



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

11. travnja 2019.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Energija – Sektor ukapljenog naftnog plina (UNP) –
Zaštita potrošača – Obveza od općeg gospodarskog interesa – Najviša cijena plinske boce –
Obveza kućne dostave – Članak 106. UFEU-a – Direktive 2003/55/EZ, 2009/73/EZ i 2006/123/EZ –
Tumačenje presude od 20. travnja 2010., Federutility i dr. (C-265/08, EU:C:2010:205) –
Načelo proporcionalnosti”

U spojenim predmetima C-473/17 i C-546/17,

povodom dvaju zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a koje je uputio Tribunal Supremo (Vrhovni sud, Španjolska), odlukama od 29. lipnja 2017. (C-473/17) i od 19. srpnja 2017. (C-546/17), koje je Sud zaprimio 2. kolovoza 2017. (C-473/17) i 18. rujna 2017. (C-546/17), u postupcima

Repsol Butano SA (C-473/17),

DISA Gas SAU (C-546/17)

protiv

Administración del Estado,

uz sudjelovanje:

Redexis Gas SL,

Repsol Butano SA (C-546/17),

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica Suda, u svojstvu predsjednice prvog vijeća,
J.-C. Bonichot (izvjestitelj), A. Arabadžiev, E. Regan i C. G. Fernlund, suci,

nezavisni odvjetnik: E. Tanchev,

tajnik: L. Carrasco Marco, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 26. rujna 2018.,

* Jezik postupka: španjolski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Repsol Butano SA i DISA Gas SAU, F. Castedo Bartolomé, F. Castedo Álvarez, L. Moliner Oliva i A. Rueda García, *abogados*,
- za španjolsku vladu, A. Rubio González i A. Gavela Llopis, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, O. Beynet i S. Pardo Quintillán, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 5. prosinca 2018.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje Direktive 2003/55/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 98/30/EZ (SL 2003., L 176, str. 57.) i načela proporcionalnosti, kako ih Sud tumači u presudi od 20. travnja 2010., Federutility i dr. (C-265/08, EU:C:2010:205).
- 2 Ti su zahtjevi bili podneseni u okviru dvaju sporova između, s jedne strane, društava Butano SA i DISA Gas SAU te, s druge strane, Administración del Estado (državna uprava, Španjolska) u pogledu zakonitosti Orden IET/389/2015 por la que se actualiza el sistema de determinación automática de precios máximos de venta, antes de impuestos, de los gases licuados del petróleo envasados y se modifica el sistema de determinación automática de las tarifas de venta, antes de impuestos, de los gases licuados del petróleo por canalización (Odluka IET/389/2015 o ažuriranju sustava automatskog utvrđivanja najviših prodajnih cijena prije oporezivanja pakiranog ukapljenog naftnog plina i o izmjeni sustava automatskog utvrđivanja prodajnih cijena prije oporezivanja ukapljenog naftnog plina koji se isporučuje plinovodom), od 5. ožujka 2015. (BOE br. 58 od 9. ožujka 2015., str. 20850.; u daljnjem tekstu: Odluka IET/389/2015).

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2003/55

- 3 Direktiva 2003/55 koja je stavljena izvan snage Direktivom 2009/73/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 2003/55 (SL 2009., L 211, str. 94.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 5., str. 39.) u svojem članku 1. predviđa:

„1. Ovom se Direktivom uspostavljaju zajednička pravila za transport, distribuciju, opskrbu i skladištenje prirodnog plina. Njome se utvrđuju pravila koja se odnose na organizaciju i funkcioniranje sektora prirodnog plina, pristup tržištu, kriterije i postupke koji se primjenjuju na izdavanje odobrenja za transport, distribuciju, opskrbu i skladištenje prirodnog plina i rad sustava.

2. Pravila uspostavljena ovom Direktivom za prirodni plin, uključujući UPP, na nediskriminirajući se način primjenjuju i na bioplin i plin iz biomase ili druge vrste plinova, u mjeri u kojoj je takve plinove tehnički moguće sigurno utisnuti u sustav prirodnog plina te ih kroz njega transportirati.” [neslužbeni prijevod]

4 U članku 3. stavku 2. te direktive propisuje se:

„U potpunosti uzimajući u obzir odgovarajuće odredbe [UEZ-a], a posebno njegov članak 86., države članice mogu poduzećima koja djeluju u sektoru plina, u općem ekonomskom interesu, propisati obveze javne usluge koje se mogu odnositi na sigurnost, uključujući sigurnost opskrbe, na redovitost, kvalitetu i cijenu isporuka te na zaštitu okoliša, uključujući energetska učinkovitost, energiju iz obnovljivih izvora i zaštitu klime. Takve obveze moraju biti jasno definirane, transparentne, nediskriminirajuće i provjerljive te moraju poduzećima za prirodni plin Europske unije jamčiti jednakost pristupa nacionalnim potrošačima. U vezi sa sigurnošću opskrbe, energetskom učinkovitošću/upravljanjem potražnjom te za ostvarenje ciljeva u vezi s okolišem i energijom iz obnovljivih izvora, kako je navedeno u ovom stavku, države članice mogu uvesti provedbu dugoročnog planiranja, vodeći računa o mogućnosti da treće strane zatraže pristup sustavu.” [neslužbeni prijevod]

Direktiva 2009/73

5 U članku 1. Direktive 2009/73 navodi se:

„1. Ovom se Direktivom uspostavljaju zajednička pravila za transport, distribuciju, opskrbu i skladištenje prirodnog plina. Njome se utvrđuju pravila koja se odnose na organizaciju i funkcioniranje sektora prirodnog plina, pristup tržištu, kriterije i postupke koji se primjenjuju na izdavanje odobrenja za transport, distribuciju, opskrbu i skladištenje prirodnog plina i rad sustava.

