



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

11 aprilie 2019*

„Trimitere preliminară – Energie – Sectorul gazelor petroliere lichefiate (GPL) – Protecția consumatorilor – Obligație de interes economic general – Preț maxim al buteliei de gaz – Obligație de distribuire la domiciliu – Articolul 106 TFUE – Directivele 2003/55/CE, 2009/73/CE și 2006/123/CE – Interpretarea Hotărârii din 20 aprilie 2010, Federutility și alții (C-265/08, EU:C:2010:205) – Principiul proporționalității”

În cauzele conexe C-473/17 și C-546/17,

având ca obiect două cereri de decizie preliminară formulate în temeiul articolului 267 TFUE de Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania), prin deciziile din 29 iunie 2017 (C-473/17) și din 19 iulie 2017 (C-546/17), primite de Curte la 2 august 2017 (C-473/17) și la 18 septembrie 2017 (C-546/17), în procedurile

Repsol Butano SA (C-473/17),

DISA Gas SAU (C-546/17)

împotriva

Administración del Estado,

cu participarea:

Redexis Gas SL,

Repsol Butano SA (C-546/17),

CURTEA (Camera întâi),

compusă din doamna R. Silva de Lapuerta, vicepreședintă a Curții, îndeplinind funcția de președinte al Camerei întâi, și domnii J.-C. Bonichot (raportor), A. Arabadjiev, E. Regan și C. G. Fernlund, judecători,

avocat general: domnul E. Tanchev,

grefier: doamna L. Carrasco Marco, administratoare,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 26 septembrie 2018,

* Limba de procedură: spaniola.

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Repsol Butano SA și DISA Gas SAU, de F. Castedo Bartolomé, de F. Castedo Álvarez, de L. Moliner Oliva și de A. Rueda García, abogados;
- pentru guvernul spaniol, de A. Rubio González și de A. Gavela Llopis, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de O. Beynet și de S. Pardo Quintillán, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 5 decembrie 2018,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererile de decizie preliminară privesc interpretarea Directivei 2003/55/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2003 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale și de abrogare a Directivei 98/30/CE (JO 2003, L 176, p. 57, Ediție specială, 12/vol. 2, p. 80) și a principiului proporționalității, astfel cum sunt interpretate de Curte în Hotărârea din 20 aprilie 2010, Federutility și alții (C-265/08, EU:C:2010:205).
- 2 Aceste cereri au fost formulate în cadrul a două litigii între Repsol Butano SA și DISA Gas SAU, pe de o parte, și Administración del Estado (Administrația de Stat, Spania), pe de altă parte, în legătură cu legalitatea Orden IET/389/2015 por la que se actualiza el sistema de determinación automática de precios máximos de venta, antes de impuestos, de los gases licuados del petróleo envasados y se modifica el sistema de determinación automática de las tarifas de venta, antes de impuestos, de los gases licuados del petróleo por canalización (Ordinul IET/389/2015 privind actualizarea sistemului de stabilire automată a prețurilor maxime de vânzare, înainte de impozitare, a gazului petrolier lichefiat îmbuteliat și modificarea sistemului de stabilire automată a prețurilor de vânzare, înainte de impozitare, a gazului petrolier lichefiat transportat prin conducte) din 5 martie 2015 (BOE nr. 58 din 9 martie 2015, p. 20850, denumit în continuare „Ordinul IET/389/2015”).

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2003/55

- 3 Directiva 2003/55, abrogată prin Directiva 2009/73/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale și de abrogare a Directivei 2003/55/CE (JO 2009, L 211, p. 94), prevedea la articolul 1:

„(1) Prezenta directivă stabilește normele comune privind transportul, distribuția, furnizarea și depozitarea gazelor naturale. Aceasta definește modalitățile de organizare și funcționare a sectorului gazelor naturale, de acces pe piață, precum și criteriile și procedurile aplicabile pentru acordarea de autorizații de transport, distribuție, furnizare și depozitare a gazelor naturale și exploatarea rețelelor.

(2) Normele stabilite de prezenta directivă pentru gaze naturale, inclusiv gaze naturale lichefiate (GNL), se aplică și biogazului și gazului obținut din biomasă sau altor tipuri de gaze, în măsura în care este posibil din punct de vedere tehnic ca acestea să fie injectate și transportate în deplină siguranță prin rețeaua de gaze naturale.”

4 Articolul 3 alineatul (2) din această directivă prevede:

„Luând pe deplin în considerare dispozițiile pertinente ale tratatului [CE], în special articolul 86, statele membre pot impune întreprinderilor din sectorul gazelor naturale, în interesul economic general, obligații de serviciu public care pot fi legate de securitate, inclusiv de securitatea aprovizionării, regularitatea, calitatea și prețul furnizării, precum și protecția mediului, inclusiv eficiența energetică și protejarea climatului. Astfel de obligații trebuie să fie clar definite, transparente, nediscriminatorii și controlabile și trebuie să garanteze egalitatea accesului la consumatorii naționali pentru întreprinderile din sectorul gazelor naturale din Uniunea Europeană. În ceea ce privește securitatea aprovizionării și gestionarea orientată către eficiența energetică și satisfacerea cererii și pentru îndeplinirea obiectivelor de mediu menționate la prezentul alineat, statele membre pot pune în aplicare o planificare pe termen lung, ținând seama de posibilitatea ca terțe părți să dorească accesul la rețea.”

Directiva 2009/73

5 Articolul 1 din Directiva 2009/73 prevede:

„(1) Prezenta directivă stabilește norme comune privind transportul, distribuția, furnizarea și înmagazinarea gazelor naturale. Aceasta definește modalitățile de organizare și funcționare a sectorului gazelor naturale, de acces pe piață, precum și criteriile și procedurile aplicabile pentru acordarea de autorizații de transport, distribuție, furnizare și înmagazinare a gazelor naturale și exploatarea sistemelor.

