



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PAOLA MENGGOZZIJA
od 26. srpnja 2017.¹

Predmet C-226/16

**Eni SpA,
Eni Gas & Power France SA,
Union professionnelle des industries privées du gaz (Uprigaz)
protiv
Premier ministre
Ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer,
uz sudjelovanje:
Storengy,
Total Infrastructures Gaz France (TIGF)**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EU) br. 994/2010 – Sigurnost opskrbe prirodnim plinom – Članak 2. drugi podstavak točka 1. – Pojam „zaštićeni kupci” – Članak 8. stavak 2. – Dodatne obveze uvedene zbog sigurnosti opskrbe – Članak 8. stavak 5. – Obveza utvrđivanja mjesta skladištenja prirodnog plina na području države članice”

1. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Uredbe (EU) br. 994/2010 o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe plinom².

2. Taj je zahtjev podnesen u okviru dvaju predmeta podnesenih pred francuskim Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska), sudom koji je uputio zahtjev, u okviru kojih se osporava zakonitost Dekreta br. 2014-328³ kojim je izmijenjen francuski propis u području pristupa podzemnim skladištima prirodnog plina. Tužitelji, društva Eni SpA i Eni Gas & Power France SA, s jedne strane, i UPRIGAZ, s druge strane, dva dobavljača prirodnog plina, pred Conseil d'État (Državno vijeće) među ostalim ističu nepoštovanje nekoliko odredbi Uredbe br. 994/2010.

3. To je prvi put da je Sud pozvan tumačiti tu uredbu koja se odnosi na sigurnost opskrbe prirodnim plinom, što je izuzetno osjetljiv sektor. Odgovori koje će Sud pružiti bit će korisni za razumijevanje dosega obveza koje, u okviru sustava uspostavljenog tom uredbom, države članice mogu uvesti dobavljačima prirodnog plina kako bi osigurale sigurnost opskrbe.

¹ Izvorni jezik: francuski

² Uredba (EU) br. 994/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2010. o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe plinom i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 2004/67/EZ (SL 2010., L 295, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 5., str. 102.)

³ Dekret br. 2014-328 od 12. ožujka 2014. kojim je izmijenjen Dekret br. 2006/1034 od 21. kolovoza 2006. o pristupu podzemnim skladištima prirodnog plina

I. Pravni okvir

A. *Pravo Unije*

4. U skladu s člankom 2. drugim podstavkom Uredbe br. 994/2010:

„[...] primjenjuju se sljedeće definicije:

1. „zaštićeni kupci” znači sva kućanstva priključena na plinsku distribucijsku mrežu te, dodatno, ako država članica u pitanju tako odluči:
 - (a) mala i srednja poduzeća, ako su priključena na plinsku distribucijsku mrežu, i temeljne socijalne službe, ako su priključene na plinsku distribucijsku ili transportnu mrežu, te pod uvjetom da ti dodatni kupci zajedno ne čine više od 20 % krajnje potrošnje plina; i/ili
 - (b) postrojenja centraliziranoga grijanja, u mjeri u kojoj isporučuju toplinu kućanstvima i kupcima iz točke (a), pod uvjetom da ta postrojenja nemaju mogućnost prelaska na druga goriva i priključena su na plinsku distribucijsku ili transportnu mrežu.”

5. U skladu s člankom 3. stavkom 6. Uredbe br. 994/2010:

„Mjere za osiguravanje sigurnosti opskrbe sadržane u planovima prevencije i interventnim planovima moraju biti jasno definirane, transparentne, razmjerne, nediskriminirajuće i provjerljive i ne smiju neprimjereno narušavati tržišno natjecanje i učinkovito funkcioniranje unutarnjeg tržišta plina niti ugrožavati sigurnost opskrbe plinom drugih država članica i Unije u cjelini.”

6. U članku 8. Uredbe br. 994/2010, naslovljenom „Standard opskrbe”, navodi se:

„1. Nadležno tijelo zahtijeva da poduzeća za prirodni plin koja ono odredi poduzmu mjere u svrhu osiguravanja opskrbe zaštićenih kupaca države članice plinom u sljedećim slučajevima:

- (a) ekstremnih temperatura tijekom sedmodnevnog vršnog razdoblja, kakvo se prema statističkoj vjerojatnosti javlja jedanput u 20 godina;
- (b) razdoblju iznimno visoke potražnje plina u trajanju od najmanje 30 dana, kakvo se prema statističkoj vjerojatnosti javlja jedanput u 20 godina; i
- (c) razdoblju od najmanje 30 dana kod poremećaja najvećeg pojedinačnog plinskog infrastrukturnog objekta u prosječnim zimskim uvjetima.

Nadležno tijelo određuje poduzeća za prirodni plin iz prvog podstavka najkasnije do 3. lipnja 2012.

2. Svaki povećani standard opskrbe koji prelazi razdoblje od 30 dana iz stavka 1. točaka (b) i (c) kao i svaka dodatna obveza uvedena zbog sigurnosti opskrbe plinom moraju biti utemeljeni na procjeni rizika iz članka 9., obuhvaćeni planom prevencije i:

- (a) moraju biti u skladu s člankom 3. stavkom 6.;
- (b) ne smiju neprimjereno narušavati tržišno natjecanje niti ometati funkcioniranje unutarnjeg tržišta plina;

- (c) ne smiju imati negativan utjecaj na sposobnost bilo koje druge države članice da osigura opskrbu plinom za zaštićene kupce u skladu s ovim člankom u slučaju izvanrednog stanja na nacionalnoj razini, razini Unije ili regionalnoj razini; i
- (d) moraju biti u skladu s kriterijima iz članka 11. stavka 5. u slučaju izvanrednog stanja na razini Unije ili regionalnoj razini.

Nadležno tijelo, u duhu solidarnosti, u planu prevencije i interventnom planu utvrđuje kako se pojedini povećani standard opskrbe ili dodatna obveza uvedena poduzećima za prirodni plin može privremeno smanjiti u slučaju izvanrednog stanja na razini Unije ili regionalnoj razini.

3. Nakon isteka rokova koje definira nadležno tijelo u skladu sa stavcima 1. i 2., ili u uvjetima koji su teži od uvjeta definiranih u stavku 1., nadležno tijelo i poduzeća za prirodni plin nastoje održati kontinuitet opskrbe plinom u najvećoj mogućoj mjeri, posebno za zaštićene kupce.

4. Obveze uvedene poduzećima za prirodni plin u vezi s ispunjenjem standarda opskrbe iz ovog članka moraju biti nediskriminirajuće i ne smiju predstavljati neprimjereno opterećenje za ta poduzeća.

5. Poduzećima za prirodni plin omogućuje se da ispune te obveze na regionalnoj razini ili na razini Unije, ovisno o slučaju. Nadležno tijelo ne smije zahtijevati da se standardi utvrđeni u ovom članku zadovolje isključivo putem infrastrukture koja se nalazi na njegovu državnom području.

6. Nadležno tijelo osigurava da se uvjeti opskrbe zaštićenih kupaca utvrde ne dovodeći u pitanje pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta plina i po cijeni koja odgovara tržišnoj vrijednosti opskrbe.”

B. Francusko pravo

7. U Francuskoj je skladištenje prirodnog plina uređeno odredbama članaka L.-421-1 do L.-421-16 code de l'énergie (Zakonik o energiji). Tim se odredbama organizira pristup skladištu plina u okviru obveza javne usluge koje imaju dobavljači da osiguraju neprekinutu opskrbu čak i u ekstremnim situacijama.

8. Osobito, u skladu s člankom L.421-3 Zakonika o energiji:

„Skladištima prirodnog plina prvenstveno se osigurava:

- 1. ispravno funkcioniranje i ravnoteža mreža spojenih s podzemnim skladištima prirodnog plina;
- 2. izravno ili neizravno ispunjavanje potreba domaćih kupaca i potreba ostalih kupaca koji nisu na temelju ugovora prihvatili upravljanu potrošnju ili koji osiguravaju zadaće od općeg interesa;
- 3. poštovanje drugih obveza javne usluge predviđenih u članku L. 121-32.”

