



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
EVGENIJA TANCHEVA
od 22. svibnja 2019.¹

Predmet C-236/18

GRDF SA
protiv
Eni Gas & Power France SA,
Direct énergie,
Commission de régulation de l'énergie,
Procureur général près la cour d'appel de Paris

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Cour de cassation (Kasacijski sud, Francuska))

„Direktiva 2009/73/EZ o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina – Obveze operatorâ distribucijskih sustava – Članak 41. Direktive 2009/73 – Vremenski učinak odluka tijela za rješavanje sporova – Načela djelotvornosti i ekvivalentnosti – Pravna sigurnost i legitimna očekivanja”

1. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku, koji je uputio Cour de Cassation (Kasacijski sud, Francuska) (u daljnjem tekstu: sud koji je uputio zahtjev), odnosi se na ovlasti koje tijela za rješavanje sporova imaju na temelju članka 41. Direktive 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/EZ². Sud koji je uputio zahtjev u biti se pita od kojeg trenutka korektivna mjera koju je tijelo za rješavanje sporova predložilo za rješenje spora koji proizlazi iz okvira Direktive 2009/73 može proizvoditi učinke. Može li se odluka tog tijela o korektivnoj mjeri primjenjivati na cijelo ugovorno razdoblje na koje se spor odnosi ili to razdoblje treba smanjiti?

2. To se pitanje javlja u kontekstu u kojem je ugovor sklopljen između operatora distribucijskog sustava, društva GRDF, i opskrbljivača, društva Direct énergie, tijekom duljeg razdoblja bio u neskladu s Direktivom 2009/73. Razlog tomu bio je taj što je taj ugovor omogućavao da opskrbljivač, društvo Direct énergie, snosi trošak neplaćenog duga krajnjih kupaca koji je trebao snositi operator distribucijskog sustava, društvo GRDF. Odgovor na prethodno pitanje stoga je potreban kako bi se utvrdio razmjer financijskih posljedica te nepravilnosti za društvo GRDF, u okviru njegovih ugovornih odnosa s društvom Direct énergie. Sve je to smješteno u poseban kontekst takozvanih „jedinstvenih ugovora” o opskrbi i distribuciji prirodnog plina koji se u Francuskoj sklapaju s potrošačima i malim profesionalnim klijentima.

¹ Izvorni jezik: engleski

² SL 2009., L 211, str. 94. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 5., str. 39.)

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

3. U uvodnim izjavama 3., 6., 25., 30., 33. i 48. Direktive 2009/73 navedeno je:

„(3) Slobode koje Ugovor jamči građanima Unije – između ostalog slobodno kretanje robe, sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga – ostvarive su samo na potpuno otvorenom tržištu koje svim potrošačima omogućava slobodan odabir opskrbljivača i svim opskrbljivačima slobodnu isporuku kupcima.

[...]

(6) Bez djelotvornog odvajanja mreža od djelatnosti proizvodnje i opskrbe (djelotvorno razdvajanje) postoji rizik diskriminacije ne samo s obzirom na djelovanje mreže, već i s obzirom na poticaje vertikalno integriranim poduzećima za odgovarajuća ulaganja u vlastite mreže.

[...]

(25) Nediskriminirajući pristup distribucijskoj mreži određuje naknadni pristup kupcima na razini maloprodaje. [...]

[...]

(30) Energetski regulatori trebaju imati mogućnost donošenja odluka povezanih sa svim relevantnim regulatornim pitanjima kako bi unutarnje tržište prirodnog plina funkcioniralo ispravno te biti potpuno neovisni o bilo kojim drugim javnim ili privatnim interesima. Time se ne isključuje niti sudski nadzor, niti parlamentarni nadzor, u skladu s ustavnim pravom država članica. [...]

[...]

(33) Energetski bi regulatori trebali biti ovlašteni za donošenje obvezujućih odluka u vezi s poduzećima za prirodni plin i određivanje učinkovitih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija poduzećima za prirodni plin koja ne ispunjavaju svoje obveze ili za predlaganje da im nadležni sud izreče takve sankcije. Energetske bi regulatore također trebalo ovlastiti za donošenje odluka, neovisno o primjeni pravila o tržišnom natjecanju, o odgovarajućim mjerama koje osiguravaju prednosti za kupce promicanjem djelotvornog tržišnog natjecanja, potrebnog za ispravno funkcioniranje unutarnjeg tržišta prirodnog plina. Uspostavljanje programa za oslobađanje plina jedna je od mogućih mjera koje se mogu rabiti za promicanje djelotvornog tržišnog natjecanja i osiguravanje ispravnog funkcioniranja tržišta. Energetske bi regulatore također trebalo ovlastiti za doprinos osiguravanju visokih standarda javne usluge u skladu s otvaranjem tržišta, zaštiti ugroženih kupaca i potpunoj djelotvornosti mjera za zaštitu potrošača. Te odredbe ne bi smjele dovoditi u pitanje ovlasti Komisije s obzirom na primjenu pravila o tržišnom natjecanju, uključujući provjeru koncentracija koje su od značaja za Zajednicu, i pravila o unutarnjem tržištu, kao što je slobodno kretanje kapitala. Neovisno tijelo kojem se stranka pogođena odlukom nacionalnog regulatora ima pravo žaliti mogao bi biti sud ili drugo pravosudno tijelo koje je ovlašteno provesti sudski nadzor.

[...]

(48) Interesi potrošača trebali bi biti u središtu ove Direktive, a kvaliteta usluga trebala bi biti središnja odgovornost poduzeća za prirodni plin. Postojeća prava potrošača trebala bi ojačati i zaštititi te bi ona trebala biti usmjerena ka većoj transparentnosti. Zaštitom potrošača trebalo bi se osigurati da

svi kupci u širem kontekstu Zajednice koriste prednosti konkurentnog tržišta. Prava potrošača trebale bi provoditi države članice ili, ako je neka od država članica tako predvidjela, regulatorna tijela.”

4. Članak 32. Direktive 2009/73 naslovljen je „Pristup treće strane”. Njegov stavak 1. glasi:

„Države članice osiguravaju provedbu sustava pristupa treće strane transportnom i distribucijskom sustavu i terminalima za UPP na temelju objavljenih tarifa, primjenjivih na sve povlaštene kupce, uključujući poduzeća za opskrbu, i primijenjenih objektivno i bez diskriminacije korisnika sustava. Države članice osiguravaju da te tarife ili metodologije koje su temelj za njihovo izračunavanje odobri regulatorno tijelo iz članka 39. stavka 1. prije njihovog stupanja na snagu u skladu s člankom 41. te da te tarife i metodologije, kada su odobrene samo metodologije, budu objavljene prije njihovog stupanja na snagu.”

5. Članak 40. Direktive 2009/73 naslovljen je „Opći ciljevi regulatornog tijela”. U njemu je predviđeno:

„Pri izvršavanju regulatornih zadataka navedenih u ovoj Direktivi regulatorno tijelo poduzima sve razumne mjere za ostvarivanje sljedećih ciljeva u okviru svojih dužnosti i ovlasti kako je utvrđeno člankom 41., uz blisko savjetovanje, prema potrebi, s drugim nadležnim nacionalnim tijelima, uključujući tijela za tržišno natjecanje, i ne dovodeći u pitanje njihove nadležnosti:

- (a) promicanje, u bliskoj suradnji s Agencijom, regulatornim tijelima drugih država članica i Komisijom, konkurentnog, sigurnog i ekološki održivog unutarnjeg tržišta prirodnog plina unutar Zajednice i stvarnog otvaranja tržišta za sve kupce i opskrbljivače u Zajednici te osiguravanje odgovarajućih uvjeta za učinkovit i pouzdan rad plinskih mreža, vodeći računa o dugoročnim ciljevima;

[...]

- (e) olakšavanje pristupa mreži novim proizvodnim kapacitetima, posebno ukidanjem prepreka koje bi mogle spriječiti pristup novim sudionicima na tržištu i plina iz obnovljivih izvora energije;

[...]”

