



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

7. september 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — tilnærmelse af lovgivningerne — direktiv 2009/73/EF — energi — gasindustrien — fastsættelse af priser for levering af naturgas til de endelige forbrugere — lovbestemte tariffer — hindring — forenelighed — bedømmelseskriterier — formål om at sikre forsyningssikkerheden og den territoriale samhørighed«

I sag C-121/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) (Frankrig) ved afgørelse af 15. december 2014, indgået til Domstolen den 10. marts 2015, i sagen:

Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE)

mod

Premier ministre,

Ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique,

Commission de régulation de l'énergie,

ENGIE, tidligere GDF Suez,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.L. da Cruz Vilaça, og dommerne F. Biltgen, A. Borg Barthet (refererende dommer), E. Levits og M. Berger,

generaladvokat: P. Mengozzi

justitssekretær: A. Calot Escobar,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE) ved avocats O. Fréget og R. Lazerges
- ENGIE ved avocat C. Barthélemy

* Processprog: fransk

— den franske regering ved G. de Bergues, D. Colas og J. Bousin, som befuldmægtigede

— den ungarske regering ved M. Fehér, som befuldmægtiget

— den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved C. Giolito og O. Beynet, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. april 2016,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3, stk. 1 og 2, 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 Anmodningen er indgivet under en sag mellem Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE), på den ene side, og Premier ministre, ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, Commission de régulation de l'énergie (Frankrig) og ENGIE, tidligere GDF Suez, på den anden side, vedrørende lovbestemte tariffer i forbindelse med salg af naturgas.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Følgende fremgår af 44. og 47. betragtning til direktiv 2009/73:

»(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, forsyningssikkerhed, miljøbeskyttelse og ensartede konkurrenceniveauer i alle medlemsstater. Det er vigtigt, at kravene til offentlige tjenesteydelser kan fortolkes nationalt på baggrund af nationale forhold, idet det forudsættes, at fællesskabslovgivningen 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 fællesskabsretten [...]«
- 4 Dette direktivs artikel 3, stk. 1 og 2, bestemmer:

»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 Fællesskabet lige adgang til de nationale forbrugere. I relation til forsyningssikkerhed, energieffektivitet gennem efterspørgselsstyring og opfyldelse af miljømålsætningerne og målene for energi fra vedvarende energikilder, som omhandlet i dette stykke, kan medlemsstaterne indføre langtidsplanlægning, idet de tager hensyn til, at tredjeparter eventuelt ønsker at få adgang til systemet.«

5 Artikel 2, nr. 28), i direktiv 2009/73 definerer en »privilegeret kunde« som en kunde, som frit kan købe gas fra en leverandør efter eget valg som omhandlet i dette direktivs artikel 37.

6 Artikel 37, stk. 1, i direktiv 2009/73 bestemmer:

»Medlemsstaterne sikrer, at de privilegerede kunder omfatter:

a) indtil den 1. juli 2004: privilegerede kunder i henhold til artikel 18 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/30/EF af 22. juni 1998 om fælles regler for det indre marked for naturgas (EFT 1998, L 204, s. 1). Medlemsstaterne offentliggør inden den 31. januar hvert år kriterierne for definitionen af disse privilegerede kunder

b) fra den 1. juli 2004: alle erhvervskunder

c) fra den 1. juli 2007 omfatter: alle kunder.«

Fransk ret

7 Artikel L. 100-1 i code de l'énergie (lov om energi) har følgende ordlyd:

»Energipolitikken sikrer statens strategiske uafhængighed og styrker dens økonomiske konkurrenceevne. Denne politik tilsigter at:

— sikre forsyningssikkerheden

— opretholde en konkurrencedygtig energipris [...]

— sikre social og territorial samhørighed ved at give enhver adgang til energi.«

8 Denne lovs artikel L. 121-32 fastsætter, at naturgasleverandører pålægges offentlige serviceforpligtelser, der bl.a. vedrører forsyningssikkerhed samt kvaliteten af og prisen for de leverede varer og tjenesteydelser.

9 Nævnte lovs artikel L. 121-46 bestemmer:

»I – De formål og nærmere vilkår, der skal sikre gennemførelsen af offentlige serviceopgaver, som defineret i dette kapitels afsnit 1 og 2, fastsættes i kontrakter, der indgås mellem staten, på den ene side, og [...] GDF-Suez [...], på den anden side, [...] vedrørende de offentlige serviceopgaver, som pålægges selskabet [...]

II – De i punkt I nævnte kontrakter vedrører bl.a.:

1° de krav, der stilles til de offentlige tjenester af hensyn til forsyningssikkerheden, regelmæssigheden og kvaliteten af de tjenester, der leveres til forbrugerne

2° de midler, der gør det muligt at sikre adgangen til offentlige tjenesteydelser

[...]