2. Pravila uspostavljena ovom Direktivom za prirodni plin, uključujući UPP, na nediskriminirajući se način primjenjuju i na bioplina i plin iz biomase ili druge vrste plinova, u mjeri u kojoj je takve plinove tehnički moguće sigurno utisnuti u sustav prirodnog plina te ih kroz njega transportirati.”

6 Člankom 3. stavkom 2. te direktive predviđeno je:

„U potpunosti uzimajući u obzir odgovarajuće odredbe [UEZ-a], a posebno njegov članak 86., države članice mogu poduzećima koja djeluju u sektoru plina, u općem ekonomskom interesu, propisati obveze javne usluge koje se mogu odnositi na sigurnost, uključujući sigurnost opskrbe, na redovitost, kvalitetu i cijenu isporuka te na zaštitu okoliša, uključujući energetska učinkovitost, energiju iz obnovljivih izvora i zaštitu klime. Takve obveze moraju biti jasno definirane, transparentne, nediskriminirajuće i provjerljive te moraju poduzećima za prirodni plin Zajednice jamčiti jednakost pristupa nacionalnim potrošačima. U vezi sa sigurnošću opskrbe, energetskom učinkovitošću/upravljanjem potražnjom te za ostvarenje ciljeva u vezi s okolišem i energijom iz obnovljivih izvora, kako je navedeno u ovom stavku, države članice mogu uvesti provedbu dugoročnog planiranja, vodeći računa o mogućnosti da treće strane zatraže pristup sustavu.”

Direktiva 2006/123/EZ

7 U uvodnim izjavama 5., 8., 17., 70. do 73. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.) određeno je:

„(5) Potrebno je [...] ukloniti zapreke slobodnom poslovnom nastanu za pružatelje usluga u državama članicama i zapreke slobodnom kretanju usluga između država članica, a primateljima i pružateljima usluga zajamčiti pravnu izvjesnost koja je nužna za stvarno uživanje ovih dviju temeljnih sloboda iz Ugovora. Budući da zapreke na unutarnjem tržištu usluga pogađaju gospodarske subjekte koji žele imati poslovni nastan u drugoj državi članici, kao i one koji pružaju usluge u drugoj državi članici u kojoj nemaju poslovni nastan, tim je pružateljima potrebno omogućiti da razviju svoje uslužne djelatnosti u okviru unutarnjeg tržišta uspostavom

poslovnog nastana u državi članici ili koristeći slobodno kretanje usluga. Pružateljima se mora omogućiti odabir između ovih dviju sloboda ovisno o njihovoj strategiji rasta u svakoj državi članici.

- (8) Prikladno je da se odredbe ove Direktive o slobodi poslovnog nastana i slobodnom kretanju usluga primjenjuju isključivo u onoj mjeri u kojoj su dotične djelatnosti otvorene za tržišno natjecanje, tako da države članice nisu obvezne liberalizirati usluge od općeg gospodarskog interesa, privatizirati državna poduzeća koja pružaju takve usluge ili ukinuti postojeće monopole za druge djelatnosti ili određene distribucijske usluge.
- (17) Ova Direktiva obuhvaća jedino one usluge koje se pružaju u zamjenu za ekonomsku naknadu. [...] Usluge od općeg gospodarskog interesa su usluge koje se pružaju u zamjenu za ekonomsku naknadu te, stoga, ulaze u područje primjene ove Direktive. Međutim, određene usluge od općeg gospodarskog interesa, kao one koje mogu postojati u području prijevoza, isključene su iz područja primjene ove Direktive, dok su određene druge usluge od općeg gospodarskog interesa, kao one koje mogu postojati u području poštanskih usluga, predmet odstupanja od odredbi o slobodi pružanja usluga iz ove Direktive. [...]
- (70) Za potrebe ove Direktive i ne dovodeći u pitanje članak 16. Ugovora usluge se mogu smatrati uslugama od općeg gospodarskog interesa jedino ako se njima izvršava posebna zadaća u društvenom interesu, koju je dotična država članica povjerila pružatelju usluge. Dodjeljivanje takve zadaće mora biti potvrđeno jednim ili više akata, čiji oblik određuje dotična država članica i mora se precizno navesti priroda takve posebne zadaće.
- (71) Postupak međusobnog ocjenjivanja predviđen ovom Direktivom ne smije utjecati na slobodu država članica da u vlastitom zakonodavstvu odrede visoki stupanj zaštite društvenog interesa, a posebno u vezi s ciljevima socijalne politike. Osim toga, postupak međusobnog ocjenjivanja treba u potpunosti uzeti u obzir posebnost usluga od općeg gospodarskog interesa te osobitih zadaća koje su im dodijeljene. Time se mogu opravdati određena ograničenja slobode poslovnog nastana, a posebno kada su takva ograničenja usmjerena na zaštitu javnog zdravlja i ispunjavanje ciljeva socijalne politike te ako zadovoljavaju uvjete određene u članku 15. stavku 3. točkama (a), (b) i (c). [...]
- (72) Usluge od općeg gospodarskog interesa imaju važne zadaće vezane uz socijalnu i teritorijalnu koheziju. Postupak ocjenjivanja koji je predviđen u ovoj Direktivi ne smije ometati izvršavanje tih zadaća. On također ne smije utjecati na zahtjeve koji su potrebni za izvođenje tih zadaća, dok se istodobno treba riješiti pitanje neopravdanih ograničenja slobode poslovnog nastana.
- (73) [...] Ocjenjivanje sukladnosti fiksnih najnižih i/ili najviših tarifa sa slobodom poslovnog nastana odnosi se samo na tarife koje su nadležna tijela posebno uvela za pružanje određenih usluga, a ne odnosi se, na primjer, na opće propise o određivanju cijena, kao na primjer za najam kuća.”

8 U skladu s člankom 1. stavcima 1. i 2. Direktive 2006/123:

„1. Ovom Direktivom određuju se opće odredbe kojima se pružateljima usluga olakšava ostvarivanje slobode poslovnog nastana te slobodno kretanje usluga uz istodobno održavanje visokog stupnja kvalitete tih usluga.

