

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 20 kwietnia 2010 r. *

W sprawie C-265/08

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Włochy) postanowieniem z dnia 15 kwietnia 2008 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 19 czerwca 2008 r., w postępowaniu:

Federutility,

Assogas,

Libarna Gas SpA,

Collino Commercio SpA,

Sadori Gas Srl,

* Język postępowania: włoski.

Egea Commerciale Srl,

E.On Vendita Srl,

Sorgenìa SpA

przeciwko

Autorità per l'energia elettrica e il gas,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, A. Tizzano, K. Lenaerts, J.C. Bonichot (sprawozdawca)
i E. Levits, prezesi izb, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, G. Arestis, M. Ilešič,
J. Malenovský, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh i J.J. Kasel, sędziowie,

rzecznik generalny: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
sekretarz: R. Șereș, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 8 września
2009 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Federutility przez T. Salonica, D. Bonvegnetę oraz G. Candelora, avvocati,
- w imieniu Assogas przez G. Ferrariego oraz F. Todarella, avvocati,
- w imieniu Libarna Gas SpA, Collino Commercio SpA, Sadori Gas Srl oraz Egea Commerciale Srl przez F. Todarella oraz F. Novellego, avvocati,
- w imieniu Sorgenia SpA przez P.G. Torraniego, O. Torrani oraz G. Malonchiniego, avvocati,
- w imieniu rządu włoskiego przez I. Bruni, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez P. Gentilego, avvocato dello Stato,
- w imieniu rządu estońskiego przez L. Uibę, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu polskiego przez M. Dowgielewicza, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez V. Di Bucciego, B. Schimę oraz S. Schönberga, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 20 października 2009 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni 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. L 176, s. 57).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporów sądowych pomiędzy Federutility, Assogas, Libarna Gaz SpA, Collino Commercio SpA, Sadori Gas Srl, Egea Commerciale Srl, E.On Vendita Srl oraz Sorgenia SpA – przedsiębiorcami prowadzącymi działalność na włoskim rynku gazu ziemnego i ich stowarzyszeniami – a Autorità per l'energia elettrica e il gas (urzędem ds. energii elektrycznej i gazu, zwanym dalej „AEEG”) w przedmiocie aktów, na mocy których AEEG ustala „ceny referencyjne” za dostawę gazu ziemnego, które przedsiębiorcy zobowiązani są włączyć do swojej oferty handlowej skierowanej do niektórych klientów.

Ramy prawne

Przepisy prawa Unii

- 3 Motywy 2–4, 18, 26 i 27 dyrektywy 2003/55 mają brzmienie następujące:

- „(2) Doświadczenie uzyskane podczas wdrażania [dyrektywy 98/30 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. dotyczącej wspólnych zasad w odniesieniu do rynku wewnętrznego gazu ziemnego (Dz.U. L 204, s. 1)] pokazuje korzyści płynące z wewnętrznego rynku gazu w wyniku wzrostu wydajności, obniżek cen, wyższych standardów usług i wzrostu konkurencyjności. Jednakże nadal istnieją istotne niedociągnięcia, a także możliwości poprawy funkcjonowania pozostałych segmentów rynku i potrzebne są konkretne postanowienia w celu zapewnienia równych warunków działania i w celu zmniejszenia ryzyka rynkowej dominacji i rabunkowych zachowań [praktyk stanowiących nadużycie] [...] i zapewnienie [przy zapewnieniu] ochrony praw drobnych i słabych ekonomicznie odbiorców.
- (3) Na swym posiedzeniu w Lizbonie w dniach 23 i 24 marca 2000 r. Rada Europejska wezwała do podjęcia szybkich działań w celu zakończenia tworzenia wewnętrznego rynku w sektorach energii elektrycznej i gazu oraz przyspieszenia liberalizacji w tych sektorach, aby osiągnąć w pełni funkcjonujący rynek wewnętrzny. Parlament Europejski w swej uchwale z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie drugiego raportu Komisji o stanie liberalizacji rynków energetycznych zwrócił się z prośbą do Komisji o przyjęcie szczegółowego harmonogramu realizacji dokładnie wytyczonych celów, aby stopniowo, lecz całkowicie zliberalizować rynek energetyczny.
- (4) Swobody, jakie traktat gwarantuje obywatelom Europy – swobodny przepływ towarów, prawo do swobodnego świadczenia usług i swoboda przedsiębiorczości

– są możliwe do zrealizowania jedynie w warunkach w pełni otwartego rynku, który umożliwia wszystkim odbiorcom swobodny wybór dostawców, a wszystkim dostawcom swobodną realizację dostaw do swych odbiorców.

[...]

