



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 19 grudnia 2019 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Wspólne zasady rynku wewnętrznego gazu ziemnego – Dyrektywa 2009/73/WE – Artykuł 41 ust. 11 – Rozstrzyganie sporów dotyczących obowiązków nałożonych na operatora systemu – Skutki w czasie decyzji organu rozstrzygającego spory – Pewność prawa – Uzasadnione oczekiwania

W sprawie C-236/18

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Cour de cassation (sąd kasacyjny, Francja) postanowieniem z dnia 21 marca 2018 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 29 marca 2018 r., w postępowaniu:

GRDF SA

przeciwko

Eni Gas & Power France SA,

Direct énergie,

Commission de régulation de l'énergie,

Procureur général près la cour d'appel de Paris,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: A. Arabadjiev, prezes izby, T. von Danwitz i C. Vajda (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: E. Tanchev,

sekretarz: V. Giacobbo-Peyronnel, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 6 marca 2019 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu GRDF SA – F. Boucard, H. Savoie i D. Théophile, avocats,
- w imieniu Eni Gas & Power France SA – J. Rousseau i F. Prunet, avocats,
- w imieniu Direct énergie – F. Molinié, O. Fréget i L. Eskenazi, avocats,

* Język postępowania: francuski.

– w imieniu rządu francuskiego – S. Horrenberger, D. Colas, A.-L. Desjonquères i C. Mosser, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – O. Beynet i Y.G. Marinova, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 22 maja 2019 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE (Dz.U. 2009, L 211, s. 94), w szczególności art. 41 ust. 11 tej dyrektywy.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy GRDF SA, zarządzającym siecią dystrybucyjną gazu ziemnego we Francji, a Eni Gas & Power France SA (zwaną dalej „Eni Gas”) i Direct énergie, dostawcami gazu ziemnego, a także Commission de régulation de l'énergie (komisją regulacji energetyki, zwaną dalej „CRE”) i procureur général près la cour d'appel de Paris (prokuratorem generalnym przy sądzie apelacyjnym w Paryżu, Francja) w przedmiocie umów przesyłu skutkujących przerzuceniem na dostawców ryzyka braku zapłaty przez klientów końcowych, a także obowiązku zarządzania klientami.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2003/55

- 3 Artykuł 18 zatytułowany „Dostęp stron trzecich” dyrektywy 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 98/30/WE (Dz.U. 2003, L 176, s. 57) przewidywał w ust. 1:

„Państwa członkowskie zapewniają wdrożenie systemu dostępu stron trzecich do systemu przesyłowego i dystrybucyjnego oraz do instalacji [ciepłego gazu ziemnego] na podstawie opublikowanych taryf, stosowanych dla wszystkich uprawnionych odbiorców, w tym przedsiębiorstw dostaw, oraz stosowanych w sposób obiektywny i niedyskryminacyjny wśród użytkowników systemu. Państwa członkowskie zapewniają, że zatwierdzenie tych taryf albo metodologii ich obliczania przez urząd regulacji, o którym mowa w art. 25 ust. 1, odbędzie się przed ich wejściem w życie oraz że te taryfy i metodologie, w przypadku gdy tylko metodologie są zatwierdzane, są publikowane przed ich wejściem w życie”.

- 4 Zgodnie z art. 33 ust. 1 tej dyrektywy państwa członkowskie powinny były wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania wspomnianej dyrektywy najpóźniej do dnia 1 lipca 2004 r.

Dyrektywa 2009/73

5 Motywy 4, 6, 25, 30, 32 i 40 dyrektywy 2009/73 mają następujące brzmienie:

„(4) Istnieją jednak obecnie we Wspólnocie przeszkody w sprzedaży gazu na równych warunkach oraz bez dyskryminacji lub niekorzystnych warunków. W szczególności nie we wszystkich państwach członkowskich istnieje już niedyskryminacyjny dostęp do sieci oraz równie skuteczny nadzór regulacyjny.

[...]

(6) Bez skutecznego oddzielenia sieci od działalności w zakresie produkcji i dostaw («skuteczny rozdział»), istnieje ryzyko dyskryminacji nie tylko w zakresie eksploatacji sieci, ale także w zakresie środków zachęcających przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo do dokonywania stosownych inwestycji w swoje sieci.

[...]