2. Ova se Direktiva ne odnosi na liberalizaciju usluga od općeg gospodarskog interesa, rezerviranih za javna ili privatna tijela, niti na privatizaciju javnih tijela koja pružaju usluge.”

9 U članku 2. te direktive određeno je:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na usluge koje dostavljaju pružatelji s poslovnim nastanom u državi članici.

2. Ova se Direktiva ne primjenjuje na sljedeće djelatnosti:

(a) negospodarske usluge od općeg interesa;

[...]”

10 U članku 15. navedene direktive naslovljenom „Zahtjevi koji se trebaju ocijeniti” iz Poglavlja III. te direktive o slobodi poslovnog nastana za pružatelje usluga određuje se:

„1. Države članice ispituju predviđa li njihov pravni sustav neki od zahtjeva iz stavka 2. i osiguravaju da su svi takvi zahtjevi usklađeni s uvjetima iz stavka 3. Države članice prilagođavaju svoje zakone i druge propise da bi se uskladili s tim uvjetima.

2. Države članice ispituju je li u njihovom pravnom sustavu pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti uvjetovano ispunjavanjem nekih od sljedećih nediskriminirajućih zahtjeva:

[...]

(g) fiksnih najnižih i/ili najviših tarifa s kojima se pružatelj usluge mora uskladiti;

(h) obveze pružatelja da zajedno sa svojom uslugom dostavlja i druge specifične usluge.

3. Države članice provjeravaju da zahtjevi iz stavka 2. ispunjavaju sljedeće uvjete:

(a) nediskriminacije: zahtjevi ne smiju biti izravno ili neizravno diskriminirajući s obzirom na državljanstvo niti mjesto registriranog sjedišta za poduzeća;

(b) nužnosti: zahtjevi moraju biti opravdani prevladavajućim razlogom od društvenog interesa;

(c) proporcionalnosti: zahtjevi moraju biti prikladni za sigurno ispunjenje postavljenog cilja; ne smiju prekoračiti ono što je nužno za ostvarivanje tog cilja i nije ih moguće zamijeniti drugim, manje strožim mjerama kojima se postiže isti rezultat.

4. Stavci 1., 2. i 3. primjenjuju se na zakonodavstvo u području usluga od općeg gospodarskog interesa u onoj mjeri u kojoj primjena tih stavaka ne ometa pravno ili stvarno izvršavanje posebne zadaće koja im je povjerena.

[...]

6. Od 28. prosinca 2006. države članice ne smiju uvesti ni jedan novi zahtjev sličan onima iz stavka 2., osim ako spomenuti zahtjev ispunjava uvjete iz stavka 3.

[...]”

Španjolsko pravo

- 11 U članku 1. stavku 3. Leya 34/1998 del sector de hidrocarburos (Zakon 34/1998 o sektoru ugljikovodika) od 7. listopada 1998. (BOE br. 241 od 8. listopada 1998., str. 33517.) predviđa se:
- „Djelatnosti isporuke tekućih i plinovitih ugljikovodika obavljaju se u skladu s načelima objektivnosti, transparentnosti i slobodnog tržišnog natjecanja.”
- 12 Člankom 37. stavkom 1. tog zakona određuje se:
- „Djelatnosti rafiniranja sirove nafte, prijevoza, skladištenja, distribucije i prodaje naftnih proizvoda, uključujući ukapljeni naftni plin, mogu se slobodno obavljati u uvjetima predviđenima ovim zakonom, ne dovodeći u pitanje obveze koje mogu proizlaziti iz drugih odredaba i relevantnog sektorskog zakonodavstva, posebno u pogledu poreza, prostornog planiranja i okoliša te zaštite potrošača i korisnika.”
- 13 U članku 38. navedenog zakona navodi se:
- „Cijene naftnih proizvoda slobodno se utvrđuju.”
- 14 Četvrtom prijelaznom odredbom Leya 34/1998 predviđa se:
- „Formulom koja je određena propisom, vlada može odrediti najviše maloprodajne cijene pakiranog ukapljenog naftnog plina sve dok se uvjeti tržišnog natjecanja i konkurentnosti na tom tržištu ne smatraju odgovarajućima. Najviša cijena uključuje trošak kućne dostave.”
- 15 Člankom 5. Real Decreto-leya 15/1999 por el que se aprueban medidas de liberalización, reforma estructural e incremento de la competencia en el sector de hidrocarburos (Kraljevska zakonska uredba 15/1999 o odobravanju mjera liberalizacije, strukturne reforme i povećanju tržišnog natjecanja u sektoru ugljikovodika) od 1. listopada 1999. (BOE br. 236 od 2. listopada 1999., str. 35442.) propisuje se:
- „1. Najviša maloprodajna cijena prije oporezivanja ukapljenog naftnog plina u bocama neto težine jednake ili veće od 8 kilograma [kg] određuje se na 83,4 pesetas/kg, uključujući kućnu dostavu. Ta cijena se primjenjuje tijekom razdoblja od dvanaest mjeseci od stupanja na snagu ove kraljevske zakonodavne uredbe.
2. Ministar industrije i energetike ministarskom odlukom, uz suglasnost delegirane komisije Vlade za gospodarstvo, u roku od dvanaest mjeseci određenom u prethodnom stavku uspostavlja sustav određivanja cijena pakiranog ukapljenog naftnog plina s obzirom na sezonsku prirodu tržišta.
3. Ako se uvjeti tržišnog natjecanja i konkurentnosti na tom tržištu ne smatraju odgovarajućima, ministar industrije i energetike može ministarskom odlukom, uz suglasnost delegirane komisije Vlade za gospodarstvo, uspostaviti druge sustave za određivanje najviših maloprodajnih cijena pakiranog ukapljenog naftnog plina. Najviša cijena uključuje trošak kućne dostave.”
- 16 Real Decreto-ley 8/2014 de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, competitividad y la eficiencia (Kraljevska zakonska uredba 8/2014 o donošenju hitnih mjera za rast, konkurentnost i učinkovitost) od 4. srpnja 2014. (BOE br. 163 od 5. srpnja 2014., str. 52544.) stavio je izvan snage četvrtu prijelaznu odredbu Leya 34/1998 i članak 5. Kraljevske zakonske uredbe 15/1999.