9. Člankom L. 421-4 Zakonika o energiji određuje se:

„Svaki dobavljač u Francuskoj 31. listopada svake godine mora, izravno ili neizravno preko posrednika, raspolagati dovoljnim zalihama prirodnog plina, pri čemu se uzimaju u obzir ostala sredstva prilagodbe, kako bi tijekom razdoblja između 1. studenoga i 31. ožujka ispunio svoje ugovorne obveze izravne ili neizravne opskrbe kupaca navedenih u trećem podstavku članka L. 421-3. [...]”

10. U skladu s člankom L. 421-7 Zakonika o energiji, dekretom Conseil d'État (Državno vijeće) utvrđuju se uvjeti i pravila primjene, osobito, članka L. 421-4.

11. Dekretom br. 2006/1034, koji je donesen u skladu s tom odredbom, a zatim izmijenjen Dekretom br. 2014-328 i pobijan pred sudom koji je uputio zahtjev, pojašnjavaju se uvjeti pod kojima se organizira pristup skladištu prirodnog plina. Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da se tim dekretom, kako je izmijenjen, predviđa, s jedne strane, dodjela prava na pristup skladišnim kapacitetima ili „prava skladištenja”⁴ svim dobavljačima prirodnog plina, koja se određuju ovisno o njihovu portfelju kupaca, kako bi mu se omogućilo da te kupce opskrbljuje tijekom zimskog razdoblja i, s druge strane, određivanje obveza tih dobavljača.

12. Člankom 9. Dekreta br. 2014-328 izmijenjen je Dekret br. 2006/1034 tako da je tim člankom predviđeno da su, s jedne strane, obveze skladištenja koje imaju dobavljači izračunane ovisno o „pravima skladištenja” koja ne odgovaraju samo godišnjoj potrošnji njihovih domaćih kupaca i kupaca koji osiguravaju zadaće od općeg interesa, kao što se predviđalo dekretom u njegovoj prethodnoj verziji, već i potrošnji kupaca priključenih na distribucijsku mrežu koji nisu na temelju ugovora prihvatili upravljanu potrošnju. S druge strane, zauzvrat, Dekretom br. 2014-328 stopa obveza skladištenja smanjena je s 85 % na 80 % prava skladištenja.

II. Činjenice u glavnom postupku, postupak pred nacionalnim sudom i prethodna pitanja

13. Društva Eni SpA i Eni Gas & Power France SA (u daljnjem tekstu zajedno: ENI), s jedne strane, i društvo UPRIGAZ, s druge strane, dvama zahtjevima podnijela su tužbu pred Conseil d’État (Državno vijeće) zahtijevajući poništenje Dekreta br. 2014-328 zbog prekoračenja ovlasti.

14. U svojim tužbama ENI i UPRIGAZ, među ostalim tvrde da se tim dekretom povređuju odredbe Uredbe br. 994/2010. S jedne strane, tim se dekretom nepravilno proširuje definicija „zaštićenih kupaca” predviđena u članku 2. drugom podstavku točke 1. navedene uredbe. S druge strane, dobavljačima prirodnog plina uvodi se obveza utvrđivanja mjesta skladišnih kapaciteta u Francuskoj protivno članku 8. stavku 5. Uredbe br. 994/2010.

15. U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev ističe da se, kao prvo, Dekretom br. 2014-328 u definiciju „zaštićenih kupaca” uključuje inozemne kupce priključene na distribucijsku mrežu koji nisu na temelju ugovora prihvatili upravljanu potrošnju i koji nisu nužno „mala i srednja poduzeća” u skladu s člankom 2. drugim podstavkom točkom 1. podtočkom (a) Uredbe br. 994/2010. Definicija „zaštićenih kupaca” iz Dekreta mogla bi stoga biti šira od definicije iz te uredbe. Međutim, francuska tijela tvrdila su da ti dodatni kupci odgovaraju manjim područjima koja, čak i ako pripadaju velikim poduzećima, dijele velik broj značajki s malim i srednjim poduzećima. Usto, prema mišljenju tih tijela, takva proširena definicija nadovezuje se na dodatne obveze uvedene zbog sigurnosti opskrbe plinom koje, u skladu s člankom 8. stavkom 2. Uredbe br. 994/2010, države članice mogu uvesti poduzećima za prirodni plin.

16. U tim okolnostima, zakonitost Dekreta br. 2014-328 ovisi o tome treba li članak 8. stavak 2. Uredbe br. 994/2010 tumačiti na način da mu se protivi to da država članica dobavljačima prirodnog plina uvede dodatne obveze koje proizlaze iz toga što su u „zaštićene kupce” uključeni kupci koji nisu navedeni u članku 2. drugom podstavku točki 1. podtočki (a) Uredbe br. 994/2010.

17. Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev ističe da se, kako bi se osigurala neprekinuta opskrba kupaca plinom, člankom L. 421-4 Zakonika o energiji propisuje da dobavljači moraju raspolagati dovoljnim zalihama prirodnog plina u Francuskoj, pri čemu se uzimaju u obzir ostala sredstva prilagodbe kojima raspolažu, i da se Dekretom br. 2014-328 podrazumijeva da se 80 % prava skladištenja ostvaruje na nacionalnom području, te se pritom, ipak, predviđa da ministar nadležan za energetiku uzima u obzir

⁴ Na temelju članka R. 421-6 Zakonika o energiji pravo dobavljača na pristup skladišnim kapacitetima jednako je ukupnim pravima skladištenja kupaca koje taj dobavljač opskrbljuje ovisno o profilu potrošnje i zemljopisnom području svakog kupca.

ostala sredstva prilagodbe kojima dobavljač prirodnog plina raspolaže kako bi procijenio jesu li skladišni kapaciteti kojima dobavljač raspolaže dovoljni za osiguranje poštovanja obveze skladištenja. Zakonitost Dekreta br. 2014-328 ovisi o tome protivi li se članku 8. stavku 5. Uredbe br. 994/2010 to da država članica dobavljačima prirodnog plina uvodi takve obveze.

18. U tim je okolnostima Conseil d'État (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li članak 8. stavak 2. [Uredbe br. 994/2010] tumačiti na način da se njime sprječava državu članicu da dobavljačima prirodnog plina uvede dodatne obveze koje proizlaze iz toga što su u „zaštićene kupce“, čija potrošnja pridonosi određivanju opsega obveza skladištenja namijenjenih osiguranju neprekinute opskrbe, uključeni kupci koji nisu navedeni [u članku 2. drugom podstavku točki 1.] te iste uredbe?
2. Treba li članak 8. stavak 5. [Uredbe br. 994/2010] tumačiti na način da se njime sprječava državu članicu da dobavljačima prirodnog plina uvede obveze koje se odnose na količine uskladištenog plina i s tim povezane stope povlačenja, kao i na raspolaganje skladišnim kapacitetima stečenim na temelju prava koja odgovaraju obvezi držanja zaliha na području te države članice, istovremeno predviđajući da ministar pri procjeni skladišnih kapaciteta kojima raspolaže dobavljač, uzima u obzir ostala sredstva prilagodbe kojima dobavljač raspolaže?”

III. Postupak pred Sudom

19. Odluku kojom se upućuje prethodno pitanje Sud je zaprimio 20. travnja 2016., dok su Eni, UPRIGAZ, Storengy i TIGF, francuska i poljska vlada, kao i Europska komisija podnijeli očitovanja i sudjelovali na raspravi održanoj 16. ožujka 2017.

IV. Analiza

20. Prije nego što odgovorim na dva prethodna pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev, smatram da je, uvodno, potrebno analizirati ciljeve Uredbe br. 994/2010 kao i kontekst u kojem je donesena.