(2) Normele stabilite de prezenta directivă pentru gaze naturale, inclusiv gaze naturale lichefiate (GNL), se aplică într-un mod nediscriminatoriu și biogazului și gazului obținut din biomasă sau altor tipuri de gaze, în măsura în care este posibil din punct de vedere tehnic ca acestea să fie injectate și transportate în deplină siguranță prin rețeaua de gaze naturale.”

6 Articolul 3 alineatul (2) din această directivă prevede:

„Luând pe deplin în considerare dispozițiile pertinente ale tratatului [CE], în special articolul 86, statele membre pot impune întreprinderilor din sectorul gazelor naturale, în interesul economic general, obligații de serviciu public care pot fi legate de siguranță, inclusiv de siguranța alimentării, de regularitatea, calitatea și prețul furnizărilor, precum și de protecția mediului, inclusiv de eficiența energetică, energia din surse regenerabile și protecția climei. Aceste obligații sunt clar definite, transparente, nediscriminatorii și ușor de verificat și garantează întreprinderilor comunitare din sectorul gazelor naturale accesul egal la consumatorii naționali. În ceea ce privește siguranța alimentării și gestionarea orientată către eficiență energetică și satisfacerea cererii, precum și în vederea realizării obiectivelor de protecție a mediului și privind energia din surse regenerabile menționate la prezentul alineat, statele membre pot pune în aplicare o planificare pe termen lung, luând în considerare posibilitatea accesului la sistem al terților.”

Directiva 2006/123/CE

7 Considerentele (5), (8), (17) și (70)-(73) ale Directivei 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50) enunță:

„(5) [...] este necesar să fie eliminate barierele din calea libertății de stabilire a prestatorilor în statele membre și barierele din calea liberei circulații a serviciilor între statele membre și să li se garanteze beneficiarilor și prestatorilor securitatea juridică necesară exercitării efective a acestor două libertăți fundamentale prevăzute de tratat. Întrucât barierele din calea pieței interne a serviciilor afectează atât operatorii care doresc să se stabilească în alte state membre, cât și pe

cei care prestează un serviciu într-un alt stat membru fără a fi stabiliți acolo, este necesar ca prestatorii să aibă posibilitatea să își dezvolte activitățile de servicii în cadrul pieței interne, fie prin stabilirea într-un stat membru, fie utilizând libera circulație a serviciilor. Prestatorii ar trebui să poată alege între cele două libertăți în funcție de strategia lor de dezvoltare în fiecare stat membru.

[...]

- (8) Dispozițiile prezentei directive referitoare la libertatea de stabilire și la libera circulație a serviciilor ar trebui aplicate doar în măsura în care activitățile respective sunt deschise concurenței, astfel încât statele membre să nu fie obligate să liberalizeze serviciile de interes economic general sau să privatizeze organismele publice care furnizează astfel de servicii și nici să desființeze monopourile existente pentru alte activități sau anumite servicii de distribuție.

[...]

- (17) Prezenta directivă reglementează numai serviciile furnizate în schimbul unei contrapartide economice. [...] Serviciile de interes economic general sunt servicii care sunt furnizate în contrapartida unei remunerații și, în consecință, intră în domeniul de aplicare al prezentei directive. Cu toate acestea, unele servicii de interes economic general, cum ar fi cele din domeniul transportului, sunt excluse din domeniul de aplicare al prezentei directive, iar alte servicii de interes economic general, de exemplu cele din domeniul serviciilor poștale, fac obiectul unei derogări de la dispoziția cu privire la libertatea de a presta servicii prevăzută de prezenta directivă.[...]

[...]

- (70) În scopul prezentei directive și fără a aduce atingere articolului 16 din tratat, serviciile pot fi considerate servicii de interes economic general numai în cazul în care sunt prestate în cadrul aplicării unei misiuni speciale în interes public încredințată prestatorului de către statul membru în cauză. Această misiune ar trebui atribuită prin unul sau mai multe acte, a căror formă este determinată de către statul membru în cauză, și ar trebui să precizeze natura specifică a misiunii atribuite.

- (71) Procesul de evaluare reciprocă prevăzut de prezenta directivă nu ar trebui să afecteze libertatea statelor membre de a stabili în legislația proprie un nivel înalt de protecție a interesului general, în special în ceea ce privește obiectivele de politică socială. În plus, este necesar ca procesul de evaluare reciprocă să ia pe deplin în considerare specificitatea serviciilor de interes economic general și a misiunilor speciale încredințate acestora. Aceasta poate justifica anumite restricții asupra libertății de stabilire, în special în cazul în care aceste restricții urmăresc protecția sănătății publice și obiective de politică socială și îndeplinesc condițiile stabilite la articolul 15 alineatul (3) literele (a), (b) și (c). [...]

- (72) Serviciilor de interes economic general li se încredințează misiuni legate de coeziunea socială și teritorială. Îndeplinirea acestor misiuni nu ar trebui împiedicată prin procesul de evaluare prevăzut de această directivă. Cerințele care sunt necesare pentru îndeplinirea unor astfel de misiuni nu ar trebui să fie afectate de acest proces; în același timp, este necesar ca restricțiile nejustificate privind libertatea de stabilire să fie remediate.

- (73) [...] Evaluarea compatibilității tarifelor fixe minime și/sau maxime cu libertatea de stabilire vizează doar tarifele impuse de autoritățile competente pentru prestarea anumitor servicii, însă nu vizează, de exemplu, regulile generale de stabilire a prețurilor, cum ar fi prețurile de închiriere a imobilelor.”

8 Potrivit articolului 1 alineatele (1) și (2) din Directiva 2006/123:

„(1) Prezenta directivă stabilește dispoziții generale pentru facilitarea exercitării libertății de stabilire pentru prestatorii de servicii și a liberei circulații a serviciilor, menținând totodată un nivel ridicat al calității serviciilor.

(2) Prezenta directivă nu are ca obiect liberalizarea serviciilor de interes economic general, rezervate organismelor publice sau private, și nici privatizarea organismelor publice prestatoare de servicii.”