6. Članak 41. naslovljen je „Dužnosti i ovlasti regulatornog tijela”. U njemu je predviđeno:

„1. Regulatorno tijelo ima sljedeće dužnosti:

- (a) određivanje ili odobravanje, u skladu s transparentnim kriterijima, tarifa za transport ili distribuciju ili njihovih metodologija;
- (b) osiguravanje da operatori transportnih i distribucijskih sustava te, prema potrebi, vlasnici sustava, kao i poduzeća za prirodni plin, ispunjavaju svoje obveze na temelju ove Direktive i drugog relevantnog zakonodavstva Zajednice, uključujući u pogledu prekograničnih pitanja;

[...]

- (f) osiguravanje da između djelatnosti transporta, distribucije, skladištenja, UPP-a i opskrbe ne postoje unakrsne subvencije;

[...]

4. Države članice osiguravaju da regulatorna tijela dobiju ovlasti koje im omogućuju izvršavanje dužnosti iz stavaka 1., 3. i 6. na učinkovit i brz način. U tu svrhu regulatorno tijelo ima najmanje sljedeće ovlasti:

(a) donosi obvezujuće odluke o poduzećima za prirodni plin;

[...]

(d) izriče učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće sankcije poduzećima za prirodni plin koja ne poštuju svoje obveze na temelju ove Direktive ili bilo koje odgovarajuće pravno obvezujuće odluke regulatornog tijela ili Agencije, ili predlaže da nadležni sud izrekne takve sankcije. To uključuje ovlast izricanja ili predlaganja sankcija od najviše 10 % godišnjeg prometa operatora transportnog sustava, odnosno od najviše 10 % godišnjeg prometa vertikalno integriranog poduzeća, operatoru transportnog sustava, odnosno vertikalno integriranom poduzeću, ovisno o slučaju, za nepoštovanje njihovih obveza na temelju ove Direktive; [...]

[...]

10. Regulatorna tijela ovlaštena su zahtijevati da operatori transportnih sustava, sustava skladišta plina, terminala za UPP i operatori distribucijskih sustava prema potrebi promijene uvjete, uključujući tarife i metodologije iz ovog članka, kako bi se osigurala njihova razmjernost i primjena na nediskriminacijski način. [...]

11. Stranka koja ima pritužbu na određenog operatora transportnog sustava, sustava skladišta plina, terminala za UPP ili operatora distribucijskog sustava u vezi s obvezama koje taj operator ima na temelju ove Direktive može svoju pritužbu uputiti regulatornom tijelu koje, djelujući u svojstvu tijela za rješavanje sporova, donosi odluku u roku od dva mjeseca od primitka pritužbe. Taj se rok može produljiti za dva mjeseca ako regulatorna tijela zatraže dodatne informacije. Taj se produljeni rok može dodatno produljiti uz pristanak podnositelja pritužbe. Odluka regulatornog tijela obvezujuća je ako i sve dok ne bude ukinuta povodom žalbe.

[...]”

7. U članku 13. stavku 1. Uredbe (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. 1775/2005³ predviđeno je sljedeće:

„Tarife ili metodologije koje se koriste za njihov izračun, koje primjenjuju operatori transportnih sustava, a odobravaju regulatorna tijela prema članku 41. stavku 6. Direktive 2009/73/EZ, kao i tarife objavljene prema članku 32. stavku 1. te direktive, transparentne su, vode računa o potrebi za cjelovitošću sustava i njegovom poboljšanju te odražavaju stvarno nastale troškove, u mjeri u kojoj takvi troškovi odgovaraju troškovima učinkovitog i strukturno usporedivog operatora sustava te su transparentne, [pri čemu] obuhvaćaju primjerenu dobit od ulaganja i, kad je primjereno, vode računa o uspoređivanju tarifa koje provode regulatorna tijela. Tarife ili metodologije koje se koriste za njihov izračun primjenjuju se na nediskriminirajući način.

Države članice mogu odlučiti da je tarife moguće utvrditi i uz pomoć tržišnih mehanizama kao što su aukcije, pod uvjetom da takve mehanizme i prihode koji proizidu iz njih odobri regulatorno tijelo.

³ SL 2009., L 211, str. 36. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 5., str. 20.)

Tarife ili metodologije koje se koriste za njihov izračun olakšavaju učinkovito trgovanje plinom i tržišno natjecanje, a istodobno sprečavaju unakrsno subvencioniranje između korisnika mreže, pružaju poticaje za ulaganja te održavaju ili stvaraju mogućnost uzajamnog djelovanja transportnih mreža.

Tarife za korisnike mreže nediskriminirajuće su i posebno se određuju za svaku ulaznu ili izlaznu točku transportnog sustava. Mehanizme raspodjele troškova i metodologiju utvrđivanja stopa u pogledu ulaznih i izlaznih točaka odobravaju nacionalna regulatorna tijela. Od 3. rujna 2011. države članice osiguravaju da se nakon prijelaznog razdoblja mrežne naknade ne izračunavaju na temelju ugovornih pravaca.”

B. Nacionalno pravo

8. Sud koji je uputio zahtjev navodi da je članak L. 134-20 code de l'énergie (Zakonik o energiji), u verziji koja se primjenjivala u vrijeme nastanka činjeničnog stanja u ovom predmetu, predviđao sljedeće:

„Odluka Odbora, koja može biti popraćena kaznama, obrazložena je te se njome pojašnjavaju tehnički i financijski uvjeti rješavanja spora u kojima je po potrebi osiguran pristup mrežama, objektima i terminalima navedenim u članku L 134-19 ili njihova uporaba. Kada je to nužno za rješavanje spora, Odbor može na objektivan, transparentan, nediskriminirajući i proporcionalan način odrediti pravila pristupa navedenim mrežama, objektima i terminalima ili uvjete njihove uporabe.”⁴

II. Činjenično stanje, spor u glavnom postupku i prethodno pitanje

9. Prednici društva Direct énergie, koje je druga protivna stranka u glavnom postupku, sklopili su dva ugovora o transportu plina putem francuskog sustava za distribuciju prirodnog plina, 21. lipnja 2005. odnosno 21. studenoga 2008. Ti su ugovori sklopljeni s operatorom distribucijskog sustava, društvom GRDF, koje je žalitelj u glavnom postupku.

10. Dana 22. srpnja 2013. društvo Direct énergie je od Odbora za rješavanje sporova i sankcije (u daljnjem tekstu: Cordis), koji čini tijelo za rješavanje sporova u smislu članka 41. stavka 11. Direktive 2009/73, te od Regulatorne komisije za energiju (u daljnjem tekstu: CRE), koja čini francusko regulatorno tijelo u smislu članka 40. i 41. Direktive 2009/73, zatražilo donošenje odluke. Odluka koju je društvo Direct énergie zatražilo odnosila se na financijske troškove koje je snosilo od stupanja na snagu obaju navedenih ugovora, a koje je trebalo snositi društvo GRDF (vidjeti točke 1. i 2. ovog mišljenja). U postupku je sudjelovalo i društvo Eni Gas & Power France, prva protivna stranka.

11. Cordis je odluku donio 19. rujna 2014. U skladu s odlukom kojom je upućeno prethodno pitanje, društvo GRDF na temelju Cordisove odluke moralo je društvu Direct énergie u roku od šest mjeseci od dostave te odluke ponuditi novi ugovor o transportu plina putem sustava za distribuciju prirodnog plina, koji je morao biti u skladu s načelom da društvo Direct énergie kao opskrbljivač ne može biti odgovorno za neplaćanje iznosa koje društvu GRDF duguju krajnji kupci. Bilo je predviđeno da se to odnosi na cijelo ugovorno razdoblje.