(25) Niedyskryminacyjny dostęp do sieci dystrybucyjnej decyduje o dostępie dostawcy do odbiorców na poziomie detalicznym. Możliwości stosowania dyskryminacji w zakresie dostępu stron trzecich oraz inwestycji są jednak mniejsze na poziomie dystrybucji niż na poziomie przesyłu, gdzie ograniczenia i wpływ interesów związanych z produkcją są zazwyczaj większe niż na poziomie dystrybucji. Ponadto wymóg rozdziału prawnego i funkcjonalnego operatorów systemów dystrybucyjnych zaczął obowiązywać, zgodnie z dyrektywą [2003/55], dopiero od dnia 1 lipca 2007 r., zaś jego wpływ na rynek wewnętrzny gazu ziemnego w dalszym ciągu wymaga oceny. Obowiązujące obecnie zasady dotyczące rozdziału prawnego i funkcjonalnego mogą doprowadzić do skutecznego rozdziału, pod warunkiem że będą wyraźniej określone, właściwie wdrażane i ściśle monitorowane. W celu stworzenia równych warunków działania na poziomie detalicznym należy monitorować działalność operatorów systemu dystrybucyjnego, zapobiegając tym samym wykorzystywaniu przez nich swojej integracji pionowej w odniesieniu do ich pozycji konkurencyjnej na rynku, zwłaszcza w stosunku do odbiorców będących gospodarstwami domowymi oraz małych odbiorców niebędących gospodarstwami domowymi.

[...]

(30) Jeżeli rynek wewnętrzny gazu ziemnego ma właściwie funkcjonować, organy regulacji energetyki powinny móc podejmować decyzje dotyczące wszelkich istotnych kwestii regulacyjnych oraz być w pełni niezależne od jakichkolwiek innych interesów publicznych lub prywatnych. Nie wyklucza to możliwości stosowania kontroli sądowej ani nadzoru parlamentarnego zgodnie z prawem konstytucyjnym państw członkowskich. [...]

[...]

(32) Krajowe organy regulacyjne powinny móc ustalać lub zatwierdzać taryfy lub metody stosowane do kalkulacji taryf w oparciu o propozycje operatora systemu przesyłowego lub operatora(-ów) systemu dystrybucyjnego albo operatora systemu skroplonego gazu ziemnego (LNG), lub w oparciu o propozycje uzgodnione między tym(-i) operatorem(-ami) i użytkownikami sieci. Wykonując te zadania, krajowe organy regulacyjne powinny zapewnić, aby taryfy przesyłowe i dystrybucyjne były niedyskryminacyjne i odzwierciedlały koszty, a także powinny uwzględniać długoterminowe marginalne koszty sieci, których uniknięto dzięki zastosowaniu środków zarządzania popytem.

[...]

(40) Mając na uwadze bezpieczeństwo dostaw, równowaga podaży i popytu w poszczególnych państwach członkowskich powinna być monitorowana, a w następstwie tego monitoringu powinno zostać sporządzone sprawozdanie o sytuacji na poziomie Wspólnoty, przy uwzględnieniu zdolności połączeń wzajemnych między poszczególnymi obszarami. Taki monitoring powinien być przeprowadzony wystarczająco wcześnie, aby umożliwić podjęcie właściwych środków w razie naruszenia bezpieczeństwa dostaw. Budowa oraz utrzymywanie niezbędnej infrastruktury sieciowej, łącznie ze zdolnością połączeń wzajemnych, powinny przyczynić się do zapewnienia stabilnych dostaw gazu”.

6 Artykuł 1 ust. 1 tej dyrektywy określa jej przedmiot w następujący sposób:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia wspólne zasady dotyczące przesyłu, dystrybucji, dostaw i magazynowania gazu ziemnego. Ustanawia ona zasady dotyczące organizacji i funkcjonowania sektora gazu ziemnego, dostępu do rynku, kryteriów i procedur mających zastosowanie do udzielania zezwoleń na świadczenie usług przesyłowych, dystrybucyjnych, dostawy i magazynowanie gazu ziemnego oraz na eksploatację systemów”.

7 Artykuł 32 wskazanej dyrektywy, zatytułowany „Dostęp stron trzecich”, przewiduje w ust. 1:

„Państwa członkowskie zapewniają wdrożenie systemu dostępu stron trzecich do systemu przesyłowego i dystrybucyjnego oraz do instalacji LNG opartego na opublikowanych taryfach, mającego zastosowanie do wszystkich uprawnionych odbiorców, w tym również do przedsiębiorstw dostarczających gaz, oraz stosowanego w sposób obiektywny i bez dyskryminacji pomiędzy użytkownikami systemu. Państwa członkowskie zapewniają, aby te taryfy, lub metody stosowane do ich kalkulacji, były zatwierdzane przez organ regulacyjny, o którym mowa w art. 39 ust. 1, przed ich wejściem w życie zgodnie z art. 41, a także zapewniają publikację tych taryf oraz metod – w przypadku gdy zatwierdzane są jedynie metody – przed ich wejściem w życie”.