9 Articolul 2 din această directivă prevede:

„(1) Prezenta directivă se aplică serviciilor furnizate de prestatori stabiliți într-un stat membru.

(2) Prezenta directivă nu se aplică pentru următoarele activități:

(a) servicii neeconomice de interes general;

[...]”

10 Articolul 15 din directiva respectivă, intitulat „Cerințe care trebuie evaluate”, care figurează în capitolul III din această directivă, referitor la libertatea de stabilire pentru prestatori, prevede:

„(1) Statele membre examinează dacă în cadrul sistemului lor juridic se impune oricare dintre cerințele menționate la alineatul (2) și se asigură că oricare astfel de cerințe sunt compatibile cu condițiile stabilite la alineatul (3). Statele membre își adaptează actele cu putere de lege și actele administrative în așa fel încât acestea să fie compatibile cu aceste condiții.

(2) Statele membre examinează dacă sistemul lor juridic condiționează accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia de oricare dintre următoarele cerințe nediscriminatorii:

[...]

(g) tarife obligatorii minime și/sau maxime pe care trebuie să le respecte prestatorul;

(h) obligația prestatorului de a oferi alte servicii specifice împreună cu serviciul său.

(3) Statele membre verifică dacă cerințele menționate la alineatul (2) îndeplinesc următoarele condiții:

(a) nediscriminare: cerințele nu trebuie să fie direct sau indirect discriminatorii în funcție de cetățenie sau naționalitate sau, în ceea ce privește societățile, în funcție de situarea sediului social;

(b) necesitate: cerințele trebuie să fie justificate printr-un motiv imperativ de interes general;

(c) proporționalitate: cerințele trebuie să fie adecvate pentru a garanta îndeplinirea obiectivului urmărit; acestea nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit și nu trebuie să fie posibilă înlocuirea acestor cerințe cu alte măsuri mai puțin restrictive care permit atingerea aceluiași rezultat.

(4) Alineatele (1), (2) și (3) se aplică legislației în domeniul serviciilor de interes economic general doar în măsura în care aplicarea acestor alineate nu împiedică, în drept sau în fapt, îndeplinirea misiunii speciale care le-a fost încredințată.

[...]

(6) Începând cu 28 decembrie 2006, statele membre nu introduc nicio cerință nouă de tipul celor menționate la alineatul (2), cu excepția cazului în care cerința respectivă îndeplinește condițiile stabilite la alineatul (3).

[...]"

Dreptul spaniol

- 11 Articolul 1 alineatul 3 din Ley 34/1998 del sector de hidrocarburos (Legea 34/1998 privind sectorul hidrocarburilor) din 7 octombrie 1998 (BOE nr. 241 din 8 octombrie 1998, p. 33517) prevede:

„Activitățile de furnizare a hidrocarburilor lichide și gazoase se desfășoară în conformitate cu principiile obiectivității, transparenței și liberei concurențe.”

- 12 Articolul 37 alineatul (1) din această lege prevede:

„Activitățile de rafinare a petrolului brut, de transport, de depozitare, de distribuție și de vânzare a produselor derivate din petrol, inclusiv GPL, pot fi desfășurate în mod liber în condițiile prevăzute în prezenta lege, fără a aduce atingere obligațiilor care pot decurge din alte dispoziții și din legislația sectorială pertinentă, în special fiscale, referitoare la amenajarea teritoriului și la mediu și la protecția consumatorilor și a utilizatorilor.”

- 13 Articolul 38 din legea respectivă prevede:

„Prețurile produselor derivate din petrol se stabilesc în mod liber.”

- 14 A patra dispoziție tranzitorie din Legea 34/1998 prevedea:

„Prin intermediul unei formule determinate prin lege, guvernul poate să stabilească prețurile maxime de vânzare către public a gazului petrolier lichefiat îmbuteliat atât timp cât condițiile de acces pe piață și de concurență pe această piață nu sunt considerate suficiente. Prețul maxim include costul distribuției la domiciliu.”

- 15 Articolul 5 din Real Decreto-ley 15/1999 por el que se aprueban medidas de liberalización, reforma estructural e incremento de la competencia en el sector de hidrocarburos (Decretul-lege regal 15/1999 de adoptare a unor măsuri de liberalizare, de reformă structurală și de creștere a concurenței în sectorul hidrocarburilor) din 1 octombrie 1999 (BOE nr. 236 din 2 octombrie 1999, p. 35442) prevedea:

„1. Prețul maxim de vânzare către public, înainte de impozitare, a gazului petrolier lichefiat ambalat în butelii cu o greutate netă egală sau mai mare de 8 kilograme [kg] este stabilit la 83,4 pesetas/kg, incluzând distribuția la domiciliu. Acest preț este aplicabil pentru o perioadă de douăsprezece luni începând cu intrarea în vigoare a prezentului Decret-lege regal.

2. Ministrul industriei și energiei stabilește, prin ordin ministerial, după acordul comisiei delegate a guvernului pentru afaceri economice, în termenul de douăsprezece luni stabilit la alineatul precedent, un sistem de stabilire a prețurilor gazului petrolier lichefiat îmbuteliat având în vedere caracterul sezonier al piețelor.

3. În cazul în care condițiile de acces pe piață și de concurență pe această piață nu sunt considerate suficiente, ministrul industriei și energiei poate stabili, prin ordin ministerial, după acordul comisiei delegate a guvernului pentru afaceri economice, alte sisteme de stabilire a prețurilor maxime de vânzare către public a gazului petrolier lichefiat îmbuteliat. Prețul maxim include costul distribuției la domiciliu.”

16 Real Decreto-ley 8/2014 de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (Decretul-lege regal 8/2014 de adoptare a unor măsuri urgente de creștere economică, de competitivitate și de eficiență) din 4 iulie 2014 (BOE nr. 163 din 5 iulie 2014, p. 52544) a abrogat a patra dispoziție tranzitorie din Legea 34/1998, precum și articolul 5 din Decretul-lege regal 15/1999.