4 Četvrta alineja Zakona br. 2017-55 od 20. siječnja 2017., dodana članku L. 134-20 Zakonika o energiji. U skladu s tom odredbom, Cordis na zahtjev stranke može odlučiti da će njegova odluka proizvoditi učinke od datuma koji prethodi onomu na koji je postupak pred njime pokrenut, pri čemu, međutim, taj datum ne smije prethoditi onomu na koji je jedna od stranaka prvi put formalno pokrenula odnosni spor te u svakom slučaju ne smije prethoditi više od dvije godine datumu na koji je postupak pred njime pokrenut. Međutim, ta odredba nije relevantna za glavni postupak jer nije na njega vremenski primjenjiva. Da ne bi bio hipotetski, razlog za pokretanje prethodnog postupka mora biti „stvarna potreba za učinkovitim rješavanjem spora”. Presuda od 10. prosinca 2018., Wightman i dr. (C-621/18, EU:C:2018:999, t. 28. i navedena sudska praksa)

12. Društva Direct énergie i Eni Gas & Power France protiv te odluke podnijela su žalbu couru d'appel de Paris (Žalbeni sud u Parizu, Francuska). Taj je sud 2. lipnja 2016. potvrdio tu odluku te je dodao, među ostalim:

- da društvo GRDF mora predložiti izmjene u obliku dodataka ugovorima o pristupu plinskom sustavu koje je sklopilo s društvom Direct énergie. U tim se dodacima imalo predvidjeti da će se za odredbe koje su pristup relevantnom ugovoru uvjetovale time da društvo Direct énergie, kao opskrbljivač, pristane djelovati kao posrednik za društvo GRDF i od njega zahtijevale da pruža usluge za koje je odgovorno društvo GRDF, u okolnostima u kojima potonje nije moglo pregovarati o cijeni ili uvjetima prema kojima su se te usluge pružale, smatrati kao da nikada nisu postojale.
- da se društvu Direct énergie plati pravičan i odgovarajući iznos, uzimajući u obzir troškove koje je društvo GRDF izbjeglo u pogledu usluga koje je društvo Direct énergie kupcima pružilo za račun društva GRDF.

13. Društvo GRDF protiv te je presude podnijelo žalbu u kasacijskom postupku sudu koji je uputio zahtjev, prigovarajući utvrđenju za koje je smatralo da Cordisu daje ovlast donošenja retroaktivnih odluka koje bi dovodile do retroaktivne izmjene ugovornih odredbi. Društvo Direct énergie to osporava, prije svega na osnovi zahtjeva djelotvornosti prava Unije. Sud koji je uputio zahtjev ističe da je načelo pravne sigurnosti utvrđeno u presudi Suda od 13. ožujka 2008., Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening i dr.⁵ te navodi da to načelo može imati prednost pred djelotvornosti prava Unije.

14. S obzirom na to, sud koji je uputio zahtjev postavio je sljedeće prethodno pitanje.

„Trebali li Direktivu 2009/73 [...] i osobito njezin članak 41. stavak 11. tumačiti na način da se njima zahtijeva da regulatorno tijelo, koje odlučuje o sporu, ima ovlast donijeti odluku koja se primjenjuje na cijelo razdoblje obuhvaćeno sporom koji se pred njim vodi, bez obzira na datum njegova nastanka između stranaka, osobito primjenom učinaka neusklađenosti ugovora s odredbama direktive u odluci čiji učinci obuhvaćaju cijelo ugovorno razdoblje?”

15. Pisana očitovanja Sudu podnijela su društva GRDF, Direct énergie i Eni Gas & Power France te francuska vlada i Europska komisija. Sve navedene stranke sudjelovale su na raspravi održanoj 6. ožujka 2019.

III. Sažetak pisanih očitovanja

16. Društvo GRDF smatra da nepostojanje relevantnih odredbi u zakonodavstvu Unije upućuje na želju da se tijelima poput Cordisa ne omogući da donose retroaktivne odluke⁶. Društvo GRDF ujedno tvrdi da vremenski učinci odluka organizacija kao što je Cordis čine pitanje nacionalne postupovne autonomije⁷.

⁵ C-383/06 do C-385/06, EU:C:2008:165

⁶ Društvo GRDF upućuje, među ostalim, na presude od 7. veljače 2002., Krauer (C-28/00, EU:C:2002:82); od 18. travnja 2002., Duchon (C-290/00, EU:C:2002:234); od 17. srpnja 2014., Panasonic Italia i dr. (C-472/12, EU:C:2014:2082) i od 15. srpnja 2004., Gereken i Procola (C-459/02, EU:C:2004:454).

⁷ Presuda od 13. ožujka 2007., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163)

17. U nedostatku nacionalnog pravila primjenjivog *ratione temporis* na glavni postupak⁸, eventualnu retroaktivnost Cordisovih odluka treba analizirati s obzirom na načela ekvivalentnosti i djelotvornosti, neretroaktivnosti, pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja. Nijedno od njih ne ide u prilog retroaktivnosti Cordisovih odluka. Društvo GRDF ujedno tvrdi da su Cordisove odluke upravne, a ne sudske prirode.

18. Društvo GRDF tvrdi da je vremenski učinak Cordisovih odluka, koji podupire, u skladu s načelom ekvivalentnosti. Ono dalje navodi da načelo djelotvornosti treba tumačiti s obzirom na članak 34. stavak 3. Direktive 2009/73, u kojem je naglašeno rješavanje sporova u najbržem roku. To se nepostojanjem retroaktivnog učinka Cordisovih odluka ne dovodi u pitanje⁹.

19. Što se tiče načela pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja, društvo GRDF tvrdi, među ostalim, da se načelo neretroaktivnosti upravnih odluka primjenjuje kada tijela države članice donose upravne odluke koje spadaju u područje primjene prava Unije¹⁰. Načelo pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja zahtijeva da pravila budu jasna i precizna¹¹, a njihova primjena predvidljiva, pri čemu retroaktivne korektivne mjere nisu u skladu s tim ni sa zaštitom potrošača.

20. Društvo GRDF smatra da bi priznavanje Cordisovim odlukama retroaktivnog učinka dovelo u pitanje pravnu stabilnost sektora prirodnog plina te izazvalo financijske posljedice zbog kojih bi društvo GRDF moralo povećati cijenu svojih usluga, što bi u konačnici, kroz krajnju cijenu prirodnog plina, snosili kupci.

21. Društvo Eni Gas & Power France tvrdi da Cordisova uloga ne može biti bitno drukčija od uloge suda, s obzirom na to da je njegova uloga pružanje zaštite koja je djelotvornija i brža od one koju pruža sud, a ne manja od toga. Načelo djelotvornosti ima status bitne odredbe prava Unije¹² tako unutarnji postupci države članice moraju osigurati da Cordisove odluke imaju puni pravni učinak. To društvo ujedno navodi da načelo ekvivalentnosti nije povrijeđeno, dok je načelo pravne sigurnosti samo po sebi fleksibilno te ne pruža bezuvjetno jamstvo da se dana pravna situacija neće promijeniti. Dakle, pravo Unije zahtijeva da tijelo za rješavanje sporova ima ovlast donošenja odluke koja obuhvaća cijelo razdoblje povrede.

22. Društvo Direct énergie slaže se s time da bi stranke, ako Cordisove odluke ne bi proizvodile učinke od datuma nastanka nezakonitih ugovornih obveza, sustavno preferirale sudove, pred kojima im je takvu korektivnu mjeru moguće dobiti, što bi dovelo do asimetrije u pogledu korektivnih mjera i neusklađenosti s ciljem rješavanja sporova u najbržem roku, koji je predviđen u Direktivi 2009/73¹³. Direktiva 2009/73 bila bi lišena korisnog učinka te društvo Direct énergie u tom pogledu poziva Sud da po analogiji primijeni sudsku praksu razvijenu u kontekstu zaštite potrošača od nepoštenih ugovornih odredaba i u kontekstu propisâ o jednakom postupanju¹⁴.

23. Društvo Direct énergie ujedno tvrdi da nacionalna regulatorna tijela, u skladu s Direktivom 2009/73, trebaju imati široke ovlasti, koje su detaljnije utvrđene u članku 41. stavku 4. točki (d).