- (18) Odbiorcy gazu powinni mieć możliwość swobodnego wyboru dostawcy. Niemniej jednak należy przyjąć etapowe tworzenie wewnętrznego rynku gazu, włącznie z określeniem konkretnego terminu jego realizacji, w celu umożliwienia dostosowania się przemysłu i zagwarantowania, że istnieją odpowiednie środki i systemy ochrony interesów odbiorców oraz że mają oni rzeczywiste i efektywne prawo wyboru swego dostawcy.

[...]

- (26) W celu utrzymania wysokich standardów usług o charakterze użyteczności publicznej we Wspólnocie wszystkie środki przyjmowane przez państwa członkowskie, zmierzające do osiągnięcia celów niniejszej dyrektywy, powinny być regularnie podawane do wiadomości Komisji. [...]

Państwa członkowskie powinny zagwarantować odbiorcom, gdy są oni podłączeni do systemu gazowniczego, informacje o ich prawach do dostaw gazu ziemnego o określonej jakości po rozsądnych cenach. Środki przyjmowane przez państwa członkowskie w celu ochrony odbiorców końcowych mogą różnić się od siebie w stosunku do gospodarstw domowych oraz małych i średnich przedsiębiorstw.

(27) Przestrzeganie wymogów usług o charakterze użyteczności publicznej jest podstawowym wymogiem niniejszej dyrektywy i ważne jest, aby wspólne minimalne standardy, przestrzegane przez wszystkie państwa członkowskie, zostały określone w niniejszej dyrektywie, z uwzględnieniem celów ochrony konsumenta, bezpieczeństwa dostaw [...] i równoważnych poziomów konkurencji we wszystkich państwach członkowskich. Ważne jest, aby wymogi usług o charakterze użyteczności publicznej mogły być interpretowane na poziomie kraju, z uwzględnieniem sytuacji w danym państwie i pod warunkiem przestrzegania prawa Wspólnoty”.

4 Artykuł 2 pkt 7 dyrektywy 2003/55 określa pojęcie „dostawa” jako:

„[s]przedaż, łącznie z odsprzedażą, gazu ziemnego [...] odbiorcom”.

5 Artykuł 2 pkt 27 dyrektywy 2003/55 określa „odbiorców końcowych” jako:

„[o]dbiorców dokonujących zakupu gazu ziemnego na własny użytek”.

6 Artykuł 2 pkt 28 wskazanej dyrektywy określa „odbiorców uprawnionych” jako:

„[o]dbiorców, którzy mają prawo do zakupu gazu od wybranego przez nich dostawcy, w znaczeniu art. 23 niniejszej dyrektywy”.

7 Artykuł 3 wskazanej dyrektywy stanowi:

„1. Państwa członkowskie powinny zapewnić, w oparciu o swe struktury instytucjonalne i przy należyтым uwzględnieniu zasady pomocniczości, aby, z zastrzeżeniem ust. 2, przedsiębiorstwa gazownicze działały zgodnie z zasadami niniejszej dyrektywy, mając na celu stworzenie konkurencyjnego, bezpiecznego i zrównoważonego pod względem ochrony środowiska rynku gazu ziemnego, i aby nie stosowały dyskryminacji wobec żadnego z tych przedsiębiorstw, tak jeśli chodzi o prawa, jak i obowiązki.

2. Przestrzegając w pełni odnośnych postanowień traktatu [FUE], w szczególności jego art. [106], państwa członkowskie mogą w ogólnym interesie ekonomicznym nałożyć na przedsiębiorstwa w sektorze gazowniczym zobowiązania z tytułu świadczenia usług o charakterze użyteczności publicznej [zobowiązania z zakresu usług publicznych], mogące odnosić się do [...] cen dostaw [...]. Zobowiązania takie powinny być jasno określone, przejrzyste, pozbawione cech dyskryminacji, weryfikowalne i powinny gwarantować równość dostępu firm gazowniczych UE do krajowych odbiorców. [...]

3. Państwa członkowskie przyjmują odpowiednie środki w celu ochrony odbiorców końcowych i zapewniają wysoki stopień ochrony konsumenta, a w szczególności zapewniają odpowiednie środki ochrony słabych ekonomicznie odbiorców, włączając w to odpowiednie środki chroniące ich przed odłączeniem. [...] [Państwa członkowskie] [p]owinny [...] zapewnić wysoki stopień ochrony odbiorcy, w szczególności odnoszący się do przejrzystości ogólnych zasad i warunków kontraktowych, ogólnych informacji i zasad rozstrzygania sporów. Państwa członkowskie powinny upewnić się, że uprawniony odbiorca ma realną możliwość zmiany dostawcy. W odniesieniu przynajmniej do odbiorców będących gospodarstwami domowymi są to środki wyszczególnione w załączniku A.

[...]

