



## Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a zecea)

30 aprilie 2020\*

„Trimitere preliminară – Norme comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale – Directiva 2009/73/CE – Articolul 3 alineatele (1)-(3) și articolul 41 alineatul (16) – Obligații de serviciu public – Obligații de înmagazinare a gazelor naturale în vederea garantării siguranței alimentării și a regularității furnizării – Reglementare națională care prevede că sarcina financiară referitoare la obligațiile de serviciu public impuse întreprinderilor din sectorul gazelor naturale se repercutează asupra clienților acestora – Condiții – Adoptare, de către o autoritate națională de reglementare, a unui act care impune o obligație de serviciu public – Procedură – Articolele 36 și 38 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene”

În cauza C-5/19,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, Bulgaria), prin decizia din 19 decembrie 2018, primită de Curte la 4 ianuarie 2019, în procedura

**„Overgas Mrezhi” AD,**

**„Balgarska gazova asotsiatsia”**

împotriva

**Komisija za energiyno i vodno regulirane,**

cu participarea:

**Prokuratura na Republika Bulgaria,**

CURTEA (Camera a zecea),

compusă din domnul I. Jarukaitis (raportor), președinte de cameră, și domniile E. Juhász și M. Ilešič, judecători,

avocat general: domnul G. Pitruzzella,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru „Overgas Mrezhi” AD, de S. Dimitrov;

\* Limba de procedură: bulgara.

- pentru „Balgarska gazova asotsiatsia”, de P. Pavlov;
  - pentru Komisia za energiyno i vodno regulirane, de I. Ivanov;
  - pentru guvernul bulgar, de E. Petranova și de T. Mitova, în calitate de agenți;
  - pentru Comisia Europeană, de O. Beynet și de Y. Marinova, în calitate de agenți,
- având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,  
pronunță prezenta

### Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolelor 36 și 38 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), precum și a articolului 3 din 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).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între „Overgas Mrezhi” AD, societate pe acțiuni de drept bulgar, și „Balgarska gazova asotsiatsia”, o asociație fără scop lucrativ, pe de o parte, și Komisia za energiyno i vodno regulirane (Comisia de reglementare în domeniul energiei și al apei, Bulgaria) (denumită în continuare „Comisia de reglementare”), pe de altă parte, în legătură cu legalitatea unor dispoziții adoptate de aceasta din urmă, în temeiul cărora sarcina financiară care rezultă din obligațiile față de colectivitate care sunt impuse întreprinderilor din sectorul energiei trebuie să fie compensată de clienții acestora, care pot fi particulari.

### Cadrul juridic

#### *Dreptul Uniunii*

##### *Carta*

- 3 Articolul 36 din cartă, intitulat „Accesul la serviciile de interes economic general”, prevede:  
„Uniunea recunoaște și respectă accesul la serviciile de interes economic general, astfel cum se prevede în legislațiile și practicile naționale, în conformitate cu tratatele, în scopul promovării coeziunii sociale și teritoriale a Uniunii.”
- 4 Potrivit articolului 38 din cartă, intitulat „Protecția consumatorilor”:  
„Politicile Uniunii asigură un nivel ridicat de protecție a consumatorilor.”

*Directiva 2009/73*

5 Considerentele (22), (44) și (47)-(49) ale Directivei 2009/73 au următorul cuprins:

„(22) Siguranța alimentării cu energie electrică reprezintă un element esențial pentru siguranța publică și este, prin urmare, indisolubil legată de funcționarea eficientă a pieței interne a gazelor naturale și de integrarea piețelor izolate ale gazelor naturale din statele membre. [...]

[...]

(44) Respectarea cerințelor de serviciu public reprezintă un element esențial al prezentei directive și este important ca standarde comune minime, respectate de către toate statele membre, să fie stabilite de prezenta directivă, având în vedere obiectivele legate de protecția consumatorilor, siguranța alimentării, protecția mediului și niveluri echivalente de concurență în toate statele membre. Este important ca cerințele de serviciu public să poată fi interpretate la nivel național, având în vedere condițiile naționale și cu respectarea legislației [Uniunii].

[...]

(47) Cerințele de serviciu public și standardele comune minime care rezultă din acestea necesită o mai bună consolidare pentru a se asigura faptul că toți consumatorii, în special cei vulnerabili, pot beneficia de pe urma concurenței și a prețurilor echitabile. Obligațiile de serviciu public ar trebui definite la nivel național, ținând seama de circumstanțele naționale; legislația [Uniunii] ar trebui totuși respectată de către statele membre. Cetățenii Uniunii, precum și întreprinderile mici și mijlocii, atunci când statele membre consideră oportun acest lucru, ar trebui să aibă posibilitatea de a beneficia de pe urma obligațiilor specifice serviciului public, în special în ceea ce privește siguranța alimentării și prețuri rezonabile. [...] [C]onsumatorii ar trebui să aibă acces la aceste date privind consumul, prețurile asociate și costurile serviciului [...]

(48) Interesele consumatorilor ar trebui să se afle în centrul prezentei directive, iar calitatea serviciilor ar trebui să reprezinte una dintre principalele responsabilități ale întreprinderilor din sectorul gazelor naturale. Drepturile actuale ale consumatorilor trebuie să fie consolidate și garantate și ar trebui să includă o mai mare transparență. [...] Respectarea drepturilor consumatorilor ar trebui asigurată de statele membre sau, atunci când un stat membru a stabilit astfel, de autoritățile de reglementare.

(49) Consumatorii ar trebui să aibă la dispoziție informații clare și inteligibile cu privire la drepturile lor în raport cu sectorul energiei. [...]”

6 Articolul 2 din această directivă conține următoarele definiții:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

1. «întreprindere din sectorul gazelor naturale» înseamnă orice persoană fizică sau juridică care desfășoară cel puțin una dintre următoarele activități: producție, transport, distribuție, furnizare, cumpărare sau înmagazinare de gaze naturale, inclusiv [gaze naturale lichefiate (GNL)], și care are atribuții comerciale, tehnice și/sau de întreținere legate de respectivele activități, fără a include însă clienții finali;

[...]

5. «distribuție» înseamnă transportul gazelor naturale prin rețelele locale sau regionale de conducte de alimentare, pentru a fi furnizate clienților, dar neincluzând furnizarea;

[...]

7. «furnizare» înseamnă vânzarea, inclusiv revânzarea de gaze naturale, inclusiv GNL, către clienți;

[...]

24. «client» înseamnă clientul angro și final de gaze naturale sau o întreprindere din sectorul gazelor naturale care cumpără gaze naturale;

[...]”

7 Articolul 3 din directiva menționată, intitulat „Obligațiile de serviciu public și protecția consumatorului”, prevede la alineatele (1)-(3):

„(1) În baza organizării lor instituționale și cu respectarea principiului subsidiarității, statele membre se asigură că, fără a aduce atingere alineatului (2), întreprinderile din domeniul gazelor naturale funcționează în conformitate cu principiile prezentei directive, în vederea realizării unei piețe de gaze naturale concurențiale, sigure și durabile din punctul de vedere al protecției mediului, și se abțin de la orice discriminare în ceea ce privește drepturile sau obligațiile acestor întreprinderi.

