



Zbiór Orzeczeń

Sprawa C-121/15

**Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE)
przeciwko
Premier ministre i in.**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil d'État (Francja)]

Odesłanie prejudycjalne — Zbliżanie ustawodawstw — Dyrektywa 2009/73/WE — Energia — Sektor gazu — Ustalanie cen dostaw gazu ziemnego dla odbiorców końcowych — Taryfy regulowane — Przeszkoda — Zgodność — Kryteria oceny — Cele bezpieczeństwa dostaw i spójności terytorialnej

Streszczenie – wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 7 września 2016 r.

1. *Zbliżanie ustawodawstw — Środki zbliżania ustawodawstw — Wspólne zasady rynku wewnętrznego gazu ziemnego — Dyrektywa 2009/73 — Nałożenie obowiązków użyteczności publicznej na operatorów — Ustalanie cen dostaw gazu ziemnego — Zakwalifikowanie jako przeszkoda dla realizacji konkurencyjnego rynku gazu ziemnego*

(dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73, art. 3 ust. 1)

2. *Zbliżanie ustawodawstw — Środki zbliżania ustawodawstw — Wspólne zasady rynku wewnętrznego gazu ziemnego — Dyrektywa 2009/73 — Nałożenie obowiązków użyteczności publicznej na operatorów — Ustalanie cen dostaw gazu ziemnego — Dopuszczalność — Przesłanki — Realizowanie celu leżącego w ogólnym interesie gospodarczym — Uprawnienia dyskrecjonalne państw członkowskich — Podstawa*

(art. 14 TFUE, art. 106 TUE; protokół nr 36 załączony do traktatów UE i FUE; Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 36; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73, art. 3 ust. 1, 2)

3. *Zbliżanie ustawodawstw — Środki zbliżania ustawodawstw — Wspólne zasady rynku wewnętrznego gazu ziemnego — Dyrektywa 2009/73 — Nałożenie obowiązków użyteczności publicznej na operatorów — Ustalanie cen dostaw gazu ziemnego — Dopuszczalność — Przesłanki — Poszanowanie zasady proporcjonalności — Niezbędny charakter środka — Kryteria oceny*

(art. 106 TFUE; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73, art. 3 ust. 2)

4. *Zbliżanie ustawodawstw — Środki zbliżania ustawodawstw — Wspólne zasady rynku wewnętrznego gazu ziemnego — Dyrektywa 2009/73 — Nałożenie obowiązków użyteczności publicznej na operatorów — Ustalanie cen dostaw gazu ziemnego — Dopuszczalność — Przesłanki — Niedyskryminacyjny charakter środka*

(dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73, art. 3 ust. 1, 2)

1. Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy 2009/73 dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego, należy interpretować w ten sposób, że interwencja państwa członkowskiego polegająca na zobowiązaniu niektórych dostawców, wśród nich dostawcy historycznego, do oferowania końcowemu odbiorcy dostaw gazu ziemnego według taryf regulowanych stanowi z samej swej natury przeszkodę dla przewidzianej w tym przepisie realizacji konkurencyjnego rynku gazu ziemnego, a przeszkoda ta trwa nawet wówczas, gdy owa interwencja nie sprzeciwia się temu, by wszyscy dostawcy na rynku oferowali konkurencyjne dostawy po cenach niższych niż te taryfy.