6. W trakcie wdrażania niniejszej dyrektywy państwa członkowskie powiadamiają Komisję o wszystkich środkach przyjętych dla realizacji zobowiązań o charakterze użyteczności publicznej [zobowiązań z zakresu usług publicznych], włączając w to ochronę odbiorcy i środowiska naturalnego, oraz o ich możliwym wpływie na konkurencję krajową i międzynarodową, niezależnie od tego, czy środki te wymagają odstępstwa od postanowień niniejszej dyrektywy. Co dwa lata powiadamiają Komisję o wszelkich zmianach dotyczących przyjętych środków, niezależnie od tego, czy wymagają one odstępstwa od postanowień niniejszej dyrektywy.”

8 Zgodnie z art. 23 ust. 1 dyrektywy 2003/55:

„Państwa członkowskie gwarantują, aby uprawnionymi odbiorcami byli:

[...]

c) począwszy od dnia 1 lipca 2007 r. wszyscy odbiorcy”.

9 Załącznik A do dyrektywy 2003/55, do którego odsyła art. 3 ust. 3 tej dyrektywy, stanowi:

„W poszanowaniu przepisów Wspólnoty dotyczących ochrony odbiorcy [...] środki, o których mowa w art. 3, mają zagwarantować odbiorcom:

[...]

- g) [...] przyłączonym do systemu gazowniczego poinformowanie o ich prawach dostawy gazu ziemnego o określonej jakości, za rozsądne ceny, zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem krajowym”.

Przepisy prawa krajowego

- ¹⁰ Na krótko przed dniem 1 lipca 2007 r., tj. dniem upływu terminu na wprowadzenie pełnej liberalizacji rynku sprzedaży gazu ziemnego odbiorcom końcowym, władze włoskie wydały decreto legge 18 giugno 2007, n. 73 (dekret z mocą ustawy nr 73 z dnia 18 czerwca 2007 r., GURI nr 139 z dnia 18 czerwca 2007 r., s. 4), na mocy którego AEEG uzyskał prawo określania „cen referencyjnych” dla sprzedaży gazu niektórym odbiorcom. Wskazany dekret z mocą ustawy, przekształcony w ustawę po wprowadzeniu określonych zmian na mocy legge 3 agosto 2007 n. 125 (ustawy nr 125 z dnia 3 sierpnia 2007 r., GURI nr 188 z dnia 14 sierpnia 2007 r., s. 6) stanowi w art. 1 ust. 3:

„W celu zapewnienia wykonania przepisów wspólnotowych w sferze usług powszechnych [AEEG] ustanawia standardowe warunki świadczenia tych usług i określa przejściowo, na podstawie rzeczywistych kosztów tych usług, ceny referencyjne [...] dostawy gazu odbiorcom będącym gospodarstwami domowymi [w brzmieniu oryginalnym: »domestici«], które przedsiębiorcy zajmujący się dystrybucją lub sprzedażą zobowiązani są – w zakresie zobowiązań z zakresu usług publicznych – uwzględnić w swoich ofertach handlowych, przewidując także możliwość wyboru pomiędzy różnymi planami taryfowymi i rozkładami godzinowymi. Artykuł 1 ust. 375 ustawy nr 266 z dnia 23 grudnia 2005 r. [...] zezwala, by w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy przekształcającej niniejszy dekret wydane zostały przepisy mające na celu ochronę użytkowników, którzy znajdują się w trudnej sytuacji z uwagi na stan zdrowia lub trudności finansowe. Nienaruszone pozostają uprawnienia [AEEG] do

sprawowania nadzoru i podejmowania interwencji w celu ochrony praw użytkowników, włączając w to sytuacje stwierdzonego i nieuzasadnionego wzrostu cen oraz zmiany warunków świadczenia usług w odniesieniu do odbiorców, którzy nie skorzystali jeszcze z przysługującego im prawa wyboru”.

- 11 W dniu 29 marca 2007 r. AEEG wydał decyzję nr 79/07 w sprawie ponownego określenia warunków handlowych dostawy gazu ziemnego w okresie od dnia 1 stycznia 2005 r. do dnia 31 marca 2007 r., ustalając kryteria aktualizacji niektórych warunków handlowych. Zgodnie z pkt 1.3.1 tej decyzji wzory obliczeniowe zatwierdzone dla celów ustalania rekompensaty zmiennej w odniesieniu do sprzedaży hurtowej miały zastosowanie do dnia 30 czerwca 2008 r. W pkt 1.3.2 tej decyzji przyznane zostało AEEG uprawnienie do sprawdzenia, czy spełnione zostały warunki dla przedłużenia tego uprawnienia do dnia 30 czerwca 2009 r.