⁸ Četvrta alineja Zakona br. 2017-55 od 20. siječnja 2017. nije bila na snazi u relevantnom razdoblju. Vidjeti bilješku 4. ovog mišljenja.

⁹ Društvo GRDF u tom pogledu pravi razliku u odnosu na presudu od 21. prosinca 2016., Gutiérrez Naranjo i dr. (C-154/15, C-307/15 i C-308/15, EU:C:2016:980).

¹⁰ Društvo GRDF upućuje na presude od 15. srpnja 2004., Gerekens i Procola (C-459/02, EU:C:2004:454, t. 24.) i od 13. ožujka 2008., Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening i dr. (C-383/06 do C-385/06, EU:C:2008:165, t. 60.).

¹¹ Društvo GRDF upućuje, među ostalim, na presudu od 25. lipnja 1975., Deuka (5/75, EU:C:1975:88).

¹² Društvo Eni Gas & Power France upućuje, među ostalim, na mišljenje 1/91 (Prvo mišljenje o Sporazumu o EGP-u) od 14. prosinca 1991. (EU:C:1991:490) i na presudu od 13. ožujka 2007., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163).

¹³ Društvo Direct énergie upućuje na presude od 14. ožujka 2013., Aziz (C-415/11, EU:C:2013:164, t. 60.) i od 21. siječnja 2015., Unicaja Banco i Caixabank (C-482/13, C-484/13, C-485/13 i C-487/13, EU:C:2015:21, t. 31.).

¹⁴ Društvo Direct énergie poziva se na presude od 11. prosinca 1997., Magorrian i Cunningham (C-246/96, EU:C:1997:605, t. 41.); od 16. svibnja 2000., Preston i dr. (C-78/98, EU:C:2000:247, t. 40. i 43.); od 14. ožujka 2013., Aziz (C-415/11, EU:C:2013:164, t. 60.) i od 21. prosinca 2016., Gutiérrez Naranjo i dr. (C-154/15, C-307/15 i C-308/15, EU:C:2016:980, t. 72.).

24. Društvo Direct énergie podsjeća da se na načelo pravne sigurnosti moguće pozvati samo kada se upravni akt očito protivi pravu Unije, čak i ako je postao pravomoćan¹⁵. Ono dodaje da bi prakse protivne pravu Unije bile potvrđene ako se Cordisovim odlukama ne bi priznao retroaktivan učinak te odbacuje argumente društva GRDF u pogledu destabilizacije tržišta¹⁶. Načelo nadređenosti prava Unije i zahtjev za djelotvornim, proporcionalnim i odvrćajućim mjerama nalažu da se neusklađena ugovorna načela ne primijene.

25. Naposljetku, društvo Direct énergie tvrdi da se sud koji je uputio zahtjev pogrešno oslanja na presudu Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening i dr.¹⁷.

26. Francuska vlada naglašava da se glavni postupak odnosi samo na takozvane „jedinstvene ugovore”, koje kućanstva sklapaju i za opskrbu i za distribuciju plina. Opskrbljivači poput društava Direct énergie i Eni Gas & Power France sklopili su ugovore o transportu s društvom GRDF, kako bi na temelju njih sklopili jedinstvene ugovore s potrošačima. Sredstva primljena na temelju tih ugovora za distribuciju moraju se prenijeti društvu GRDF. Ti su ugovori stoga doveli do toga da bi trošak računa koje nisu platili potrošači snosila društva Direct énergie i Eni Gas & Power France, kao opskrbljivači, a ne društvo GRDF, kao operator distribucijskog sustava. To je kontekst predmetnog spora.

27. Francuska vlada poziva Sud da preoblikuje prethodno pitanje, pri čemu osobito prigovara na dio „zahtijeva li se pravom Unije da Cordis ima ovlast donijeti odluku koja se primjenjuje na cijelo razdoblje obuhvaćeno sporom koji se pred njim vodi”. Niječan odgovor na to pitanje sudu koji je uputio zahtjev neće pružiti koristan odgovor jer neće riješiti pitanje *dopušta* li pravo Unije takve vremenske učinke, pritom ih ne namećući¹⁸. Ona stoga predlaže da se prethodno pitanje preoblikuje na način da se njime upita protivi li se pravu Unije to da se takve odluke primjenjuju na cijelo sporno ugovorno razdoblje.

28. Francuska vlada navodi da i koristan učinak Direktive 2009/73 i načelo djelotvornosti upućuju na niječan odgovor na tako oblikovano pitanje. Međutim, to podliježe poštovanju načela pravne sigurnosti, proporcionalnosti i poštovanju temeljnih prava zajamčenih Poveljom Europske unije o temeljnim pravima, a sud koji je uputio zahtjev treba ocijeniti jesu li ona poštovana.

29. Prema mišljenju francuske vlade, na pitanje, ako ga se ne preoblikuje, treba niječno odgovoriti. U nedostatku usklađenja, vremenski učinci obuhvaćeni su marginom prosudbe država članica u skladu s njihovom ovlasti za provedbu direktiva na temelju članka 288. UFEU-a i njihovom nacionalnom postupovnom autonomijom, pri čemu potonja podliježe načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti te drugim općim načelima prava Unije. Francuska vlada upućuje, među ostalim, na jednu presudu Suda u području propisa o PDV-u¹⁹ te na jednu u području povrata nepropisno plaćenih iznosa²⁰ kako bi ilustrirala kako se načelom pravne sigurnosti mogu ograničiti vremenski učinci. Međutim, na državama je članicama da same pronađu najbolji način usklađenja tih načela²¹. Na sudu koji je uputio zahtjev je da ocijeni jesu li načela ekvivalentnosti i djelotvornosti poštovana²².

15 Društvo Direct énergie ujedno upućuje, u pogledu legitimnih očekivanja, na presude od 4. listopada 2012., Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, t. 80. do 82.) i od 19. travnja 2016., DI (C-441/14, EU:C:2016:278, t. 38.).

16 U tom se pogledu poziva na presudu od 9. rujna 2008., FIAMM i dr./Vijeće i Komisija (C-120/06 P i C-121/06 P, EU:C:2008:476, t. 185.).

17 Presuda od 13. ožujka 2008. (C-383/06 do C-385/06, EU:C:2008:165)

18 Francuska vlada upućuje na Zakon br. 2017-55, koji vremenski učinak odluka tijela kao što je Cordis ograničava na dvije godine. Međutim, ona priznaje da taj zakon nije vremenski primjenjiv na glavni postupak. Vidjeti bilješku 4. ovog mišljenja.

19 Presuda od 12. travnja 2018., Biosafe – Indústria de Reciclagens (C-8/17, EU:C:2018:249, t. 36.)

20 Presuda od 13. ožujka 2008., Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening i dr. (C-383/06 do C-385/06, EU:C:2008:165, t. 52.)

21 Francuski je zakonodavac prilikom usvajanja Zakona br. 2017-55 doista htio postići ravnotežu.

22 Francuska vlada u tom se pogledu poziva na mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u spojenim predmetima Finanzamt Neuss i Butin (C-374/16 i C-375/16, EU:C:2017:515, t. 71.).

30. Komisija podsjeća da su tijela poput Cordisa neovisna upravna tijela koja imaju ovlasti i funkcije vrlo bliske tijelima za tržišno natjecanje. Kada tijela poput Cordisa donose odluke na temelju članka 41. stavka 11. Direktive 2009/73, djelotvornost njihovih odluka mora biti usporediva s onom odluka suda, osobito u smislu njihove vremenske primjene. Takve odluke uglavnom proizvode učinke *ex tunc*, ali zakonodavac ili sudac može od toga odstupati kada je vremensko ograničenje nužno za postizanje ravnoteže između zahtjeva djelotvornosti i nadređenosti prava, s jedne strane, te pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja, s druge strane.