W istocie, mimo że z żadnego przepisu dyrektywy 2009/73 nie wynika, że cena dostawy gazu ziemnego powinna być kształtowana wyłącznie w wyniku gry podaży i popytu, wymóg ten wynika z samych celów i systematyki tej dyrektywy, której celem jest realizacja całkowicie i skutecznie otwartego oraz konkurencyjnego rynku wewnętrznego gazu ziemnego, na którym wszyscy konsumenci mogą swobodnie wybierać swoich dostawców, a wszyscy dostawcy mogą swobodnie dostarczać swoje produkty odbiorcom. W tym względzie, ukształtowanie taryf w wyniku interwencji organów władzy publicznej wpływa siłą rzeczy na konkurencję, w związku z czym uregulowanie zobowiązujące do oferowania gazu ziemnego na rynku po określonej cenie sprzeciwia się przewidzianemu w art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/73 celowi realizacji otwartego i konkurencyjnego rynku gazu ziemnego. Ponadto okoliczność, że przedsiębiorstwa, których dotyczą regulowane taryfy, mogą również swobodnie ustalać swoją ofertę na rynku, nie może podważyć stwierdzenia, iż rozpatrywana interwencja państwa wpływa na grę konkurencyjną. Samo bowiem istnienie dwóch segmentów rynku, a mianowicie segmentu, gdzie ceny nie są kształtowane w sposób konkurencyjny, oraz segmentu, gdzie ich kształtowanie jest pozostawione siłom rynkowym, jest niezgodne ze stworzeniem otwartego i konkurencyjnego rynku wewnętrznego gazu ziemnego.

(por. pkt 26, 31–33; pkt 1 sentencji)

2. Interwencja państwa w ustalanie cen dostaw gazu ziemnego do końcowego odbiorcy może być dopuszczalna w ramach dyrektywy 2009/73 dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego, jeśli zostaną spełnione trzy przesłanki. Po pierwsze, ta interwencja powinna realizować cel leżący w ogólnym interesie gospodarczym; po drugie musi być zgodna z zasadą proporcjonalności; i po trzecie musi przewidywać jasno określone, przejrzyste, niedyskryminacyjne i weryfikowalne zobowiązania z zakresu usług publicznych, oraz powinna gwarantować równy dostęp przedsiębiorstw gazowych Unii do odbiorców.

Co się tyczy pierwszej przesłanki dotyczącej istnienia ogólnego interesu gospodarczego, jej interpretację należy umiejscowić w nowym kontekście wynikającym z wejścia w życie traktatu z Lizbony obejmującego, poza art. 106 TFUE, art. 14 TFUE, protokół (nr 26) w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, stanowiący załącznik do traktatu UE, w brzmieniu wynikającym z traktatu z Lizbony, oraz do traktatu FUE, a także z wejścia w życie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, która uzyskała tę samą moc prawną co traktaty, w szczególności jej art. 36, dotyczącego dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Zatem państwom członkowskim przysługuje uprawnienie – pod warunkiem przestrzegania prawa Unii – do określania zakresu i organizacji świadczenia na swoim terytorium usług w ogólnym interesie gospodarczym. W szczególności państwa te uprawnione są uwzględniać cele odpowiadające ich polityce krajowej. W tym względzie, w ramach oceny, którą powinny przeprowadzić państwa członkowskie zgodnie z dyrektywą 2009/73, o ile w ogólnym interesie gospodarczym należy nałożyć na przedsiębiorstwa działające w sektorze gazowym zobowiązania z zakresu usług publicznych, o tyle na państwach

członkowskich ciąży obowiązek pogodzenia ze sobą celu w postaci liberalizacji oraz innych celów, do których zmierza owa dyrektywa. W tym kontekście, ponieważ art. 3 ust. 2 dyrektywy 2009/73 wymienia w sposób niewyczerpujący rodzaje działań mogących być przedmiotem zobowiązań z zakresu usług publicznych, państwa członkowskie, działając w zgodzie z prawem Unii, zachowują swobodę określania leżących w ogólnym interesie gospodarczym celów, które chcą realizować poprzez nałożenie zobowiązań z zakresu usług publicznych. Zobowiązania te muszą przy tym być zawsze nakierowane na realizację co najmniej jednego celu leżącego w ogólnym interesie gospodarczym.