(2) Luând pe deplin în considerare dispozițiile pertinente ale [T]ratatului [FUE], în special articolul [106], 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 [Uniunii] din sectorul gazelor naturale accesul egal la consumatorii naționali. În ceea ce privește siguranța alimentării și gestionarea orientată către eficiență energetică și satisfacerea cererii, [...] statele membre pot pune în aplicare o planificare pe termen lung, luând în considerare posibilitatea accesului la sistem al terților.

(3) Statele membre iau măsurile corespunzătoare pentru protecția clienților finali garantând, în special, protecția adecvată a clienților vulnerabili. În acest context, fiecare stat membru definește conceptul de clienți vulnerabili care poate face referire la sărăcia energetică și, printre altele, la interzicerea deconectării acestor clienți, în situații critice, de la rețeaua de gaze naturale. Statele membre garantează că se aplică drepturile și obligațiile în ceea ce privește clienții vulnerabili. [...] Ele garantează un nivel ridicat de protecție a consumatorilor, în special în ceea ce privește transparența condițiilor contractuale, a informațiilor generale și a mecanismelor de soluționare a litigiilor. [...]”

8 Articolele 39 și 41 din aceeași directivă figurează în capitolul VIII din aceasta, referitor la autoritățile naționale de reglementare. Acest articol 39 prevede la alineatul (1) că „[f]iecare stat membru desemnează o singură autoritate națională de reglementare la nivel național”. În ceea ce privește acest articol 41, intitulat „Atribuțiile și competențele autorității de reglementare”, acesta prevede la alineatele (1) și (16):

„(1) Autoritatea de reglementare are următoarele atribuții:

(a) să stabilească sau să aprobe, conform unor criterii transparente, tarife de transport sau de distribuție sau metodologiile pentru acestea;

[...]

(16) Deciziile luate de autoritățile de reglementare sunt pe deplin întemeiate și motivate pentru a permite controlul judiciar. Deciziile sunt disponibile publicului, păstrându-se confidențialitatea informațiilor sensibile din punct de vedere comercial.”

*Regulamentul (UE) nr. 994/2010*

- 9 Regulamentul (UE) nr. 994/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 octombrie 2010 privind măsurile de garantare a securității aprovizionării cu gaze naturale și de abrogare a Directivei 2004/67/CE a Consiliului (JO 2010, L 295, p. 1) a fost abrogat prin Regulamentul (UE) 2017/1938 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2017 privind măsurile de garantare a siguranței furnizării de gaze și de abrogare a Regulamentului nr. 994/2010 (JO 2017, L 280, p. 1), cu efect, în esență, de la 1 noiembrie 2017.
- 10 Articolul 4 din Regulamentul nr. 994/2010 era intitulat „Elaborarea unui plan de acțiune preventiv și a unui plan de urgență”. Acesta prevedea, la alineatul (1) litera (b), că autoritatea competentă a fiecărui stat membru, după consultarea întreprinderilor din sectorul gazelor, a organizațiilor relevante care reprezintă interesele consumatorilor casnici și industriali de gaze și a autorității naționale de reglementare, în cazul în care aceasta este diferită de autoritatea competentă, elaborează la nivel național un plan de urgență conținând măsurile care trebuie luate pentru a elimina sau a limita impactul unei întreruperi a aprovizionării cu gaze, în conformitate cu articolul 10 din acest regulament. Acest articol 10 preciza în esență criteriile potrivit cărora trebuie stabilite planurile de urgență naționale, precum și obiectivele lor, conținutul lor și procedura potrivit căreia trebuie adoptate acestea.

*Dreptul bulgar*

*Legea privind actele normative*

- 11 *Zakon za normativnite aktove (Legea privind actele normative) din 3 aprilie 1973 (DV nr. 27 din 3 aprilie 1973), în versiunea aplicabilă litigiului principal (denumită în continuare „Legea privind actele normative”), prevede la articolul 26:*

„(1) Proiectul de act normativ este redactat cu respectarea principiilor necesității, motivării, previzibilității, transparenței, coerenței, subsidiarității, proporționalității și stabilității.

(2) La redactarea proiectului de act normativ, se efectuează consultări publice cu cetățenii și cu persoanele juridice.

(3) Înainte ca proiectul de act normativ să fie introdus în vederea emiterii sau a adoptării sale de către autoritatea competentă, redactorul proiectului îl publică pe site-ul internet al instituției în cauză, însoțit de expunerea de motive [...]

[...]”

- 12 Potrivit articolului 28 din această lege:

„(1) Proiectul de act normativ, însoțit de expunerea de motive [...], este supus aprecierii și deciziei autorității competente.

(2) Expunerea de motive [...] cuprinde:

[...]

5. o analiză a conformității cu dreptul Uniunii Europene.”

13 Legea menționată prevede la alineatul (5) din dispozițiile sale tranzitorii și finale:

„Cu excepția cazului în care prezenta lege prevede altfel, aceasta se aplică tuturor actelor normative adoptate de autoritățile prevăzute de Constituție. Pentru celelalte acte normative se aplică prin analogie articolele 2, 9-16, 34-46 și 51 din lege.”

*Legea energiei*

14 Zakon za energetikata (Legea energiei) din 9 decembrie 2003 (DV nr. 107 din 9 decembrie 2003), în versiunea aplicabilă litigiului principal (denumită în continuare „Legea energiei”), prevede, la articolul 10 alineatul (1), că reglementarea activităților legate de energie, de aprovizionarea cu apă și de reabilitare este asigurată de Comisia de reglementare și, la articolul 21 alineatul (1) punctul 8, că această comisie reglementează prețurile în situațiile prevăzute de această lege.

15 Articolul 30 din legea menționată prevede:

„(1) Sunt supuse reglementării de către [Comisia de reglementare] prețurile:

[...]

14. de acces și de înmagazinare a gazelor naturale într-un sit de înmagazinare;

[...]

(2) Prețurile energiei, ale gazelor naturale și ale serviciilor furnizate de întreprinderile energetice nu fac obiectul unei reglementări de către [Comisia de reglementare] atunci când aceasta constată existența unei concurențe care permite, pentru activitatea vizată din sectorul energiei, o negociere liberă a prețurilor în condiții de piață.

[...]”

16 Articolul 31 din aceeași lege prevede:

„În exercitarea prerogativelor sale de reglementare a prețurilor, [Comisia de reglementare] este ghidată, pe lângă principiile prevăzute la articolele 23 și 24, de următoarele principii:

1. prețurile trebuie să fie nediscriminatorii, bazate pe criterii obiective și stabilite în mod transparent;

2. tarifele întreprinderilor energetice trebuie să compenseze costurile justificate din punct de vedere economic ale acestora din urmă, inclusiv costurile:

[...]

b) de menținere a rezervelor și a capacităților legale necesare în vederea unei alimentări fiabile a clienților;

[...]

3. pe lângă costurile menționate la punctul 2, prețurile pot include și costuri nerecuperabile, asociate tranziției către o piață concurențială a energiei, precum și costuri generate de executarea unor obligații față de colectivitate legate de siguranța alimentării, inclusiv pentru protecția siturilor care constituie infrastructuri strategice ale sectorului energiei;

4. prețurile trebuie să garanteze o rată rezonabilă din punct de vedere economic de randament asupra capitalului;

5. prețurile aplicabile diverselor grupuri de clienți trebuie să corespundă costurilor de alimentare cu energie și cu gaze naturale a acestor clienți;

6. prețurile nu conțin nicio subvenție încrucișată: [...]

[...]”