8 Artykuł 40 tej dyrektywy, zatytułowany „Cele ogólne organu regulacyjnego”, stanowi:

„Wykonując zadania regulacyjne określone w niniejszej dyrektywie, organ regulacyjny podejmuje wszelkie rozsądne środki służące realizacji następujących celów w ramach swoich obowiązków i uprawnień określonych w art. 41, w ścisłym porozumieniu z innymi właściwymi organami krajowymi, w tym również z organami ochrony konkurencji i bez uszczerbku dla ich kompetencji:

a) promowanie, w ścisłej współpracy z Agencją, organami regulacyjnymi innych państw członkowskich oraz Komisją, konkurencyjnego, bezpiecznego i zrównoważonego pod względem środowiskowym rynku wewnętrznego gazu ziemnego we Wspólnocie, jak również skutecznego otwarcia rynku dla wszystkich odbiorców i dostawców we Wspólnocie, oraz zapewnianie właściwych warunków dla wydajnej i niezawodnej eksploatacji sieci gazowych, przy uwzględnieniu celów długoterminowych;

[...]

d) pomoc w najbardziej efektywny kosztowo sposób w rozwoju bezpiecznych, niezawodnych i skutecznych niedyskryminacyjnych systemów zorientowanych na konsumenta, wspieranie adekwatności systemu oraz, zgodnie z ogólnymi celami polityki energetycznej, efektywności energetycznej, a także integracji produkcji gazu ze źródeł odnawialnych na dużą i małą skalę oraz rozproszonej produkcji zarówno w sieciach przesyłowych, jak i dystrybucyjnych;

[...]”.

9 Zgodnie z art. 41 dyrektywy 2009/73, zatytułowanym „Obowiązki i uprawnienia organu regulacyjnego”:

„1. Do obowiązków organu regulacyjnego należy:

- a) ustalanie lub zatwierdzanie, na podstawie przejrzystych kryteriów, taryf przesyłowych lub dystrybucyjnych lub metod ich ustalania;
- b) zapewnienie wypełniania przez operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych oraz, w stosownych przypadkach, właścicieli systemów, jak również przez wszelkie przedsiębiorstwa gazowe ich obowiązków zgodnie z niniejszą dyrektywą i z innymi właściwymi przepisami wspólnotowymi, w tym również w odniesieniu do kwestii transgranicznych;

[...].

4. Państwa członkowskie zapewniają, aby organy regulacyjne otrzymały uprawnienia umożliwiające im wykonywanie obowiązków, o których mowa w ust. 1, 3 i 6, w sposób skuteczny i szybki. W tym celu organ regulacyjny ma przynajmniej następujące uprawnienia:

- a) do wydawania wiążących decyzji w odniesieniu do przedsiębiorstw gazowych;

[...].

6. Organy regulacyjne są odpowiedzialne za ustalanie lub zatwierdzanie, z odpowiednim wyprzedzeniem przed ich wejściem w życie, przynajmniej metod stosowanych do kalkulacji lub ustanawiania warunków:

- a) przyłączania i dostępu do sieci krajowych, w tym również taryf przesyłowych i dystrybucyjnych, a także zasad, warunków i taryf za dostęp do instalacji LNG. Te taryfy lub metody umożliwiają realizację niezbędnych inwestycji w sieci i instalacje LNG w sposób umożliwiający tym inwestycjom zapewnienie wykonalności sieci oraz instalacji LNG;

[...].

10. Organy regulacyjne są upoważnione do zobowiązania operatorów systemów przesyłowych, magazynowania, LNG i dystrybucyjnych, w razie konieczności, zmiany warunków, w tym również taryf lub metod, o których mowa w niniejszym artykule, w celu zapewnienia, aby były one proporcjonalne i stosowane w sposób niedyskryminacyjny. [...]

11. Każda ze stron zgłaszających skargę na operatora systemu przesyłowego, magazynowego, LNG lub dystrybucyjnego, odnoszącą się do obowiązków tego operatora na mocy niniejszej dyrektywy, może przekazać skargę do organu regulacyjnego, który, działając jako organ rozstrzygający spory, wydaje decyzję w terminie dwóch miesięcy od otrzymania skargi. [...]

[...]”.

Dyrektywa 2009/72

- 10 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz.U. 2009, L 211, s. 55) przewiduje w art. 37 ust. 11, że „każda ze stron zgłaszających skargę na operatora systemu przesyłowego lub dystrybucyjnego, odnoszącą się do obowiązków tego operatora określonych na mocy niniejszej dyrektywy, może przekazać skargę do organu regulacyjnego, który, działając jako organ rozstrzygający spory, wydaje decyzję w terminie dwóch miesięcy od otrzymania skargi”.

Prawo francuskie

- 11 Artykuł L.134-20 akapity drugi i trzeci kodeksu energetycznego w wersji mającej zastosowanie w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych przewiduje, co następuje:

„Decyzja komitetu [ds. rozstrzygania sporów i sankcji], która może dotyczyć również nałożenia kar pieniężnych, winna być uzasadniona i określać warunki techniczne i finansowe rozstrzygnięcia sporu, na których w odpowiednim przypadku zapewniony zostanie dostęp do sieci, obiektów i instalacji wymienionych w art. L. 134-19 oraz w danym przypadku korzystanie z nich.