Spór przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

- 12 Skarżący przed sądem krajowym zwrócili się do Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (regionalnego sądu administracyjnego dla Lombardii) o uchylenie decyzji nr 79/07 z dnia 29 marca 2007 r., jak również decyzji wydanych później.
- 13 Skarżący twierdzą w szczególności, że od dnia 1 lipca 2007 r., tj. od dnia całkowitej liberalizacji rynku gazu ziemnego, która została przewidziana w art. 23 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2003/55, cena sprzedaży gazu ziemnego powinna być ustalana jedynie przez grę podaży i popytu. Są one zdania, że określanie przez AAEG „cen referencyjnych”

dla dostawy gazu ziemnego – co jest przedmiotem sporów przed sądem krajowym – narusza w konsekwencji prawo wspólnotowe w zakresie, w jakim ma zastosowanie po drugim kwartale roku 2007.

- 14 W tych okolicznościach Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy wykładni art. 23 dyrektywy 2003/55 [...], który reguluje otwarcie rynku gazu, należy zgodnie z zasadami wynikającymi z traktatu WE dokonywać w ten sposób, że przepis krajowy (i akty wykonawcze do tego przepisu), który po dniu 1 lipca 2007 r. zachowuje na rzecz Autorità per l'energia elettrica e il gas uprawnienie do określania cen referencyjnych dostaw gazu ziemnego odbiorcom będącym gospodarstwami domowymi [w brzmieniu oryginalnym: »domestici«] (stanowiącym nieokreśloną i niezdefiniowaną w grupach referencyjnych kategorię, która sama z siebie nie zakłada oceny trudnych socjalnie i finansowo sytuacji, mogących uzasadniać ustalenie rzeczonych cen referencyjnych), które przedsiębiorstwa zajmujące się dystrybucją i sprzedażą, w ramach zobowiązań z zakresu usług publicznych, zobowiązane są zawrzeć w swej ofercie handlowej, jest niezgodny z tym artykułem dyrektywy i zasadami wspólnotowymi,

albo też,

- 2) czy wykładni tego przepisu (ww. art. 23) należy dokonywać w związku z art. 3 dyrektywy 2003/55 (który w ust. 2 stanowi, że państwa członkowskie mogą w ogólnym interesie ekonomicznym nałożyć na przedsiębiorstwa w sektorze gazowniczym zobowiązania z zakresu usług publicznych dotyczące, dla potrzeb niniejszego postępowania, ceny dostaw) w ten sposób, że nie jest sprzeczny z przywołanymi przepisami wspólnotowymi przepis krajowy, który, uwzględniając szczególną sytuację rynku, charakteryzującego się utrzymującym się brakiem »efektywnej konkurencji«, przynajmniej w sektorze sprzedaży hurtowej,

przyznaje możliwość określania na drodze administracyjnej ceny referencyjnej gazu ziemnego, którą każdy sprzedawca w ramach usługi powszechnej ma obowiązkowo zawrzeć w ofertach handlowych proponowanych swoim odbiorcom będącym gospodarstwami domowymi [w brzmieniu oryginalnym: »domestici«], mimo że wszyscy odbiorcy powinni być uważani za »uprawnionych [do wyboru dostawcy]«?».

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 15 Na wstępie należy stwierdzić, że zarówno z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jak i z akt sprawy wynika, że spory przed sądem krajowym dotyczą uprawnienia AEEG do ustalania, w jakim zakresie koszty związane z hurtowym obrotem gazem ziemnym mają być brane pod uwagę przy ustalaniu cen dostawy gazu ziemnego, co odbywa się za pomocą ustalania „cen referencyjnych” dla dostaw gazu ziemnego, które przedsiębiorcy zobowiązani są oferować niektórym spośród swoich odbiorców. Z uwag i odpowiedzi przekazanych Trybunałowi wynika ponadto, że chociaż przedsiębiorcy ci zobowiązani są po prostu do proponowania tych cen w ramach swojej oferty handlowej, ceny te są w praktyce niższe niż ceny, jakie wynikałyby z gry podaży i popytu. Z tego względu omawiane „ceny referencyjne” są zazwyczaj przyjmowane przez odbiorców, którym są one proponowane, i w praktyce stają się one częścią stosunku umownego. Wynika stąd, że poprzez określanie cen referencyjnych będących przedmiotem sporów przed sądem krajowym AEEG ustala poziom cen dostawy gazu ziemnego dla części odbiorców.
- 16 Zadane przez sąd krajowy dwa pytania prejudycjalne, które należy zbadać łącznie, zmierzają w istocie do ustalenia, czy przepisy krajowe, takie jak będące przedmiotem sporów przed tym sądem, które po dniu 1 lipca 2007 r. zezwalają, w okolicznościach wskazanych w punkcie poprzedzającym, na określenie poziomu cen dostawy gazu ziemnego poprzez decydowanie o cenach referencyjnych, takich jak ceny referencyjne w sprawie przed sądem krajowym, są zgodne z art. 3 ust. 2 i 3 oraz art. 23 dyrektywy 2003/55.