17 Articolul 35 din Legea energiei prevede:

„(1) Întreprinderile energetice pot solicita compensarea costurilor care decurg din obligații față de colectivitate care le-au fost impuse, inclusiv cele legate de siguranța alimentării, [...]

[...]

(3) Entitățile menționate la alineatul (1) prezintă periodic [Comisiei de reglementare] o cerere de compensare a costurilor corespunzătoare. Cererea este însoțită de dovezi privind justificarea și cuantumul acestor costuri.

(4) [Comisia de reglementare] stabilește cuantumul compensației pentru fiecare întreprindere, precum și valoarea totală a compensațiilor pentru perioada în cauză.

(5) Modalitățile de compensare a costurilor care rezultă din obligații față de colectivitate sunt definite printr-o metodă adoptată de [Comisia de reglementare] în scopul unei repartizări transparente a acestor costuri între toți consumatorii finali, inclusiv importatorii de energie electrică racordați la sistemul de energie electrică, operatorul de rețea de transport și operatorii de rețele de distribuție a energiei electrice, și/sau aceste modalități sunt definite în alt mod prevăzut de lege.

[...]”

18 Articolul 36 din această lege prevede la alineatele (1) și (3):

„(1) Prețurile care fac obiectul reglementării sunt formate de întreprinderile energetice în conformitate cu cerințele prezentei legi și cu regulamentele prevăzute la alineatul (3). Instrucțiunile date de [Comisia de reglementare] referitoare la formarea prețurilor sunt obligatorii pentru întreprinderile energetice.

[...]

(3) Metodele de reglementare a prețurilor, normele privind formarea, stabilirea sau modificarea acestora, modalitățile de prezentare a informațiilor, de propuneri de prețuri și de validare a tarifelor [...] se stabilesc prin regulamente adoptate de [Comisia de reglementare] și referitoare la energia electrică, la energia termică, precum și la gazele naturale.”

19 Potrivit articolului 69 din legea menționată:

„Întreprinderile energetice sunt obligate să își exercite activitatea în interesul colectivității și al clienților individuali și în conformitate cu cerințele prezentei legi și ale celorlalte acte normative, asigurând siguranța alimentării, inclusiv protecția siturilor care constituie infrastructuri strategice ale sectorului energiei, aportul continuu și calitatea energiei electrice, a energiei termice și a gazelor naturale, [...]”

20 Articolul 70 din aceeași lege prevede:

„(1) Ministrul energiei poate impune întreprinderilor energetice obligații de serviciu suplimentare în beneficiul colectivității.

(2) Obligațiile suplimentare menționate la alineatul (1) sunt impuse atunci când se referă la:

1. continuitatea alimentării cu energie electrică, cu energie termică și cu gaze naturale;

[...]

(3) Obligațiile suplimentare prevăzute la alineatul (1) sunt impuse printr-un decret care menționează:

1. persoana căreia îi este impusă obligația;

2. conținutul obligației;

3. termenul și condițiile de executare a obligației;

4. alte condiții.

(4) Costurile suplimentare asumate de întreprinderile energetice în temeiul alineatului (3) sunt asimilate costurilor prevăzute la articolul 35.”

#### *Regulamentul nr. 2/2013*

21 În temeiul articolului 36 alineatul (3) din Legea energiei, a fost adoptat naredba nr. 2 za regulirane na tsenite na prirodniya gaz (Regulamentul nr. 2 privind reglementarea prețurilor gazelor naturale) din 19 martie 2013 (DV nr. 33 din 5 aprilie 2013), care, în versiunea aplicabilă litigiului principal, a fost modificat și completat ultima dată printr-un regulament publicat în DV nr. 105 din 30 decembrie 2016 (denumit în continuare „Regulamentul nr. 2/2013”).

22 Articolul 1 punctul 2 din Regulamentul nr. 2/2013 prevede că acest regulament stabilește „metoda de compensare a costurilor întreprinderilor energetice care rezultă din obligațiile față de colectivitate care le sunt impuse prin Legea energiei”.

23 Articolul 11 din regulamentul menționat prevede:

„(1) Costurile admise de [Comisia de reglementare], suportate de întreprinderile energetice ca urmare a obligațiilor față de colectivitate care le sunt impuse, sunt compensate, în mod nediscriminatoriu și transparent, prin intermediul prețurilor plătite de toți clienții.

(2) Cuantumul total al costurilor admise de [Comisia de reglementare] și legate de obligații față de colectivitate este integrat în venitul anual necesar al întreprinderii de transport.

(3) Costurile menționate la alineatul (2) sunt rambursate de fiecare consumator de gaze naturale sub forma unei fracțiuni din prețul de furnizare, în funcție de consumul lor măsurat, și sunt identificate ca o poziție de facturare distinctă de prețul de transport în rețeaua de alimentare cu gaze – preț care este stabilit sau determinat în conformitate cu metoda menționată la articolul 2 punctul 3.



(4) Modalitățile de compensare a costurilor suportate de întreprinderile energetice în cauză ca urmare a obligațiilor față de colectivitate care le-au fost impuse, precum și mecanismul prin care aceste costuri sunt restituite întreprinderilor energetice care le-au suportat sunt stabilite într-o metodologie adoptată de [Comisia de reglementare].”

24 Articolul 11a din același regulament are următorul cuprins:

„(1) Atunci când o obligație față de colectivitate este impusă mai multor întreprinderi energetice, costurile care rezultă din această obligație sunt rambursate întreprinderilor energetice în cauză proporțional cu partea din obligația care le-a fost impusă, prin intermediul prețurilor plătite de clienții lor.

(2) În cazurile prevăzute la alineatul (1), costurile admise de [Comisia de reglementare] sunt identificate ca o poziție de facturare distinctă de prețul stabilit de întreprinderea energetică în cauză și îi sunt rambursate de clienții săi și/sau de furnizorii finali de gaze naturale cu care a încheiat un contract de furnizare, în funcție de consumul lor măsurat.

(3) Poziția de facturare distinctă menționată la alineatul (2) se determină pe baza unei estimări motivate a costurilor care rezultă din obligația față de colectivitate pentru anul în discuție, precum și a cantităților estimate de gaze naturale comandate pentru același an.

(4) În cazul în care întreprinderea energetică are mai mult de o perioadă de tarifare în cursul anului vizat la alineatul (3), poziția de facturare distinctă menționată la alineatul (2) se corectează pentru fiecare perioadă de tarifare, pe baza diferenței dintre costurile estimate și costurile reale suportate în cursul perioadei de tarifare anterioare în temeiul obligației față de colectivitate.”

#### *Metoda referitoare la prețurile Bulgartransgaz*

25 Metoda de stabilire a prețurilor de acces și de transport al gazelor naturale în rețelele care sunt proprietatea „Bulgartransgaz” EAD, în versiunea aplicabilă litigiului principal (DV nr. 76 din 30 septembrie 2016) (denumită în continuare „metoda referitoare la prețurile Bulgartransgaz”), precizează la articolul 17:

„(1) Costurile direct imputabile pentru anul în cauză din perioada de reglementare se stabilesc în fiecare an și cuprind următoarele elemente:

1. costurile executării obligațiilor față de colectivitate, inclusiv cele legate de siguranța alimentării, și ale executării obligațiilor impuse operatorului printr-un plan de urgență aprobat printr-un decret al ministrului energiei în conformitate cu Regulamentul [nr. 994/2010];

[...]”