31. Stoga, u skladu s načelom lojalne suradnje, djelotvornosti i nadređenosti prava Unije, sve nezakonite posljedice ugovora čije odredbe nisu u skladu sa zahtjevima iz Direktive 2009/73 moraju se ukloniti. Unatoč tomu, sam će Sud zbog zahtjeva pravne sigurnosti ograničiti vremenski učinak svojih presuda. Međutim, to je iznimno²³ te mora biti strogo ograničeno i opravdano važnim razlozima pravne sigurnosti, vodeći računa o svim interesima, kako javnim tako i privatnim²⁴. Relevantna je i zaštita prava²⁵.

32. Naposljetku, Komisija upućuje na presudu koja se odnosi na tarife za energiju i ugovorne odnose uspostavljene prije pokretanja spora. Sud je u toj presudi odbio prilagoditi njezine vremenske učinke²⁶. Komisija smatra da u glavnom postupku ne postoji rizik koji bi opravdao vremensko ograničenje. Stoga regulatorno tijelo poput Cordisa mora imati ovlast donošenja odluka koje se primjenjuju na cijelo razdoblje na koje se spor odnosi, neovisno o datumu početka spora između stranaka. To je u skladu s duhom i ciljevima Direktive 2009/73. Ako bi učinak odluka regulatornih tijela kao što je Cordis bio vremenski ograničen, njihova djelotvornost u osiguravanju dobrog funkcioniranja tržišta i razvoja konkurentnog tržišta plina bila bi uvelike smanjena.

IV. Analiza

A. Uvodna zapazanja

1. Nadležnost Suda

33. Za početak ističem da u odluci kojom je upućeno prethodno pitanje nije detaljno objašnjeno zašto je ijedna od istaknutih odredbi Direktive 2009/73 relevantna za rješavanje meritornog spora između stranaka, osim odredbe o pravnim lijekovima. Ukratko, postavlja se pitanje treba li teret neplaćenih računa krajnjih kupaca koji proizlaze iz takozvanih jedinstvenih ugovora o distribuciji i opskrbi plinom snositi operator distribucijskog sustava ili opskrbljivač prirodnim plinom te što se treba dogoditi nakon što se utvrdi da taj teret treba snositi operator distribucijskog sustava, a ne opskrbljivač. Općenitije, spor se odnosi na usluge upravljanja odnosima s klijentima i naknadu koja se opskrbljivačima treba platiti za to što te usluge pružaju za račun operatora distribucijskog sustava.

34. To je problematično zato što članak 41. stavak 11. Direktive 2009/73 predviđa da svaka „[s]tranka koja ima pritužbu na određenog operatora transportnog sustava, sustava skladišta plina, terminala za UPP ili operatora distribucijskog sustava u vezi s obvezama koje taj operator ima *na temelju ove Direktive* može svoju pritužbu uputiti regulatornom tijelu” (moje isticanje). Odredbu o pravnim lijekovima morat će protumačiti Sud, nakon što se utvrdi da je relevantna za navodnu materijalnu

23 Komisija upućuje na presudu od 6. ožujka 2007., Meilicke i dr. (C-292/04, EU:C:2007:132, t. 35. do 37.).

24 Presuda od 8. studenoga 2001., Silos (C-228/99, EU:C:2001:599, t. 35. do 38.)

25 Presuda od 26. travnja 1994., Roquette Frères (C-228/92, EU:C:1994:168)

26 Presuda od 23. listopada 2014., Schulz i Egbringhoff (C-359/11 i C-400/11, EU:C:2014:2317, t. 54. i sljedeće)

povredu direktive u pitanju²⁷, s obzirom na to da Europska unija nema opću nadležnost za pravne lijekove koji su izvan područja za koja je materijalno nadležna. Općenitije, na sudu koji je uputio zahtjev je da objasni vezu između istaknutih odredbi prava Unije i spora u pitanju i njegova predmeta²⁸.

35. Usmena očitovanja koja su iznesena o tom pitanju mogu se sažeti na sljedeći način.

36. Društvo GRDF navelo je da se spor tiče usluge upravljanja odnosima s klijentima za krajnje kupce koju opskrbljivač pruža za račun operatora distribucijskog sustava, a ta konkretna usluga u Direktivi 2009/73 uopće nije uređena. Umjesto toga, uređena je francuskim pravom, zbog čega glavni postupak nije obuhvaćen materijalnim područjem primjene Direktive 2009/73.

37. Društvo Eni Gas & Power France istaknulo je da Direktiva 2009/73 predviđa zajednička pravila o distribuciji i opskrbi plinom krajnjih kupaca. Ono je uputilo na članak 1. Direktive 2009/73, u kojem su definirani njezini predmet i područje primjene, te je navelo da se glavni postupak odnosi na pitanja prikupljanja tarifa za pristup distribucijskoj mreži i opskrbljivačeva upravljanja odnosima s klijentima za račun operatora distribucijskog sustava. Dugovana naknada za tu uslugu u središtu je predmetnog spora. S obzirom na to, ono tvrdi da predmetni spor spada u područje primjene Direktive 2009/73 jer su u pitanju pristup mreži i odnosi distribucije i opskrbe.

38. Društvo Direct énergie navelo je da je operator distribucijskog sustava na temelju Direktive 2009/73 obavezan osigurati pristup mreži u skladu s člankom 32. te direktive, pri čemu taj pristup ne smije biti diskriminirajući, od čega su u članku 35. utvrđene iznimke. To je društvo tvrdilo da, ako bi operator distribucijskog sustava zauzeo stajalište da će se opskrbljivaču odbiti pristup ako ne pruža usluge za račun operatora distribucijskog sustava, to bi predstavljalo odbijanje pristupa u skladu s Direktivom 2009/73. Ono je ujedno uputilo na obveze regulatornog tijela iz članka 40., pogotovo u pogledu očuvanja tržišnog natjecanja.

39. Francuska je u svojim usmenim očitovanjima pojasnila situaciju. Agent Francuske naveo je da usluge upravljanja odnosima s klijentima koje opskrbljivači u Francuskoj pružaju za račun operatora distribucijskih sustava poput GRDF-a predstavljaju oblik pristupa mreži koji je uveden francuskim zakonodavstvom u svrhu prenošenja članka 32. Direktive 2009/73 o pristupu treće strane transportnom i distribucijskom sustavu, putem sustava jedinstvenih ugovora koji uključuje te koji poštuje slobodu potrošača da biraju opskrbljivača iz uvodne izjave 3. Direktive 2009/73.

40. Komisija se pozvala na činjenicu da je glavni postupak spor između dvaju opskrbljivača plinom te da se odnosi na usluge distribucije, pri čemu je sam GRDF operator distribucijskog sustava pa se Direktiva 2009/73 primjenjuje.

41. Došao sam do zaključka da glavni postupak spada u područje primjene Direktive 2009/73 jer gore sažeta usmena očitovanja uspostavljaju potrebnu sadržajnu vezu između meritornog spora između stranaka i Direktive 2009/73²⁹. Pritom sam imao na umu ciljeve Direktive 2009/73 (vidjeti točku 3. ovog mišljenja), njezino područje primjene³⁰, kako je definirano u članku 1., te činjenicu da je na

27 Na primjer, presuda od 5. prosinca 2013., Asociación de Consumidores Independientes de Castilla y León (C-413/12, EU:C:2013:800), koja se odnosila na pravne lijekove dostupne u horizontalnom sporu te u čijoj je točki 25. Sud istaknuo sljedeće: „sudski postupak o kojem je riječ [...] pokrenula [je] udruga za zaštitu potrošača kako bi se zabranile nepoštene ugovorne odredbe koje koriste prodavatelji robe ili pružatelji usluga”. Sud je u točki 26. zaključio da, „kada se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je nadležan za odlučivanje”. Vidjeti stajalište nezavisnog odvjetnika N. Wahla u predmetu Sánchez Morcillo i Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2110, t. 72. do 74.). Nezavisni odvjetnik je u točki 70. propitivao je li odnosna pravna situacija, koja se odnosila na dostupne pravne lijekove kojima se Unijino potrošačko pravo može horizontalno provesti između dvaju pojedinaca, bila uređena pravom Unije.