4° den flerårige udvikling i de lovbestemte tariffer for salg [...] af gas

[...]«

10 Artikel L. 410-2 i code de commerce (lov om handel) har følgende ordlyd:

»Medmindre andet er bestemt i denne lov, fastsættes prisen for varer, produkter og tjenesteydelser [...] frit ud fra konkurrenceforholdene.

I de sektorer eller områder, hvor priskonkurrencen er begrænset som følge af enten monopolsituationer eller varige forsyningsvanskeligheder eller af retlige eller administrative bestemmelser, kan Conseil d'État dog ved dekret fastsætte prisen efter høring af Autorité de la concurrence.«

11 Artikel L. 445-1 – L. 445-4 i code de l'énergie (lov om energi), der har overskriften »De lovbestemte tariffer for salg«, præciserer:

»Artikel L. 445-1

Bestemmelserne i artikel L. 410-2, stk. 2, i code de commerce (lov om handel) finder anvendelse på de lovbestemte tariffer for salg af naturgas, der er nævnt i artikel L. 445-3.

Artikel L. 445-2

Afgørelser om de i artikel L. 445-3 nævnte tariffer træffes i fællesskab af økonomi- og energiministrene efter udtalelse fra Commission de régulation de l'énergie (energitilsynskommissionen).

Commission de régulation de l'énergie (energitilsynskommissionen) fremsætter et begrundet forslag og en begrundet udtalelse efter at have hørt aktørerne på energimarkedet i det omfang, den finder det nødvendigt.

Artikel L. 445-3

De lovbestemte tariffer for salg af naturgas fastsættes ud fra forsyningens iboende egenskaber og omkostningerne ved de pågældende forsyninger. De omfatter samtlige omkostninger med undtagelse af enhver form for tilskud, der ydes til de kunder, som udøver deres rettigheder i henhold til artikel L. 441-1. [...]

Artikel L. 445-4

De lovbestemte tariffer for salg af naturgas i artikel L. 445-3 kan ikke anvendes i forhold til den endelige forbruger af naturgas med undtagelse af de tilfælde, hvor forbrugsstedet fortsat er omfattet af disse tariffer.

De lovbestemte tariffer for salg af naturgas i artikel L. 445-3 kan dog anvendes i forhold til den endelige forbruger af naturgas, der forbruger mindre end 30 000 kWh pr. år på samtlige forbrugssteder.«

- 12 Artikel L. 441-1 i code de l'énergie (lov om energi) bestemmer:

»Kunder, der forbruger den gas, de køber, eller som køber gas med henblik på videresalg, har eventuelt gennem de pågældendes befuldmægtigede ret til at vælge leverandør af naturgas.«

- 13 De regler, der bestemmer, hvordan de lovbestemte tariffer beregnes, er fastsat i dekret 2009-1603 af 18. december 2009 om lovbestemte tariffer for salg af naturgas (JORF af 22.12.2009, s. 22082), som ændret ved dekret 2013-400 af 16. maj 2013 (JORF af 17.5.2013, s. 8189) (herefter »dekret 2009-1603«).

- 14 Dekret 2009-1603 bestemmer, at de lovbestemte priser for salg af gas fastsættes af økonomi- og energiministrene efter udtalelse fra Commission de régulation de l'énergie (energitilsynskommissionen). Først træffer disse to ministre en afgørelse, hvorved der fastsættes en prisformel for hver leverandør, som afspejler de samlede omkostninger ved levering af naturgas og metoden til evaluering af de øvrige omkostninger. Dernæst fastsættes de lovbestemte priser for salg af naturgas i et dekret vedtaget af de nævnte ministre, efter at Commission de régulation de l'énergie (energitilsynskommissionen) har foretaget sin vurdering og afgivet udtalelse herom. Disse priser revurderes mindst en gang om året og revideres om nødvendigt i forhold til udviklingen af prisformlen. En leverandør, der tilbyder lavere priser end de lovbestemte priser, kan stille forslag om en ændring af prisen til Commission de régulation de l'énergie (energitilsynskommissionen), som skal sikre sig, at dette forslag om ændring faktisk hidrører fra anvendelsen af prisformlen. Disse bestemmelser blev ændret fra den 1. januar 2016, hvorved en endnu vigtigere rolle blev tildelt Commission de régulation de l'énergie (energitilsynskommissionen), som stiller forslag om de lovbestemte priser til økonomi- og energiministrene. Disse forslag betragtes som godkendt, såfremt disse ikke afgiver indsigelse inden for en frist på tre måneder.

- 15 Hvad angår de omkostninger, der er omfattet af de lovbestemte priser, kræver dekret 2009/1603, at leverandørens omkostninger skal være fuldstændigt dækket af de lovbestemte priser. Dekretets artikel 3 og 4 bestemmer således:

»Artikel 3

De lovbestemte tariffer for salg af naturgas dækker omkostningerne vedrørende naturgasforsyningen og øvrige omkostninger bortset fra forsyningsomkostninger.