26 Articolul 25 din metoda referitoare la prețurile Bulgartransgaz prevede la alineatul (3) că „[p]rețul transportului poate include costuri rezultate din impunerea de obligații în beneficiul colectivității” și că „[a]ceste costuri sunt identificate ca o componentă distinctă care face parte din preț”.

#### **Litigiul principal și întrebările preliminare**

27 Bulgartransgaz este un operator de rețea de gaze combinat și, în această calitate, administrează rețeaua națională de transport de gaze naturale pe teritoriul bulgar, prin care aceste gaze sunt transportate către rețelele de distribuție și către anumiți consumatori noncasnici. Aceasta administrează de

asemenea situl de înmagazinare subterană de gaze situat în Chiren (Bulgaria), a cărui finalitate principală este de a garanta siguranța alimentării cu gaze naturale și de a atenua variațiile sezoniere ale consumului.

- 28 „Bulgargaz” EAD este furnizorul public de gaze pe teritoriul bulgar, pe care le furnizează la prețuri reglementate de Comisia de reglementare. În cursul anului 2016, aceasta deținea 98 % din piața vânzării de gaze naturale în Bulgaria.
- 29 Societățile de distribuție desfășoară activități de distribuție a gazelor naturale și de furnizare a gazelor naturale către furnizorii finali. În cursul anului 2016, 24 de întreprinderi erau autorizate pe teritoriul bulgar, iar numărul total al clienților acestora era de 87 274, dintre care 80 705 de clienți casnici, și anume 92 %, și 6 569 de clienți profesioniști, și anume 8 %.
- 30 Overgas, care se aprovizionează de la Bulgargaz, alimentează 66 % din ansamblul consumatorilor de gaze naturale din Bulgaria. Aceasta contestă în fața Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, Bulgaria), instanța de trimitere, legalitatea articolului 1 punctul 2, precum și a articolelor 11 și 11a din Regulamentul nr. 2/2013, în temeiul cărora, în al doilea trimestru al anului 2017, Bulgargaz a majorat prețul gazelor naturale cu 2,40 leva bulgare (BGN) (aproximativ 1,22 euro) pe 1 000 m<sup>3</sup>, ceea ce a determinat, pentru lunile aprilie și mai ale anului 2017, o facturare suplimentară de 85 980 BGN (aproximativ 43 960 de euro), această poziție de facturare fiind fixată la 2,42 BGN (aproximativ 1,23 euro) pe 1 000 m<sup>3</sup> la 1 iulie 2017.
- 31 Balgarska gazova asotsiatsia contestă, în fața aceleiași instanțe, legalitatea aceluiași dispoziții pentru motivul că ele încalcă normele procedurii administrative, precum și dreptul material aplicabil și că aduc atingere interesului general, întrucât acestea au determinat o creștere semnificativă a prețului gazelor naturale.
- 32 Comisia de reglementare, care a adoptat dispozițiile contestate, susține, în primul rând, că, atunci când elaborează actele sale, este scutită de respectarea anumitor cerințe procedurale care guvernează adoptarea actelor normative. Aceasta arată, în al doilea rând, că articolul 69 din Legea energiei prevede că pot fi impuse obligații față de colectivitate unor întreprinderi energetice din sectorul gazelor naturale și că dispune de puterea de a prevedea tipurile de elemente de tarifare, precum și tipurile de costuri ale furnizorului public care trebuie să fie rambursate acestuia din urmă.
- 33 În această privință, ea precizează că, pentru a înlătura amenințarea la adresa siguranței alimentării cu gaze naturale care există în Bulgaria, planul de acțiune pentru situațiile de urgență, aprobat de ministrul energiei în conformitate cu Regulamentul nr. 994/2010, prevede, pe de o parte, că Bulgartransgaz stochează o anumită cantitate de gaze naturale în situl Chiren, această rezervă fiind destinată să asigure continuitatea aprovizionării și fiind restituită de Bulgartransgaz numai în cazul întreruperii acesteia. Potrivit acestei comisii, planul menționat prevede, pe de altă parte, că întreprinderile din sectorul gazelor naturale, categorie din care face parte Bulgargaz, sunt obligate de asemenea să păstreze în acest sit, la începutul sezonului de iarnă, anumite cantități de gaze naturale pentru a face față penuriilor sezoniere, aceste rezerve fiind utilizate în timpul sezonului de iarnă pentru a compensa discontinuitatea consumului.
- 34 Comisia de reglementare arată că planul menționat prevede, în plus, că costurile care rezultă din aceste obligații sunt acoperite, pentru prima dintre acestea, prin intermediul prețurilor de acces și de transport al gazelor naturale în rețele, în conformitate cu articolul 35 din Legea energiei, condițiile și modalitățile de stabilire a acestor prețuri fiind reglementate de metoda referitoare la prețurile Bulgartransgaz. Aceasta adaugă că, pentru cea de a doua dintre aceste obligații, costurile sunt acoperite prin intermediul prețurilor serviciilor concesionate, în conformitate de asemenea cu articolul 35 din Legea energiei, în temeiul căreia a fost adoptat Regulamentul nr. 2/2013.

- 35 Prokuratura na Republika Bulgaria (Parchetul Republicii Bulgaria) apreciază, la rândul său, că legislația bulgară nu protejează în mod eficient consumatorii. Dispozițiile contestate din Regulamentul nr. 2/2013 ar încălca principiile procedurii administrative, în special principiul proporționalității, și ar permite întreprinderilor din sectorul energetic să stabilească prețuri care nu sunt adecvate în raport cu serviciile furnizate.
- 36 Instanța de trimitere se referă la Hotărârea din 20 aprilie 2010, Federutility și alții (C-265/08, EU:C:2010:205), la Hotărârea din 10 septembrie 2015, Comisia/Polonia (C-36/14, nepublicată, EU:C:2015:570), precum și la Hotărârea din 7 septembrie 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637), și arată că are îndoieli privind limitele pe care dreptul Uniunii le impune posibilității statelor membre de a interveni în formarea prețurilor de furnizare a gazelor naturale. Deși, în opinia sa, din aceste hotărâri rezultă că o astfel de intervenție, în ceea ce privește furnizarea către consumatorii finali, poate fi admisă în cadrul Directivei 2009/73 sub rezerva respectării anumitor condiții, această jurisprudență nu ar permite înlăturarea îndoielilor pe care aceasta le are. În special, hotărârile menționate nu ar aborda problema componentei prețului constituite din costul obligațiilor față de colectivitate care sunt impuse întreprinderilor energetice, iar Directiva 2009/73 nu ar indica cine trebuie să suporte această sarcină.
- 37 Având în vedere articolul 3 alineatele (1) și (2) din Directiva 2009/73, instanța de trimitere consideră că mecanismul de identificare a întreprinderilor cărora li se impun obligații de serviciu de interes general sau obligații de a suporta costul unui astfel de serviciu nu ar trebui să scutească nicio întreprindere din sectorul gazelor naturale, nici măcar furnizorul public sau operatorul de rețea combinat.
- 38 În plus, această instanță ridică problema dacă principiul proporționalității este respectat atunci când sarcina economică a unor astfel de obligații este suportată de clienții finali, care nu fac obiectul niciunei distincții între aceștia și care, în majoritate, nu sunt întreprinderi energetice. În această privință, ea adaugă faptul că dreptul bulgar nu limitează în timp obligația furnizorului public de a furniza gaze naturale la tarife reglementate și nici obligația clienților finali de a suporta sarcina economică care rezultă din obligațiile față de colectivitate impuse întreprinderilor energetice. S-ar pune de asemenea problema de a se stabili ce costuri legate de aceste obligații față de colectivitate pot fi luate în considerare pentru a determina tarifele reglementate.
- 39 Instanța menționată adaugă faptul că deciziile Comisiei de reglementare care stabilesc, pentru fiecare perioadă, cantitățile de gaze care trebuie păstrate în situl Chiren nu sunt supuse niciunei căi de atac din partea clienților finali, în lipsa unui interes legitim direct și actual, și că acești clienți nu pot contesta nici costul executării obligației de înmagazinare în discuție, astfel cum este stabilit de această comisie. Instanța de trimitere ridică, așadar, problema dacă drepturile consumatorilor sunt protejate la nivelul impus de Directiva 2009/73.
- 40 Pe de altă parte, aceeași instanță ridică problema scutirii prevăzute la alineatul (5) din dispozițiile tranzitorii și finale ale Legii privind actele normative, de care beneficiază Comisia de reglementare. Ținând seama de cerința Directivei 2009/73 prin care se urmărește ca obligațiile legate de un serviciu de interes general să fie clar definite, transparente, nediscriminatorii, ușor de verificat și de natură să garanteze întreprinderilor Uniunii din sectorul gazelor naturale accesul egal la consumatorii naționali, acesteia i s-ar părea necesar ca dispozițiile naționale care introduc astfel de obligații să cuprindă o motivare detaliată.