W przedmiocie zasady interweniowania przez państwo członkowskie

- 17 Artykuł 23 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2003/55 stanowi, że państwa członkowskie winny czuwać nad tym, by poczynając od dnia 1 lipca 2007 r. wszyscy odbiorcy mogli nabywać gaz od wybranego dostawcy.
- 18 Choć z powyższego przepisu, ani też z innych przepisów omawianej dyrektywy nie wynika w sposób wyraźny, by cena dostawy gazu ziemnego od dnia 1 lipca 2007 r. podlegała jedynie swobodnej grze podaży i popytu, wymóg ten wynika z celów oraz systematyki tej dyrektywy, która, zgodnie z jej motywami 3, 4 i 18, ma za cel stopniowe osiągnięcie całkowitej liberalizacji rynku gazu ziemnego, w ramach której w szczególności wszyscy dostawcy mogą swobodnie dostarczać swe produkty wszystkim odbiorcom.
- 19 Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy 2003/55 nakłada zatem na państwa członkowskie – na podstawie ich organizacji instytucjonalnej oraz z poszanowaniem zasady pomocniczości – obowiązek czuwania nad tym, by przedsiębiorcy prowadzący działalność w sektorze gazu ziemnego postępowali w zgodzie z zasadami tej dyrektywy, w szczególności w celu osiągnięcia „konkurencyjnego rynku gazu ziemnego”.
- 20 Niemniej jednak, jak stwierdzają to jej motywy 26 i 27, dyrektywa 2003/55 ma również na celu zapewnienie, by w ramach tej liberalizacji usługi publiczne były utrzymane „na wysokim poziomie” oraz by odbiorcy końcowi objęci byli ochroną.
- 21 W celu realizacji powyższych celów art. 3 ust. 1 dyrektywy 2003/55 stwierdza, iż ma ona zastosowanie „bez uszczerbku” dla art. 3 ust. 2, który explicite pozwala państwom członkowskim nakładać na przedsiębiorców gazowniczych „zobowiązania

z tytułu świadczenia usług użyteczności publicznej [zobowiązania z zakresu usług publicznych]”, które mogą dotyczyć w szczególności „cen dostaw”.

- 22 Z brzmienia tegoż ust. 2 wynika, że akty wydawane na jego podstawie powinny mieć oparcie w ogólnym interesie gospodarczym, być jasno określone, przejrzyste, pozbawione cech dyskryminacji, weryfikowalne oraz zapewniać unijnym przedsiębiorcom gazowniczym równy dostęp do odbiorców krajowych. W tym samym przepisie czytamy ponadto, iż państwa członkowskie powinny „w pełni przestrzegać” właściwych postanowień traktatu FUE, a w szczególności art. 106 tego traktatu.
- 23 Należy podkreślić, że uprawnienie to wykonywane jest pod nadzorem Komisji, gdyż wszystkie państwa członkowskie zobowiązane są, na podstawie art. 3 ust. 6 dyrektywy 2003/55, do zawiadamiania tej instytucji o wszelkich środkach przyjętych w celu realizacji zobowiązań z zakresu usług publicznych oraz o ich ewentualnym wpływie na konkurencję na poziomie krajowym i międzynarodowym, niezależnie od tego, czy środki te wymagają odstępstwa od przepisów tej dyrektywy; ponadto państwa członkowskie zobowiązane są co dwa lata informować Komisję o wszelkich ewentualnych zmianach tych środków.
- 24 Dyrektywa 2003/55 pozwala zatem, z zastrzeżeniem spełnienia określonych w niej wymogów, na dokonywanie interwencji przez państwa członkowskie w odniesieniu do ustalania cen dostawy gazu ziemnego do odbiorców końcowych po dniu 1 lipca 2007 r.

W przedmiocie przesłanek dopuszczalności interwencji państwa członkowskiego

- 25 Biorąc powyższe pod uwagę, należy kolejno zbadać przesłanki dopuszczalności interwencji państwa członkowskiego określone w art. 3 ust. 2 dyrektywy 2003/55, który to przepis zezwala na taką interwencję.