A. Odredbe prava Unije o sigurnosti opskrbe prirodnim plinom i, konkretno, Uredba br. 994/2010

21. Iz članka 194. stavka 1. točke (b) UFEU-a proizlazi da je sigurnost opskrbe energijom u Uniji jedan od temeljnih ciljeva politike Unije u području energetike⁵.

22. Prvi zajednički pravni okvir u svrhu zaštite sigurnosti opskrbe plinom, koji doprinosi pravilnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta plina u slučaju poremećaja u opskrbi, uspostavljen je 2004. Direktivom 2004/67/EZ⁶.

⁵ U tom pogledu vidjeti presudu od 7. rujna 2016., ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637; t. 47. i 48. kao i moje mišljenje u istom predmetu ANODE (C-121/15, EU:C:2016:248, t. 56.).

⁶ Direktiva Vijeća 2004/67/EZ od 26. travnja 2004. o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe prirodnim plinom (SL 2004., L 127, str. 92.)

23. Rusko-ukrajinska plinska kriza iz 2009. koja je prouzročila neviđen poremećaj u opskrbi prirodnim plinom u Uniji ipak je ukazala na nedostatke sustava predviđenog Direktivom 2004/67. Tom je krizom jasno istaknuta potreba donošenja usklađenih mjera u Uniji kojima se može osigurati zajednička najniža razina pripravnosti u svim državama članicama u slučaju krize zbog velikih poremećaja u opskrbi prirodnim plinom⁷.

24. Na temelju iskustva stečenog pri provedbi Direktive 2004/67, zakonodavac Unije tako je donio Uredbu br. 994/2010.

25. Uredba br. 994/2010 predviđa sveobuhvatan zajednički pristup sigurnosti opskrbe posredstvom politika, posebno politike solidarnosti, koje su u skladu s funkcioniranjem unutarnjeg tržišta⁸. U tu svrhu, tom se uredbom utvrđuju odredbe čiji je cilj zaštititi sigurnost opskrbe plinom osiguravanjem pravilnog i neprekinutog funkcioniranja unutarnjeg tržišta prirodnog plina i omogućavanjem provedbe izvanrednih mjera kada tržište više nije u mogućnosti osigurati potrebne količine plina te utvrđivanjem jasne definicije i podjele odgovornosti između poduzeća za prirodni plin, država članica i Unije kako u pogledu preventivnog djelovanja tako i u odnosu na reakciju na konkretne poremećaje u opskrbi⁹.

26. Točnije, za održavanje dobrog funkcioniranja unutarnjeg tržišta plina, posebno u slučaju poremećaja u opskrbi i kriznih stanja, Uredbom br. 994/2010 predviđa se pristup u tri razine: najprije su predmetna poduzeća za prirodni plin, koja djeluju na temelju tržišnih mehanizama, odgovorna osigurati neprekinutu opskrbu; u slučaju poremećaja tržišnih mehanizama takvu odgovornost preuzimaju države članice na nacionalnoj ili regionalnoj razini; naposljetku sama Unija preuzima takvu odgovornost¹⁰.

27. Uredbom br. 994/2010, u duhu solidarnosti, uvedeni su mehanizmi čiji je cilj koordinacija planiranja izvanrednih stanja na razini država članica, regionalnoj razini i razini Unije te odgovora na ta izvanredna stanja¹¹. U tu svrhu, tom se uredbom osobito predviđa da države članice utvrde dva plana: plan prevencije koji sadržava mjere potrebne za uklanjanje i ublažavanje utvrđenih rizika koji utječu na sigurnost opskrbe plinom u državi članici i interventni plan koji sadržava mjere koje se poduzimaju radi ublažavanja odnosno uklanjanja utjecaja poremećaja u opskrbi¹².

28. Kako bi se osigurala opskrba plinom u slučaju krize, Uredbom br. 994/2010 utvrđuju se, s jedne strane, infrastrukturni standardi čiji je cilj povećati sigurnost opskrbe plinom¹³ i, s druge strane, usklađeni standardi sigurnosti opskrbe. Tim se standardima predviđa obveza osiguravanja opskrbe „zaštićenih kupaca” u određenim slučajevima poremećaja u opskrbi ili iznimno visoke potražnje. Njima se nastoji obuhvatiti barem slučaj nastao tijekom plinske krize 2009.¹⁴

⁷ U tom pogledu vidjeti dokument Komisije priložen prijedlogu Uredbe [SEC(2009)979 *final*, str. 3. i 17.] kao i dokument Komisije od 16. listopada 2014. naslovljen „Report on the implementation of Regulation (EU) 994/2010 and its contribution to solidarity and preparedness for gas disruptions in the EU” [SWD(2014) 325 *final*]. U uvodnim izjavama 26. i 27. Uredbe br. 994/2010 također se izravno upućuje na plinsku krizu iz siječnja 2009.

⁸ Vidjeti uvodnu izjavu 22. Uredbe br. 994/2010.

⁹ Vidjeti članak 1., kao i uvodne izjave 3., 5., 23. i 24. Uredbe br. 994/2010.

¹⁰ Vidjeti članak 3. i uvodnu izjavu 24. Uredbe br. 994/2010. Vidjeti i str. 2. dokumenta Komisije od 16. listopada 2014. naslovljenog „Report on the implementation of Regulation (EU) 994/2010 and its contribution to solidarity and preparedness for gas disruptions in the EU” [SWD(2014) 325 *final*].

¹¹ Vidjeti članak 1. Uredbe br. 994/2010.

¹² Vidjeti članak 4. Uredbe br. 994/2010, osobito, njegov stavak 1.

¹³ Vidjeti članak 6. i uvodne izjave 13. i 15. Uredbe br. 994/2010.

¹⁴ Vidjeti uvodnu izjavu 26. Uredbe br. 994/2010.

29. Točnije, usklađeni standardi sigurnosti opskrbe iz članka 8. stavka 1. Uredbe br. 994/2010 imaju za cilj osigurati održavanje kontinuiteta opskrbe kućanstava i *ograničenog* broja dodatnih kupaca koji su posebno osjetljivi i kojima je potrebna posebna zaštita¹⁵, odnosno „zaštićenih kupaca”, kao što su definirani u članku 2. drugom podstavku točki 1. navedene uredbe. Podrazumijeva se da široka definicija tih zaštićenih kupaca svedeno ne smije biti u suprotnosti s europskim mehanizmima solidarnosti¹⁶.

30. Iako je cilj Uredbe br. 994/2010 postići određenu razinu usklađenosti standarda sigurnosti opskrbe, zakonodavac Unije ipak je prepoznao brigu onih država članica koje su predvidjele sveobuhvatnije standarde sigurnosti opskrbe. U tu je svrhu navedeni zakonodavac utvrdio u članku 8. stavku 2. predmetne uredbe da države članice mogu predvidjeti povećane standarde opskrbe ili dodatne obveze kojima se nadilaze usklađeni standardi sigurnosti opskrbe predviđeni u stavku 1. istoga članka. Međutim, kako se ne bi ugrozio sustav sigurnosti opskrbe, koji se temelji na solidarnosti među državama članicama, uspostavljen tom uredbom, člankom 8. stavkom 2. te uredbe strogo je ograničena mogućnost država članica da donesu takve mjere.

31. U tom pogledu treba istaknuti da zahtjev solidarnosti među državama članicama ima ključnu ulogu u sustavu uspostavljenom Uredbom br. 994/2010 i, općenito, u okviru politike Unije u području energetike. U tom kontekstu stoga treba navesti nekoliko kratkih posebnih razmatranja u pogledu tog stajališta.

B. Kratka razmatranja o načelu solidarnosti među državama članicama u okviru politike Unije u području energetike

32. Člankom 194. UFEU-a, kojim je prvi put u pravo Unije uvedena odredba primarnog prava o energetskej politici Unije, predviđa se u njegovu stavku 1. da tu politiku treba provoditi „u duhu solidarnosti među državama članicama”.