W przypadku gdy jest to konieczne do rozstrzygnięcia sporu, komitet może określić w sposób obiektywny, przejrzysty, niedyskryminujący i proporcjonalny, warunki dostępu do systemów przesyłowych, obiektów i instalacji lub warunki korzystania z nich”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 12 Spółki Poweo i Direct énergie, dwie spółki dostarczające gaz ziemny, zawarły, odpowiednio w dniach 21 czerwca 2005 r. i 21 listopada 2008 r., z GRDF, operatorem sieci dystrybucji gazu ziemnego we Francji, dwie umowy przesyłu za pośrednictwem systemu dystrybucyjnego gazu ziemnego (zwane dalej „spornymi umowami”). Poweo i Direct énergie przekształciły się następnie w Poweo-Direct énergie, a następnie w Direct énergie.
- 13 Sporne umowy zawierały klauzulę pośrednictwa, która zobowiązywała dostawców do świadczenia, w ramach umów „jednolitych” z klientem końcowym, czyli umów łączących aspekty dostawy i dystrybucji gazu, usług pośrednictwa na rachunek GRDF i na rzecz klientów końcowych, bez możliwości negocjowania cen lub warunków realizacji tych usług. Z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, że dostawcy byli zobowiązani do pobierania od odbiorców końcowych kwot należnych od nich z tytułu cen za usługi dystrybucji, które świadczyła GRDF, a następnie do przekazania ich tej spółce. Dostawcy byli jednak zobowiązani do zapłaty tych kwot, nawet wówczas, gdy odbiorca końcowy ich nie uścił. W ten sposób, poprzez klauzulę pośrednictwa, spółka GRDF przeniosła ryzyko braku płatności na Direct énergie.
- 14 W dniu 22 lipca 2013 r. Direct énergie zwróciła się do komitetu ds. rozstrzygania sporów i sankcji utworzonego przy CRE (zwanego dalej „Cordis”), stwierdzając, że klauzula pośrednictwa była sprzeczna z mającymi zastosowanie przepisami krajowymi. Wniosła ona, po pierwsze, o to, aby Cordis nakazał GRDF zapewnienie zgodności swoich umów z przepisami mającymi zastosowanie do sektora energetycznego, a po drugie o ustalenie taryfy opłat za usługi pośrednictwa wykonywane przez dostawcę na rzecz operatora sieci w ramach jednolitej umowy zawartej z odbiorcą końcowym. W trakcie postępowania Cordis wysłuchał Eni Gas, inną spółkę, która dostarcza gaz ziemny.
- 15 Oceniając, że klauzula pośrednictwa była sprzeczna z mającymi zastosowanie przepisami krajowymi, w drodze decyzji z dnia 19 września 2014 r. Cordis zobowiązał spółkę GRDF, aby przekazała spółce Direct énergie „aneks do spornych umów przywracający sytuację umowną stron do takiego stanu, w jakim byłaby ona, gdyby owe umowy były od początku zgodne z obowiązującymi przepisami”. Cordis wyjaśnił ponadto, że jego właściwość rozciągała się na cały okres objęty rozpatrywanym przez niego sporem, z zastrzeżeniem mających zastosowanie w tej dziedzinie przepisów dotyczących przedawnienia, przy czym bez znaczenia jest data jego powstania między stronami.
- 16 GRDF, Direct énergie i Eni Gas wniosły skargę na tę decyzję do cour d’appel de Paris (sądu apelacyjnego w Paryżu, Francja).

- 17 Wyrokiem z dnia 2 czerwca 2016 r. cour d'appel de Paris (sąd apelacyjny w Paryżu) w istocie utrzymał w mocy decyzję Cordisu. Wezwał on GRDF do przedstawienia aneksu do spornych umów zastrzegającego, że klauzula pośrednictwa jest uznawana za nigdy nieistniejącą. Ponadto sąd ten zobowiązał GRDF do zapłaty godziwego i proporcjonalnego wynagrodzenia na rzecz Direct énergie w związku z uniknięciem kosztów usług pośrednictwa, które Direct énergie świadczyła na rzecz swoich klientów, poczynwszy od dnia podpisania wspomnianych umów.
- 18 GRDF wniósł odwołanie od tego wyroku do sądu odsyłającego, Cour de cassation (sądu kasacyjnego, Francja). Wśród zarzutów sformułowanych przez spółkę GRDF przeciwko wyrokowi cour d'appel de Paris (sądu apelacyjnego w Paryżu) znajduje się zarzut, w ramach którym uważa ona zasadniczo, że prawo Unii stoi na przeszkodzie retroaktywnemu – względem okresu sprzed powstania sporu – charakterowi decyzji podjętej przez Cordis.
- 19 Sąd odsyłający przypomina, powołując się na wyrok z dnia 13 marca 2008 r., Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening i in. (od C-383/06 do C-385/06, EU:C:2008:165, pkt 55), że Trybunał potwierdził zasadę pewności prawa i przyznał, że może ona być istotniejsza niż zasada skuteczności prawa Unii.
- 20 W tych okolicznościach Cour de cassation (sąd kasacyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy dyrektywę 2009/73 [...], a w szczególności jej art. 41 ust. 11, należy interpretować w ten sposób, że ustanawia ona wymóg, aby organ regulacyjny rozstrzygający spór miał kompetencję do wydania decyzji w odniesieniu do całego okresu, którego dotyczy ten spór, niezależnie od daty jego powstania między stronami, w szczególności poprzez wyciągnięcie konsekwencji z niezgodności umowy z przepisami dyrektywy w drodze decyzji, której skutki obejmują cały okres umowny?”.