28 Presuda od 13. veljače 2014., Airport Shuttle Express i dr. (C-162/12 i C-163/12, EU:C:2014:74, t. 39.). Vidjeti noviju presudu od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, t. 20.).

29 Sud prihvaća da je nacionalnim zakonodavstvom moguće urediti djelatnosti obuhvaćene područjem primjene direktive, što ga čini nadležnim. Vidjeti, primjerice, presudu od 2. listopada 2018., Ministerio Fiscal (C-207/16, EU:C:2018:788, t. 38.).

30 Vidjeti, primjerice, presudu od 12. siječnja 2010., Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, t. 32.).

nekoliko mjesta u odluci kojom je upućeno prethodno pitanje navedeno da je značenje pojma „distribucija” iz članka 2. točke 5. Direktive 2009/73 relevantno za glavni postupak, iako u tom pogledu nije upućeno nijedno pitanje. Spor se u bitnome tiče tarifa koje se primjenjuju na usluge koje opskrbljivač kao posrednik pruža za račun operatora distribucijskog sustava. On se stoga odnosi na pitanja određivanja tarifa i pristupa mreži, koja oba spadaju u materijalno područje primjene Direktive 2009/73, i na njihov odnos s člankom 41. stavkom 11.

2. Preoblikovanje prethodnog pitanja nije potrebno

42. Istodobno, ne slažem se s tvrdnjama Francuske da je prethodno pitanje potrebno preoblikovati. Činjenica da je zapovjedna riječ „zahtijeva”, ili „ils commandent qu’une autorité de regulation [...] ait le pouvoir”, kako piše u izvornoj verziji odluke kojom je upućeno prethodno pitanje, upotrijebljena u pogledu ovlasti regulatornog tijela u pogledu vremenskog učinka njegove odluke ne sprečava Sud da pruži detaljniji odgovor.

3. Glavni postupak ne odnosi se na retroaktivnost i djelomičnu nedopuštenost prethodnog pitanja.

43. Naposljetku, ne slažem se s tvrdnjama društva GRDF da se glavni postupak odnosi na slučaj u kojem Cordis retroaktivno primjenjuje pravo Unije.

44. U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, tumačenje nekog pravnog pravila prava Unije koje Sud pruži izvršavajući ovlast koju mu dodjeljuje članak 267. UFEU-a pojašnjava i precizira značenje i doseg tog pravnog pravila, onako kako ono treba ili je trebalo biti shvaćeno i primijenjeno od trenutka njegova stupanja na snagu. Iz toga proizlazi da tako protumačeno pravilo sud može i mora primijeniti čak i na pravne odnose nastale i ustanovljene prije presude o zahtjevu za tumačenje, ako su k tomu ispunjeni uvjeti koji omogućuju pokretanje postupka o primjeni spomenutog pravila pred nadležnim sudovima³¹.

45. Sud je utvrdio da se Direktiva 2009/73 vremenski primjenjuje od 3. ožujka 2011., isteka roka za njezino prenošenje koji je predviđen u njezinu članku 54.³² Svako tumačenje članka 41. stavka 11. Direktive 2009/73 koje Sud pruži stoga se mora primjenjivati od tog datuma (3. ožujka 2011.). Ovlasti određivanja korektivnih mjera koje Cordis ima kao nadležno tijelo za rješavanje sporova u smislu članka 41. stavka 11., nužno moraju sezati nazad do tog datuma, podložno nacionalnoj postupovnoj autonomiji, koja pak podliježe načelima djelotvornosti i ekvivalentnosti kao i tekstu članka 41. stavka 11. Direktive 2009/73 i u njemu predviđenom zahtjevu da se odluka donese najkasnije četiri mjeseca od primitka pritužbe.

46. Međutim, može li članak 41. stavak 11. Direktive 2009/73 opravdati Cordisovu ovlast da određuje korektivne mjere koje će proizvoditi učinke u razdoblju koje prethodi 3. ožujku 2011.? To je važno zato što su ugovori na koje se odnosi glavni postupak sklopljeni 21. lipnja 2005. i 21. studenoga 2008.

³¹ Vidjeti, primjerice, presudu od 22. listopada 1998., IN. CO. GE.90 i dr. (C-10/97 do C-22/97, EU:C:1998:498, t. 23.).

³² Uz iznimku članka 11. Direktive 2009/73, koji nije relevantan za glavni postupak. Vidjeti presudu od 19. ožujka 2015., E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2015:189, t. 33.). Između 3. rujna 2009., datuma stupanja na snagu Direktive 2009/73, i 3. ožujka 2011., isteka roka za njezino prenošenje, države članice nisu smjele poduzeti nikakve pozitivne mjere koje bi mogle ugroziti ostvarenje rezultata predviđenog tom direktivom. Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu E.ON Földgáz Trade, (C-510/13, EU:C:2014:2325, t. 22. i 23.). Nezavisni odvjetnik upućuje na presude od 18. prosinca 1997., Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, t. 45.); od 26. svibnja 2011., Stichting Natuur en Milieu i dr. (C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, t. 78.) i od 11. rujna 2012., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias i dr. (C-43/10, EU:C:2012:560, t. 57.). Prije 3. ožujka 2011. primjenjivala se Direktiva 2003/55/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržišta prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 98/30/EZ (SL 2003., L 176, str. 57.). Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2014:2325, t. 26. i 27.).

47. Na to pitanje treba odgovoriti tako da se protumače relevantni pojmovi prethodne direktive, to jest Direktive 2003/55/EZ, te se utvrdi ima li Cordis na temelju francuskog prava ulogu tijela za rješavanje sporova u smislu Direktive 2003/55, što je na sudu države članice da učini. Međutim, Direktiva 2009/73, u pogledu koje je sud koji je uputio zahtjev zatražio tumačenje, ne opravdava Cordisovu ovlast da određuje korektivne mjere koje bi proizvodile učinke u razdoblju koje prethodi 3. ožujku 2011.

48. Ni odluka kojom je upućeno prethodno pitanje ni pisana očitovanja ne sadržavaju informacije o odnosu između Cordisa i Direktive 2003/55. Iako priznajem da je u presudi Suda navedeno da članak 41. Direktive 2009/73 „u bitnome” preuzima sadržaj članka 25. Direktive 2003/55³³, Direktiva 2003/55 razlikuje se od Direktive 2009/73 u relevantnim materijalnim pogledima.

49. Kao prvo, Direktiva 2003/55 ne sadržava uvodnu izjavu sličnu uvodnoj izjavi 33. i u njoj predviđenom zahtjevu u pogledu učinkovitih, proporcionalnih i odvrćajućih mjera (dodatno vidjeti točke 54. do 57. ovog mišljenja). Kao drugo, u Direktivi 2003/55 ne postoji odredba slična članku 41. stavku 17. Direktive 2009/73. Članak 41. stavak 17. predviđa da „[d]ržave članice osiguravaju postojanje odgovarajućih mehanizama na nacionalnoj razini, na temelju kojih stranka oštećena odlukom regulatornog tijela ima pravo žalbe tijelu koje je neovisno o uključenim strankama i o bilo kojoj vladi”. Kao treće, u pripremnim aktima za Direktivu 2009/73 navedeno je da će jedan od ciljeva nove direktive biti jačanje ovlasti regulatornih tijela, uključujući dodavanje ovlasti određivanja odvrćajućih sankcija, čime se impliciralo da će sankcije bile drukčije od onih koje su se zahtijevale u Direktivi 2003/55³⁴. Prethodno pitanje stoga je nedopušteno u dijelu u kojem se odnosi na razdoblja prije 3. ožujka 2011.³⁵

50. Sada ću na toj pretpostavci odgovoriti na prethodno pitanje te ću se voditi samo Direktivom 2009/73, jedinom mjerom u pogledu koje je prethodno pitanje upućeno.