De består af en variabel del knyttet til det faktiske forbrug og en fast del beregnet på grundlag af faste omkostninger i tilknytning til levering af naturgas, der ligeledes kan tage hensyn til den mængde, som kunden har brugt, tegnet sig for eller reserveret, og anvendelsesbetingelserne, bl.a. fordelingen af de ønskede mængder i årets løb.

Artikel 4

For hver leverandør er der fastsat en tariformel, der medtager alle forsyningsomkostninger i tilknytning til naturgas. Tariformelen og de andre omkostninger bortset fra forsyningsomkostninger gør det muligt at bestemme gennemsnitsomkostningerne for levering af naturgas, på grundlag af hvilke de lovbestemte tariffer for salg af naturgas fastsættes, afhængigt af retningslinjerne for betjening af de berørte kunder.

Andre omkostninger bortset fra forsyningsomkostninger omfatter bl.a.:

- omkostninger i forbindelse med brug af naturgastransmissionsnetene og, i givet fald, de offentlige distributionsnet af naturgas som følge af anvendelsen af tariffer for brugen af gasinfrastrukturnettene, der er fastsat af Commission de régulation de l'énergie (energitilsynskommissionen)
- omkostninger i forbindelse med opbevaring af naturgas og i givet fald
- omkostninger til markedsføring af de leverede tjenesteydelser, herunder en rimelig fortjenstmargen.

[...]«

- 16 Således dækker andre omkostninger bortset fra forsyningsomkostninger de dele, der svarer til transmission, opbevaring, distribution, skatter og overskud, og leveringsomkostningerne afspejler forsyningsomkostningerne og udspringer først og fremmest af de langsigtede kontrakter mellem leverandøren og de udenlandske producenter, idet stort set hele Frankrigs forbrug hidrører fra import. Disse langsigtede kontrakter er almindeligvis indekserede på baggrund af oliepriserne.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 17 Ved stævning indleveret den 17. juli 2013 anlagde ANODE sag ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) (Frankrig) med påstand om annulation af dekret 2013-400 på grund af magtmisbrug.
- 18 I stævningen har ANODE bl.a. anført, at artikel L. 445-1 – L. 445-4 i code de l'énergie (lov om energi), som er gennemført ved nævnte dekret, er i strid med formålene med direktiv 2009/73.
- 19 ANODE har navnlig gjort gældende, at de omhandlede bestemmelser i national ret ikke er i overensstemmelse med det anvendelsesprincip, der er anført i dom af 20. april 2010, Federutility m.fl. (C-265/08, EU:C:2010:205).
- 20 Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ønsker for det første oplyst, om et statsligt indgreb i priserne, så som det, der er fastsat i fransk ret, må anses for at indebære, at prisniveauet for levering af naturgas til de endelige forbrugere fastsættes uafhængigt af de frie markedskræfter, hvilket efter sin art udgør en hindring for etableringen af et konkurrencebaseret naturgasmarked som nævnt i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/73.
- 21 I bekræftende fald ønsker Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) for det andet oplyst, hvilke kriterier der skal ligge til grund for en vurdering af en sådan lovgivnings forenelighed, og nærmere bestemt om artikel 106, stk. 2, TEUF, sammenholdt med artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/73, gør det muligt for medlemsstaterne via indførelse af lovbestemte priser at forfølge mål som forsyningsikkerhed og territorial samhørighed. Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ønsker ligeledes oplyst, om der kan foretages et statsligt indgreb i forhold til prisfastsættelsen baseret på princippet om dækning af den oprindelige leverandørs fulde omkostninger, og om hvilke omkostningselementer der eventuelt kan tages i betragtning ved fastsættelsen af disse lovbestemte tariffer.

22 Under disse omstændigheder har Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal en medlemsstats indgriben, der består i at pålægge den oprindelige operatør at tilbyde levering af naturgas til de endelige forbrugere til de lovbestemte tariffer, men som ikke er til hinder for, at den oprindelige leverandør og alternative leverandører kan fremsætte konkurrerende tilbud til priser, der er lavere end disse tariffer, anses for at indebære, at prisniveauet for levering af naturgas til de endelige forbrugere fastsættes uafhængigt af de frie markeds kræfter, og udgør en sådan indgriben efter sin art en hindring for etableringen af et konkurrencebaseret naturgasmarked som nævnt i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/73?
- 2) Såfremt dette kan bekræftes, på baggrund af hvilke kriterier skal det da vurderes, om en sådan indgriben fra statens side i forhold til prisen for levering af naturgas til de endelige forbrugere er forenelig med direktiv 2009/73?