W przedmiocie właściwości Trybunału

- 21 Podczas rozprawy przed Trybunałem spółka GRDF podniosła, że niniejszy spór dotyczył świadczenia dostawcy gazu ziemnego na rzecz operatora systemu dystrybucyjnego, i że takie świadczenie nie jest objęte zakresem stosowania dyrektywy 2009/73. Jej zdaniem dyrektywa ta reguluje jedynie usługi operatora systemu dystrybucyjnego gazu ziemnego na rzecz dostawców.
- 22 Argument ten nie może zostać uwzględniony.
- 23 Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2009/73 dyrektywa ta ustanawia wspólne reguły transportu, dystrybucji, dostaw i składowania gazu ziemnego. Ustanawia ona zasady dotyczące organizacji i funkcjonowania sektora gazu ziemnego, dostępu do rynku, kryteriów i procedur mających zastosowanie do udzielania zezwoleń na świadczenie usług przesyłowych, dystrybucyjnych, dostawy i magazynowanie gazu ziemnego oraz na eksploatację systemów.
- 24 Artykuł 32 ust. 1 dyrektywy 2009/73 stanowi, że państwa członkowskie zapewniają wdrożenie, dla wszystkich uprawnionych odbiorców, w tym również dla przedsiębiorstw dostarczających gaz, systemu dostępu stron trzecich do sieci dystrybucyjnej. Ów system jest oparty na opublikowanych taryfach i powinien być stosowany w sposób obiektywny i bez dyskryminacji pomiędzy użytkownikami sieci. W tym celu art. 41 ust. 1 lit. a) i b) tej dyrektywy nakłada na organ regulacyjny zadanie polegające na ustalaniu lub zatwierdzaniu, zgodnie z przejrzystymi kryteriami, taryf dystrybucji lub metod ich obliczania, oraz na zapewnianiu przestrzegania przez operatorów systemów dystrybucyjnych obowiązków ciążących na nich na mocy tej dyrektywy. Na mocy art. 41 ust. 10 tej dyrektywy organ regulacyjny jest uprawniony do ubiegania się o to, aby operatorzy sieciowi zmienili w razie potrzeby warunki przyłączenia i dostępu do sieci oraz taryfy. Ponadto zgodnie z art. 41 ust. 11 dyrektywy 2009/73 każda ze stron zgłaszających skargę na operatora systemu dystrybucyjnego, odnoszącą się do

obowiązków tego operatora określonych na mocy tej dyrektywy, może zwrócić się do organu regulacyjnego, który, działając jako organ rozstrzygający spory (zwany dalej „organem rozstrzygającym spory”), wydaje wiążącą decyzję w terminie dwóch miesięcy od otrzymania skargi.