33. To upućivanje na solidarnost među državama članicama, koje je dodano u tekst Ugovora iz Lisabona¹⁷, obuhvaćeno je kontekstom u kojem se načelu solidarnosti među državama članicama pridaje karakter koji se može definirati kao „ustavno načelo”. Naime, ideja o solidarnosti među državama članicama nije samo izražena u različitim dijelovima Ugovorâ¹⁸, već je, u skladu s člankom 3. stavkom 3. trećim podstavkom UEU-a, jedan od ciljeva Unije.

34. Osim toga, kao što proizlazi iz članka 194. stavka 1. točke (b) i članka 122. stavka 1. UFEU-a, načelu solidarnosti među državama članicama pridaje se osobita važnost u pogledu opskrbe u području energetike.

35. Stoga se u takvom kontekstu, u skladu s pristupom primijenjenim na razini primarnoga prava, sustav uspostavljen Uredbom br. 994/2010 temelji na zahtjevu solidarnosti među državama članicama kojim je prožeta cijela Uredba. Duh solidarnosti među državama članicama zapravo se izričito navodi u nekoliko uvodnih izjava navedene uredbe¹⁹, kao i u nekoliko njezinih odredbi²⁰.

¹⁵ Vidjeti uvodne izjave 10. i 29. Uredbe br. 994/2010 (moje isticanje).

¹⁶ Vidjeti uvodnu izjavu 10. Uredbe br. 994/2010.

¹⁷ Članak III-256 Ugovora o Ustavu za Europu potpisanog u Rimu 29. listopada 2004. (SL 2004., C 310, str. 1.), kojim je nadahnut tekst članka 194. UFEU-a, nije sadržavao nikakvo upućivanje na solidarnost među državama članicama.

¹⁸ Tako u preambuli UEU-a države članice izjavljuju da stvaranjem Unije nastoje „produbiti solidarnost među svojim narodima”. Solidarnost među državama članicama zatim se izričito navodi u članku 67. stavku 2. UFEU-a u području azila, useljavanja i kontrole vanjskih granica; u trećem dijelu glavi VIII. UFEU-a, točnije u poglavlju o ekonomskoj politici, dok se u članku 122. stavku 1. također izravno upućuje na solidarnost među državama članicama. U tom pogledu vidjeti također t. 142. i sljedeće točke stajališta nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Pringle (C-370/12, EU:C:2012:675).

¹⁹ Vidjeti uvodne izjave 10., 22., 25., 36. i 38. Uredbe br. 994/2010.

²⁰ Točnije u članku 1., članku 8. stavku 2. drugom podstavku, članku 14. drugom podstavku točki (b), kao i u Prilogu IV.

36. Konkretnije, kao što to izričito proizlazi iz uvodne izjave 36., jedan od ciljeva Uredbe je jačanje solidarnosti između država članica u slučaju izvanrednog stanja na razini Unije, a države članice trebale bi predvidjeti mjere solidarnosti kako bi se, posebno, osigurala potpora državama članicama koje su izložene nepovoljnijim geografskim ili geološkim uvjetima.

37. U tim okolnostima, pri tumačenju odredbi Uredbe br. 994/2010, potrebno je uzeti u obzir ključnu ulogu koju načelo solidarnosti ima među državama članicama u okviru te uredbe.

38. U tom pogledu, potrebno je također istaknuti da u novom prijedlogu uredbe koji je Komisija iznijela kako bi se ukinula Uredba br. 994/2010²¹, načelo solidarnosti ima još važniju ulogu i izričito je uključeno u tekst uredbe zajedno s člankom koji je posebno posvećen solidarnosti²².

C. Prvo prethodno pitanje

1. Uvodne napomene

39. Prvo prethodno pitanje koje je Sudu postavio sud koji je uputio zahtjev odnosi se na međusobni odnos između definicije „zaštićenih kupaca”, u skladu s člankom 2. drugim podstavkom točkom 1. Uredbe br. 994/2010, i dodatnih obveza koje na temelju članka 8. stavka 2. iste uredbe države članice mogu uvesti dobavljačima prirodnog plina.

40. Točnije, francuski Conseil d'État (Državno vijeće) želi znati može li država članica, kada uvodi takvu dodatnu obvezu, „proširiti” definiciju „zaštićenih kupaca” iz članka 2. drugog podstavka točke 1. Uredbe br. 994/2010 uključivanjem kupaca koji nisu obuhvaćeni navedenom definicijom u opseg dodatne obveze.

41. To pitanje temelji se na okolnosti da su u definiciju „zaštićenih kupaca” predviđenu francuskim zakonodavstvom, nakon donošenja Dekreta br. 2014-328, među zaštićene kupce uključeni „inozemni kupci priključeni na distribucijsku mrežu koji nisu na temelju ugovora prihvatili upravljanu potrošnju”. Međutim, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, tom su kategorijom obuhvaćeni inozemni kupci koji nisu nužno pokriveni pojmom malih i srednjih poduzeća (u daljnjem tekstu: MSP-ovi) kao što proizlazi iz članka 2. drugog podstavka točke 1. podtočke (a) Uredbe br. 994/2010.

42. Stranke koje su podnijele očitovanja pred Sudom imaju suprotna stajališta u pogledu odgovora koji treba dati na prvo prethodno pitanje.

43. S jedne strane, francuska i poljska vlada kao i Storengy te TIGF, poduzeća za skladištenje prirodnog plina, u biti tvrde da se ništa u Uredbi br. 994/2010 ne protivi tomu da država članica dobavljačima prirodnog plina uvede dodatnu obvezu čiji opseg uključuje kupce koji nisu navedeni među zaštićenim kupcima u članku 2. drugom podstavku točki 1. te uredbe. Francuska vlada, najprije, čak tvrdi da usklađenost nacionalnog zakonodavstva s Uredbom br. 994/2010 nije upitna jer definicija zaštićenog kupca utvrđena u nacionalnom pravu nije šira od definicije predviđene člankom 2. te uredbe.

44. Suprotno tomu, ENI i UPRIGAZ, dobavljači prirodnog plina, tvrde da se članku 8. stavku 2. Uredbe br. 994/2010 protivi to da država članica dobavljačima prirodnog plina uvodi dodatne obveze koje proizlaze iz definicije „zaštićenih kupaca” šire od definicije predviđene u članku 2. iste uredbe.

21 Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2016. o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe plinom i stavljanju izvan snage Uredbe br. 994/2010 [COM(2016) 52 *final*]

22 Vidjeti članak 12. prijedloga navedenog u prethodnoj bilješci.

45. Komisija ima nijansiran pristup. Čini se da ne isključuje mogućnost da država članica može uvesti dodatnu obvezu proširivanjem definicije „zaštićenih kupaca” izvan granica predviđenih člankom 2. Uredbe br. 994/2010. Međutim, ističe potrebu da se poštuju strogi uvjeti predviđeni tom uredbom za uvođenje dodatne obveze.

46. Smatram da je najprije potrebno iznijeti nekoliko razmatranja u pogledu dosega definicije „zaštićenih kupaca”, kao što je predviđeno u članku 2. drugom podstavku točki 1. Uredbe br. 994/2010. Čini se da su ta razmatranja korisna jer omogućavaju sudu koji je uputio zahtjev da analizira argumente koje je iznijela francuska vlada prema kojima definicija „zaštićenih kupaca” predviđena nacionalnim zakonodavstvom nije šira od definicije istog pojma iz Uredbe br. 994/2010. Zatim ću na temelju tih razmatranja razmotriti međusobni odnos između definicije „zaštićenih kupaca” iz članka 2. drugog podstavka točke 1. Uredbe br. 994/2010 i mogućnosti uvođenja dodatnih obveza predviđene u članku 8. stavku 2. iste uredbe.