Der spørges navnlig om følgende:

- a) I hvilket omfang og under hvilke betingelser giver artikel 106, stk. 2, TEUF, sammenholdt med artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/73, medlemsstaterne mulighed for at forfølge andre formål end at opretholde leveringsprisen på et rimeligt niveau, såsom forsyningssikkerhed og territorial samhørighed, ved at gribe ind i forhold til prisen for levering af naturgas til de endelige forbrugere?
- b) Giver artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/73 en medlemsstat mulighed for under hensyn til bl.a. formålet om at sikre forsyningssikkerheden og den territoriale samhørighed at gribe ind i forhold til fastsættelsen af prisen for levering af naturgas i medfør af princippet om, at den oprindelige leverandørs omkostninger skal dækkes fuldt ud, og kan de omkostninger, som tariffene skal dække, omfatte andre elementer end en forholdsmæssig andel af de langsigtede forsyningsomkostninger?»

Om de præjudicielle spørgsmål

- 23 Med sine spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om ordningen vedrørende de lovbestemte tariffer for salg af naturgas som den i hovedsagen omhandlede er forenelig med direktiv 2009/73 og artikel 106, stk. 2, TEUF.
- 24 Indledningsvis skal det konstateres, at Domstolen allerede i sin dom af 20. april 2010, *Federutility m.fl.* (C-265/08, EU:C:2010:205), har haft lejlighed til at skitsere rammerne for analysen med henblik på den kompetente nationale rets vurdering af, om et statsligt indgreb i priserne, herunder specifikt inden for naturgassektoren, er forenelig med EU-retten. Domstolen opstillede i den dom og i efterfølgende retspraksis adskillige retningslinjer vedrørende de kriterier, som en sådan vurdering skulle baseres på, og de af den forelæggende ret rejste spørgsmål skal således analyseres på grundlag af denne retspraksis (jf. dom af 21.12.2011, *Enel Produzione*, C-242/10, EU:C:2011:861, og af 10.9.2015, *Kommissionen mod Polen*, C-36/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:570).

Det første spørgsmål

- 25 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/73 skal fortolkes således, at en medlemsstats indgreb, der består i at pålægge visse leverandører, heriblandt den oprindelige leverandør, at tilbyde levering af naturgas til den endelige forbruger til de lovbestemte tariffer, men som ikke er til hinder for, at samtlige leverandører på markedet kan fremsætte konkurrerende tilbud til priser, der er lavere end disse tariffer, i sagens natur udgør en hindring for at etablere et konkurrencebaseret naturgasmarked som nævnt i denne bestemmelse.

- 26 Selv om det ikke fremgår af nogen af bestemmelserne i direktiv 2009/73, at prisen for levering af naturgas udelukkende bestemmes af forholdet mellem udbud og efterspørgsel, følger dette krav af selve målet med og den generelle opbygning af det pågældende direktiv, der har til formål at etablere et indre marked for naturgas, som reelt er åbent og konkurrencebaseret, hvor alle forbrugerne frit kan vælge deres leverandører, og hvor alle leverandørerne frit kan vælge de produkter, de ønsker at levere til deres kunder (jf. i denne retning dom af 10.9.2015, Kommissionen mod Polen, C-36/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:570, præmis 45).
- 27 Det skal i denne henseende bemærkes, at et offentligt indgreb i salgsprisen for naturgas er en foranstaltning, som i sagens natur udgør en hindring for etableringen af et operationelt indre marked for gas (jf. dom af 20.4.2010, Federutility m.fl., C-265/08, EU:C:2010:205, præmis 35).
- 28 I dette tilfælde fastsætter den i hovedsagen omhandlede franske lovgivning et statsligt indgreb, der består i at pålægge visse virksomheder at udbyde naturgas til visse kundekategorier til priser, der følger af en beregning, som er foretaget på baggrund af visse kriterier, og ved at anvende parametre, der er fastsat af de offentlige myndigheder.
- 29 De tariffer, der er fastsat i henhold til denne lovgivning, udgør imidlertid lovbestemte priser, som på ingen måde er et resultat af en fri fastsættelse på baggrund af forholdet mellem udbud og efterspørgsel på markedet. Tværtimod er disse tariffer resultatet af en fastsættelse, som er foretaget på baggrund af kriterier, der er pålagt af de offentlige myndigheder, og som derfor befinder sig uden for markedskræfternes dynamik.
- 30 Som generaladvokaten har anført i punkt 31 i sit forslag til afgørelse, påvirker en foranstaltning, der pålægger aktørerne at udbyde et produkt eller en tjeneste på markedet til en bestemt pris, nødvendigvis de berørte virksomheders frihed til at handle på det pågældende marked og dermed konkurrencekræfterne på markedet. En sådan foranstaltning er i sagens natur i strid med målet om at etablere et åbent og konkurrencebaseret marked.
- 31 Heraf følger, at en fastsættelse af tariffer som følge af et indgreb fra de offentlige myndigheder nødvendigvis påvirker markedskræfterne, og at en lovgivning, som den i hovedsagen omhandlede, derfor er uforenelig med målet om at etablere et åbent og konkurrencebaseret marked for naturgas som fastsat i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/73.
- 32 Som generaladvokaten har anført i punkt 35 i sit forslag til afgørelse, kan den omstændighed, at de virksomheder, der er berørt af de lovbestemte tariffer, ligeledes frit kan fastsætte deres udbud på markedet, ikke ændre konstateringen af, at det statslige indgreb påvirker konkurrencekræfterne. Selve den omstændighed, at der findes to segmenter på markedet, dvs. et segment, hvor priserne på produktet eller tjenesten fastsættes uden markedskræfternes medvirken, og et segment, hvor prisfastsættelsen er overladt til markedskræfterne, er nemlig uforeneligt med etableringen af et åbent og konkurrencebaseret indre marked for naturgas. I denne henseende skal det tilføjes, at den franske regerings argument, hvorefter de lovbestemte tariffer fungerer som et referenceloft for prisfastsættelsen for øvrige leverandører, som ikke er berørte af den i hovedsagen omhandlede lovgivning, bestyrker tanken om, at disse tariffer helt konkret påvirker den frie prisfastsættelse på det franske naturgasmarked.
- 33 På baggrund af ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/73 skal fortolkes således, at en medlemsstats indgreb, der består i at pålægge visse leverandører, heriblandt den oprindelige leverandør, at tilbyde levering af naturgas til den endelige forbruger til lovbestemte tariffer, i sagens natur udgør en hindring for at etablere et konkurrencebaseret naturgasmarked, som fastsat i denne bestemmelse, og denne hindring består, selv om dette indgreb ikke er til hinder for, at samtlige leverandører på markedet kan fremsætte konkurrerende tilbud til priser, der er lavere end disse tariffer.