41 În aceste condiții, Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) O măsură națională precum cea în cauză, prevăzută la articolul 35 din Legea energiei și detaliată la articolul 11 din [Regulamentul nr. 2/2013], conform căreia întreaga sarcină financiară asociată obligațiilor de serviciu public impuse întreprinderilor din sectorul energetic trebuie suportată de clienții acestora, este admisibilă în temeiul articolelor 36 și 38 din [cartă] și al articolului 3 din Directiva [2009/73], luând în considerare că:

- a) sarcina economică derivată din obligațiile de serviciu public nu se aplică tuturor întreprinderilor din sectorul energetic;
- b) costurile legate de obligațiile de serviciu public sunt suportate în principal de clienții finali, care nu le pot contesta, deși obțin gaze naturale de la furnizorii finali la prețuri liber determinate;
- c) lipsește o diferențiere a sarcinii economice derivate din respectarea obligațiilor de serviciu public, care este preluată de diferite tipuri de clienți;
- d) lipsește un termen-limită pentru aplicarea acestei măsuri;
- e) valoarea obligațiilor de serviciu public se calculează pe baza metodei de decontare a costurilor după un model de previziuni?

2) În temeiul articolului 3 din [Directiva 2009/73], ținând cont de considerentele (44) și (47)-(49) ale acesteia, este admisibilă o dispoziție națională precum cea de la alineatul (5) din dispozițiile tranzitorii și finale ale Legii privind actele normative, care exonerează [Comisia de reglementare] de obligațiile prevăzute la articolele 26-28 din aceeași lege și în special de obligațiile pe care le presupune elaborarea unui proiect de act normativ subordonat, respectiv de cele de a respecta principiile necesității, temeiniciei, previzibilității, transparenței, coerenței, subsidiarității, proporționalității și stabilității, de a desfășura o consultare publică cu cetățenii și cu persoanele juridice, de a publica proiectul în prealabil împreună cu motivarea, precum și de a prezenta motivele, inclusiv cele de asigurare a compatibilității cu dreptul Uniunii?”

## **Cu privire la întrebările preliminare**

### ***Cu privire la prima întrebare***

#### *Cu privire la admisibilitate*

42 Întrucât Comisia de reglementare contestă admisibilitatea primei întrebări pentru motivul că, dacă s-ar ține seama de o situație de drept și de fapt conformă cu realitatea, care nu este reflectată în aceasta, răspunsul la această întrebare ar decurge în mod clar din jurisprudență, trebuie amintit, pe de o parte, că întrebările referitoare la interpretarea dreptului Uniunii adresate de instanța națională în contextul normativ și de fapt pe care îl definește sub răspunderea sa și a cărui exactitate Curtea nu are competența să o verifice beneficiază de o prezumție de relevanță (Hotărârea din 6 octombrie 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, punctul 12 și jurisprudența citată).

43 În special, în cadrul sistemului de cooperare judiciară stabilit la articolul 267 TFUE, Curtea nu are sarcina de a verifica sau de a pune în discuție exactitatea interpretării dreptului național făcută de instanța națională, întrucât această interpretare intră în competența exclusivă a acesteia din urmă. De aceea, atunci când este sesizată de o instanță națională cu o întrebare preliminară, Curtea trebuie să se limiteze la a lua în considerare interpretarea dreptului național astfel cum a fost prezentată de instanța menționată (Hotărârea din 11 septembrie 2014, Essent Belgium, C-204/12-C-208/12, EU:C:2014:2192, punctul 52 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 6 octombrie 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, punctul 13 și jurisprudența citată).

- 44 Refuzul Curții de a se pronunța asupra unei întrebări preliminare adresate de o instanță națională este posibil numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică ori când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate (Hotărârea din 11 septembrie 2014, *Essent Belgium*, C-204/12-C-208/12, EU:C:2014:2192, punctul 54 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 6 octombrie 2015, *Târșia*, C-69/14, EU:C:2015:662, punctul 14 și jurisprudența citată).
- 45 Pe de altă parte și în fond, unei instanțe naționale nu i se interzice nicidecum să adreseze Curții o întrebare preliminară al cărei răspuns, în opinia uneia dintre părțile din litigiul principal, nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile. Astfel, chiar presupunând că aceasta ar fi situația, întrebarea respectivă nu devine totuși inadmisibilă (Hotărârea din 1 decembrie 2011, *Painer*, C-145/10, EU:C:2011:798, punctele 64 și 65, precum și jurisprudența citată).
- 46 În speță, prima întrebare prezintă un raport evident cu obiectul litigiului principal, întrucât, prin intermediul acesteia, instanța de trimitere urmărește să stabilească dacă dispozițiile naționale a căror legalitate este contestată în fața sa sunt compatibile cu obligațiile pe care articolul 3 din Directiva 2009/73, interpretat în lumina articolelor 36 și 38 din cartă, le impune statelor membre în sectorul gazelor naturale și nu rezultă că problema pe care o ridică este ipotetică. În plus, în acest scop, instanța menționată a prezentat suficiente elemente de drept și de fapt pentru a permite Curții să răspundă în mod util la această întrebare. Pe de altă parte, chiar presupunând că prezentarea de către instanța de trimitere a dreptului național aplicabil este eronată, aceasta nu poate permite să se considere că întrebarea menționată este inadmisibilă.
- 47 Din cele expuse anterior rezultă că prima întrebare este admisibilă.