2. Doseg definicije „zaštićenih kupaca” predviđene u članku 2. drugom podstavku točki 1. podtočki (a) Uredbe br. 994/2010

47. Francuska vlada tvrdi da, uključivanjem među zaštićene kupce ne samo kućanstava, nego i „inozemnih kupaca priključenih na distribucijsku mrežu koji nisu na temelju ugovora prihvatili upravljanu potrošnju”, Dekretom br. 2014-328 nije proširena definicija „zaštićenih kupaca” kao što je predviđena u članku 2. drugom podstavku točki 1. podtočki (a) Uredbe br. 994/2010.

48. Ta kategorija kupaca zapravo obuhvaća manje subjekte, kao što su mala poduzeća, male agencije velikih poduzeća, mali trgovački objekti koji pripadaju integriranim mrežama ili mala industrijska postrojenja koja pripadaju većem poduzeću, dok veća poduzeća nisu priključena na distribucijsku mrežu, nego izravno na transportni sustav.

49. Prema mišljenju francuske vlade, upućivanje na MSP-ove u Uredbi br. 994/2010 treba shvatiti na način da nije ograničeno na subjekte koji imaju pravni status MSP-a, već da, s obzirom na ciljeve navedene uredbe, uključuje i subjekte koji su zapravo samostalne jedinice koje troše jednaku količinu plina kao i MSP-ovi.

50. Takav je pristup potreban s praktičnog stajališta za upravljanje rasterećenjem u slučaju nedovoljne opskrbe. Usto, taj je pristup u skladu s manevarskim prostorom koji je državama članicama namijenjen Uredbom br. 994/2010. Naposljetku, takav se pristup zahtijeva i načelom jednakog postupanja kojim se nalaže da se pojam MSP-a tumači na način da uključuje subjekte koji su jednako osjetljivi.

51. Valja podsjetiti da se definicijom „zaštićenih kupaca” iz članka 2. drugog podstavka točke 1. Uredbe br. 994/2010 najprije predviđa da se „zaštićenim kupcima” *nužno* trebaju smatrati sva kućanstva koja su priključena na plinsku distribucijsku mrežu. Nadalje, u njezinim odredbama u podtočkama (a) i (b) državama članicama omogućava se da dodaju dvije posebne kategorije „zaštićenih kupaca”.

52. Što se tiče konkretnije ovog predmeta, u skladu s člankom 2. drugim podstavkom točkom 1. podtočkom (a) Uredbe br. 994/2010, države članice zaštićenim kupcima mogu smatrati „mala i srednja poduzeća, ako su priključena na plinsku distribucijsku mrežu [...] te pod uvjetom da ti dodatni kupci zajedno ne čine više od 20 % krajnje potrošnje plina”.

53. Iz predviđenog taksativnog popisa mogućih „zaštićenih kupaca” slijedi da, iako se Uredbom br. 994/2010 državama članicama priznaje određeni manevarski prostor pri definiranju „zaštićenih kupaca”, taj je prostor ipak strogo ograničen tom uredbom. Razlog za takvo strogo ograničavanje jasno proizlazi iz uvodne izjave 10. Uredbe br. 994/2010 kojom se ističe rizik da bi široka definicija „zaštićenih kupaca” mogla biti u suprotnosti s mehanizmima solidarnosti među državama članicama.

54. Naime, kao što je pravilno istaknula Komisija u svojim očitovanjima, ideja na kojoj se temelji usklađivanje pojma „zaštićenih kupaca” je da se na nacionalnoj razini izbjegne mogućnost da se predviđenom zaštitom prevelikog kruga subjekata ugrozi djelovanje europskih mehanizama solidarnosti predviđenih Uredbom br. 994/2010 stvarajući tako dodatne rizike za zaštićene kupce u drugim državama članicama²³. U istu se svrhu u uvodnoj izjavi 29. te uredbe uz kućanstva navodi „ograničen broj dodatnih kupaca”.

55. Definicijom „zaštićenih kupaca” nastoji se osigurati sigurnost opskrbe najosjetljivijih kupaca u slučaju krize. Takav najviši stupanj zaštite ne može se jamčiti svim kupcima, a da se sustav sigurnosti opskrbe plinom predviđen Uredbom br. 994/2010 ne liši svoje biti. Definicijom „zaštićenih kupaca” tako se utvrđuje područje primjene *rationae personae* standarda opskrbe.

56. Osim toga, što se općenitije tiče manevarskog prostora država članica, iz uvodne izjave 5. Uredbe br. 994/2010, na koju se poziva francuska vlada kako bi potkrijepila svoju tvrdnju, jasno proizlazi da, iako se mjerama sigurnosti opskrbe plinom koje su donesene prije navedene uredbe državama članicama priznaje visok stupanj diskrecije što se tiče odabira mjera, cilj je Uredbe br. 994/2010 dodatno ograničiti tu diskreciju kako bi se izbjeglo da mjere koje jednostrano utvrdi država članica mogu ugroziti pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta plina i isporuku plina kupcima, čime bi se u susjednim zemljama prouzročila nestašica plina²⁴.

57. U tim okolnostima upućivanje u članku 2. drugom podstavku točki 1. podtočki (a) Uredbe br. 994/2010 na MSP-ove ne može se shvatiti kao otvoreno upućivanje koje države članice mogu slobodno tumačiti. Suprotno tomu, radi se o upućivanju na konkretan pravni pojam. Međutim, iako Uredbom br. 994/2010 nije izričito definiran pojam „MSP”, u nedostatku upućivanja na nacionalno pravo, taj se pojam ne može definirati upućivanjem na zakonodavstva država članica²⁵. Upravo suprotno, s obzirom na cilj koji slijedi Uredba br. 994/2010 i kontekst u kojem se nalazi njezin članak 2., treba smatrati da se tom odredbom upućuje na pojam MSP koji se upotrebljava u pravu Unije²⁶.

58. U tom kontekstu postaje relevantna Preporuka Komisije 2003/361/EZ od 6. svibnja 2003. o definiciji mikro, malih i srednjih poduzeća²⁷. Tom se preporukom predviđaju točni kriteriji za identificiranje te kategorije poduzeća²⁸ i na nju se treba pozvati pri određivanju takvog pojma²⁹. Štoviše, napominjem da iz naznaka sadržanih u očitovanjima francuske vlade proizlazi da definicija „MSP-ova” u francuskom pravu odgovara definiciji predloženoj u navedenim preporukama.

23 U tom pogledu vidjeti također dokument Komisije od 16. listopada 2014. naslovljen „Report on the implementation of Regulation (EU) 994/2010 and its contribution to solidarity and preparedness for gas disruptions in the EU SWD(2014) 325 final”, str. 2.

24 Kao što je Komisija istaknula u obrazloženju svojeg prijedloga Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2016. o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe plinom i stavljanju izvan snage Uredbe br. 994/2010 [COM(2016) 52 final], „[o]čito je da su potrebne mjere na razini EU-a jer postoje dokazi da se nacionalnim pristupima ostvaruju nedovoljno dobre mjere i pogoršava učinak krize” (vidjeti stranicu 3.).

25 Vidjeti u tom smislu među ostalim presudu od 11. studenoga 2015., Pujante Rivera (C-422/14, EU:C:2015:743, t. 48.).

26 Vidjeti u tom smislu u pogledu različitih područja presude od 9. studenoga 2016., Wathelet (C-149/15, EU:C:2016:840, t. 29.), i od 2. ožujka 2017., J. D. (C-4/16, EU:C:2017:153, t. 24.).