17 A treizeci și treia dispoziție adițională din Legea 34/1998, astfel cum a fost modificată prin Decretul-lege regal 8/2014, prevede:

„1. Utilizatorii care au un contract de furnizare a GPL ambalat în butelii cu o greutate netă egală sau mai mare de 8 kg și mai mică de 20 kg, cu excepția recipientelor cu amestecuri de gaz petrolier lichefiat utilizate drept combustibil, au dreptul la distribuție la domiciliu.

La nivel peninsular și în fiecare dintre teritoriile insulare și extrapeninsulare, comerciantul cu ridicata de GPL cu cea mai mare cotă de piață pentru vânzările sale în sectorul gazului petrolier lichefiat ambalat în butelii cu o greutate netă egală sau mai mare de 8 kg și mai mică de 20 kg, cu excepția recipientelor cu amestecuri de gaz petrolier lichefiat utilizat drept combustibil, este obligat să efectueze distribuția la domiciliu pentru toate persoanele care o solicită în zona teritorială respectivă.

2. Lista comercianților cu ridicata de GPL care au obligația de distribuție [la domiciliu] se stabilește prin decizie a directorului general al politicii energetice și al minelor la fiecare trei ani. Această decizie se publică în *Buletinul Oficial al Statului*.

Atunci când evoluția pieței și structura comercială a sectorului o impun și, în orice caz, la fiecare cinci ani, guvernul reexaminează condițiile pentru exercitarea obligației impuse de prezenta dispoziție sau declară stingerea acestei obligații.

3. Fără a aduce atingere dispozițiilor articolului 38 din prezenta lege, atât timp cât condițiile de acces pe piață și de concurență pe această piață nu sunt considerate suficiente, ministrul industriei, energiei și turismului, după acordul comisiei delegate a guvernului pentru afaceri economice, determină prețurile maxime de vânzare către public a gazului petrolier lichefiat ambalat în butelii cu o greutate netă egală sau mai mare de 8 kg și mai mică de 20 kg, cu tara de peste 9 kg, cu excepția recipientelor cu amestecuri de gaz petrolier lichefiat utilizat drept combustibil, prin stabilirea unor valori specifice ale prețurilor menționate sau a unui sistem de stabilire și de actualizare automată a acestora. Prețul maxim include costul distribuției la domiciliu.

4. Fără a aduce atingere dispozițiilor de la alineatele precedente, în cazul în care comerciantul cu ridicata de gaz petrolier lichefiat care are obligația de distribuție la domiciliu a recipientelor cu o greutate netă egală sau mai mare de 8 kg și mai mică de 20 kg nu are butelii cu tara de peste 9 kg, obligația de distribuție la domiciliu la prețul maxim menționată la alineatul 3 se extinde la recipientele cu tara sub 9 kg în zona teritorială respectivă.

5. Comercianții cu ridicata de gaz petrolier lichefiat trebuie să furnizeze Direcției Generale a Politicii Energetice și a Minelor informațiile necesare pentru îndeplinirea sarcinilor acestora, în special în scopul aplicării, al analizării și al monitorizării obligației de distribuție la domiciliu, a livrărilor de gaz petrolier lichefiat efectuate și a prețurilor maxime de vânzare către public menționate la alineatele precedente.”

Litigiile principale și întrebările preliminare

- 18 Din deciziile de trimitere rezultă că Repsol Butano și DISA Gas au introdus la Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania) acțiuni în contencios administrativ împotriva Ordinului IET/389/2015.
- 19 În susținerea acțiunii, Repsol Butano arată că sistemul de stabilire a prețurilor maxime ale gazului petrolier lichefiat (GPL) îmbuteliat pus în aplicare prin Ordinul IET/389/2015 este contrar liberalizării sectorului în cauză și discriminatoriu. DISA Gas susține că obligația de distribuție la domiciliu a recipientelor de GPL la un preț maxim reglementat este discriminatorie, în măsura în care aceasta este impusă unui singur operator în fiecare zonă teritorială definită de reglementarea spaniolă. În plus, acest sistem ar fi contrar liberalizării sectorului și principiului proporționalității. El ar încuraja de asemenea denaturarea concurenței.
- 20 Potrivit instanței de trimitere, Ordinul IET/389/2015, care are, printre altele, ca obiect actualizarea sistemului de determinare automată a prețurilor maxime de vânzare a GPL-ului îmbuteliat, a fost adoptat în temeiul reglementării spaniole privind sectorul hidrocarburilor, și anume a treizeci și treia dispoziție adițională din Legea 34/1998, introdusă prin Decretul-lege regal 8/2014.
- 21 Această dispoziție ar prevedea, pe de o parte, că Ministro de Industria, Energía y Turismo (ministrul industriei, energiei și turismului, Spania) stabilește, „atât timp cât condițiile de concurență și de competitivitate pe această piață nu sunt considerate suficiente”, prețurile maxime de vânzare a GPL-ului ambalat în butelii cu greutate netă între 8 kg și 20 kg și cu tara de peste 9 kg. În caz de indisponibilitate a acestor recipiente, prețurile maxime de vânzare s-ar aplica și altor tipuri de recipiente.
- 22 Pe de altă parte, această dispoziție legislativă ar prevedea o obligație de distribuție la domiciliu a buteliilor de gaz cărora li se aplică prețul reglementat. Costul livrării ar fi inclus în prețul maxim. Această obligație s-ar impune operatorilor care dețin cea mai mare cotă de piață în sectorul GPL-ului ambalat în butelii cu o greutate netă între 8 kg și 20 kg, în diferitele teritorii ale Regatului Spaniei, și anume în peninsula, în Insulele Baleare și în Insulele Canare, precum și în Ceuta și în Melilla. Lista operatorilor supuși obligației de livrare ar fi stabilită prin decizie a directorului general al politicii energetice și al minelor la fiecare trei ani. În temeiul celei de a treizeci și treia dispoziții adiționale din Legea 34/1998, guvernul ar revizui condițiile de exercitare a acestei obligații „[a]tunci când evoluția pieței și structura comercială a sectorului o impun și, în orice caz, la fiecare cinci ani”.
- 23 Instanța de trimitere arată, în plus, că, înainte de adoptarea Decretului-lege regal 8/2014, alte dispoziții din Legea 34/1998 prevedeau deja posibilitatea de a stabili un preț maxim de vânzare a GPL-ului îmbuteliat, precum și o obligație de distribuție la domiciliu. Potrivit acestei instanțe, măsurile respective au fost puse în aplicare în mod continuu și prelungite din anul 1998, iar aceasta în pofida faptului că reglementarea pertinentă le conferea în mod expres un caracter tranzitoriu. Prelungirea acestor măsuri pentru o perioadă atât de lungă ar putea împiedica intrarea de noi operatori pe piața relevantă. Aceștia s-ar găsi într-o situație în care operatorul care deține cea mai mare cotă de piață pe un anumit teritoriu oferă GPL îmbuteliat la un preț maxim stabilit pe cale administrativă, care include, în plus, distribuția la domiciliu.
- 24 Instanța de trimitere consideră că faptul de a impune un preț maxim care include distribuția la domiciliu poate constitui un obstacol pentru intrarea pe piață a unor noi operatori. Desigur, în măsura în care aceștia utilizează butelii mai puțin grele, care nu sunt supuse prețului reglementat, ar putea stabili în mod liber prețurile. Cu toate acestea, în practică ei nu ar putea să se abată de la acest preț, în caz contrar nedispunând de o cerere care să justifice investițiile ce trebuie realizate. Ar exista, așadar, motive să se considere că aceste măsuri au în realitate un efect de înghețare a pieței, care contravine liberei concurențe.