Det andet spørgsmål

- 34 Med sit andet spørgsmål anmoder den forelæggende ret nærmere bestemt Domstolen om at præcisere de kriterier, der skal tages hensyn til i forbindelse med vurderingen af den i hovedsagen omhandlede lovgivnings forenelighed med artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/73.
- 35 I denne henseende skal det indledningsvis fastslås, at de angivelser vedrørende lovligheden af et statsligt indgreb, der består i prisregulering, som er nævnt i dom af 20. april 2010, *Federutility m.fl.* (C-265/08, EU:C:2010:205), for så vidt angår artikel 3, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/55/EF af 26. juni 2003 om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 98/30/EF (EUT 2003, L 176, s. 57), ligeledes er gyldige for så vidt angår artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/73, da der ikke er foretaget ændringer i denne sidstnævnte bestemmelse, for så vidt som den finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (jf. dom af 10.9.2015, *Kommissionen mod Polen*, C-36/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:570, præmis 53).
- 36 Selv om et statsligt indgreb i fastsættelsen af prisen for levering af naturgas til den endelige forbruger således 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 statens indgreb forfølger en almindelig økonomisk interesse, for det andet, at det overholder proportionalitetsprincippet, og for det tredje, at det er klart defineret, gennemsigtigt, ikke-diskriminerende, kontrollerbart og sikrer EU-naturgasselskaberne lige adgang til forbrugerne (jf. i denne retning dom af 20.4.2010, *Federutility m.fl.*, C-265/08, EU:C:2010:205, præmis 20-22 og 47, og af 10.9.2015, *Kommissionen mod Polen*, C-36/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:570, præmis 51-53).
- 37 Hvad angår den første betingelse vedrørende en almindelig økonomisk interesse ønsker den forelæggende ret oplyst, i hvilket omfang og på hvilke betingelser en medlemsstat har mulighed for at forfølge andre almindelige økonomiske interesser end opretholdelse af leveringsprisen på et rimeligt niveau, som Domstolen har anerkendt i dom af 20. april 2010, *Federutility m.fl.* (C-265/08, EU:C:2010:205).
- 38 Det bemærkes, at direktiv 2009/73 ikke definerer betingelsen vedrørende almindelig økonomisk interesse, men henvisningen i direktivets artikel 3, stk. 2, til såvel denne betingelse som til artikel 106 TEUF, som vedrører virksomheder, der har fået overdraget at udføre en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, indebærer, at den pågældende bestemmelse skal fortolkes i lyset af denne traktatbestemmelse (jf. i denne retning dom af 20.4.2010, *Federutility m.fl.*, C-265/08, EU:C:2010:205, præmis 26).
- 39 I denne henseende har Domstolen bemærket, at artikel 106, stk. 2, TEUF for det første bestemmer, at virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, er underkastet konkurrencereglerne, i det omfang anvendelsen af disse bestemmelser ikke retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet dem, og for det andet, at udviklingen af samhandelen ikke må påvirkes i et sådant omfang, at det strider mod Unionens interesse (dom af 20.4.2010, *Federutility m.fl.*, C-265/08, EU:C:2010:205, præmis 27).
- 40 Som generaladvokaten har anført i punkt 44 i sit forslag til afgørelse skal fortolkningen af betingelsen om almindelig økonomisk interesse ses i lyset af den nye kontekst, der følger af ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten, idet denne ud over artikel 106 TEUF ligeledes indeholder 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 TEUF (herefter »protokol nr. 26«), samt Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som har samme juridiske værdi som traktaterne, herunder navnlig dennes artikel 36 vedrørende adgang til tjenesteydelser af almen økonomisk interesse.