- 25 Tymczasem z postanowienia odsyłającego wynika, że spór zawisły przed Cordis między Direct énergie, dostawcą gazu ziemnego a spółką GRDF, będącą operatorem sieci dystrybucji gazu ziemnego we Francji, dotyczył zasadniczo obowiązku, który spółka GRDF nałożyła na Direct énergie jako warunek dostępu do francuskich sieci dystrybucji, polegającego na ponoszeniu ryzyka braku zapłaty kwot należnych od odbiorców końcowych z tytułu ceny dystrybucji gazu ziemnego. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym opiera się na twierdzeniu, że taka praktyka jest niezgodna z przepisami dyrektywy 2009/73. Spór jest zatem objęty zakresem stosowania dyrektywy 2009/73.
- 26 Z powyższego wynika, że Trybunał jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 27 Na wstępie należy wskazać, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym opiera się na założeniu, zgodnie z którym praktyka umowna operatora systemu dystrybucyjnego, polegająca na nałożeniu na dostawcę gazu, jako warunku dostępu do krajowego systemu dystrybucyjnego, obowiązku poniesienia ryzyka braku zapłaty kwot należnych od odbiorców końcowych z tytułu cen dystrybucji gazu ziemnego, jest niezgodna z przepisami dyrektywy 2009/73. Ponieważ przesłanka ta nie została zakwestionowana przed Trybunałem, analiza zadanego pytania opiera się na tym założeniu.
- 28 Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy dyrektywę 2009/73 należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie temu, by skutki decyzji wydanej przez organ rozstrzygający spory, o której mowa w art. 41 ust. 11 tej dyrektywy, rozciągały się na sytuację stron sporu zawisłego przed nim, która miała miejsce między nimi przed powstaniem tego sporu, w szczególności w odniesieniu do umowy przesyłu gazu ziemnego, nakazując stronie tego sporu doprowadzenie do zgodności tej umowy z prawem Unii w odniesieniu do całego okresu obowiązywania umowy.
- 29 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 41 ust. 11 dyrektywy 2009/73 każda ze stron zgłaszających skargę na operatora systemu dystrybucyjnego, odnoszącą się do obowiązków tego operatora określonych na mocy tej dyrektywy, może zwrócić się do organu regulacyjnego, który, działając jako organ rozstrzygający spory, wydaje wiążącą decyzję w terminie dwóch miesięcy od otrzymania skargi.
- 30 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału z wymogu jednolitego stosowania prawa Unii oraz zasady równego traktowania wynika, że treść przepisu prawa Unii, który nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich dla celów ustalenia jego znaczenia i zakresu, powinna zwykle w całej Unii być przedmiotem autonomicznej i jednolitej wykładni, którą należy ustalić z uwzględnieniem nie tylko brzmienia tego przepisu, ale również kontekstu tego przepisu oraz celu danego uregulowania (wyrok z dnia 23 maja 2019 r., WB, C-658/17, EU:C:2019:444, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 31 Jak słusznie zauważa sąd odsyłający, brzmienie art. 41 ust. 11 dyrektywy 2009/73 nie precyzuje, jakie są skutki w czasie decyzji wydanych przez organ rozstrzygający spory, a w szczególności czy mogą one mieć skutki przed powstaniem sporu.
- 32 Co się tyczy kontekstu, w jaki wpisuje się ten przepis, należy przypomnieć, że art. 41 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2009/73 nakłada na organ regulacyjny zadanie zapewnienia przestrzegania przez operatorów systemów dystrybucyjnych obowiązków ciążących na nich na mocy tej dyrektywy. Wśród

obowiązków operatora sieci znajduje się w szczególności obowiązek wynikający z art. 32 ust. 1 tej dyrektywy, aby stosować system dostępu stron trzecich do sieci dystrybucji obiektywnie i bez dyskryminacji pomiędzy użytkownikami sieci.

- 33 Aby umożliwić tym organom regulacyjnym wykonywanie tego zadania, państwa członkowskie zapewnią, na podstawie art. 41 ust. 10 dyrektywy 2009/73, aby organy te dysponowały niezbędnymi kompetencjami, w tym upoważnieniami do podejmowania wiążących decyzji w odniesieniu do przedsiębiorstw gazowniczych, w celu zmieniania w razie potrzeby przez te organy warunków przyłączenia i dostępu do sieci, w tym w szczególności stawek opłat, w celu zapewnienia ich proporcjonalności i niedyskryminacyjnego stosowania.
- 34 W odniesieniu do celu dyrektywy 2009/73, polega on na realizacji 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 swym odbiorcom (zob. podobnie wyrok z dnia 7 września 2016 r., ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, pkt 26). W tym celu, jak wynika z jej art. 1, dyrektywa ta zmierza do ustanowienia wspólnych reguł transportu, dystrybucji, dostaw i składowania gazu ziemnego (zob. podobnie postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Acea Energia i in., od C-406/17 do C-408/17 i C-417/17, niepublikowane, EU:C:2019:404, pkt 54). Motywy 4, 6, 25 i 40 wspomnianej dyrektywy określają w tym względzie dążenie prawodawcy Unii do zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu do sieci dystrybucji gazu (zob. podobnie wyrok z dnia 22 października 2013 r., Essent i in., od C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, pkt 65).
- 35 W tym względzie należy przede wszystkim oddalić argument spółki GRDF, zgodnie z którym decyzje organu rozstrzygającego spory są decyzjami administracyjnymi, które nie mogą wywoływać skutków przed powstaniem sporu między stronami. Taka interpretacja byłaby sprzeczna z celami dyrektywy 2009/73 i podważyłaby jej skuteczność (effet utile). Jak wskazała Komisja Europejska w swoich uwagach na piśmie, należy przypomnieć utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności prawa Unii, w szczególności przez usunięcie skutków naruszenia prawa Unii, spoczywa nie tylko na sądach krajowych, lecz również, w ramach przysługujących im kompetencji, na wszystkich organach zainteresowanego państwa członkowskiego, w tym na organach administracyjnych (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 czerwca 1990 r., Niemcy/Komisja, C-8/88, EU:C:1990:241, pkt 13; z dnia 7 stycznia 2004 r., Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, pkt 64; z dnia 4 grudnia 2018 r., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, pkt 38, 39).
- 36 Ponadto prawdą jest, że zgodnie z art. 41 ust. 11 dyrektywy 2009/73 organ rozpoznający spory powinien wydać decyzję w terminie dwóch miesięcy od otrzymania skargi. Jednakże wbrew temu, co twierdzi spółka GRDF w swoich uwagach na piśmie, nie oznacza to, że organ ten nie może podejmować decyzji, których skutki obejmują okres poprzedzający powstanie sporu między stronami. Terminy procesowe nie mają bowiem żadnego wpływu na ewentualne dostosowanie w czasie skutków decyzji organu rozstrzygającego spory.
- 37 Co się wreszcie tyczy skutków okoliczności, że w niniejszym przypadku sporne umowy zostały zawarte przed wejściem w życie dyrektywy 2009/73, należy przypomnieć, że dyrektywa ta nie wprowadza nowego systemu, lecz nawiązuje bezpośrednio do dyrektywy 2003/55, uchylonej i zastąpionej przez dyrektywę 2009/73. W związku z tym dyrektywa 2009/73 zmierza do realizacji tych samych celów co dyrektywa 2003/55 i nie zmienia treści jej przepisów materialnych, w szczególności przepisów dotyczących dostępu do sieci dystrybucyjnej, przewidzianych odpowiednio w art. 18 dyrektywy 2003/55 i art. 32 dyrektywy 2009/73 (zob. podobnie wyrok z dnia 26 marca 2015 r., Komisja/Moravia Gas Storage, C-596/13 P, EU:C:2015:203, pkt 37).