- 25 În ceea ce privește compatibilitatea măsurilor în discuție în litigiile principale cu dreptul Uniunii, Curtea ar fi statuat, în Hotărârea din 20 aprilie 2010, *Federutility și alții* (C-265/08, EU:C:2010:205), că Directiva 2003/55, referitoare la piața gazelor naturale, nu se opune unei reglementări naționale care, în interesul economic general, urmărește să mențină prețul furnizării de gaze naturale la un nivel rezonabil prin stabilirea de prețuri de referință, cu condiția ca această reglementare să țină seama de obiectivele de liberalizare și de protecție a consumatorului final, să fie necesară și să aibă o durată limitată.
- 26 Tribunal Supremo (Curtea Supremă) ar fi statuat că criteriile degajate în această hotărâre sunt aplicabile și pieței gazului lichefiat îmbuteliat, cu condiția ca această piață să aibă o dimensiune comunitară, chiar și în lipsa unei norme a Uniunii care reglementează în mod specific această piață.
- 27 Instanța de trimitere arată că, în prezentele cauze, măsura care constă în fixarea unui preț maxim de vânzare a gazului lichefiat îmbuteliat poate fi calificată drept măsură de protecție a consumatorilor vulnerabili din punct de vedere social, în măsura în care aceasta urmărește să garanteze ca prețul furnizării către consumatorul final să fie menținut la un nivel rezonabil. Situația ar fi aceeași și în ceea ce privește obligația de distribuție la domiciliu. Aceste măsuri ar urmări, în consecință, obiective de interes economic general, în sensul articolului 106 TFUE.
- 28 Cu toate acestea, respectivele măsuri ar avea un caracter general și nediferențiat, întrucât toți consumatorii ar beneficia de ele. În plus, deși ar reieși din reglementarea pertinentă că măsurile au un caracter tranzitoriu, dat fiind că sunt reînnoite „atât timp cât condițiile de concurență și de competitivitate pe această piață nu sunt considerate suficiente”, ele ar fi în vigoare de peste 18 ani.
- 29 Ar trebui, prin urmare, să se ridice îndoiele cu privire la compatibilitatea acestor măsuri cu dreptul Uniunii, din perspectiva criteriilor degajate în Hotărârea din 20 aprilie 2010, *Federutility și alții* (C-265/08, EU:C:2010:205), și a principiului proporționalității.
- 30 În aceste condiții, Tribunal Supremo (Curtea Supremă) a decis să suspende judecarea cauzelor și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Măsura care stabilește un preț maxim pentru butelia de gaz lichefiat drept măsură de protecție a utilizatorilor vulnerabili din punct de vedere social este compatibilă cu jurisprudența stabilită în [Hotărârea din 20 aprilie 2010, *Federutility și alții*, C-265/08, EU:C:2010:205] și respectă principiul proporționalității în cazul în care există, în mod alternativ sau cumulativ, una dintre împrejurările enumerate în continuare:

- măsura este adoptată cu caracter general pentru toți consumatorii și pentru o perioadă nedeterminată, «atât timp cât condițiile de concurență și de competitivitate pe această piață nu sunt considerate suficiente»;
- măsura este în vigoare de peste 18 ani;
- măsura poate contribui la menținerea situației de concurență redusă deoarece constituie un obstacol pentru intrarea pe piață a unor noi operatori?

2) Obligația de distribuție la domiciliu a gazului lichefiat îmbuteliat, impusă în sarcina operatorului principal de pe un anumit teritoriu ca măsură de protecție a utilizatorilor vulnerabili din punct de vedere social sau a locuitorilor din zonele cu acces dificil, este compatibilă cu jurisprudența stabilită în [Hotărârea din 20 aprilie 2010, *Federutility și alții*, C-265/08, EU:C:2010:205] menționată anterior și cu principiul proporționalității în cazul în care există, în mod alternativ sau cumulativ, una dintre împrejurările enumerate în întrebarea anterioară?”