27 SL 2003., L 124, str. 36.

28 Vidjeti članak 2. Priloga Preporuci.

29 Nekoliko akata Unije, osobito uredbi, izričito se temelji na definiciji iz te preporuke pri definiranju pojma MSP-a. Vidjeti, primjerice, Uredbu Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora (Tekst značajan za EGP) (SL L 187, str. 1., vidjeti uvodnu izjavu 3. i Prilog I.) ili Uredbu (EU) 2015/1017 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. lipnja 2015. o Europskom fondu za strateška ulaganja, Europskom savjetodavnom centru za ulaganja i Europskom portalu projekata ulaganja i o izmjeni uredaba (EU) br. 1291/2013 i (EU) br. 1316/2013 – Europski fond za strateška ulaganja (SL L 169, str. 1.; vidjeti članak 2. točku 4.).

59. Što se tiče pozivanja francuske vlade na raspravi na načelo jednakog postupanja, ono se temelji na tvrdnji u skladu s kojom su agencija ili društvo kći velikog poduzeća jednako osjetljivi kao i MSP. Međutim, čini mi se da je ta pretpostavka očito pogrešna. Naime, s obzirom na pripadnost velikom subjektu (grupa) takva tijela mogu raspolagati resursima (gospodarskim i tehničkim) kojima MSP-ovi uglavnom ne raspolažu i na temelju kojih se mogu suočiti s kriznim stanjima u opskrbi energijom. Tako se agencije i društva kćeri velikih poduzeća i MSP-ovi objektivno ne nalaze u istoj situaciji.

60. Uostalom, zakonodavac za identifikaciju osjetljivih kupaca koji zaslužuju povećanu zaštitu ne upotrebljava kriterij energetske potrošnje. Francuska vlada stoga ne može na tom kriteriju temeljiti analogiju između MSP-ova i agencija ili društava kćeri velikih poduzeća.

61. Iako je naposljetku na sudu koji je uputio zahtjev, a ne na Sudu, da utvrdi je li predmetno nacionalno zakonodavstvo u skladu s Uredbom br. 994/2010, s obzirom na argumente koje je iznijela sama francuska vlada čini se da definicija „zaštićenih kupaca” iz francuskog zakonodavstva nije u skladu s definicijom predviđenom u članku 2. drugom podstavku točki 1. te uredbe. Osim toga, čini se da se sud koji je uputio zahtjev slaže s tim mišljenjem u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje³⁰.

3. Mogućnost uvođenja dodatnih obveza za kupce koji nisu obuhvaćeni definicijom „zaštićenih kupaca”

62. Sada je potrebno, s obzirom na sva prethodna razmatranja, razmotriti pitanje može li država članica dobavljačima prirodnog plina uvesti dodatnu obvezu na temelju članka 8. stavka 2. Uredbe br. 994/2010 u čiji su okvir uključeni kupci različiti od onih obuhvaćenih definicijom „zaštićenog kupca” u skladu s člankom 2. drugim podstavkom točkom 1. Uredbe br. 994/2010.

63. Kao što sam istaknuo u točki 30. ovog mišljenja, člankom 8. stavkom 2. Uredbe br. 994/2010 državama članicama omogućeno je donošenje dviju vrsta mjera koje su šire od usklađenih standarda sigurnosti opskrbe predviđenih u stavku 1. istoga članka: povećani standardi opskrbe i dodatne obveze.

64. Prema mojem mišljenju, radi se o dvjema vrstama različitih mjera čiji doseg proizlazi iz samog njihova naziva.

65. Naime, što se tiče prve vrste mjera, radi se o „standardima opskrbe”, odnosno standardima predviđenim u stavku 1. članka 8. Uredbe br. 994/2010, na koji se, uostalom, izričito upućuje u stavku 2., a koji su, međutim, „povećani”, to jest vremenski produljeni, odnosno „prelaze razdoblje od 30 dana”. Međutim, iz teksta stavka 1. tog članka proizlazi da je cilj standarda opskrbe isključivo zaštita zaštićenih kupaca.

66. Suprotno tomu, što se tiče druge vrste mjere, radi se o „dodatnim” obvezama koje se mogu uvesti poduzećima za prirodni plin. Upotreba izraza „dodatne” pojašnjava da se radi o dopunskim obvezama koje su različite u odnosu na standarde opskrbe navedene u stavku 1. članka 8. Uredbe br. 994/2010, na koji se, osim toga, ne upućuje u predmetnoj odredbi za tu drugu vrstu mjere.

67. Iz te doslovne analize članka 8. stavka 2. Uredbe br. 994/2010 proizlazi da ništa ne sprječava državu članicu da poduzećima za prirodni plin predvidi *dodatnu obvezu* koja bi se primjenjivala na širi krug kupaca od onog predviđenog definicijom „zaštićenih kupaca” u skladu s tom uredbom.

68. Međutim, iz iste odredbe proizlazi, s obzirom na ciljeve Uredbe br. 994/2010, da je takva mogućnost podložna poštovanju vrlo strogih uvjeta. Naime, člankom 8. stavkom 2. te uredbe ta je mogućnost strogo ograničena tako da je predviđeno nekoliko uvjeta koje treba ispuniti kako bi se moglo smatrati da je takva dodatna obveza u skladu s tom uredbom.

³⁰ Vidjeti točku 15. ovog mišljenja.

69. Stoga, kao prvo, iz samog teksta uvoda u stavak 2. članka 8. Uredbe br. 994/2010 proizlazi da dodatna obveza treba biti uvedena „zbog sigurnosti opskrbe plinom”. Međutim, kako bi se taj uvjet ispunio, cilj dodatne obveze mora biti povećanje otpornosti sustava opskrbe plinom u izvanrednim i nepredvidivim okolnostima kojima se ugrožava kapacitet opskrbe.

70. Kao drugo, također u skladu s uvodom u stavak 2. članak 8. Uredbe br. 994/2010, takva dodatna obveza treba se temeljiti na procjeni rizika iz članka 9. te uredbe koji utječu na sigurnost opskrbe plinom u predmetnoj državi članici.

71. Kao treće, u skladu s odredbom članka 8. stavka 2. točke (a) Uredbe br. 994/2010, takva dodatna obveza treba biti u skladu sa zahtjevima navedenima u članku 3. stavku 6. te uredbe. Stoga mora biti jasno definirana, transparentna, razmjerna, nediskriminirajuća i provjerljiva i ne smije neprimjereno narušavati tržišno natjecanje i učinkovito funkcioniranje unutarnjeg tržišta plina³¹ niti ugrožavati sigurnost opskrbe plinom drugih država članica i Unije u cjelini.

72. Kao četvrto, u skladu s odredbom navedenog članka 8. stavka 2. točke (c) Uredbe br. 994/2010, u skladu s duhom solidarnosti među državama članicama na kojem se temelji sustav uspostavljen tom uredbom, dodatna obveza ne smije imati negativan utjecaj na sposobnost bilo koje druge države članice da osigura opskrbu plinom za zaštićene kupce u slučaju izvanrednog stanja na nacionalnoj razini, razini Unije ili regionalnoj razini.

73. Kao peto, takva obveza mora biti u skladu s kriterijima iz članka 11. stavka 5. Uredbe br. 994/2010 u slučaju izvanrednog stanja na razini Unije ili regionalnoj razini³².

74. Kao šesto, u skladu s člankom 8. stavkom 2. drugim podstavkom Uredbe br. 994/2010 potrebno je da, u duhu solidarnosti među državama članicama, nadležno tijelo u planu prevencije i interventnom planu utvrđuje kako se ta dodatna obveza može privremeno smanjiti u slučaju izvanrednog stanja na razini Unije ili regionalnoj razini.

75. U okviru zahtjeva za prethodnu odluku, na sudu je koji je uputio zahtjev da ocijeni usklađenost nacionalnih mjera s pravom Unije, s obzirom na to da je Sud nadležan samo za to da mu pruži sve elemente tumačenja koji se odnose na pravo Unije, a koji bi mu omogućili da ocijeni tu usklađenost. Stoga je na navedenom sudu da utvrdi ispunjava li predviđanje dodatne obveze u obliku obveze uvedene dobavljačima prirodnog plina da prošire skladištenje prirodnog plina kako bi se osigurala opskrba u slučaju krize „inozemnim kupcima priključenima na distribucijsku mrežu koji nisu na temelju ugovora prihvatili upravljanu potrošnju” i koji nisu MSP-ovi, u ovom slučaju, uvjete navedene u točkama 69. do 74. ovog mišljenja. U procjeni takve usklađenosti, sud koji je uputio zahtjev dužan je uzeti u obzir elemente tumačenja koje će mu pružiti Sud³³.