Uzasadnienie interwencji ogólnym interesem gospodarczym

- ²⁶ Jeśli chodzi o przesłankę dotyczącą istnienia ogólnego interesu gospodarczego, dyrektywa 2003/55 nie definiuje tego pojęcia, ale odesłanie w art. 3 ust. 2 tej dyrektywy zarówno do tej przesłanki, jak i do art. 106 TFUE, który dotyczy przedsiębiorców, na których spoczywa obowiązek świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, prowadzi do wniosku, że omawianą przesłankę należy interpretować w świetle tego ostatniego postanowienia traktatu.
- ²⁷ Trzeba w tym względzie przypomnieć, że zgodnie z art. 106 ust. 2 TFUE, po pierwsze, przedsiębiorcy, na których spoczywa obowiązek świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, podlegają regułom konkurencji w takich granicach, w jakich stosowanie tych reguł nie stanowi przeszkód prawnych ani faktycznych w wykonywaniu powierzonych im szczególnych zadań oraz, po drugie, że rozwój handlu nie może być naruszony w sposób pozostający w sprzeczności z interesem Unii.
- ²⁸ Jak wskazał Trybunał, postanowienie to służy pogodzeniu interesu, jaki mają państwa członkowskie w posługiwaniu się niektórymi przedsiębiorcami jako narzędziami prowadzenia polityki gospodarczej lub społecznej, z interesem, jaki ma Unia w poszanowaniu reguł konkurencji i zachowaniu jedności wspólnego rynku (zob. podobnie wyrok z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-67/96 Albany, Rec. s. I-5751, pkt 103 i przytoczone tam orzecznictwo).
- ²⁹ Działając w powyższych ramach państwom członkowskim przysługuje uprawnienie – pod warunkiem przestrzegania prawa Unii – do określania zakresu i organizacji świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym w danym państwie. W szczególności uprawnione są one uwzględniać cele odpowiadające ich polityce krajowej (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Albany, pkt 104).
- ³⁰ W niniejszej sprawie, jeśli chodzi o organizację rynku wewnętrznego gazu ziemnego, z motywu 27 dyrektywy 2003/55 wynika wprost, że przewiduje ona jedynie

minimalne wspólne normy dotyczące obowiązków z zakresu usług publicznych oraz że wymogi dotyczące usług publicznych powinny móc być interpretowane, z poszanowaniem prawa Unii, „na poziomie kraju” oraz „z uwzględnieniem sytuacji w danym państwie”.

31 Warto też odnotować, że motyw 26 dyrektywy 2003/55 stwierdza, że państwa członkowskie zobowiązane są czuwać nad informowaniem odbiorców – gdy są oni podłączeni do sieci gazowniczej – o ich prawach do dostaw gazu ziemnego o określonej jakości i „po rozsądnych cenach”.

32 Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że dyrektywa 2003/55 zezwala państwu członkowskiemu na dokonywanie oceny, czy po dniu 1 lipca 2007 r., działając w ogólnym interesie gospodarczym, należy nałożyć na przedsiębiorców gazowniczych obowiązki w zakresie usług publicznych w szczególności w celu zapewnienia, że ceny dostawy gazu ziemnego do odbiorców końcowych zostaną utrzymane na rozsądnym poziomie, zważywszy na fakt, że na państwach członkowskich ciąży obowiązek godzenia ze sobą – przy uwzględnieniu sytuacji sektora gazu ziemnego – celów w postaci liberalizacji oraz niezbędnej ochrony odbiorcy końcowego, do których to celów zmierza ustawodawca Unii, jak zostało to stwierdzone w pkt 18 i 20 niniejszego wyroku.

Poszanowanie zasady proporcjonalności

33 Z samego brzmienia art. 106 TFUE wynika, że zobowiązania z zakresu usług publicznych, które zgodnie z art. 3 ust. 2 dyrektywy 2003/55 mogą być nakładane na przedsiębiorców, powinny być zgodne z zasadą proporcjonalności; w związku z tym zobowiązania te mogą ograniczać prawo do swobodnego ustalania cen dostawy gazu ziemnego po dniu 1 lipca 2007 r. jedynie w zakresie niezbędnym do osiągnięcia celu leżącego w ogólnym interesie gospodarczym, do którego zobowiązania te zmierzają; w konsekwencji, ograniczenie to może obowiązywać tylko w ograniczonym okresie.

- 34 Zadaniem sądu krajowego jest dokonanie oceny, na gruncie stanów faktycznych spraw zawisłych przed tym sądem, czy wymóg proporcjonalności, o którym była mowa wyżej, został spełniony. Zadaniem Trybunału jest z kolei dostarczenie sądowi krajowemu wszelkich niezbędnych w tym celu wskazówek w oparciu o prawo Unii.
- 35 Po pierwsze, tego rodzaju interwencja powinna być ograniczona w czasie w zakresie, w jakim jest to ściśle niezbędne do osiągnięcia celu, do którego interwencja ta zmierza; w szczególności, środek, który ze swej natury stanowi przeszkodę w osiągnięciu działającego rynku wewnętrznego gazu, nie może mieć charakteru trwałego. W tym względzie wzmianka w spornym przepisie prawa krajowego, iż interwencja ma charakter przejściowy, nie może sama przez się wystarczać do uznania, iż jest ona proporcjonalna z punktu widzenia czasu trwania. Zadaniem sądu krajowego jest dokonanie oceny, czy przepis krajowy, taki jak będący przedmiotem sporów przed sądem krajowym, który pozwala określać poziom cen dostawy gazu ziemnego poprzez ustanowienie cen referencyjnych, takich jak ceny referencyjne przed sądem krajowym, niezależnie od swobodnej gry sił rynkowych, spełnia ten wymóg. W związku z tym, zadaniem sądu krajowego jest zbadanie, czy i w jakim zakresie organy administracji publicznej zobowiązane są – na mocy właściwych przepisów prawa krajowego – do okresowego badania, w niezbyt oddalonych odstępach czasu, konieczności i sposobów interweniowania w zależności od ewolucji sektora gazowniczego.
- 36 Po drugie, wprowadzony w życie sposób interweniowania nie powinien wykraczać poza to, co jest niezbędne dla osiągnięcia celu leżącego w ogólnym interesie gospodarczym, do którego interwencja zmierza.
- 37 W tym zakresie z uwag przekazanych Trybunałowi w ramach niniejszego postępowania wynika, że określanie cen referencyjnych na dostawę gazu ziemnego, takich jak ceny będące przedmiotem sporów przed sądem krajowym, ma na celu ograniczenie wpływu podwyżki cen produktów naftowych na rynkach światowych, która to podwyżka, w sytuacji gdy wciąż brak jest rzeczywistej konkurencji na rynku gazu ziemnego, a w szczególności na rynku hurtowym, odbiłaby się – w braku interwencji – w sposób szczególnie silny na cenie sprzedaży oferowanej odbiorcy końcowemu. Zadaniem sądu krajowego jest ustalenie, czy jest tak w rzeczywistości, w szczególności biorąc pod uwagę cel w postaci ustanowienia w pełni działającego wewnętrznego