Cu privire la întrebările preliminare

- 31 Prin intermediul întrebărilor formulate, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă principiul proporționalității trebuie interpretat în sensul că se opune unor măsuri, precum cele în discuție în litigiile principale, care stabilesc un preț maxim al GPL-ului ambalat în butelii cu greutatea netă între 8 kg și 20 kg, cu tara de peste 9 kg, și impun operatorilor care dețin cea mai mare cotă de piață în sectorul în cauză, pe o anumită piață geografică, distribuirea la domiciliu a acestui gaz. Ea se referă, în acest context, la criteriile care decurg din Hotărârea din 20 aprilie 2010, *Federutility și alții* (C-265/08, EU:C:2010:205).
- 32 În această privință trebuie amintit că, în respectiva hotărâre, Curtea a statuat cu privire la interpretarea Directivei 2003/55, în special a articolului 3 alineatul (2) din aceasta, care reglementează intervenția statelor membre, în interesul economic general, în sectorul gazelor naturale, vizat de această directivă. În acest context, Curtea s-a pronunțat cu privire la criteriile care permit aprecierea proporționalității unei măsuri ce constă în stabilirea unui preț de referință al furnizării de gaze naturale către consumatorii finali.
- 33 Directiva 2003/55 a fost abrogată prin Directiva 2009/73, al cărei articol 3 alineatul (2) este în esență identic cu articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2003/55 și a făcut obiectul unei interpretări de către Curte în Hotărârea din 7 septembrie 2016, *ANODE* (C-121/15, EU:C:2016:637).
- 34 Domeniul de aplicare al acestor două directive este definit la articolul 1 din fiecare dintre ele. În conformitate cu aceste dispoziții, directivele respective se aplică gazelor naturale, precum și biogazului și gazului obținut din biomasă sau altor tipuri de gaze, în măsura în care este posibil din punct de vedere tehnic ca acestea să fie injectate și transportate în deplină siguranță prin rețeaua de gaze naturale.
- 35 Astfel cum au indicat guvernul spaniol și Comisia Europeană în observațiile prezentate Curții, nu este posibil, din punct de vedere tehnic, să se injecteze și să se transporte GPL în deplină siguranță prin rețeaua de gaze naturale. Prin urmare, astfel cum instanța de trimitere a arătat în mod întemeiat, trebuie să se concluzioneze că normele naționale care reglementează doar vânzarea de GPL nu intră nici în domeniul de aplicare al Directivei 2003/55, nici în cel al Directivei 2009/73.
- 36 Rezultă că articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2003/55 și articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2009/73, astfel cum au fost interpretate de către Curte în Hotărârea din 20 aprilie 2010, *Federutility și alții* (C-265/08, EU:C:2010:205), și în Hotărârea din 7 septembrie 2016, *ANODE* (C-121/15, EU:C:2016:637), nu sunt pertinente în vederea soluționării litigiilor principale.
- 37 Cu toate acestea, instanța de trimitere ridică problema modului în care trebuie să aplice măsurilor în discuție în litigiile cu care a fost sesizată criteriile de apreciere a respectării principiului proporționalității degajate în Hotărârea din 20 aprilie 2010, *Federutility și alții* (C-265/08, EU:C:2010:205).
- 38 În această privință trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul procedurii de cooperare între instanțele naționale și Curte instituite la articolul 267 TFUE, este de competența acesteia să ofere instanței naționale un răspuns util, care să îi permită să soluționeze litigiul cu care este sesizată. Din această perspectivă, Curtea trebuie, dacă este cazul, să reformuleze întrebările care îi sunt adresate. În plus, Curtea poate fi determinată să ia în considerare norme de drept al Uniunii la care instanța națională nu a făcut trimitere în întrebarea sa (Hotărârea din 29 noiembrie 2018, *baumgarten sports & more*, C-548/17, EU:C:2018:970, punctul 22).

- 39 Din jurisprudența Curții rezultă că principiul proporționalității face parte din principiile generale ale dreptului Uniunii care trebuie respectate de o reglementare națională care intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii sau îl implementează pe acesta din urmă (Hotărârea din 6 martie 2014, Siragusa, (C-206/13, EU:C:2014:126, punctul 34).
- 40 În prezentele cauze, este cert că măsurile în discuție în litigiile principale sunt susceptibile să împiedice intrarea unor noi operatori pe o piață caracterizată de un nivel scăzut de concurență. Instanța de trimitere consideră că aceste măsuri ar putea astfel să îngreuească libertățile fundamentale consacrate în Tratatul FUE. Ea apreciază totuși că aceste măsuri urmăresc un scop de interes economic general, și anume aprovizionarea cu energie, la un preț rezonabil, a consumatorilor vulnerabili. În acest context, ridică problema dacă, având în vedere efectele lor restrictive pe piața internă, precum și obiectivul urmărit, măsurile în discuție în litigiile principale sunt proporționale.
- 41 Trebuie să se constate că măsuri precum cele în discuție în litigiile principale, care stabilesc un preț maxim al GPL-ului ambalat în anumite butelii de gaz și care impun operatorilor care dețin cea mai mare cotă de piață în sectorul în cauză, pe o anumită piață geografică, distribuirea lor la domiciliu, constituie o restricție a libertății de stabilire a prestatorilor de servicii, în sensul Directivei 2006/123, și intră în domeniul de aplicare al acesteia din urmă.
- 42 Astfel, pe de o parte, articolul 15 alineatul (2) litera (g) din Directiva 2006/123 califică în mod expres „tarifele obligatorii [...] maxime pe care trebuie să le respecte prestatorul” drept „cerințe”, în sensul articolului 4 punctul 7 din această directivă, care constituie condiții care afectează libertatea de stabilire a prestatorilor de servicii (a se vedea prin analogie Hotărârea din 23 decembrie 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punctul 51). Pe de altă parte, obligația de livrare la domiciliu impusă anumitor operatori în funcție de cota lor de piață în sectorul GPL îmbuteliat constituie un „alt serviciu specific”, în sensul articolului 15 alineatul (2) litera (h) din Directiva 2006/123, care trebuie, potrivit regulilor naționale aplicabile, să fie prestat împreună cu serviciul principal, care constă în vânzarea acestui gaz.
- 43 Pe de altă parte, rezultă în mod expres din articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2006/123 coroborat cu considerentele (17), (70) și (72) ale acesteia că normele stabilite de această directivă se aplică, în principiu, serviciilor de interes economic general, doar serviciile de interes general neeconomice fiind excluse din domeniul lor de aplicare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 23 decembrie 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punctele 43 și 44).
- 44 Cerințele enumerate în lista prevăzută la alineatul (2) al articolului 15 din Directiva 2006/123 trebuie suspendate unei evaluări de către statele membre. În conformitate cu alineatul (1) al articolului 15, acestea din urmă sunt totuși autorizate să mențină sau eventual să introducă cerințe în sistemele lor juridice, cu condiția ca acestea să fie conforme cu cerințele privind nediscriminarea, necesitatea și proporționalitatea, stabilite la alineatul (3) al respectivului articol 15 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 23 decembrie 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punctul 54).
- 45 Astfel, articolul 15 alineatul (3) din Directiva 2006/123 prevede că o restricție a libertății de stabilire, precum cea care rezultă din stabilirea unui preț maxim al GPL-ului și din obligația de distribuire la domiciliu, poate fi justificată. El impune în acest scop respectarea condițiilor care urmăresc ca această restricție, mai întâi, să nu fie discriminatorie în funcție de naționalitate, în continuare, să fie justificată printr-un motiv imperativ de interes general și, în sfârșit, să fie adecvată pentru a garanta îndeplinirea obiectivului urmărit, să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia și să nu poată fi înlocuită cu alte măsuri mai puțin restrictive care să permită atingerea aceluiași rezultat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 23 decembrie 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punctul 55).