- 17 Trideset trećom dodatnom odredbom Zakona 34/1998, kako je izmijenjena Kraljevskom zakonskom uredbom 8/2014, propisuje se:

„1. Korisnici koji su sklopili ugovor o isporuci ukapljenog naftnog plina u bocama neto težine od 8 kg ili veće, ali manje od 20 kg, ne uključujući spremnike za mješavine ukapljenog naftnog plina koji se koristi kao gorivo, imaju pravo na kućnu dostavu.

Na razini poluotoka i na svakom otočnom području ili području koje se nalazi izvan poluotoka prodavatelj ukapljenog naftnog plina na veliko koji ima najveći tržišni udio zbog svoje prodaje u sektoru ukapljenog naftnog plina u bocama neto težine od 8 kg ili veće, ali manje od 20 kg, ne uključujući spremnike za mješavine ukapljenog naftnog plina koji se koristi kao gorivo, ima obvezu kućne dostave ukapljenog naftnog plina svim osobama koje to zatraže, a nalaze se na odgovarajućem području.

2. Popis prodavatelja ukapljenog naftnog plina na veliko s obvezom [kućne] dostave utvrđuje se odlukom glavnog direktora za energetska politiku i rudnike svake tri godine. Ta se odluka objavljuje u službenom državnom listu.

Vlada preispituje uvjete izvršavanja obveze propisane ovom odredbom ili odlučuje ukinuti tu obvezu ako razvoj tržišta i tržišna struktura sektora to zahtijevaju, a u svakom slučaju svakih pet godina.

3. Neovisno o odredbama članka 38. ovog zakona, sve dok se uvjeti tržišnog natjecanja i konkurentnosti na tom tržištu ne smatraju odgovarajućima, ministar industrije, energetike i turizma utvrđuje, uz suglasnost delegirane komisije Vlade za gospodarstvo, najviše maloprodajne cijene ukapljenog naftnog plina u bocama neto težine od 8 kg ili veće, ali manje od 20 kg, čija je tara veća od 9 kg, ne uključujući spremnike za mješavine ukapljenog naftnog plina koji se koristi kao gorivo, određivanjem konkretne vrijednosti tih cijena ili sustava za njihovo utvrđivanje i automatsko ažuriranje. Najviša cijena uključuje trošak kućne dostave.

4. Ne dovodeći u pitanje prethodne stavke, ako prodavatelj ukapljenog naftnog plina na veliko s obvezom kućne dostave boca neto težine od 8 kg ili veće, ali manje od 20 kg, nema boce čija je tara veća od 9 kilograma, obveza kućne dostave po najvišoj prodajnoj cijeni iz stavka 3. vrijedi, na odgovarajućem području, za boce čija je tara manja od 9 kilograma.

5. Prodavatelji ukapljenog naftnog plina na veliko moraju Glavnoj upravi za energetska politiku i rudnike pružiti informacije koje se od njih zahtijevaju za obavljanje njihovih funkcija, osobito u svrhu primjene, ispitivanja i praćenja obveze kućne dostave, izvršenih distribucija ukapljenog naftnog plina i najviših maloprodajnih cijena iz prethodnih stavaka.”

Glavni postupci i prethodna pitanja

- 18 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da su društva Repsol Butano i DISA Gas pred Tribunalom Supremo (Vrhovni sud, Španjolska) pokrenula upravne sporove protiv Odluke IET/389/2015.
- 19 U prilog svojoj tužbi, društvo Repsol Butano ističe da je sustav određivanja najviših cijena za pakirani ukapljeni naftni plin (u daljnjem tekstu: UNP) koji je proveden Odlukom IET/389/2015 u suprotnosti s liberalizacijom dotičnog sektora te da je diskriminirajući. Društvo DISA Gas navodi da je obveza kućne dostave boca UNP-a po reguliranoj najvišoj cijeni diskriminirajuća s obzirom na to da je u svakom dijelu teritorija koji je određen španjolskim propisom propisana za samo jedan gospodarski subjekt. Osim toga, taj sustav je u suprotnosti s liberalizacijom sektora i načelom proporcionalnosti. To također potiče narušavanje tržišnog natjecanja.