- 41 Protokol nr. 26 anerkender således udtrykkeligt medlemsstaternes myndigheders vigtige rolle og vide skønsebeføjelser med hensyn til at levere, udlægge og tilrettelægge tjenesteydelser af almen økonomisk interesse.
- 42 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; medlemsstaterne bør dog respektere EU-retten.
- 43 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 (jf. i denne retning dom af 21.9.1999, Albany, C-67/96, EU:C:1999:430, præmis 103, og af 20.4.2010, Federutility m.fl., C-265/08, EU:C:2010:205, præmis 28).
- 44 Domstolen har præciseret, at medlemsstaterne har ret til under overholdelse af EU-retten at fastlægge rækkevidden og tilrettelæggelsen af deres tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. De kan særligt tage hensyn til egne indenrigspolitiske mål (jf. i denne retning dom af 21.9.1999, Albany, C-67/96, EU:C:1999:430, præmis 104, og af 20.4.2010, Federutility m.fl., C-265/08, EU:C:2010:205, præmis 29).
- 45 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 (jf. i denne retning dom af 20.4.2010, Federutility m.fl., C-265/08, EU:C:2010:205, præmis 32).
- 46 I dette tilfælde har den forelæggende ret specifikt henvist til målene om forsyningssikkerhed og territorial samhørighed, som den franske regering har påberåbt sig, som formål af almindelig økonomisk interesse, som den i hovedsagen omhandlede lovgivning forfølger.
- 47 Hvad angår forsyningssikkerheden er dette formål udtrykkeligt fastsat i den primære EU-ret og i direktiv 2009/73.
- 48 Som generaladvokaten således har anført i punkt 56 i sit forslag til afgørelse, identificerer artikel 194, stk. 1, litra b), TEUF energiforsyningssikkerheden i Unionen som et af de grundlæggende formål med EU-politikken på energiområdet. Hvad specifikt angår naturgasområdet fremgår det af flere af betragtningerne til og artiklerne i direktiv 2009/73, at dette udtrykkeligt har fastsat energiforsyningssikkerhed som et af dets grundlæggende formål.
- 49 Territorial samhørighed er derimod ikke udtrykkeligt nævnt i direktiv 2009/73 som en almindelig økonomisk interesse, der ville kunne begrunde pålæggelsen af offentlige serviceforpligtelser inden for naturgasområdet.
- 50 Det skal imidlertid for det første bemærkes, således som generaladvokaten har anført i punkt 52-54 i sit forslag til afgørelse, at artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/73 indeholder en ikke-udtømmende opregning af de former for foranstaltninger, der kan kræve iværksættelse af offentlige serviceforpligtelser, og at medlemsstaterne under overholdelse af EU-retten frit kan definere, hvilke formål af almindelig økonomiske interesse, de vil forfølge ved pålæggelsen af offentlige serviceforpligtelser. Disse forpligtelser skal imidlertid altid have som formål at opfylde et eller flere formål af almindelig økonomisk interesse.