- 38 W niniejszym przypadku z postanowienia odsyłającego wynika, że rozpatrywane umowy zostały zawarte w 2005 r. i w 2008 r., czyli po dniu 1 lipca 2004 r., kiedy to państwa członkowskie miały wprowadzić w życie dyrektywę 2003/55 na mocy art. 33 ust. 1 tej dyrektywy.
- 39 Z powyższego wynika, że skutki decyzji organu rozstrzygającego spory, o której mowa w art. 41 ust. 11 tej dyrektywy, obejmują sytuację stron zawisłego przed nim sporu, która miała miejsce między nimi przed wystąpieniem tego sporu. Tym samym przepis ten nie sprzeciwia się wydaniu decyzji nakazującej stronie tego sporu doprowadzenie umowy do zgodności z prawem Unii w odniesieniu do całego okresu obowiązywania umowy.
- 40 Takiej wykładni art. 41 ust. 11 dyrektywy 2009/73 nie podważa zasada pewności prawa ani zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań, na którą powołuje się GRDF.
- 41 Wówczas, gdy państwa członkowskie przyjmują przepisy, za pomocą których wykonują one prawo Unii, państwa te są zobowiązane do poszanowania zasad ogólnych tego prawa (wyrok z dnia 7 sierpnia 2018 r., *Ministru kabinets*, C-120/17, EU:C:2018:638, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 42 Należy przypomnieć, że zasada pewności prawa wymaga, po pierwsze, by normy prawa były jasne i precyzyjne, a po drugie, by ich stosowanie było przewidywalne dla podmiotów prawa (zob. podobnie wyrok z dnia 11 września 2019 r., *Călin*, C-676/17, EU:C:2019:700, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 43 Prawdą jest, że Trybunał orzekł w tym względzie, z jednej strony, że może on, w drodze wyjątku oraz kierując się nadrzędnymi przesłankami pewności prawa, tymczasowo zawiesić skutki uchylecia przepisów prawa krajowego sprzecznych z prawem Unii, a z drugiej strony, że sąd krajowy może, przy poszanowaniu warunków, których określenie należy wyłącznie do Trybunału, być w drodze wyjątku uprawnionym do posłużenia się przepisem prawa krajowego pozwalającym na utrzymanie w mocy niektórych skutków uchylonego krajowego aktu prawnego, kierując się nadrzędnymi względami związanymi z ochroną środowiska i bezpieczeństwem dostaw energii elektrycznej w danym państwie członkowskim (zob. podobnie wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., *Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, EU:C:2019:622, pkt 177–179).
- 44 Jednakże, nawet gdyby przyjąć, że argumentację GRDF należy rozumieć w ten sposób, że obejmuje ona taki wniosek, należy na wstępie wykluczyć, jakoby sąd odsyłający był uprawniony do ograniczenia w czasie skutków stwierdzenia nieważności aktu prawa wewnętrznego sprzecznego z prawem Unii. Sąd odsyłający nie wymienił bowiem konkretnych dowodów mogących wykazać szczególne zagrożenia niepewności prawnej, które wynikałyby z okoliczności, że skutki decyzji Cordisu na podstawie art. 41 ust. 11 dyrektywy 2009/73 rozciągają się na sytuację stron zawisłego przed nim sporu, która miała miejsce przed wystąpieniem tego sporu (zob. analogicznie wyrok z dnia 27 czerwca 2019 r., *Belgisch Syndicaat van Chiropraxie i in.*, C-597/17, EU:C:2019:544, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 45 Wreszcie GRDF powołuje się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, w związku z tym, że w niniejszym przypadku podmioty gospodarcze mogły w uzasadniony sposób oczekiwać zgodności z prawem umów przesyłu w oparciu o negocjacje tych umów pod nadzorem i kontrolą CRE, na podstawie art. 41 ust. 6 lit. a) dyrektywy 2009/73.