W konsekwencji art. 3 ust. 2 dyrektywy 2009/73, rozpatrywany w świetle art. 14 TFUE i 106 TFUE oraz protokołu (nr 26) w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, stanowiącego załącznik do traktatu UE, w brzmieniu wynikającym z traktatu z Lizbony, oraz do traktatu FUE, należy interpretować w ten sposób, że pozwala on państwu członkowskim na dokonanie oceny tego, czy należy w ogólnym interesie gospodarczym nałożyć na przedsiębiorstwa działające w sektorze gazowym zobowiązania z zakresu usług publicznych dotyczące ceny dostaw gazu ziemnego, w szczególności w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw i spójności terytorialnej, z zastrzeżeniem, że z jednej strony winny być spełnione wszystkie przesłanki zawarte w art. 3 ust. 2 tej dyrektywy, a w szczególności przesłanka dotycząca niedyskryminacyjnego charakteru takich obowiązków, a z drugiej strony nałożenie tych obowiązków winno być zgodne z zasadą proporcjonalności.

(por. pkt 36, 37, 40, 44, 45, 50, 73; pkt 2 sentencji)

3. Artykuł 3 ust. 2 dyrektywy 2009/73 dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego, należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie metodzie ustalania ceny opartej na uwzględnieniu kosztów, pod warunkiem iż stosowanie takiej metody nie skutkuje tym, że interwencja państwa wykracza poza to, co jest niezbędne dla osiągnięcia zamierzonych przez nią celów leżących w ogólnym interesie gospodarczym. W istocie z samego brzmienia art. 106 TFUE wynika, że zobowiązania z zakresu usług publicznych, które w myśl wspomnianego art. 3 ust. 2 mogą zostać nałożone na przedsiębiorców, powinny być zgodne z zasadą proporcjonalności, a w związku z tym, że mogą one naruszać prawo do swobodnego ustalania cen dostawy gazu ziemnego, po dniu 1 lipca 2007 r. jedynie w zakresie niezbędnym do osiągnięcia realizowanego przez te zobowiązania celu leżącego w ogólnym interesie gospodarczym, a w konsekwencji w bezwzględnie ograniczonym okresie czasu.

Co się tyczy interwencji opartej jest na zasadzie pokrycia całkowitych kosztów historycznego dostawcy poprzez zastosowanie formuły odpowiadającej jego kosztom zaopatrzenia oraz metodologii oszacowania jego kosztów innych niż koszty zaopatrzenia, opracowanych po corocznym badaniu rozwoju poniesionych kosztów przeprowadzonym przez organ regulacyjny, wymóg konieczności nakazuje, by wskazać z zasady składnik ceny gazu, względem którego interwencja jest konieczna do osiągnięcia celu zamierzonego przez interwencję państwa. Do sądu krajowego należy ocena tego, czy wprowadzona w życie metoda interwencji w ceny nie wykracza poza to, co jest niezbędne dla osiągnięcia zamierzonych celów leżących w ogólnym interesie gospodarczym, oraz czy nie istnieją odpowiednie, mniej ograniczające środki. Ponadto należy zbadać przestrzeganie wymogu konieczności w odniesieniu do zakresu stosowania interwencji *ratione personae*, a dokładniej mówiąc, w odniesieniu do jej beneficjentów.

(por. pkt 53, 65–67, 73; pkt 2 sentencji)

4. Co się tyczy trzeciej przesłanki pozwalającej na dopuszczenie interwencji państwa w ustalanie cen dostaw gazu ziemnego w ramach dyrektywy 2009/73 dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego, zgodnie z którą interwencja państwa musi przewidywać jasno określone, przejrzyste, niedyskryminacyjne i weryfikowalne zobowiązania z zakresu usług publicznych oraz powinna gwarantować równy dostęp przedsiębiorstw gazowniczych Unii do odbiorców, art. 3 ust. 2 dyrektywy 2009/73 przewiduje możliwość nałożenia zobowiązań z zakresu usług publicznych ogólnie na przedsiębiorstwa działające w sektorze gazu, nie natomiast na niektóre przedsiębiorstwa

w szczególności. Ponadto art. 3 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje, że państwa członkowskie nie dyskryminują w odniesieniu do ich praw i obowiązków przedsiębiorstw gazu ziemnego. W tym zakresie system wyznaczania przedsiębiorstw obciążonych zobowiązaniami z zakresu usług publicznych nie powinien z góry wykluczać żadnych przedsiębiorstw działających w sektorze dystrybucji gazu.

(por. pkt 70, 71)