- 46 În ceea ce privește întreprinderile care au sarcina de a gestiona servicii de interes economic general, rezultă, în plus, din alineatul (4) al articolului 15 din Directiva 2006/123 că alineatele (1)-(3) ale acestui articol 15 nu se aplică legislației naționale pertinente decât în măsura în care aplicarea lor nu împiedică, în drept sau în fapt, îndeplinirea misiunii speciale care a fost încredințată acestor întreprinderi.
- 47 Cu toate acestea, astfel cum rezultă chiar din formularea alineatului (4) al articolului 15 din Directiva 2006/123, din moment ce condițiile privind nediscriminarea, necesitatea și proporționalitatea, menționate la alineatul (3) al acestui articol 15, nu împiedică misiunea specială atribuită de către autoritatea competentă unui serviciu de interes economic general, acestea trebuie să fie respectate.
- 48 Având în vedere cele de mai sus și în scopul de a da instanței de trimitere un răspuns util, trebuie să se considere că aceasta urmărește să afle dacă cerința proporționalității prevăzută la articolul 15 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2006/123 trebuie interpretată în sensul că se opune unor măsuri, precum cele în discuție în litigiile principale, care stabilesc un preț maxim al GPL-ului ambalat în butelii cu o greutate netă între 8 kg și 20 kg, cu tara de peste 9 kg, și care impun operatorilor care dețin cea mai mare cotă de piață în sectorul în cauză, pe o anumită piață geografică, distribuirea la domiciliu a acestui gaz.
- 49 Deși este de competența instanței naționale să aprecieze compatibilitatea măsurilor naționale cu dreptul Uniunii, totuși, Curtea poate furniza acestei instanțe orice indicație utilă în vederea soluționării litigiului cu care este sesizată (Hotărârea din 14 februarie 2019, Nestrade, C-562/17, EU:C:2019:115, punctul 36).
- 50 Rezultă din cuprinsul punctului 31 al prezentei hotărâri că, în acest context, instanța de trimitere ridică în special problema aplicabilității și a interpretării criteriilor degajate în Hotărârea din 20 aprilie 2010, Federutility și alții (C-265/08, EU:C:2010:205), cu privire la proporționalitatea unei intervenții a statului în sectorul gazelor naturale.
- 51 Astfel cum s-a arătat de asemenea în prezenta hotărâre, sectorul gazelor naturale este reglementat de Directiva 2009/73. Aceasta are ca obiectiv realizarea unei piețe interne a gazelor naturale complet și efectiv deschise și concurențiale, în cadrul căreia toți consumatorii își pot alege liber furnizorii, iar furnizorii își pot livra în mod liber produsele către clienți, ceea ce implică faptul că prețul furnizării de gaze naturale trebuie să fie stabilit în mod exclusiv prin mecanismul ofertei și al cererii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 septembrie 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, punctul 26).
- 52 În plus, Curtea a statuat că un obstacol care rezultă dintr-o măsură de intervenție publică asupra prețurilor de vânzare a gazelor naturale trebuie să aibă în mod necesar, pentru a fi conform cu principiul proporționalității, o durată limitată, care să nu depășească ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivul de interes general urmărit (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 aprilie 2010, Federutility și alții, C-265/08, EU:C:2010:205, punctele 33 și 35).
- 53 Aceste considerații se aplică de asemenea condiției proporționalității, prevăzută la articolul 15 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2006/123.
- 54 Desigur, statelor membre le este permis să mențină sau, după caz, să introducă cerințe de tipul celor menționate la alineatul (2) al articolului 15 din Directiva 2006/123, sub rezerva ca acestea să fie conforme cu condițiile de nediscriminare, de necesitate și de proporționalitate stabilite la alineatul (3) al acestui articol 15 (Hotărârea din 16 iunie 2015, Rina Services și alții, C-593/13, EU:C:2015:399, punctul 33).