*Cu privire la fond*

- 48 Cu titlu introductiv, trebuie arătat că, prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită, în ceea ce privește Directiva 2009/73, interpretarea întregului articol 3 din aceasta. Cu toate acestea, litigiul principal privește în esență conformitatea, în raport cu această directivă, a unei legislații naționale care prevede că costurile suportate de întreprinderile din sectorul gazelor naturale în temeiul obligațiilor față de colectivitate care le sunt impuse le sunt rambursate de clienții lor. Prin urmare, numai interpretarea alineatelor (1)-(3) ale acestui articol este necesară pentru soluționarea acestui litigiu.
- 49 Trebuie să se observe de asemenea că din motivarea cererii de decizie preliminară rezultă că sunt în discuție în litigiul principal atât cerința de repercutare a costurilor legate de obligația de înmagazinare a gazelor naturale impusă Bulgartransgaz pentru a garanta siguranța alimentării cu gaze naturale în Bulgaria, cât și cerința de repercutare a costurilor legate de obligațiile de înmagazinare a gazelor naturale impuse întreprinderilor din sectorul gazelor naturale pentru a asigura regularitatea furnizării de gaze naturale în timpul sezonului de iarnă. Astfel, din decizia de trimitere reiese că litigiul principal privește nu numai legalitatea articolului 11 din Regulamentul nr. 2/2013, ci și pe cea a articolului 11a din acest regulament, care vizează obligațiile față de colectivitate „impuse mai multor operatori energetici”.
- 50 Cu toate acestea și în orice caz, din moment ce din această decizie reiese de asemenea că principiile aplicabile stabilirii acestor costuri și modalităților de repercutare a acestora sunt analoge, aceste două tipuri de obligații se pretează, în contextul litigiului principal, aceleiași analize.
- 51 În aceste condiții, trebuie să se înțeleagă că, prin intermediul primei sale întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 3 alineatele (1)-(3) din Directiva 2009/73, citit în lumina articolelor 36 și 38 din cartă, trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări a

unui stat membru care prevede că costurile care rezultă din obligațiile de înmagazinare a gazelor naturale impuse întreprinderilor din sectorul gazelor naturale pentru a garanta siguranța alimentării cu gaze naturale și regularitatea furnizării acestora în acest stat membru sunt suportate în întregime de clienții acestor întreprinderi, care pot fi particulari.

- 52 Potrivit articolului 3 alineatul (1) din Directiva 2009/73, în baza organizării lor instituționale și cu respectarea principiului subsidiarității, statele membre se asigură că, fără a aduce atingere alineatului (2) al acestui articol, întreprinderile din domeniul gazelor naturale funcționează în conformitate cu principiile acestei directive, în vederea realizării unei piețe de gaze naturale concurențiale, sigure și durabile din punctul de vedere al protecției mediului, și se abțin de la orice discriminare în ceea ce privește drepturile sau obligațiile acestor întreprinderi.
- 53 Articolul 3 alineatul (2) din directiva menționată prevede că, luând pe deplin în considerare dispozițiile pertinente ale Tratatului FUE, în special articolul 106, statele membre pot impune întreprinderilor din sectorul gazelor naturale, în interesul economic general, obligații de serviciu public care pot fi legate, printre altele, de siguranță, inclusiv de siguranța alimentării, și de regularitatea furnizărilor. Această dispoziție precizează că obligațiile amintite sunt clar definite, transparente, nediscriminatorii și ușor de verificat și garantează întreprinderilor Uniunii din sectorul gazelor naturale accesul egal la consumatorii naționali. În plus, în ceea ce privește, printre altele, siguranța alimentării și satisfacerea cererii, statele membre pot pune în aplicare o planificare pe termen lung, luând în considerare posibilitatea accesului la sistem al terților.
- 54 Articolul 3 menționat prevede în plus, la alineatul (3), că statele membre, printre altele, iau măsurile corespunzătoare pentru protecția clienților finali garantând în special protecția adecvată a clienților vulnerabili și garantează un nivel ridicat de protecție a consumatorilor.
- 55 În speță, nu sunt în discuție în litigiul principal nici calificarea drept „obligații de serviciu public”, în sensul articolului 3 alineatul (2) din Directiva 2009/73, a obligațiilor de înmagazinare impuse întreprinderilor din sectorul gazelor naturale, nici conformitatea acestor obligații de înmagazinare cu condițiile prevăzute de această dispoziție. De fapt, litigiul principal privește o reglementare națională potrivit căreia costurile suportate de întreprinderile din sectorul gazelor naturale ca urmare a obligațiilor menționate trebuie să fie repercutate asupra prețurilor pe care aceste întreprinderi le facturează clienților lor. Acest litigiu privește astfel conformitatea cu această directivă a unei reglementări naționale care constă în esență într-o intervenție a statului asupra prețului gazelor naturale, indiferent dacă este vorba despre prețul transportului lor sau despre prețul furnizării lor.
- 56 Prin urmare, trebuie amintit că, deși o intervenție a statului asupra stabilirii prețului gazelor naturale constituie un obstacol în calea realizării unei piețe concurențiale a gazelor naturale, această intervenție poate fi totuși admisă în cadrul Directivei 2009/73 dacă sunt respectate trei condiții. În primul rând, intervenția menționată trebuie să urmărească un obiectiv de interes economic general, în al doilea rând, ea trebuie să respecte principiul proporționalității și, în al treilea rând, obligațiile de serviciu public pe care le prevede trebuie să fie clar definite, transparente, nediscriminatorii și controlabile și să garanteze egalitatea accesului la consumatori pentru întreprinderile din sectorul gazelor naturale din Uniune (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 septembrie 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, punctul 36 și jurisprudența citată).
- 57 În ceea ce privește, în primul rând, condiția referitoare la urmărirea unui interes economic general, este necesar să se constate că Directiva 2009/73 nu definește această condiție. Cu toate acestea, trimiterea de la articolul 3 alineatul (2) din această directivă atât la condiția menționată, cât și la articolul 106 TFUE, care privește întreprinderile însărcinate cu administrarea unui serviciu de interes economic general, implică interpretarea aceleiași condiții în lumina acestei dispoziții din tratat (Hotărârea din 7 septembrie 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, punctul 38 și jurisprudența citată).