76. U tom kontekstu, samo ću iznijeti nekoliko razmatranja u pogledu dvaju aspekata: s jedne strane, uvjeta da se dodatna obveza uvede „zbog sigurnosti opskrbe plinom” i, s druge strane, zahtjeva za proporcionalnošću dodatne obveze navedenog u točki 71. ovog mišljenja.

³¹ Taj je uvjet ponovljen u članku 8. stavku 2. točki (b) Uredbe br. 994/2010.

³² Člankom 11. stavkom 5. Uredbe br. 994/2010 predviđa se da: (a) se ne uvode mjere koje bi u bilo kom trenutku neprimjereno ograničile protok plina na unutarnjem tržištu, a poglavito dotok plina na pogođena tržišta; (b) se ne uvode mjere koje bi mogle ozbiljno ugroziti stanje opskrbe plinom u drugoj državi članici; i (c) se održi prekogranični pristup infrastrukturi u mjeri u kojoj je to moguće s tehničkog i sigurnosnog aspekta, u skladu s interventnim planom u skladu s Uredbom (EZ) br. 715/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uvjetima za pristup mrežama za transport prirodnog plina i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1775/2005 (SL L 211, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 5., str. 20.).

³³ Vidjeti u tom smislu presude od 20. travnja 2010., *Federutility i dr.* (C-265/08, EU:C:2010:205, t. 34.) i od 7. rujna 2016., *ANODE* (C-121/15, EU:C:2016:637, t. 54.).

a) Zahtjev da se dodatna obveza uvede zbog sigurnosti opskrbe plinom

77. Prvi uvjet koji mora biti ispunjen kako bi dodatna obveza koju država članica predviđa za poduzeća za prirodni plin bila usklađena s Uredbom br. 994/2010 je da bude uvedena zbog sigurnosti opskrbe plinom.

78. Francuska vlada na raspravi je tvrdila da nije bilo nikakve sumnje da je predmetnom dodatnom obvezom taj uvjet ispunjen jer je njezin cilj bio osigurati sigurnost opskrbe za dodatne kupce koje je zbog tehničkih razloga bilo nemoguće razlikovati od zaštićenih kupaca. U istom kontekstu, navedena vlada također je naglasila da takvom dodatnom obvezom koja se odnosi na „dodatne” zaštićene kupce nije ugrožena zaštita zaštićenih kupaca kao što su definirani Uredbom br. 994/2010, a stoga ni koristan učinak članka 2. i članka 8. stavka 2. te uredbe.

79. U tom pogledu, nisam siguran da jednostavan zahtjev za zaštitu daljnjih kategorija kupaca koji se temelji na navodnim tehničkim razlozima i čije je postojanje osim toga snažno osporavano, može biti stvaran razlog sigurnosti opskrbe plinom kojim se nastoji povećati otpornost sustava opskrbe, kao što je navedena u točki 69. ovog mišljenja, kojim se može opravdati uvođenje dodatne obveze poput one o kojoj je riječ u ovom predmetu. Cilj takve dodatne obveze treba biti smanjenje rizika koji utječu na sigurnost opskrbe plinom u predmetnoj državi članici, kao što su navedeni u procjeni iz članka 9. Uredbe br. 994/2010 na kojoj se, kao što proizlazi iz točke 70. ovog mišljenja, treba temeljiti navedena dodatna obveza.

80. Te su sumnje još veće ako se smatra da, kao što je istaknuto u točki 54. ovog mišljenja, predviđanje zaštite prevelikog kruga subjekata na nacionalnoj razini može prouzročiti dodatne rizike za zaštićene kupce u drugim državama članicama i ugroziti europske mehanizme solidarnosti uspostavljene Uredbom br. 994/2010.

81. U svakom slučaju, na sudu je koji je uputio zahtjev da provjeri da se u ovom slučaju uvođenje predmetne dodatne obveze temelji na stvarnim razlozima sigurnosti opskrbe plinom.

b) Proporcionalnost dodatne obveze

82. Kao što proizlazi iz točke 71. ovog mišljenja, dodatnom obvezom koja se u skladu s člankom 8. stavkom 2. Uredbe br. 994/2010 može uvesti poduzećima za prirodni plin mora se poštovati načelo proporcionalnosti. Poštovanje tog uvjeta podrazumijeva da je dodatna obveza prikladna za ostvarivanje postavljenog cilja, odnosno za zaštitu sigurnosti opskrbe plinom, i da se njome ne prekoračuje ono što je nužno za ostvarivanje tog cilja.

83. U tom pogledu, smatram da, iako se, kao što je napomenula Komisija, sud koji je uputio zahtjev, kada procjenjuje proporcionalnost predmetne dodatne obveze, može osloniti na sudsku praksu Suda koja se odnosi na regulirane cijene plina i električne energije³⁴, relevantnost te sudske prakse, u slučaju kao što je onaj u ovom predmetu, svedeno treba provjeriti.

³⁴ Vidjeti osobito presude od 20. travnja 2010., Federutility i dr. (C-265/08, EU:C:2010:205, t. 69.), od 21. prosinca 2011., ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, t. 55. i sljedeće točke) i od 10. rujna 2015., Komisija/Poljska (C-36/14, neobjavljena, EU:C:2015:570 t. 45. i sljedeće točke) i od 7. rujna 2016., ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637 t. 53. i sljedeće točke).

84. Naime, kao što je napomenula francuska vlada, postoji znatna razlika između činjeničnog i pravnog okvira u situacijama analiziranim u navedenoj sudskoj praksi koje su povezane s nacionalnim mjerama koje se odnose na utvrđivanje cijene na tržištu, i ovog slučaja koji je povezan s mjerama koje se odnose na sigurnost opskrbe³⁵.

4. Zaključak o prvom prethodnom pitanju

85. S obzirom na sve prethodno navedeno, smatram da je na prvo prethodno pitanje potrebno odgovoriti na način da se članku 8. stavku 2. Uredbe br. 994/2010 ne protivi to da država članica dobavljačima prirodnog plina uvede dodatnu obvezu koja uključuje kupce koji nisu obuhvaćeni definicijom iz članka 2. drugog podstavka točke 1. te uredbe, samo ako se dokaže, što je na sudu koji je uputio zahtjev da detaljno provjeri, da se strogo poštuju uvjeti predviđeni u navedenom članku 8. stavku 2., kao što je pojašnjeno u točkama 68. do 74. ovog mišljenja.

D. Drugo prethodno pitanje

86. Svojim drugim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita Sud protivi li se članku 8. stavku 5. Uredbe br. 994/2010 to da se propisom države članice dobavljačima prirodnog plina uvede obveza držanja zaliha plina na njezinu području kako bi se osigurala sigurnost opskrbe u slučaju krize, istovremeno predviđajući da nadležno tijelo pri procjeni skladišnih kapaciteta kojima raspolaže dobavljač uzima u obzir ostala sredstva prilagodbe kojima dobavljač raspolaže.

87. U tom pogledu treba napomenuti da članak 8. stavak 5. Uredbe br. 994/2010 sadržava dvije odredbe: prva je odredba odobrenja, a druga je odredba zabrane. Naime, prvom rečenicom navedenog stavka 5. određuje se da se poduzećima za prirodni plin omogućuje da ispune obveze koje su im uvedene u vezi s ispunjenjem standarda opskrbe iz članka 8. iste uredbe na regionalnoj razini ili na razini Unije, ovisno o slučaju. Suprotno tomu, drugom se rečenicom određuje da nadležno nacionalno tijelo ne može zahtijevati da poduzeća za plin poštuju te obveze isključivo putem infrastrukture koja se nalazi na njegovu državnom području.