- 55 Cu toate acestea, aprecierea conformității unei astfel de cerințe cu principiul proporționalității este susceptibilă să varieze în timp, în funcție de piața relevantă și de evoluția acesteia. În plus, trebuie evitat ca menținerea uneia dintre cerințele prevăzute la articolul 15 alineatul (2) din Directiva 2006/123 să conducă la perpetuarea unui obstacol în calea realizării pieței interne.
- 56 În acest context, revine instanței de trimitere sarcina de a examina dacă și în ce măsură autoritățile competente sunt suspuse, potrivit dreptului național aplicabil, unei obligații de reexaminare periodică, la intervale apropiate, a necesității și a modalităților de intervenție a acestora în funcție de evoluția pieței relevante (Hotărârea din 20 aprilie 2010, *Federutility* și alții, C-265/08, EU:C:2010:205, punctul 35).
- 57 În această privință, din deciziile de trimitere reiese că a treizeci și treia dispoziție adițională din Legea 34/1998, astfel cum a fost modificată prin Decretul-lege regal 8/2014, prevede că ministrul industriei, energiei și turismului stabilește prețurile maxime de vânzare a GPL-ului „atât timp cât condițiile de concurență și de competitivitate pe această piață nu sunt considerate suficiente”. În plus, din această dispoziție rezultă că obligația de livrare la domiciliu este revizuită dacă „evoluția pieței și structura comercială a sectorului o impun și, în orice caz, la fiecare cinci ani”.
- 58 Revine instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă această dispoziție națională respectă cerința reexaminării periodice menționate la punctul 56 din prezenta hotărâre.
- 59 Pe de altă parte, din dosarul aflat la dispoziția Curții rezultă că dreptul național aplicabil prevede un mecanism de adaptare a prețului maxim de vânzare a GPL-ului la intervale regulate, pentru ca acesta să reflecte evoluția costurilor, aspect a cărui verificare este de competența instanței de trimitere. Astfel cum a statuat Curtea, un asemenea mecanism, care nu urmărește decât o revizuire periodică a nivelului acestor tarife și nu privește necesitatea și modalitățile intervenției publice asupra prețurilor, nu poate fi asimilat unei limitări a duratei măsurii în discuție (Hotărârea din 7 septembrie 2016, *ANODE*, C-121/15, EU:C:2016:637, punctul 62).
- 60 În continuare, este necesar să se arate că faptul, menționat în deciziile de trimitere, că măsuri precum cele în discuție în litigiile principale sunt în vigoare în Spania din anul 1998, în pofida caracterului lor tranzitoriu, nu permite, în sine, să se concluzioneze că aceste măsuri nu sunt adecvate. Astfel, din observațiile prezentate Curții de guvernul spaniol rezultă că piața spaniolă a GPL-ului îmbuteliat ar fi în scădere datorită extinderii pieței gazelor naturale. Scăderea vânzărilor care ar rezulta din aceasta ar crește costurile operatorilor prezenți pe această piață și ar face mai dificilă stabilirea unor noi concurenți care ar putea exercita o presiune asupra prețurilor. Revine instanței de trimitere sarcina de a verifica elementele menționate și de a ține seama de acestea cu ocazia aprecierii proporționalității măsurilor în discuție în litigiile principale.
- 61 În plus, prețul reglementat și obligația de livrare în discuție nu se aplică, potrivit informațiilor aflate la dispoziția Curții, decât GPL-ului ambalat în butelii cu o greutate netă între 8 kg și 20 kg și cu tara de peste 9 kg. Comerțul cu acest gaz prin folosirea altor recipiente nu este supus acestor obligații. În această privință, revine instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă măsurile în discuție în litigiile principale au ca efect scăderea sau chiar eliminarea rentabilității comerțului cu GPL nereglementat. Această situație s-ar putea regăsi în special dacă prețul maxim, astfel cum este stabilit în aplicarea reglementării spaniole pertinente, ar fi în mod substanțial inferior prețului pieței, așa cum susțin reclamantele din litigiile principale.
- 62 În sfârșit, cerința privind proporționalitatea trebuie apreciată și în raport cu domeniul de aplicare personal al măsurii în discuție și, mai precis, în raport cu beneficiarii acesteia (Hotărârea din 20 aprilie 2010, *Federutility* și alții, C-265/08, EU:C:2010:205, punctul 39).

- 63 În această privință, din dosarul aflat la dispoziția Curții reiese că măsurile litigioase privesc consumatori casnici, iar nu întreprinderi, ceea ce corespunde obiectivului urmărit prin aceste măsuri, și anume aprovizionarea cu energie, la un preț rezonabil, a consumatorilor vulnerabili.
- 64 Pe de altă parte, este cert că consumatorii casnici beneficiază de măsurile în discuție în litigiile principale indiferent dacă sunt vulnerabili din punct de vedere social sau dacă locuiesc în zone dificil accesibile sau îndepărtate de punctele de distribuție de GPL. Deși această împrejurare este, în principiu, susceptibilă să constituie un indiciu potrivit căruia măsurile depășesc ceea ce ar putea fi necesar pentru atingerea obiectivului lor, nu este mai puțin adevărat că principiul proporționalității nu se opune neapărat faptului ca măsurile litigioase să privească toți consumatorii casnici (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 aprilie 2010, *Federutility și alții*, C-265/08, EU:C:2010:205, punctul 40). Instanța de trimitere trebuie să examineze, în acest context, posibilitatea, precum și oportunitatea de a adopta măsuri care vizează mai mult consumatorii vulnerabili. Constituie elemente pertinente în această privință argumentele reclamantelor din litigiile principale și ale guvernului spaniol cu privire la fezabilitatea adoptării măsurilor de înlocuire și la efectele eventuale ale unor astfel de măsuri.
- 65 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la întrebările adresate că condiția de proporționalitate prevăzută la articolul 15 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2006/123 trebuie interpretată în sensul că nu se opune unor măsuri, precum cele în discuție în litigiile principale, care stabilesc un preț maxim al buteliei de GPL ambalat și impun anumitor operatori distribuirea la domiciliu a gazului respectiv, cu condiția ca aceste măsuri să fie menținute doar pentru o perioadă limitată și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului de interes economic general urmărit.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 66 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

Condiția de proporționalitate prevăzută la articolul 15 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2006/123 a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne trebuie interpretată în sensul că nu se opune unor măsuri, precum cele în discuție în litigiile principale, care stabilesc un preț maxim al buteliei de gaz petrolier lichefiat ambalat și impun anumitor operatori distribuirea la domiciliu a gazului respectiv, cu condiția ca aceste măsuri să fie menținute doar pentru o perioadă limitată și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului de interes economic general urmărit.

Semnături