- 51 For det andet anerkender artikel 14 TEUF, således som generaladvokaten har anført i punkt 57 i sit forslag til afgørelse, udtrykkeligt den rolle, som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse spiller med henblik på at fremme territorial samhørighed i Unionen. Desuden nævner artikel 36 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder udtrykkeligt territorial samhørighed i forbindelse med retten til adgang til tjenesteydelser af almen økonomisk interesse.
- 52 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 forsyningssikkerheden og den territoriale samhørighed, forudsat at alle de øvrige betingelser i direktivet er opfyldt.
- 53 Hvad angår den anden betingelse, der er anført i denne doms præmis 36 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 proportionalitetsprincippet, 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, og følgelig i en periode, som nødvendigvis er tidsbegrænset (jf. i denne retning dom af 20.4.2010, *Federutility m.fl.*, C-265/08, EU:C:2010:205, præmis 33).
- 54 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 nævnte ret alle de nødvendige oplysninger herom med henblik på EU-retten (dom af 20.4.2010, *Federutility m.fl.*, C-265/08, EU:C:2010:205, præmis 34).
- 55 Proportionalitetsprincippet indebærer for det første, at den omhandlede foranstaltning er egnet til at sikre det formål om almindelig økonomisk interesse, som forfølges (dom af 21.12.2011, *Enel Produzione*, C-242/10, EU:C:2011:861, præmis 55).
- 56 Den forelæggende ret giver i denne henseende meget få oplysninger med henblik på at vurdere de årsager, der gør pålæggelsen af gaspriser nødvendig i forhold til opfyldelsen af meget generelle formål såsom dem, den franske regering har påberåbt sig.
- 57 Navnlig for så vidt angår formålet om forsyningssikkerheden har den forelæggende ret i det væsentlige henvist til regeringens argument, hvorefter den oprindelige leverandørs langsigtede forsyningsaftaler, der er indekseret på baggrund af oliepriserne, vil sikre en større forsyningssikkerhed i forhold til de alternative leverandører, som er påvirket af de ustabile gaspriser på engrosmarkedet.
- 58 Selv om det ikke er udelukket, at en lovgivning, der indeholder en pligt til at udbyde og levere naturgas til en fast pris, kan anses for at være af en sådan art, at den kan sikre forsyningssikkerheden, tilkommer det imidlertid den forelæggende ret, idet Domstolen ikke er blevet forelagt præcise oplysninger, at afgøre om dette er tilfældet for så vidt angår den i hovedsagen omhandlede lovgivning.
- 59 Hvad angår formålet om den territoriale samhørighed skal det bemærkes, at selv om det ikke kan anses for udelukket, at et sådant formål kan forfølges ved at pålægge lovbestemte tariffer inden for hele det nationale område, tilkommer det den forelæggende ret i forbindelse med den undersøgelse, der gør det muligt at afgøre, om den i hovedsagen omhandlede foranstaltning kan antages at sikre dette formål, at vurdere, om der ikke findes foranstaltninger, der ligeledes ville kunne sikre nævnte formål, men som i mindre grad påvirker etableringen af et åbent indre marked for naturgas, eksempelvis pålæg af priser, som alene gælder for visse kundekategorier, der befinder sig i tilbagetrukne områder, og som er identificeret på baggrund af objektive, geografiske kriterier.

- 60 For det andet har Domstolen fastslået, at varigheden af det statslige indgreb i priserne skal begrænses til, hvad der er strengt nødvendigt for at nå det formål, der forfølges (dom af 20.4.2010, *Federutility m.fl.*, C-265/08, EU:C:2010:205, præmis 33 og 35).
- 61 I denne henseende følger det af de oplysninger, som Domstolen råder over, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning ikke fastsætter nogen begrænsning af varigheden af forpligtelsen til at tilbyde de endelige forbrugere levering af naturgas til lovbestemte priser, hvilket giver denne forpligtelse en varig karakter.
- 62 Fastsettelsen af en maksimal varighed af de vedtagne tariffer udgør ikke en sådan begrænsning, for så vidt som denne mekanisme kun tilsigter, at der foretages et periodisk eftersyn af niveauet for tarifferne, og ikke vedrører nødvendigheden og bestemmelserne for det offentlige indgreb i priserne i forhold til udviklingen på gasmarkedet.
- 63 Under alle omstændigheder tilkommer det den forelæggende ret, henset til de præcise oplysninger, som den råder over, at vurdere, om pålæggelsen af en sådan forpligtelse som den, der er fastsat ved artikel L. 410-2 i *code de commerce* (lov om handel), der i det væsentlige har en varig karakter, overholder det krav, der er nævnt i denne doms præmis 55.
- 64 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 (jf. dom af 20.4.2010, *Federutility m.fl.*, C-265/08, EU:C:2010:205, præmis 36).
- 65 I denne henseende fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at det i hovedsagen omhandlede indgreb er støttet på princippet om, at den oprindelige leverandørs omkostninger skal dækkes fuldt ud ved at anvende metoder, der repræsenterer den oprindelige leverandørs forsyningsomkostninger, og beregner dennes omkostninger bortset fra forsyningsomkostninger, og som foretages, efter at den regulerende myndighed har foretaget sin årlige analyse af udviklingen i omkostningerne.
- 66 I denne sammenhæng kræver kravet om nødvendighed i princippet, at det element vedrørende gasprisen, der nødvendiggør et indgreb for at nå målet med det påtænkte statslige indgreb, påvises (jf. analogt dom af 20.4.2010, *Federutility m.fl.*, C-265/08, EU:C:2010:205, præmis 36 og 38). Det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, om denne iværksatte metode vedrørende indgreb i priserne ikke går videre end nødvendigt for at nå de forfulgte mål af almindelig økonomisk interesse, og om der ikke findes mere hensigtsmæssige og mindre indgribende foranstaltninger.
- 67 For det fjerde skal kravet om nødvendighed ligeledes vurderes, henset til foranstaltningens personelle anvendelsesområde og mere præcist dem, der drager fordel deraf (dom af 20.4.2010, *Federutility m.fl.*, C-265/08, EU:C:2010:205, præmis 39).
- 68 I denne henseende skal det undersøges, hvorvidt det i hovedsagen omhandlede statslige indgreb finder anvendelse uden forskel på borgere og virksomheder i deres egenskab af endelige forbrugere af gas.
- 69 I dette tilfælde fastsætter den i hovedsagen omhandlede lovgivning, at det fra den 1. januar 2016 er husholdninger og virksomheder, der forbruger mindre end 30 000 kWh/år, som er omfattet af levering til en lovbestemt pris. Det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, om en sådan ordning, der tilsyneladende finder anvendelse uden forskel på private kunder og små og mellemstore virksomheder, overholder kravet om forholdsmæssighed for så vidt angår det personelle anvendelsesområde, henset til målene om forsynings sikkerhed og territorial samhörighed.