³³ Vidjeti presudu od 19. ožujka 2015., E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2015:189, t. 4.).

³⁴ COM (2007) 529 *final*, 19. rujna 2007., t. 2.1.

³⁵ U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, pitanje nije dopušteno ako ne pruža dovoljno informacija o činjeničnom i pravnom kontekstu spora, kako zahtijeva članak 94. Poslovnika Suda. Vidjeti, primjerice, nedavnu presudu od 28. ožujka 2019., Verlezza i dr. (C-487/17 do C-489/17, EU:C:2019:270, t. 30.). U pogledu djelomične nedopuštenosti vidjeti, primjerice, presudu od 13. veljače 2014., Crono Service i dr. (C-419/12 i C-420/12, EU:C:2014:81, t. 31. do 33.).

B. Odgovor na prethodno pitanje

51. Zaključio sam da je Komisija, u nastojanju da na njega odgovori, pravilno pristupila prethodnom pitanju ocjenjujući odgovornosti Cordisa kao neovisnog tijela koje ima provedbene obveze na temelju prava Unije. Naime, ustaljeno načelo prava Unije predviđa da su, „u skladu s načelom nadređenosti prava Unije, ne samo nacionalni sudovi, nego sva tijela države članice dužna osigurati puni učinak odredaba prava Unije”³⁶. Jedan je nezavisni odvjetnik za opseg te obveze nedavno utvrdio da obuhvaća sljedeće:

„Iz ustaljene sudske prakse [...] proizlazi da obveza trenutačne primjene prava Unije vrijedi i za nacionalne sudove i za nacionalna upravna tijela. I jedni i drugi pri izvršavanju svoje nadležnosti dužni su osigurati puni učinak odredbi prava Unije, bez potrebe da zatraže ili čekaju prethodno stavljanje izvan snage bilo koje neusklađene nacionalne odredbe zakonodavnim ili bilo kojim drugim postupkom predviđenim ustavom. Naposljetku, osiguravanje punog učinka odredbi prava Unije podrazumijeva i primjenu svih načela primjene prava Unije na nacionalnoj razini, kao što su načela nadređenosti prava Unije, izravni učinak prava Unije ili tumačenja nacionalnog prava u skladu s pravom Unije.”³⁷

52. U dosadašnjoj sudskoj praksi tijela država članica pozivalo se da prilikom izvršavanja svojih provedbenih ovlasti, a u okviru obveze da osiguraju puni učinak prava Unije, *ne primijene* nacionalno zakonodavstvo koje se protivi pravu Unije³⁸. Iz toga proizlazi da se na tijela država članica koja imaju posebne obveze određivanja korektivnih mjera, kao što je Cordis, primjenjuje ustaljena dužnost, sada izražena u članku 4. stavku 3. i članku 19. stavku 1. UEU-a, da u dobroj vjeri provode pravo Unije, barem kad je riječ o odredbama kao što su članak 41. stavak 11. Direktive 2009/73³⁹ i obvezi određivanja korektivnih mjera koju predviđa (vidjeti točke 54. do 57. ovog mišljenja). Naime, Sud je nedavno razmatrao spor o području primjene odredbe o pravnim lijekovima predviđene u Direktivi Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja⁴⁰ i nacionalnim pravom predviđena ograničenja ovlasti komisije osnovane radi provedbe jednakog postupanja⁴¹.

53. Sud je u presudi Minister for Justice and Equality i Commissioner of the Garda Síochána utvrdio da bi, kada je osnovana komisija kao alternativa sudovima za osiguranje provedbe jednakog postupanja u skladu s Direktivom 2000/78, „bilo [...] paradoksalno da pojedinci imaju pravo pozivati se na odredbe prava Unije u određenom području pred tijelom kojemu je nacionalno pravo dodijelilo nadležnost odlučivanja o sporovima u tom području a da to tijelo nema obvezu primjene tih odredaba, uz izuzimanje iz primjene odredaba nacionalnog prava koje s njima nisu u skladu”⁴².

36 Presuda od 4. prosinca 2018., The Minister for Justice and Equality i Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, t. 39.)

37 Mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, t. 106.). Nezavisni odvjetnik upućuje na presude od 9. ožujka 1978., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, t. 24.); od 22. lipnja 1989., Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, t. 31.); od 12. siječnja 2010., Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, t. 80.); od 19. siječnja 2010., Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, t. 55.); od 5. srpnja 2016., Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, t. 34.); od 10. listopada 2017., Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, t. 34.) i od 14. rujna 2017., The Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687, t. 54. i navedena sudska praksa). Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika u predmetu The Minister for Justice and Equality i Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:698, t. 71.): „Prema mojem viđenju, upravno tijelo ili sud, s ciljem osiguravanja punog učinka prava Unije, može biti obvezan ne primijeniti odredbu nacionalnog prava samo ako je u startu utvrđeno da to tijelo ili sud ima materijalnu nadležnost razmatrati predmet (ili, ako uzmemo u obzir i druga tijela, donijeti odluku o određenom pitanju).”

38 Moje isticanje. Presuda od 4. prosinca 2018., The Minister for Justice and Equality i Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, t. 38. i navedena sudska praksa)

39 Sud je više puta utvrdio da je, „osobito na temelju načela lojalne suradnje utvrđenog u članku 4. stavku 3. UEU-a, na državama članicama da na svojem državnom području osiguraju primjenu i poštovanje prava Unije te da, na temelju drugog podstavka članka 4. stavka 3. UEU-a, poduzimaju sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Ugovorâ ili akata institucija Unije. Usto, člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a od država članica zahtijeva se da osiguraju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije”. Vidjeti točku 47. presude od 14. rujna 2017., The Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687).

40 SL 2000., L 303, str. 16. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 69.)

41 Presuda od 4. prosinca 2018., The Minister for Justice and Equality i Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979)

42 *Ibid.* t. 46. i navedena sudska praksa

54. Nije sporno da je Cordis tijelo za rješavanje sporova koje je francuska vlada osnovala kako bi ispunila svoje obveze na temelju članka 41. stavka 11. Direktive 2009/73. Nesporno je i to da postoji alternativni pravni put, kao što je to bio slučaj u predmetu *Minister for Justice and Equality i Commissioner of the Garda Síochána*, to jest pokretanje postupka pred redovnim sudovima (vidjeti članak 41. stavke 15. i 17. Direktive 2009/73). Stoga, baš kao što komisija iz predmeta *Minister for Justice and Equality i Commissioner for Garda Síochána* nije smjela imati manje ovlasti od redovnih sudova, smatram, u skladu s argumentima društava *Direct énergie* i *Eni Gas & Power France*, da ako bi korektivne mjere koje je Cordis ovlašten određivati po svojim vremenskim učincima bile ograničenije od onih francuskih sudova, to bi odvratilo stranke od pokretanja postupaka pred Cordisom i onemogućilo ostvarenje cilja Direktive 2009/73 koji se odnosi na dostupnost pravnih lijekova kojima se omogućava rješavanje sporova u najbržem roku⁴³.

55. Stoga korektivne mjere koje je Cordis obavezan odrediti moraju obuhvaćati cijelo razdoblje počevši od 3. ožujka 2011. Osim toga, pitanje konkretnih sankcija koje trebaju biti dostupne spada u okvir nacionalne postupovne autonomije, koja podliježe načelu djelotvornosti i ekvivalentnosti i samoj odredbi o pravnim lijekovima sadržanoj u Direktivi 2009/73.

