den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning ikke udgør en foranstaltning til gennemførelse af EU-retten.
- 91 Det må ikke desto mindre konstateres, at den forelæggende ret med det pågældende spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om direktiv 2009/73 tillader, at en regulerende myndighed som omhandlet i samme direktiv, under udøvelse af sine reguleringsbeføjelser i henhold til dette direktiv, er undergivet en procedure for vedtagelse af retsakter, som adskiller sig fra den måde, hvorpå normative retsakter vedtages, hvilken måde i øvrigt er fastsat i den nationale lovgivning. Da det andet spørgsmål således klart angår EU-retten, henhører det under Domstolens kompetence.
- 92 For det andet har den regulerende myndighed bestridt, at dette spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, idet direktiv 2009/73 efter den regulerende myndigheds opfattelse ikke indeholder nogen krav med hensyn til de procedurer, hvorefter normative retsakter af en lavere rangorden skal vedtages.
- 93 Spørgsmålet om, hvorvidt det andet spørgsmål omhandler et område, der ikke henhører under EU-retten, eftersom dette direktiv ikke pålægger medlemsstaterne i deres nationale lovgivning at fastsætte regler svarende til dem, som den regulerende myndighed er fritaget for i medfør af den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, vedrører dog realiteten og ikke formaliteten i det forelagte spørgsmål (jf. analogt dom af 21.10.2010, Padawan, C-467/08, EU:C:2010:620, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis). Dette spørgsmål kan således antages til realitetsbehandling.
- 94 Hvad angår sagens realitet skal det bemærkes, at medlemsstaterne ifølge artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/73 ud fra almindelig økonomisk interesse kan pålægge selskaber, der opererer inden for gassektoren, offentlige serviceforpligtelser, som skal være klart definerede, og de skal være gennemsigtige, ikke-diskriminerende samt kontrollerbare, og de skal sikre EU-naturgasselskaber lige adgang til nationale forbrugere.
- 95 Ved at kræve, at sådanne forpligtelser skal være »klart definerede«, »gennemsigtige«, og »kontrollerbare«, kræver denne bestemmelse således, at de retsakter, hvorved der pålægges sådanne forpligtelser, skal begrundes, offentliggøres og kunne undergives domstolskontrol.
- 96 Det fastsættes i øvrigt i stk. 16 i artikel 41 i direktiv 2009/73 om den regulerende myndigheds opgaver og beføjelser, at disse myndigheder fuldt ud skal begrunde deres afgørelser med henblik på domstolskontrol, og at deres afgørelser skal gøres offentligt tilgængelige, samtidig med at de forretningsmæssigt følsomme oplysninger behandles fortroligt.
- 97 Ud over disse præciseringer fastsætter direktiv 2009/73 imidlertid ikke nogen detaljerede processuelle regler, som skal overholdes af de nævnte myndigheder ved vedtagelsen af retsakter, som pålægger offentlige serviceforpligtelser som omhandlet i dette direktivs artikel 3, stk. 2.

- 98 Under disse omstændigheder står det medlemsstaterne frit for at fritage deres regulerende myndighed, når den vedtager en sådan retsakt, for at overholde visse bestemmelser i den nationale lovgivning om proceduren for vedtagelse af normative retsakter, forudsat at medlemsstaternes lovgivning i øvrigt sikrer, at denne myndighed på tidspunktet for vedtagelse af en sådan retsakt er forpligtet til at overholde de i direktiv 2009/73 opstillede betingelser.
- 99 I nærværende sag tilkommer det den forelæggende ret at efterprøve, om den regulerende myndighed på trods af fritagelsen fastsat i § 5 i overgangs- og slutbestemmelserne i loven om normative retsakter ikke desto mindre, som den regulerende myndighed har anført, er forpligtet til at overholde disse betingelser.
- 100 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at direktiv 2009/73 skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter denne medlemsstats regulerede myndighed som omhandlet i samme direktiv fritages for at overholde visse bestemmelser i den nationale lovgivning om proceduren for vedtagelse af normative retsakter, når den vedtager en retsakt, som pålægger en offentlig serviceforpligtelse som omhandlet i det pågældende direktivs artikel 3, stk. 2, forudsat at den gældende nationale lovgivning i øvrigt sikrer, at denne retsakt er i overensstemmelse med de materielle krav i denne bestemmelse, begrundes fuldt ud og offentliggøres, samtidig med at de forretningsmæssigt følsomme oplysninger eventuelt behandles fortroligt og kan undergives domstolskontrol.

Sagsomkostninger

- 101 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tiende Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 3, stk. 1-3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/73/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 2003/55/EF, sammenholdt med artikel 36 og 38 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter de omkostninger, der følger af opfyldelsen af forpligtelser til oplagring af naturgas, der er pålagt naturgasvirksomhederne med henblik på at opretholde gasforsyningssikkerheden og sikre regelmæssig forsyning heraf i denne medlemsstat, udelukkende bæres af disse virksomheders kunder, der kan være enkeltpersoner, forudsat at denne lovgivning forfølger en almindelig økonomisk interesse, at den overholder proportionalitetsprincippet, og at de forpligtelser til offentlig tjeneste, der er fastsat deri, er klart definerede, gennemsigtige, ikke-diskriminerende, kontrollerbare og sikrer EU-naturgasselskaberne lige adgang til de nationale forbrugere.
- 2) Direktiv 2009/73 skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter denne medlemsstats regulerede myndighed som omhandlet i samme direktiv fritages for at overholde visse bestemmelser i den nationale lovgivning om proceduren for vedtagelse af normative retsakter, når den vedtager en retsakt, som pålægger en offentlig serviceforpligtelse som omhandlet i det pågældende direktivs artikel 3, stk. 2, forudsat at den gældende nationale lovgivning i øvrigt sikrer, at denne retsakt er i overensstemmelse med de materielle krav i denne bestemmelse, begrundes fuldt ud og offentliggøres, samtidig med at de forretningsmæssigt følsomme oplysninger eventuelt behandles fortroligt og kan undergives domstolskontrol.

Underskrifter