- 70 Hvad endelig angår den tredje betingelse, der er nævnt i denne doms præmis 36, hvorefter det statslige indgreb skal fastsætte offentlige serviceforpligtelser, som er klart definerede, gennemsigtige, ikke-diskriminerende og kontrollerbare, og sikre, at Unionens gasselskaber har lige adgang til forbrugerne, skal det konstateres, at den forelæggende ret ikke har tilvejebragt nogen oplysninger herom.
- 71 Hvad bl.a. angår den i hovedsagen omhandlede lovgivnings ikke-diskriminerende karakter gør artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/73, som anført af generaladvokaten i punkt 82 i sit forslag til afgørelse, 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 »afstår fra at forskelsbehandle [naturgasselskaberne] 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 (jf. i denne retning dom af 19.6.2008, Kommissionen mod Frankrig, C-220/07, ikke trykt i Sml., EU:C:2008:354, præmis 31).
- 72 Det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, om et sådant krav såvel som de andre betingelser, der er anført i denne doms præmis 66, er opfyldt ved anvendelsen af det i hovedsagen omhandlede tarifsystem.
- 73 Det andet spørgsmål skal derfor besvares således:
- Artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/73, sammenholdt med artikel 14 TEUF og 106 TEUF samt protokol nr. 26, skal fortolkes således, at den giver medlemsstaterne mulighed for at afgøre, om der af hensyn til den almene økonomiske interesse er grund til at pålægge virksomheder i gassektoren offentlige serviceforpligtelser i forhold til leveringsprisen for naturgas med henblik på bl.a. at sikre forsyningssikkerheden og den territoriale samhørighed, forudsat dels, at alle de i nævnte direktivs artikel 3, stk. 2, opstillede betingelser, og nærmere bestemt sådanne forpligtelsers ikke-diskriminerende karakter, er opfyldt, dels, at pålæggelsen af disse forpligtelser overholder proportionalitetsprincippet.
 - Artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/73 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en omkostningsbaseret metode til fastsættelse af prisen, forudsat at anvendelsen af en sådan metode ikke bevirker, at det statslige indgreb går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte mål af almen økonomisk interesse.

Sagens omkostninger

- 74 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 sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

- 1) Artikel 3, stk. 1, 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 skal fortolkes således, at en medlemsstats indgreb, der består i at pålægge visse leverandører, heriblandt den oprindelige leverandør, at tilbyde levering af naturgas til den endelige forbruger til lovbestemte tariffer, i sagens natur udgør en hindring for at etablere et konkurrencebaseret naturgasmarked som fastsat i denne bestemmelse, og denne hindring består, selv om dette indgreb ikke er til hinder for, at samtlige leverandører på markedet kan fremsætte konkurrerende tilbud til priser, der er lavere end disse tariffer.

- 2) Artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/73, sammenholdt med artikel 14 TEUF og 106 TEUF samt protokol (nr. 26) om tjenesteydelser af almen interesse, der er knyttet som bilag til EU-traktaten, som affattet ved Lissabontraktaten, og til EUF-traktaten, skal fortolkes således, at den giver medlemsstaterne mulighed for at afgøre, om der af hensyn til den almene økonomiske interesse er grund til at pålægge virksomheder i gassektoren offentlige serviceforpligtelser i forhold til leveringsprisen for naturgas med henblik på bl.a. at sikre forsyningssikkerheden og den territoriale samhørighed, forudsat dels, at alle de i nævnte direktivs artikel 3, stk. 2, opstillede betingelser, og nærmere bestemt sådanne forpligtelsers ikke-diskriminerende karakter, er opfyldt, dels at pålæggelsen af disse forpligtelser overholder proportionalitetsprincippet.

Artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/73 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en omkostningsbaseret metode til fastsættelse af prisen, forudsat at anvendelsen af en sådan metode ikke bevirker, at det statslige indgreb går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte mål af almen økonomisk interesse.

Underskrifter