- 58 Interpretarea condiției referitoare la urmărirea unui interes economic general trebuie, în plus, să țină seama de articolul 14 TFUE, de Protocolul (nr. 26) privind serviciile de interes general, anexat la Tratatul UE, în versiunea rezultată din Tratatul de la Lisabona, și la Tratatul FUE, care recunoaște în mod explicit rolul esențial și competența discreționară amplă a autorităților statelor membre în ceea ce privește furnizarea, punerea în funcțiune și organizarea serviciilor de interes economic general, precum și de cartă, mai ales articolul 36 din aceasta, privind accesul la serviciile de interes economic general (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 septembrie 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, punctele 40 și 41).
- 59 În ceea ce privește în mod specific sectorul gazelor naturale, reiese din cuprinsul celei de a doua teze a considerentului (47) al Directivei 2009/73 că obligațiile de serviciu public ar trebui definite la nivel național, ținând seama de circumstanțele naționale, legislația Uniunii trebuind totuși să fie respectată de către statele membre.
- 60 În această perspectivă, articolul 106 alineatul (2) TFUE vizează realizarea unui acord între interesul statelor membre de a utiliza anumite întreprinderi drept instrument de politică economică sau socială și interesul Uniunii de respectare a normelor de concurență și de menținere a unității pieței interne (Hotărârea din 7 septembrie 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, punctul 43 și jurisprudența citată).
- 61 Statele membre au astfel dreptul, cu respectarea dreptului Uniunii, să definească întinderea și organizarea serviciilor lor de interes economic general și pot în special să țină cont de obiective proprii politicii lor naționale (Hotărârea din 7 septembrie 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, punctul 44 și jurisprudența citată).
- 62 În această privință, Curtea a indicat că, în cadrul aprecierii pe care statele membre trebuie să o efectueze în temeiul Directivei 2009/73 pentru a stabili dacă, în interesul economic general, trebuie să se impună întreprinderilor din sectorul gazelor naturale obligații de serviciu public, statele membre trebuie să realizeze un acord între obiectivul de liberalizare și celelalte obiective urmărite prin această directivă (Hotărârea din 7 septembrie 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, punctul 45 și jurisprudența citată).
- 63 Astfel, dreptul Uniunii, în special articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2009/73, interpretat în lumina articolelor 14 și 106 TFUE, permite statelor membre să aprecieze dacă, în interesul economic general, trebuie să impună întreprinderilor din sectorul gazelor naturale obligații de serviciu public legate de prețul gazelor naturale, pentru a asigura, printre altele, siguranța alimentării și regularitatea furnizării, sub rezerva îndeplinirii tuturor celorlalte condiții pe care le prevede această directivă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 septembrie 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, punctul 52).
- 64 În speță, din decizia de trimitere reiese că cerința repercutării costurilor în discuție în litigiul principal privește costurile care rezultă din obligațiile de înmagazinare impuse întreprinderilor din sectorul gazelor naturale pentru a garanta siguranța alimentării cu gaze naturale și regularitatea furnizării acestora pe teritoriul bulgar, două obiective care sunt avute în vedere în mod expres la articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2009/73 drept obiective de interes economic general care justifică impunerea de către statele membre a unor obligații de serviciu public, în sensul acestei dispoziții.
- 65 Or, o reglementare națională care prevede că costurile care rezultă, pentru întreprinderile din sectorul gazelor naturale, din astfel de obligații de serviciu public trebuie să fie repercutate de aceste întreprinderi asupra prețurilor pe care le facturează clienților lor urmărește de asemenea aceste obiective de interes economic general, din moment ce, având ca obiect să garanteze întreprinderilor menționate că aceste obligații vor fi, pentru ele, neutre în ceea ce privește costurile, ea contribuie la realizarea efectivă a obligațiilor menționate de către aceleași întreprinderi. Este însă de competența instanței de trimitere să verifice acest aspect, ținând seama de faptul că Curtea a apreciat deja că nu

este exclus ca o reglementare națională care cuprinde obligația de a furniza gazele naturale la un preț stabilit să poată fi considerată de natură să asigure realizarea unor astfel de obiective (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 septembrie 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, punctul 58).

- 66 În ceea ce privește, în al doilea rând, condiția referitoare la respectarea principiului proporționalității, rezultă din însăși formularea articolului 106 TFUE că obligațiile de serviciu public care pot fi impuse întreprinderilor în temeiul articolului 3 alineatul (2) din Directiva 2009/73 trebuie să respecte acest principiu și că, prin urmare, aceste obligații nu pot aduce atingere stabilirii libere, după 1 iulie 2007, a prețului furnizării de gaze naturale decât în măsura necesară realizării obiectivului de interes economic general pe care acestea îl urmăresc (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 septembrie 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, punctul 53 și jurisprudența citată).
- 67 Deși îi revine instanței de trimitere sarcina de a aprecia, în cadrul litigiului principal, dacă este îndeplinită această cerință de proporționalitate, îi revine totuși Curții obligația de a-i furniza instanței menționate, pe baza informațiilor disponibile, toate indicațiile necesare în acest sens în raport cu dreptul Uniunii (a se vedea prin analogie Hotărârea din 7 septembrie 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, punctul 54 și jurisprudența citată).
- 68 Astfel, respectarea principiului proporționalității presupune, *primo*, ca măsura în discuție să poată garanta realizarea obiectivului de interes economic general avut în vedere (Hotărârea din 7 septembrie 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, punctul 55 și jurisprudența citată).
- 69 În această privință, niciun element care figurează în dosarul de care dispune Curtea nu pare să indice că această condiție nu este îndeplinită în speță. Astfel cum s-a constatat deja la punctul 65 din prezenta hotărâre, faptul că costurile suportate de întreprinderile din sectorul gazelor naturale ca urmare a obligațiilor de înmagazinare care le sunt impuse în vederea garantării siguranței alimentării cu gaze naturale și a regularității furnizării acestora le sunt rambursate urmărește să asigure neutralitatea economică a acestor obligații în privința lor. O asemenea cerință de repercutare a costurilor pare astfel de natură să garanteze realizarea obiectivelor urmărite, aspect a cărui verificare este însă de competența instanței de trimitere.
- 70 *Secundo*, pentru a respecta principiul proporționalității, intervenția statului asupra prețurilor trebuie să fie limitată la ceea ce este strict necesar pentru atingerea obiectivului urmărit, ceea ce implică reexaminarea periodică a necesității măsurii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 septembrie 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, punctul 60 și jurisprudența citată).
- 71 În speță, revine instanței de trimitere, având în vedere elementele precise de care dispune, sarcina de a aprecia dacă reglementarea națională îndeplinește această condiție. În acest cadru, instanța de trimitere trebuie să examineze dacă și în ce măsură administrația este supusă de dreptul național aplicabil unei obligații de reexaminare periodică, la perioade regulate și suficient de apropiate, a necesității și a modalităților intervenției sale, în funcție de evoluția sectorului gazelor naturale, precizându-se că îi revine, în cadrul acestei aprecieri, sarcina de a ține seama de dispozițiile Regulamentului nr. 994/2010, aplicabil la data faptelor din litigiul principal și înlocuit în prezent de Regulamentul 2017/1938, care reglementează, printre altele, elaborarea de către fiecare stat membru a unui plan de acțiune preventiv și a unui plan de urgență pentru a garanta securitatea aprovizionării cu gaze naturale la nivel național.
- 72 *Tertio*, metoda de intervenție pusă în aplicare nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului de interes economic general urmărit (Hotărârea din 7 septembrie 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, punctul 64 și jurisprudența citată).
- 73 În această privință, instanța de trimitere nu oferă elemente pentru a aprecia dacă calculul costurilor repercutate asupra clienților îndeplinește această condiție, cu excepția indicației, care figurează în enunțul primei sale întrebări, potrivit căreia „valoarea obligațiilor de serviciu public se calculează pe baza metodei de decontare a costurilor după un model de previziuni”.