rynku gazowniczego oraz nakłady konieczne w celu rzeczywistego konkurowania w sektorze gazu ziemnego.

- 38 Jeżeli w wyniku określonych wyżej ustaleń faktycznych sąd krajowy doszedłby do wniosku, że interwencja może zostać uznana za uzasadnioną, z wymogu proporcjonalności wynikać będzie w szczególności, że interwencja ta powinna ograniczyć się, co do zasady, do składnika ceny bezpośrednio związanego z podwyżką uwarunkowaną tymi szczególnymi okolicznościami.
- 39 Po trzecie, należy zbadać przestrzeganie wymogu proporcjonalności w odniesieniu do zakresu zastosowania interwencji *ratione personae*, a dokładniej mówiąc, w odniesieniu do jej beneficjentów.
- 40 W tym względzie należy podkreślić, że wymóg ten nie stoi na przeszkodzie stosowaniu cen referencyjnych na dostawy gazu ziemnego, takich jak będące przedmiotem sporów przed sądem krajowym, w odniesieniu do ogółu odbiorców indywidualnych, którzy zużywają ilość gazu ziemnego poniżej pewnego poziomu; nie jest wymagane ograniczenie stosowania tych cen jedynie do podmiotów wprost wskazanych w art. 3 ust. 3 dyrektywy 2003/55, których ochrona musi zostać koniecznie zapewniona z uwagi na ich niekorzystne położenie.
- 41 W wypadku gdyby – jak stwierdzili w postępowaniu przed Trybunałem niektórzy skarżący przed sądem krajowym – określanie cen referencyjnych na dostawy gazu ziemnego, takich jak ceny będące przedmiotem sporów przed sądem krajowym, odbywało się również na korzyść przedsiębiorców niezależnie od ich rozmiaru, co powinien zbadać sąd krajowy, należy stwierdzić, że dyrektywa 2003/55 nie wyklucza, co do zasady, że przedsiębiorcy ci, w charakterze odbiorców końcowych gazu, mogą również być beneficjentami zobowiązań z zakresu usług publicznych ustanawianych przez państwa członkowskie na podstawie art. 3 ust. 2 tej dyrektywy. Motyw 26 tejże dyrektywy stwierdza w szczególności, że środki stosowane przez państwa członkowskie

w celu ochrony odbiorców końcowych mogą być różne w zależności od tego, czy dotyczą one gospodarstw domowych, czy też małych i średnich przedsiębiorców.

42 W takim wypadku konieczne będzie, przy ocenie proporcjonalności spornego przepisu krajowego, dokonanie oceny, po pierwsze, czy sytuacja przedsiębiorców jest różna od sytuacji odbiorców będących gospodarstwami domowymi, albowiem cele i wchodzące w grę interesy niekoniecznie są te same, oraz po drugie, obiektywnych różnic pomiędzy poszczególnymi przedsiębiorcami w zależności od ich rozmiaru.

43 W tych okolicznościach – pomijając szczególny wypadek, przywołany podczas rozprawy, dotyczący zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi – wymóg proporcjonalności, który został wcześniej przywołany, nie będzie, co do zasady, spełniony, jeżeli beneficjentami określania cen referencyjnych na dostawę gazu ziemnego, takich jak ceny będące przedmiotem sporów przed sądem krajowym, będą na tej samej zasadzie zarówno osoby prywatne, jak i przedsiębiorcy – będący odbiorcami końcowymi gazu.