- 20 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, odluka IET/389/2015 koja, među ostalim, ima za cilj ažuriranje sustava automatskog utvrđivanja najviših prodajnih cijena pakiranog UNP-a bila je donesena na temelju španjolskog propisa o sektoru ugljikovodikâ, odnosno trideset i treće dodatne odredbe Zakona 34/1998, koja je uvedena Kraljevskom zakonskom uredbom 8/2014.
- 21 Ta je odredba predviđala, s jedne strane, da Ministro de Industria, Energía y Turismo (ministar industrije, energetike i turizma, Španjolska) utvrđuje najviše prodajne cijene UNP-a u bocama neto težine između 8 kg i 20 kg čija je tara veća od 9 kg „sve dok se uvjeti tržišnog natjecanja i konkurentnosti na tom tržištu ne smatraju odgovarajućima”. U slučaju nedostupnosti tih boca, najviše prodajne cijene također se primjenjuju na ostale boce.
- 22 S druge strane, tom se zakonskom odredbom propisuje obveza kućne dostave plinskih boca na koje se primjenjuje regulirana cijena. Trošak dostave uključen je u najvišu cijenu. Ta obveza propisuje se za gospodarske subjekte koji imaju najveći tržišni udio u sektoru UNP-a u bocama neto mase između 8 kg i 20 kg u raznim područjima Kraljevine Španjolske, odnosno na poluotoku, Balearskim i Kanarskim otocima kao i u Ceuti te u Melilli. Popis gospodarskih subjekata koji podliježu obvezi dostave utvrđuje se odlukom glavnog direktora za energetske politiku i rudnike svake tri godine. U skladu s trideset i trećom dodatnom odredbom Zakona 34/1998, vlada preispituje uvjete izvršavanja te obveze „[a]ko razvoj tržišta i tržišna struktura sektora to zahtijevaju, a u svakom slučaju svakih pet godina”.
- 23 Sud koji je uputio zahtjev nadalje navodi da su prije donošenja Kraljevske zakonske uredbe 8/2014 ostale odredbe Zakona 34/1998 već predviđale mogućnost određivanja najviše prodajne cijene pakiranog UNP-a i obveze kućne dostave. Prema mišljenju tog suda, te su se mjere kontinuirano provodile i produljivale od 1998. i to unatoč činjenici da im je relevantnim propisom izričito dana prijelazna priroda. Produljenje tih mjera tijekom tako dugog razdoblja može biti prepreka ulasku novih gospodarskih subjekata na dotično tržište. To je slučaj kada gospodarski subjekt koji drži najveći tržišni udio na određenom području nudi pakirani UNP po najvišoj cijeni koju je odredila uprava i koja, osim toga, uključuje kućnu dostavu.
- 24 Sud koji je uputio zahtjev smatra da činjenica propisivanja najviše cijene koja uključuje kućnu dostavu može biti prepreka ulasku na tržište novim gospodarskim subjektima. Doista, u mjeri u kojoj koriste manje teške boce koje ne podliježu reguliranoj cijeni oni mogu slobodno određivati cijene. Međutim, u praksi ne mogu odstupiti od te cijene ili ne bi imali potraživanje koje opravdava ulaganja koja treba izvršiti. Prema tome, postoje razlozi za smatranje da te mjere zapravo imaju učinak zamrzavanja tržišta što je protivno slobodnom tržišnom natjecanju.
- 25 Što se tiče sukladnosti mjera o kojima je riječ u glavnom postupku s pravom Unije, Sud je u svojoj presudi od 20. travnja 2010., Federutility i dr., (C-265/08, EU:C:2010:205) presudio da se Direktivi 2003/55 koja uređuje tržište prirodnim plinom ne protivi nacionalni propis kojim se u općem gospodarskom interesu nastoji zadržati cijena opskrbe prirodnim plinom na razumnoj razini utvrđivanjem referentne cijene pod uvjetom da se tim propisom uzimaju u obzir ciljevi liberalizacije i zaštite konačnog potrošača, da je on potreban i da je ograničenog trajanja.
- 26 Tribunal Supremo (Vrhovni sud) presudio je da se kriteriji utvrđeni u toj presudi također primjenjuju na tržište pakiranog ukapljenog plina pod uvjetom da je to tržište od značaja za Zajednicu, i to čak i ako ne postoji propis Unije kojim se posebno uređuje to tržište.
- 27 Sud koji je uputio zahtjev ističe da se u ovim predmetima mjeru koja se sastoji od određivanja najviše prodajne cijene pakiranog ukapljenog plina može okvalificirati kao mjeru zaštite socijalno ugroženih potrošača s obzirom na to da se njome nastoji osigurati zadržavanje cijene opskrbe krajnjeg potrošača na razumnoj razini. Isto vrijedi za obvezu kućne dostave. Stoga se tim mjerama nastoje ostvariti ciljevi od općeg gospodarskog interesa u smislu članka 106. UFEU-a.

- 28 Međutim, te su mjere općenite i nediferencirane prirode jer koriste svim potrošačima. Osim toga, iako iz relevantnog propisa proizlazi da su te mjere prijelazne prirode s obzirom na to da se obnavljaju „sve dok se uvjeti tržišnog natjecanja i konkurentnosti na tom tržištu ne smatraju odgovarajućima”, one su na snazi više od 18 godina.
- 29 Stoga je potrebno sumnjati u sukladnost tih mjera s pravom Unije s obzirom na kriterije utvrđene u presudi od 20. travnja 2010., *Federutility i dr.* (C-265/08, EU:C:2010:205), i načelo proporcionalnosti.
- 30 U tim je okolnostima Tribunal Supremo (Vrhovni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Je li mjera kojom se određuje najviša cijena boce ukapljenog plina kao mjera zaštite socijalno ugroženih potrošača u skladu sa sudskom praksom utvrđenom u presudi [od 20. travnja 2010. *Federutility i dr.* (C-265/08, EU:C:2010:205),] i s načelom proporcionalnosti ako, zasebno ili zajedno, nastupe sljedeće okolnosti:
- mjera je donesena kao opća mjera za sve potrošače i na neodređeno razdoblje ‚sve dok se uvjeti tržišnog natjecanja i konkurentnosti na tom tržištu ne smatraju odgovarajućima’,
 - mjera je na snazi već više od 18 godina,
 - mjera može doprinijeti održavanju stanja ograničenog tržišnog natjecanja jer čini prepreku ulasku na tržište novih gospodarskih subjekata?
2. Je li mjera kojom se propisuje obveza kućne dostave pakiranog ukapljenog plina kao mjera zaštite socijalno ugroženih potrošača ili stanovnika u teško dostupnim područjima u skladu sa sudskom praksom utvrđenom u presudi [od 20. travnja 2010. *Federutility i dr.* (C-265/08, EU:C:2010:205),] i načelom proporcionalnosti ako, zasebno ili zajedno, nastupe okolnosti iz prethodnog pitanja?”