88. Cilj odredbi predviđenih u članku 8. stavku 5. Uredbe br. 994/2010 je osigurati uspostavu pravog unutarnjeg tržišta plina i spriječiti, u skladu s uvodnom izjavom 12. te uredbe, da mjere koje se poduzimaju radi zaštite sigurnosti opskrbe plinom ne dovedu do neprimjerenog narušavanja tržišnog natjecanja i učinkovitoga funkcioniranja unutarnjeg tržišta plina.

89. Međutim, u ovom slučaju, člankom 9. Dekreta br. 2014-328, u vezi s člankom L. 421-4 Zakonika o energiji, propisuje se da dobavljači plina 31. listopada svake godine moraju raspolagati zalihama plina na francuskom području koje odgovaraju najmanje 80 % prava skladištenja povezanih s potrošačima koji su uključeni u opseg obveze. Međutim, nadležni ministar uzima u obzir ostala sredstva prilagodbe kojima dobavljač raspolaže kako bi provjerio poštuje li taj dobavljač svoje obveze.

90. U tom pogledu, napominjem da se, kao što je istaknula Komisija, francuskim zakonodavstvom zahtijeva *de jure* da dobavljači raspolažu zalihama prirodnog plina u Francuskoj koje su dovoljne za ispunjavanje njihovih obveza. Ako je se promatra zasebno, takva obveza nije usklađena s drugim odredbom članka 8. stavka 5. Uredbe br. 994/2010 kojom se poduzeća za plin obvezuje na to da svoje obveze koje proizlaze iz članka 8. te uredbe nužno poštuju putem infrastrukture koja se nalazi na nacionalnom području.

³⁵ To se očitovanje čini osobito relevantnim što se tiče predviđanja periodičnog preispitivanja mjere kako je predviđeno u točki 35. presude od 20. travnja 2010., *Federutility i dr.* (C-265/08, EU:C:2010:205). Naime, u toj presudi Sud je opravdao zahtjev za takvo preispitivanje upućujući na činjenicu da predmetna mjera po samoj svojoj naravi predstavlja prepreku postizanju djelotvornog unutarnjeg tržišta plina. Međutim, preispitivanje bi se moglo pokazati potrebnim u slučaju da se uvjeti u kojima je mjera donesena promijene (primjerice, u odnosu na suradnju među državama članicama ili situaciju infrastrukture).

91. Međutim, na temelju francuskog zakonodavstva nadležni ministar može uzeti u obzir „ostala sredstva prilagodbe” dotičnog dobavljača. U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev ipak ne pruža dovoljno informacija na temelju kojih bi se u praksi mogao utvrditi doseg procjene koju je izvršio nadležni ministar.

92. Najprije, pozivanjem ni na jedan element nije moguće razumjeti značenje pojma „sredstvo prilagodbe”. Francuska se vlada u odgovoru na konkretno pitanje postavljeno na raspravi koje se odnosi na doseg tog pojma isključivo pozvala na rezerve zaliha plina kojima dotični dobavljač eventualno raspolaže u drugim državama članicama. Međutim, smatram da bi, kao što je to napomenula poljska vlada, dobavljač trebao moći dokazati da može ispuniti obveze koje su mu propisane za poštovanje standarda opskrbe ili dodatnih obveza predviđenih na temelju članka 8. Uredbe br. 994/2010 i s pomoću tržišnih instrumenata koji su kao primjer navedeni u Prilogu II. Uredbi br. 994/2010. Naime, pri procjeni kapaciteta za ispunjenje tih obveza treba uzeti u obzir cjelokupnu pojedinačnu situaciju svakog dobavljača.

93. Nadalje, nije jasno može li se analizom koju nadležni ministar provodi kako bi „uzeo u obzir ostala sredstva prilagodbe” stvarno osigurati mogućnost da dobavljači prirodnog plina u praksi ispune svoje obveze na regionalnoj razini ili na razini Unije. Konkretno, valja provjeriti temelji li se takva procjena, u konkretnoj primjeni, na točnim i provjerljivim kriterijima.

94. U tim uvjetima smatram da na drugo prethodno pitanje valja odgovoriti na način da se članku 8. stavku 5. Uredbe br. 994/2010 protivi propis države članice kojim se dobavljačima prirodnog plina propisuje da poštuju svoje obveze koje proizlaze iz članka 8. te uredbe da zalihama plina nužno i isključivo raspolažu putem infrastrukture koja se nalazi na nacionalnom području. Međutim, u ovom je slučaju na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri jamči li se mogućnošću, koju nadležni ministar ima na temelju nacionalnog propisa da uzme u obzir „ostala sredstva prilagodbe” zainteresiranih dobavljača učinkovita prilika tim dobavljačima da u praksi ispune svoje obveze na regionalnoj razini ili na razini Unije.

V. Zaključak

95. Na temelju prethodnih razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Conseil d'État (Državno vijeće) odgovori na sljedeći način:

Članak 8. stavak 2. Uredbe (EU) br. 994/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2010. o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe plinom i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 2004/67/EZ treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da država članica dobavljačima prirodnog plina uvede dodatnu obvezu koja uključuje kupce koji nisu obuhvaćeni definicijom iz članka 2. drugog podstavka točke 1. te uredbe, samo ako se dokaže, što je na sudu koji je uputio zahtjev da detaljno provjeri, da se strogo poštuju sljedeći uvjeti:

- kao prvo, takva dodatna obveza mora se uvesti zbog stvarnih razloga sigurnosti opskrbe,
- kao drugo, takva dodatna obveza mora se temeljiti na procjeni rizika koji utječu na sigurnost opskrbe plinom u predmetnoj državi članici iz članka 9. iste uredbe,
- kao treće, u skladu s člankom 3. stavkom 6. te uredbe, takva dodatna obveza mora biti jasno definirana, transparentna, razmjerna, nediskriminirajuća i provjerljiva i ne smije neprimjereno narušavati tržišno natjecanje i učinkovito funkcioniranje unutarnjeg tržišta plina niti ugrožavati sigurnost opskrbe plinom drugih država članica ili Unije u cjelini,

- kao četvrto, u skladu s načelom solidarnosti među državama članicama na kojem se temelji Uredba br. 994/2010, takva dodatna obveza ne smije imati negativan utjecaj na sposobnost bilo koje druge države članice da osigura opskrbu plinom za zaštićene kupce u skladu s člankom 8. te uredbe u slučaju izvanrednog stanja na nacionalnoj razini, razini Unije ili regionalnoj razini,
- kao peto, takva dodatna obveza mora biti u skladu s kriterijima iz članka 11. stavka 5. te uredbe u slučaju izvanrednog stanja na razini Unije ili regionalnoj razini,
- kao šesto, u planu prevencije i interventnom planu mora se utvrditi kako se takva dodatna obveza, u skladu s načelom solidarnosti među državama članicama, privremeno smanjuje u slučaju izvanrednog stanja na razini Unije ili regionalnoj razini.

Članku 8. stavku 5. Uredbe br. 994/2010 protivi se propis države članice kojim se dobavljačima prirodnog plina propisuje da poštuju svoje obveze koje proizlaze iz članka 8. te uredbe da zaliham plina nužno i isključivo raspolažu putem infrastrukture koja se na nalazi na nacionalnom području. Međutim, na sudu je koji je uputio zahtjev da provjeri jamči li se mogućnošću, koju nadležni ministar ima na temelju navedenog propisa „da uzme u obzir ostala sredstva prilagodbe” zainteresiranih dobavljača učinkovita prilika tim dobavljačima da u praksi ispune svoje obveze na regionalnoj razini ili na razini Unije.