Jasne określenie, przejrzystość, brak cech dyskryminacji, weryfikowalność zobowiązań z zakresu usług publicznych oraz zapewnienie unijnym przedsiębiorcom gazowniczym równego dostępu do odbiorców

44 Wreszcie pozostałe wymogi określone w art. 3 ust. 2 dyrektywy 2003/55 dotyczące jasnego określenia, przejrzystości, braku cech dyskryminacji i weryfikowalności zobowiązań z zakresu usług publicznych, ustanawianych na podstawie tego przepisu, jak również konieczności zapewnienia unijnym przedsiębiorcom gazowniczym równego dostępu do odbiorców powinny także zostać spełnione.

45 Jeśli chodzi o niedyskryminacyjny charakter omawianych zobowiązań, zadaniem sądu krajowego będzie zbadać, czy odnosząc się do ogółu środków, jakie mogły

zostać wydane w tym obszarze przez zainteresowane państwo członkowskie, określanie cen referencyjnych na dostawę gazu ziemnego, takich jak ceny będące przedmiotem sporów przed sądem krajowym, które mają zastosowanie w sposób jednolity w odniesieniu do ogółu dostawców gazu ziemnego, należy jednak uznać za działanie dyskryminacyjne.

⁴⁶ Tak byłoby, gdyby tego rodzaju interwencja prowadziła w rzeczywistości do przerwania wynikającego z niej ciężaru finansowego przede wszystkim na niektórych przedsiębiorców, w niniejszej sprawie na tych, którzy nie zajmują się produkcją ani przywozem gazu ziemnego.

⁴⁷ Na zadane pytania należy zatem udzielić odpowiedzi, iż art. 3 ust. 2 oraz art. 23 ust. 1 dyrektywy 2003/55 nie stoją na przeszkodzie przepisowi krajowemu, takiemu jak przepis będący przedmiotem sporów przed sądem krajowym, który zezwala na kształtowanie poziomu cen dostawy gazu ziemnego poprzez określanie cen referencyjnych, takich jak ceny będące przedmiotem sporów przed sądem krajowym, po dniu 1 lipca 2007 r., pod warunkiem że interwencja ta:

- służy realizacji ogólnego interesu gospodarczego polegającego na utrzymaniu cen dostawy gazu ziemnego do odbiorców końcowych na rozsądnym poziomie, zważywszy na fakt, że na państwach członkowskich ciąży obowiązek godzenia ze sobą – przy uwzględnieniu sytuacji sektora gazu ziemnego – celów w postaci liberalizacji oraz niezbędnej ochrony odbiorcy końcowego, do których to celów zmierza dyrektywa 2003/55;
- ogranicza prawo do swobodnego ustalania cen dostawy gazu ziemnego po dniu 1 lipca 2007 r. jedynie w zakresie niezbędnym do osiągnięcia wskazanego celu leżącego w ogólnym interesie gospodarczym; w konsekwencji, przepis taki może obowiązywać tylko w ograniczonym okresie; oraz

- jest jasno określona, przejrzysta, pozbawiona cech dyskryminacji, weryfikowalna oraz zapewnia unijnym przedsiębiorcom gazowniczym równy dostęp do odbiorców krajowych.

W przedmiocie kosztów

- ⁴⁸ Dla stron postępowania przed sądami krajowymi niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tymi sądami, do nich zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądami krajowymi, nie podlegają zwrotowi.

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

Artykuł 3 ust. 2 oraz art. 23 ust. 1 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 nie stoją na przeszkodzie przepisowi krajowemu, takiemu jak przepis będący przedmiotem sporów przed sądem krajowym, który zezwala na kształtowanie poziomu cen dostawy gazu ziemnego poprzez określanie „cen referencyjnych”, takich jak ceny będące przedmiotem sporów przed sądem krajowym, po dniu 1 lipca 2007 r., pod warunkiem że interwencja ta:

- służy realizacji ogólnego interesu gospodarczego polegającego na utrzymaniu cen dostawy gazu ziemnego do odbiorców końcowych na rozsądnym poziomie, zważywszy na fakt, że na państwach członkowskich ciąży

obowiązek godzenia ze sobą – przy uwzględnieniu sytuacji sektora gazu ziemnego – celów w postaci liberalizacji oraz niezbędnej ochrony odbiorcy końcowego, do których to celów zmierza dyrektywa 2003/55;

- **ogranicza prawo do swobodnego ustalania cen dostawy gazu ziemnego po dniu 1 lipca 2007 r. jedynie w zakresie niezbędnym do osiągnięcia wskazanego celu leżącego w ogólnym interesie gospodarczym; w konsekwencji, przepis taki może obowiązywać tylko w ograniczonym okresie; oraz**
- **jest jasno określona, przejrzysta, pozbawiona cech dyskryminacji, weryfikowalna oraz zapewnia unijnym przedsiębiorcom gazowniczym równy dostęp do odbiorców krajowych.**

Podpisy