O prethodnim pitanjima

- 31 Svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li načelo proporcionalnosti tumačiti na način da mu se protive mjere, poput onih o kojima je riječ u glavnim postupcima, kojima se određuje najviša cijena UNP-a u bocama neto težine između 8 kg i 20 kg čija je tara veća od 9 kg i kojima se gospodarske subjekte koji imaju najveći tržišni udio u dotičnom sektoru na određenom zemljopisnom tržištu obvezuje na kućnu dostavu tog plina. Sud koji je uputio zahtjev u tom kontekstu upućuje na kriterije koji proizlaze iz presude od 20. travnja 2010., *Federutility i dr.* (C-265/08, EU:C:2010:205).
- 32 U tom pogledu, valja podsjetiti da je u toj presudi Sud odlučivao o tumačenju Direktive 2003/55, a osobito njezina članka 3. stavka 2. kojim se uređuje intervencija država članica u općem gospodarskom interesu u sektoru prirodnog plina iz te direktive. U tom kontekstu, Sud je odlučio o kriterijima koji omogućuju ocjenu proporcionalnosti mjere koja se sastoji u određivanju referentne cijene opskrbe krajnjih potrošača prirodnim plinom.
- 33 Direktiva 2003/55 stavljena je izvan snage Direktivom 2009/73, čiji je članak 3. stavak 2. u biti istovjetan članku 3. stavku 2. Direktive 2003/55 i koji je Sud tumačio u presudi od 7. rujna 2016., *ANODE* (C-121/15, EU:C:2016:637).
- 34 Područje primjene tih dviju direktiva određeno je, redom, u članku 1. svake od njih. Te direktive se u skladu s tim odredbama primjenjuju na prirodni plin, bioplin i plin iz biomase ili druge vrste plina u mjeri u kojoj ih je tehnički moguće sigurno utisnuti u sustav prirodnog plina te ih kroz njega transportirati.

- 35 Kao što su španjolska vlada i Europska komisija navele u svojim očitovanjima podnesenima Sudu, UNP tehnički nije moguće sigurno utisnuti u sustav prirodnog plina te ga tim sustavom/kroz njega sigurno transportirati. Stoga, kao što je to sud koji je uputio zahtjev pravilno istaknuo, treba zaključiti da nacionalna pravila kojima se uređuje jedino prodaja UNP-a nisu obuhvaćena ni područjem primjene Direktive 2003/55 ni onim Direktive 2009/73.
- 36 Iz toga slijedi da članak 3. stavak 2. Direktive 2003/55 i članak 3. stavak. 2. Direktive 2009/73, kako ih je Sud tumačio u presudama od 20. travnja 2010., Federutility i dr. (C-265/08, EU:C:2010:205) i od 7. rujna 2016., ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637), nisu relevantni za rješavanje sporova u glavnom postupku.
- 37 Međutim, sud koji je uputio zahtjev pita se kako na mjere o kojima je riječ u sporovima koji se pred njim vode mora primijeniti kriterije za ocjenu poštovanja načela proporcionalnosti utvrđene u presudi od 20. travnja 2010., Federutility i dr. (C-265/08, EU:C:2010:205).
- 38 U tom pogledu, valja podsjetiti da je prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda uspostavljenog člankom 267. UFEU-a, dužnost Suda da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji mu omogućuje rješavanje spora koji se pred njim vodi. U tom smislu Sudu mora, ako je potrebno, preoblikovati postavljena pitanja. Osim toga, Sud može uzeti u obzir odredbe prava Unije na koja se nacionalni sud nije pozvao u svojem pitanju (presuda od 29. studenoga 2018., baumgarten sports & more, C-548/17, EU:C:2018:970, t. 22.).
- 39 Iz sudske prakse Suda proizlazi da načelo proporcionalnosti pripada općim načelima prava Unije koja se moraju poštovati nacionalnim propisom koji ulazi u područje primjene prava Unije ili koje se njime provodi (presuda od 6. ožujka 2014., Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, t. 34.).
- 40 U ovim predmetima, nesporno je da mjere o kojima je riječ u glavnom postupku mogu biti prepreka ulasku novih gospodarskih subjekata na tržište koje je obilježeno niskom razinom tržišnog natjecanja. Sud koji je uputio zahtjev smatra da bi se tim mjerama tako mogle ograničiti temeljne slobode sadržane u UFEU-u. Međutim, smatra da te mjere teže cilju od općeg gospodarskog interesa, odnosno opskrbi ugroženih potrošača energijom po razumnoj cijeni. On se upravo u tom kontekstu pita jesu li, s obzirom na njihove ograničavajuće učinke na unutarnje tržište i postavljeni cilj, mjere o kojima je riječ u glavnom postupku proporcionalne.
- 41 Potrebno je ustvrditi da mjere poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, kojima se određuje najviša cijena UNP-a u određenim plinskim bocama i kojima se gospodarske subjekte koji imaju najveći tržišni udio u dotičnom sektoru na određenom zemljopisnom tržištu obvezuje na kućnu dostavu tih boca, čine ograničenje slobode poslovnog nastana pružateljâ usluga u smislu Direktive 2006/123 i ulaze u područje primjene potonje.
- 42 Naime, s jedne strane, u članku 15. stavku 2. točki (g) Direktive 2006/123 „fiksna[e] [...] najviša[e] tarife s kojima se pružatelj usluge mora uskladiti” izričito se kvalificira kao „zahtjeve” u smislu članka 4. točke 7. te direktive koji čine uvjete koji utječu na slobodu poslovnog nastana pružateljâ usluga (vidjeti po analogiji presudu od 23. prosinca 2015., Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, t. 51.). S druge strane, obveza kućne dostave propisana za određene gospodarske subjekte na temelju njihova tržišnog udjela u sektoru pakiranog UNP-a je „drug[a] specifičn[a] uslug[a]” u smislu članka 15. stavka 2. točke (h) Direktive 2006/123 koja se u skladu s primjenjivim nacionalnim pravilima mora pružati zajedno s glavnom uslugom koja se sastoji od prodaje tog plina.
- 43 Osim toga, iz članka 2. stavka 2. točke (a) Direktive 2006/123, u vezi s njezinim uvodnim izjavama 17., 70. i 72., izričito proizlazi da se pravila utvrđena tom direktivom u načelu primjenjuju na usluge od općeg gospodarskog interesa, pri čemu su iz njihova područja primjene isključene samo usluge od općeg negospodarskog interesa (vidjeti u tom smislu presudu od 23. prosinca 2015., Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, t. 43. i 44.).