- 46 W tym względzie należy wskazać, że prawo powoływania się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań przysługuje każdemu podmiotowi prawa, w którym organ administracyjny wzbudził nadzieje znajdujące poparcie w udzielanych mu przez ten organ precyzyjnych zapewnieniach (wyrok z dnia 7 sierpnia 2018 r., *Ministru kabinets*, C-120/17, EU:C:2018:638, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 47 Należy zatem zbadać, czy działania danego organu administracji wywołały w świadomości danego podmiotu prawa uzasadnione oczekiwania, a jeśli tak, to należy ustalić uzasadniony charakter tychże oczekiwań (wyrok z dnia 7 sierpnia 2018 r., Ministru kabinets, C-120/17, EU:C:2018:638, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 48 Tymczasem w niniejszej sprawie, o ile spółka GRDF podnosi, że sporne w postępowaniu głównym umowy przesyłu zostały wynegocjowane pod nadzorem i kontrolą CRE, o tyle nie wskazała ona konkretnych zapewnień tego organu krajowego co do zgodności klauzuli pośrednictwa rozpatrywanej w postępowaniu głównym.
- 49 Ponadto z postanowienia odsyłającego oraz z uwag na piśmie przedłożonych przez Eni Gas wynika, jak się wydaje, że od 2008 r. Cordis, który jest również organem rozstrzygającym spory w odniesieniu do sektora energii elektrycznej, o którym mowa w art. 37 ust. 11 dyrektywy 2009/72, wydawał decyzje dotyczące sektora energii elektrycznej porównywalne z decyzją rozpatrywaną w postępowaniu głównym dotyczącą gazu ziemnego. W związku z tym, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający, Cordis zdecydował, jak się zdaje, że dyrektywa 2009/72 sprzeciwiała się klauzuli umownej, na mocy której operator systemu dystrybucyjnego energii elektrycznej przenosi na dostawców energii elektrycznej ryzyko braku zapłaty cen dystrybucji energii elektrycznej. W tym względzie należy stwierdzić, że dyrektywy 2009/72 i 2009/73 realizują identyczne cele, w tym w szczególności zapewnienie niedyskryminacyjnego dostępu do sieci dystrybucji energii elektrycznej i gazu (zob. podobnie wyrok z dnia 22 października 2013 r., Essent i in., od C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, pkt 65).
- 50 Ponadto zgodnie z orzecznictwem Trybunału nie można powoływać się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań przeciwko konkretnemu przepisowi prawa Unii, zaś zachowanie organu krajowego, na którym spoczywa obowiązek stosowania prawa Unii, które pozostaje w sprzeczności z tym prawem, nie może rodzić uzasadnionych oczekiwań po stronie podmiotu prawa, prowadzących do czerpania korzyści z traktowania sprzecznego z prawem Unii (wyrok z dnia 7 sierpnia 2018 r., Ministru kabinets, C-120/17, EU:C:2018:638, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 51 W tych okolicznościach, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający, akty organu regulacyjnego, a mianowicie zatwierdzenie warunków dystrybucji, w tym stawek opłat, zgodnie z art. 41 ust. 6 lit. a) dyrektywy 2009/73, nie mogły doprowadzić do powstania u spółki GRDF uzasadnionych oczekiwań, że klauzula pośrednictwa była jako taka zgodna z przewidzianą w tej dyrektywie zasadą niedyskryminującego dostępu do sieci dystrybucyjnej.
- 52 Z powyższych rozważań wynika, że na zadane pytanie należy odpowiedzieć, iż dyrektywę 2009/73 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie temu, by skutki decyzji wydanej przez organ rozstrzygający spory, o której mowa w art. 41 ust. 11 tej dyrektywy, rozciągały się na sytuację stron sporu zawisłego przed nim, która miała miejsce między nimi przed powstaniem tego sporu, w szczególności w odniesieniu do umowy przesyłu gazu ziemnego, poprzez nakazanie stronie tego sporu doprowadzenia do zgodności tej umowy z prawem Unii w odniesieniu do całego okresu obowiązywania umowy.

W przedmiocie kosztów

- 53 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającą dyrektywę 2003/55/WE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie temu, by skutki decyzji wydanej przez organ rozstrzygający spory, o której mowa w art. 41 ust. 11 tej dyrektywy, rozciągały się na sytuację stron sporu zawisłego przed nim, która miała miejsce między nimi przed powstaniem tego sporu, w szczególności w odniesieniu do umowy przesyłu gazu ziemnego, poprzez nakazanie stronie tego sporu doprowadzenia do zgodności tej umowy z prawem Unii w odniesieniu do całego okresu obowiązywania umowy.

Podpisy