56. Nadalje, iako se u uvodnoj izjavi 33. i članku 41. stavku 4. točki (d) Direktive 2009/73 samo za energetske regulatore i sudove navodi da su ovlašteni određivati „učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće sankcije”, tekst članka 41. stavka 11. tijela za rješavanje sporova uvrštava među regulatorna tijela. Na Cordisu je i francuskim sudovima da u tom pogledu primijene francusko pravo, uzimajući pritom u obzir tekst i ciljeve Direktive 2009/73, i ocijene što podrazumijevaju učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće mjere u odnosu na razdoblje koje seže nazad do 3. ožujka 2011., s obzirom na to da za ocjenu toga Direktiva 2009/73 ne sadržava nikakve kriterije⁴⁴. To znači, primjerice, da bi francuski sud ili Cordis izmjenu ugovorâ iz 2005. i 2008. putem dodataka mogli smatrati neproporcionalnom⁴⁵, s obzirom na raspon ciljeva Direktive 2009/73 (vidjeti točku 3. ovog mišljenja), koji sežu od osiguravanja potrošačima pravičnog izbora preko jednakog pristupa mreži do cilja zaštite cjelovitosti sustava i odražavanja stvarno nastalih troškova (vidjeti točku 7. ovog mišljenja u pogledu Uredbe br. 715/2009), i posljedice koje će, prema mišljenju društva GRDF, nastati za stabilnost sektora plina (vidjeti točku 20. ovog mišljenja).

57. Međutim, Sud nije to upitan. Pitanje koje mu je postavljeno odnosi se na vremensko područje primjene učinkovitih, proporcionalnih i odvraćajućih mjera koje Cordis mora odrediti u skladu s Direktivom 2009/73 za određeno razdoblje.

58. Gornja analiza stoga je dovoljna za odgovor na prethodno pitanje, s obzirom na to da je ono ograničeno na „ovlasti” koje Cordis mora imati na temelju Direktive 2009/73. Radi cjelovitosti dodajem sljedeće.

59. Sudu je dostavljeno mnoštvo materijala u pogledu načela pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja, koja nedvojbeno obvezuju tijela država članica kada provode pravo Unije⁴⁶. Ta se načela čine relevantnima za glavni postupak samo u sljedećem smislu.

43 Ističem da Sud u presudi od 4. prosinca 2018., *The Minister for Justice and Equality i Commissioner of the Garda Síochána* (C-378/17, EU:C:2018:979) nije utvrdio da su obveze razmatrane u toj presudi ograničene na tijela koja su ovlaštena upućivati zahtjeve za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a te se pri nalažanju tih obveza pozvao na presude koje su se ticale tijela isključivo upravne naravi (primjerice, na presudu od 22. lipnja 1989., *Costanzo*, 103/88, EU:C:1989:256). Sud je zaključio navevši u točki 47. da, „[n]adalje, budući da Komisiju za radne odnose treba smatrati ‚sudom’ u smislu članka 267. UFEU-a [...], ona može na temelju tog članka Sudu uputiti pitanje tumačenja relevantnih odredaba prava Unije i, s obzirom na to da je vezana presudom koju Sud donese u prethodnom postupku, mora tu presudu odmah primijeniti te, prema potrebi, samostalno donijeti odluku o neprimjeni suprotnih odredaba nacionalnog zakonodavstva”. Moje isticanje

44 Presuda od 23. prosinca 2009., *Spector Photo Group i Van Raemdonck* (C-45/08, EU:C:2009:806, t. 71.)

45 Sud je utvrdio, primjerice, da nacionalni sud prilikom ocjene proporcionalnosti naložene sankcije ili mjere mora uzeti u obzir ozbiljnost povrede. Vidjeti, primjerice, presudu od 26. rujna 2018., *Van Gennip i dr.* (C-137/17, EU:C:2018:771, t. 99. i navedena sudska praksa).

46 Vidjeti, primjerice, presudu od 21. ožujka 2019., *Unareti* (C-702/17, EU:C:2019:233, t. 34.).

60. Što se tiče načela pravne sigurnosti, ono opravdava primjenu razumnih nacionalnih rokova za pokretanje postupaka, koji u biti imaju „prednost” pred zahtjevom za korisni učinak direktiva u odnosu na razdoblja koja su prethodila presudi Suda kojom su protumačene, pod uvjetom da su sukladni načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti te da nisu među ograničenim iznimkama⁴⁷. Međutim, ako su nacionalni rokovi za pokretanje postupka poštovani, samo Sud, a ne francuski sudovi ili Cordis, može prilagoditi vremenski učinak Direktive 2009/73 kako bi isključio razdoblja od 3. ožujka 2011. do danas⁴⁸.

61. Međutim, u kontekstu prava tržišnog natjecanja Sud je utvrdio da načelo pravne sigurnosti, kada je riječ o kaznama koje tijela država članica za tržišno natjecanje mogu izreći poduzetnicima, nalaže da dužnost nacionalnih tijela da ne primijene protutržišni nacionalni propis „ne smije odnosnog poduzetnika zbog ranijeg postupanja izložiti nikakvim kaznama, ni kaznenim ni upravnim, s obzirom na to da se takvo postupanje *zahtijevalo* relevantnim pravom” (moje isticanje)⁴⁹. Ako bi se takve okolnosti pojavile u postupku pred francuskim sudovima ili Cordisom, isto bi se pravilo moralo primijeniti u korist društva GRDF.

62. Što se tiče načela legitimnih očekivanja, ne vidim na koji je način ono relevantno za korektivne mjere koje je Cordis ovlašten odrediti na temelju prava Unije u pogledu činjenica iz glavnog postupka s obzirom na to da je u sudskoj praksi Suda utvrđeno da se nacionalni sud koji odlučuje u sporu između pojedinaca ne može osloniti na zaštitu legitimnih očekivanja kako bi primijenio nacionalno pravno pravilo koje je protivno općim načelima koja su utvrđena u direktivama⁵⁰. U predmetnom slučaju Cordis je na temelju direktive obvezan odrediti učinkovite, proporcionalne i odvrćajuće mjere.

63. Naposljetku, slažem se s navodima društva Direct énergie prema kojima je presuda Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening i dr.⁵¹ tek od ograničene koristi u sporu iz glavnog postupka. Taj se predmet odnosio na povlačenje i povrat Unijine financijske pomoći te na ograničenu ulogu koju načela legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti mogu imati u odnosu na zahtjev djelotvornosti odredbi prava Unije koje se primjenjuju u tom posebnom kontekstu.

V. Zaključak

64. S obzirom na navedeno, predlažem da se na pitanje koje je postavio Cour de cassation (Kasacijski sud, Francuska) odgovori na sljedeći način:

Direktivu 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/EZ, a osobito njezin članak 41. stavak 11., treba tumačiti na način da se njima zahtijeva da regulatorno tijelo, koje odlučuje o sporu, ima ovlast donijeti odluku koja se primjenjuje na cijelo razdoblje obuhvaćeno Direktivom 2009/73, to jest počevši od 3. ožujka 2011., neovisno o datumu stupanja na snagu odnosnih ugovora.

47 Vidjeti, primjerice, presudu od 19. svibnja 2011., Iaia i dr. (C-452/09, EU:C:2011:323, t. 17. i 18.).

48 Vidjeti, primjerice, presudu od 23. listopada 2014., Schulz i Egbringhoff (C-359/11 i C-400/11, EU:C:2014:2317, t. 57. i navedenu sudsku praksu).

49 Presuda od 9. rujna 2003., CIF (C-198/01, EU:C:2003:430, t. 53.)

50 Presuda od 19. travnja 2016., DI (C-441/14, EU:C:2016:278, t. 38.). Slično tomu, vidjeti presudu od 13. listopada 2016., Polkomtel (C-231/15, EU:C:2016:769, t. 25.).

51 Presuda od 13. ožujka 2008. (C-383/06 do C-385/06, EU:C:2008:165). Mnoge od presuda na koje se društvo GRDF poziva odnose se na okolnosti u kojima se Unijine mjere mogu primjenjivati na činjenično stanje nastalo prije nego što su te mjere stupile na snagu. Vidjeti, primjerice, bilješku 6. ovog mišljenja. Taj se činjenični scenarij ne javlja u glavnom postupku ako mu pristupimo na način koji predlažem u ovom mišljenju.