- 44 Zahtjevi navedeni na popisu iz stavka 2. članka 15. Direktive 2006/123 moraju podlijegati ocjeni država članica. U skladu sa stavkom 1. tog članka 15. potonje su, međutim, ovlaštene zadržati ili, prema potrebi, uvesti u svoje pravne sustave zahtjeve pod uvjetom da su oni u skladu s uvjetima nediskriminacije, nužnosti i proporcionalnosti iz stavka 3. navedenog članka 15. (vidjeti u tom smislu presudu od 23. prosinca 2015., Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, t. 54.).
- 45 Tako se u članku 15. stavku 3. Direktive 2006/123 propisuje da se ograničenje slobode poslovnog nastana, poput onog koje proizlazi iz određivanja najviše cijene UNP-a i obveze kućne dostave, može opravdati. U tu svrhu njime se zahtijeva poštovanje uvjeta kojima je cilj da to ograničenje, ponajprije, nije diskriminirajuće s obzirom na državljanstvo, potom, da je opravdano važnim razlogom od općeg interesa te, konačno, da je prikladno za jamčenje ostvarenja postavljenog cilja i da se njime ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo postizanje te da ga nije moguće zamijeniti drugim manje ograničavajućim mjerama kojima se omogućuje postizanje istog rezultata (vidjeti u tom smislu presudu od 23. prosinca 2015., Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, t. 55.).
- 46 Što se tiče poduzetnika odgovornih za upravljanje uslugama od općeg gospodarskog interesa, iz stavka 4. članka 15. Direktive 2006/123, osim toga, proizlazi da se stavci 1. do 3. tog članka 15. primjenjuju na relevantno nacionalno zakonodavstvo samo u mjeri u kojoj njihova primjena *de iure* ili *de facto* ne ometa izvršavanje posebne zadaće koja je povjerena tim poduzetnicima.
- 47 Međutim, kao što to proizlazi iz samog teksta stavka 4. članka 15. Direktive 2006/123, s obzirom na to da se uvjetima nediskriminacije, nužnosti i proporcionalnosti iz stavka 3. tog članka 15. ne ometa posebna zadaća koju je nadležno tijelo dodijelilo usluzi od općeg gospodarskog interesa, oni se moraju poštovati.
- 48 S obzirom na prethodno navedeno i kako bi se sudu koji je uputio zahtjev dao koristan odgovor, valja smatrati da on želi znati treba li uvjet proporcionalnosti iz članka 15. stavka 3. točke (c) Direktive 2006/123 tumačiti na način da mu se protive mjere, poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, kojima se određuje najviša cijena UNP-a u bocama neto težine između 8 kg i 20 kg čija je tara veća od 9 kg i kojima se gospodarske subjekte koji imaju najveći tržišni udio u dotičnom sektoru na određenom zemljopisnom tržištu obvezuje na kućnu dostavu tog plina.
- 49 Iako je na nacionalnom sudu da ocijeni sukladnost nacionalnih mjera s pravom Unije, Sud mu, međutim, može pružiti sve korisne elemente kako bi donio odluku u postupku koji je pred njim pokrenut (presuda od 14. veljače 2019., Nestrade, C-562/17, EU:C:2019:115, t. 36.).
- 50 Iz točke 31. ove presude proizlazi da se u tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev osobito pita o primjenjivosti i tumačenju kriterija utvrđenih u presudi od 20. travnja 2010., Federutility i dr. (C-265/08, EU:C:2010:205), o proporcionalnosti državne intervencije u sektoru prirodnog plina.
- 51 Kako je također bilo istaknuto u ovoj presudi, sektor prirodnog plina uređen je Direktivom 2009/73. Njome se nastoji postići ostvarenje unutarnjeg tržišta prirodnog plina koje je u potpunosti i stvarno otvoreno i konkurentno, na kojem svi potrošači mogu slobodno izabrati svoje dobavljače i na kojem svi dobavljači mogu slobodno proizvodima opskrbljivati svoje klijente, što podrazumijeva da cijena opskrbe prirodnim plinom mora biti određena isključivo ponudom i potražnjom (vidjeti u tom smislu presudu od 7. rujna 2016., ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, t. 26.).
- 52 Osim toga, Sud je presudio da kako bi prepreka koja proizlazi iz mjere državne intervencije u prodajne cijene prirodnog plina bila u skladu s načelom proporcionalnosti, ona mora biti ograničenog trajanja koje ne prelazi ono što je nužno za postizanje postavljenog cilja od općeg interesa (vidjeti u tom smislu presudu od 20. travnja 2010., Federutility i dr., C-265/08, EU:C:2010:205, t. 33. i 35.).
- 53 Ta se razmatranja također primjenjuju na uvjet proporcionalnosti iz članka 15. stavka 3. točke (c) Direktive 2006/123.

- 54 Doduše, državama članicama dopušteno je zadržati ili, ako je primjenjivo, uvesti zahtjeve poput onih navedenih u stavku 2. članka 15. Direktive 2006/123 pod uvjetom da su oni u skladu s uvjetima nediskriminacije, nužnosti i proporcionalnosti iz stavka 3. tog članka 15. (presuda od 16. lipnja 2015., *Rina Services i dr.*, C-593/13, EU:C:2015:399, t. 33.).
- 55 Međutim, ocjena sukladnosti takvog zahtjeva s načelom proporcionalnosti može se tijekom vremena razlikovati ovisno o dotičnom tržištu i njegovu razvoju. Osim toga, potrebno je izbjeći da se zadržavanjem jednog od zahtjeva iz članka 15. stavka 2. Direktive 2006/123 trajno onemogući ostvarenje unutarnjeg tržišta.
- 56 U tom kontekstu, na sudu koji je uputio zahtjev je da ispita podliježu li i u kojoj mjeri nadležna tijela na temelju primjenjivog nacionalnog prava obvezi periodične revizije, u kratkim vremenskim razmacima, nužnosti i načinâ njihove intervencije s obzirom na razvoj dotičnog tržišta (presuda od 20. travnja 2010., *Federutility i dr.*, C-265/08, EU:C:2010:205, t. 35.).
- 57 U tom pogledu, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da se trideset i trećom dodatnom odredbom Zakona 34/1998, kako je izmijenjen Kraljevskom zakonskom uredbom 8/2014, predviđa da ministar industrije, energetike i turizma utvrđuje najviše prodajne cijene UNP-a „sve dok se uvjeti tržišnog natjecanja i konkurentnosti na tom tržištu ne smatraju odgovarajućima”. Osim toga, iz te odredbe proizlazi da se obveza kućne dostave razmatra ako „razvoj tržišta i tržišna struktura sektora to zahtijevaju, a u svakom slučaju svakih pet godina”.
- 58 Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri odgovara li ta nacionalna odredba zahtjevu provođenja periodične revizije iz točke 56. ove presude.
- 59 Nadalje, iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da se primjenjivim nacionalnim pravom predviđa mehanizam prilagodbe najviše prodajne cijene UNP-a u pravilnim vremenskim razmacima kako bi se njome odrazila promjena troškova, što je dužan provjeriti sud koji je uputio zahtjev. Kao što je to presudio Sud, takav mehanizam kojim se predviđa samo periodična revizija razine tih tarifa i koji se ne odnosi na nužnost i načine javne intervencije u cijene ne može se smatrati ograničenjem trajanja predmetne mjere (presuda od 7. rujna 2016., *ANODE*, C-121/15, EU:C:2016:637, t. 62.).
- 60 Nadalje, valja napomenuti da činjenica navedena u odlukama kojima se upućuje zahtjev za prethodnu odluku da su mjere, poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, na snazi u Španjolskoj od 1998. i to unatoč njihovoj prijelaznoj prirodi, ne omogućuje sama po sebi zaključak da te mjere nisu prikladne. Naime, iz očitovanja koja je Sudu podnijela španjolska vlada proizlazi da je španjolsko tržište UNP-a u bocama u recesiji zbog širenja tržišta prirodnog plina. Posljedično smanjenje prodaje povećava troškove gospodarskih subjekata prisutnih na tom tržištu i dodatno otežava osnivanje novih konkurenata koji bi mogli vršiti pritisak na cijene. Sud koji je uputio zahtjev dužan je provjeriti te elemente i uzeti ih u obzir prilikom ocjene proporcionalnosti mjera o kojima je riječ u glavnom postupku.
- 61 Osim toga, dotična regulirana cijena i obveza dostave se, prema informacijama kojima raspolaže Sud, primjenjuju samo na UNP u bocama neto težine između 8 kg i 20 kg čija je tara veća od 9 kg. Trgovina ovim plinom u drugim spremnicima ne podliježe tim obvezama. U tom pogledu, na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri imaju li mjere o kojima je riječ u glavnom postupku učinak smanjenja odnosno onemogućavanja profitabilnosti trgovine nereguliranim UNP-om. To bi osobito mogao biti slučaj ako je najviša cijena, kako je utvrđena u skladu s relevantnim španjolskim propisom, bila znatno niža od tržišne cijene, kao što to tvrde tužitelji u glavnom postupku.
- 62 Konačno, zahtjev proporcionalnosti također treba ocijeniti s obzirom na osobno područje primjene dotične mjere i, konkretnije, s obzirom na njezine korisnike (presuda od 20. travnja 2010., *Federutility i dr.*, C-265/08, EU:C:2010:205, t. 39.).

- 63 U tom pogledu, iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da se sporne mjere odnose na domaće potrošače a ne na poduzetnike, što odgovara cilju postavljenom tim mjerama, odnosno opskrbi ugroženih potrošača energijom po razumnoj cijeni.
- 64 Osim toga, nesporno je da domaći potrošači imaju korist od mjera o kojima je riječ u glavnom postupku neovisno o tome jesu li socijalno ugroženi ili pak žive li u teško dostupnim područjima ili područjima udaljenima od distribucijskih točaka UNP-a. Iako ta okolnost u načelu može ukazivati na to da se tim mjerama prelazi ono što je možda nužno za postizanje njihova cilja, ostaje činjenica da načelo proporcionalnosti nužno ne sprečava da se sporne mjere odnose na sve domaće potrošače (vidjeti u tom smislu presudu od 20. travnja 2010., Federutility i dr., C-265/08, EU:C:2010:205, t. 40.). Sud koji je uputio zahtjev u tom kontekstu mora ispitati mogućnost i prikladnost donošenja mjera posebno usmjerenih na ugrožene potrošače. U tom su pogledu relevantni elementi argumenti tužitelja u glavnom postupku i španjolske vlade u vezi s mogućnosti donošenja zamjenskih mjera i mogućim ekonomskim učincima takvih mjera.
- 65 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti da uvjet proporcionalnosti iz članka 15. stavka 3. točke (c) Direktive 2006/123 treba tumačiti na način da mu se ne protive mjere, poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, kojima se određuje najviša cijena boce UNP-a i kojima se određene gospodarske subjekte obvezuje na kućnu dostavu tog plina, pod uvjetom da se te mjere zadržavaju samo u ograničenom vremenskom razdoblju i da se njima ne prelazi ono što je nužno za postizanje postavljenog cilja od općeg gospodarskog interesa.

Troškovi

- 66 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

Uvjet proporcionalnosti iz članka 15. stavka 3. točke (c) Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu treba tumačiti na način da mu se ne protive mjere, poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, kojima se određuje najviša cijena boce ukapljenog naftnog plina i kojima se određene gospodarske subjekte obvezuje na kućnu dostavu tog plina, pod uvjetom da se te mjere zadržavaju samo u ograničenom vremenskom razdoblju i da se njima ne prelazi ono što je nužno za postizanje postavljenog cilja od općeg gospodarskog interesa.

Potpisi