- 74 În acest context, va reveni instanței de trimitere sarcina de a aprecia dacă metoda de calcul al costurilor, astfel cum este prevăzută de reglementarea națională, nu conduce la o supracompensare a costurilor suportate de întreprinderile în cauză în temeiul obligațiilor de înmagazinare care le sunt impuse și dacă metoda utilizată de Comisia de reglementare pentru calculul costurilor care rezultă din aceste obligații, a cărei stabilire este de competența autorităților naționale, ține seama de criterii obiective și nediscriminatorii.
- 75 *Quarto*, respectarea principiului proporționalității trebuie apreciată și în raport cu domeniul de aplicare personal al măsurii în discuție și, mai precis, în raport cu beneficiarii acesteia. În această privință, Curtea a arătat deja că trebuie să se examineze în ce măsură beneficiază de intervenția statului în discuție particularii și întreprinderile, în calitate de consumatori finali de gaze naturale (Hotărârea din 7 septembrie 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, punctele 67 și 68, precum și jurisprudența citată).
- 76 Respectarea acestui principiu nu se opune însă posibilității ca obligațiile de serviciu public care pot fi decise de statele membre în cadrul articolului 3 alineatul (2) din Directiva 2009/73 să privească toți consumatorii finali de gaze naturale. Totuși, în acest caz, în cadrul aprecierii proporționalității măsurii naționale în discuție, ar trebui să se țină cont, pe de o parte, de faptul că situația întreprinderilor este în principiu diferită de cea a consumatorilor casnici, obiectivele urmărite și interesele respective nefiind în mod necesar aceleași, și, pe de altă parte, de diferențele obiective dintre întreprinderile înseși, în funcție de dimensiunea acestora (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 aprilie 2010, Federutility și alții, C-265/08, EU:C:2010:205, punctele 40-42).
- 77 În speță, cerința repercutării costurilor în discuție în litigiul principal nu poate, la prima vedere și ca atare, să fie considerată o măsură „de care beneficiază” clienții sau consumatorii care trebuie, în cele din urmă, să le suporte. Totuși, această cerință a repercutării rezultă direct din obligațiile de înmagazinare a gazelor naturale impuse întreprinderilor din sectorul gazelor naturale. Or, aceste obligații, din moment ce urmăresc să garanteze siguranța alimentării și regularitatea furnizării, sunt în beneficiul tuturor consumatorilor de gaze naturale.
- 78 În plus, nimic nu pare să se opună, în principiu, posibilității ca cerința de repercutare a costurilor în discuție în litigiul principal să se aplice tuturor întreprinderilor din sectorul gazelor naturale cărora le sunt impuse obligațiile de înmagazinare și să vizeze toți clienții acestor întreprinderi, inclusiv particulari.
- 79 În aceste condiții, întrucât instanța de trimitere precizează, în enunțul primei sale întrebări, că nu se face nicio distincție între sarcina financiară pe care o suportă, în acest temei, diversele tipuri de clienți, trebuie arătat că, potrivit articolelor 11 și 11a din Regulamentul nr. 2/2013, astfel cum au fost expuse de această instanță, costurile în discuție în litigiul principal sunt rambursate prin intermediul prețurilor plătite de clienți „în funcție de consumul lor măsurat”. Aceasta ar implica faptul că, în pofida domeniului său de aplicare personal aparent uniform, cerința de repercutare a costurilor în discuție în litigiul principal ar putea, cu privire la acest aspect, să respecte principiul proporționalității. Cu toate acestea, va reveni instanței de trimitere sarcina de a verifica acest aspect, precizându-se că nu ar fi contrar acestui principiu faptul că sarcina economică a obligațiilor de înmagazinare, suportată de diferitele tipuri de clienți finali, afectează toți clienții în același mod și nici faptul că, deși nu afectează toți clienții în același mod, diferențierea operată între tipurile de clienți se justifică în mod obiectiv, de exemplu din cauza incidenței consumului lor asupra costurilor de înmagazinare.
- 80 În al treilea rând, referitor la condiția potrivit căreia obligațiile de serviciu public în cauză trebuie să fie clar definite, transparente, nediscriminatorii și ușor de verificat și să garanteze întreprinderilor Uniunii din sectorul gazelor naturale accesul egal la consumatorii naționali, trebuie amintit că, în ceea ce privește caracterul nediscriminatoriu al acestor obligații, articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2009/73 permite impunerea unor obligații de serviciu public în general „întreprinderilor din sectorul gazelor naturale”, iar nu anumitor întreprinderi în special. În plus, articolul 3 alineatul (1) din această

directivă prevede că statele membre se abțin de la orice discriminare în ceea ce privește drepturile sau obligațiile întreprinderilor din sectorul gazelor naturale. În acest cadru, sistemul de desemnare a întreprinderilor cărora le-au fost încredințate obligații de serviciu public nu poate exclude *a priori* niciuna dintre întreprinderile din sectorul distribuției gazelor naturale (Hotărârea din 7 septembrie 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, punctul 71 și jurisprudența citată). Astfel, orice eventuală diferență de tratament trebuie să fie justificată în mod obiectiv.

- 81 În speță, instanța de trimitere s-a limitat să indice în această privință că, pe de o parte, sarcina economică care rezultă din obligațiile de înmagazinare în discuție în litigiul principal nu afectează „toate întreprinderile din sectorul energiei” și, pe de altă parte, clienții finali nu pot contesta costurile obligațiilor față de colectivitate care le sunt în final imputate.
- 82 Or, din moment ce obligațiile de înmagazinare în discuție în litigiul principal nu pot, prin natura lor, să privească decât întreprinderi care își desfășoară activitatea în sectorul gazelor, faptul că costurile acestor obligații nu sunt suportate de toate întreprinderile din sectorul energiei nu poate stabili că cerința de repercutare a acestor costuri se aplică în mod discriminatoriu. Este totuși de competența instanței de trimitere să verifice dacă sarcina economică care decurge din obligațiile menționate afectează toate întreprinderile din sectorul gazelor naturale și, în caz contrar, dacă diferențierea realizată se justifică în mod obiectiv și dacă modalitățile de compensare a acestei sarcini pentru întreprinderile vizate sunt sau nu discriminatorii (a se vedea prin analogie Hotărârea din 20 aprilie 2010, Federutility și alții, C-265/08, EU:C:2010:205, punctul 45, precum și punctul 46).
- 83 În ceea ce privește faptul că clienții finali nu sunt în măsură să conteste costurile obligațiilor de înmagazinare care le sunt în final imputate, acesta nu poate stabili ca atare că aceste costuri nu sunt ușor de verificat, din moment ce din decizia de trimitere nu reiese că întreprinderile cărora le sunt impuse aceste obligații nu ar fi ele însele în măsură să conteste decizia Comisiei de reglementare prin care se stabilesc costurile acoperite de această cerință de repercutare.
- 84 În lipsa altor elemente în această privință în decizia de trimitere, revine instanței de trimitere sarcina de a aprecia, având în vedere ansamblul elementelor de care dispune, dacă cerința în discuție în litigiul principal îndeplinește condiția amintită la punctul 80 din prezenta hotărâre.
- 85 Pe de altă parte, întrucât instanța de trimitere ridică de asemenea problema admisibilității cerinței de repercutare a costurilor, în discuție în litigiul principal, în raport cu articolul 3 alineatul (3) din Directiva 2009/73, reglementarea națională în discuție în litigiul principal având ca efect suportarea costurilor obligațiilor de înmagazinare de către consumatorii finali de gaze naturale, care sunt parțial particulari, iar aceasta independent de aspectul dacă este vorba despre consumatori vulnerabili, trebuie amintit că această dispoziție prevede, printre altele, că statele membre iau măsurile adecvate pentru a proteja consumatorii, garantează o protecție adecvată a consumatorilor vulnerabili și garantează un nivel ridicat de protecție a consumatorilor, care este de asemenea vizat la articolul 38 din cartă.
- 86 Cu toate acestea, în speță, nimic nu indică faptul că o cerință de repercutare a costurilor care rezultă din obligații de serviciu public impuse întreprinderilor din sectorul gazelor naturale precum cea în discuție în litigiul principal, care ar îndeplini condițiile prevăzute la articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2009/73 și ar respecta principiul proporționalității, nu ar fi în măsură să asigure nivelul de protecție a consumatorilor, inclusiv a consumatorilor vulnerabili, pe care o impune această directivă.
- 87 În această privință, trebuie să se arate în special că o astfel de cerință de repercutare nu are efect decât asupra unei fracțiuni din prețul furnizării de gaze naturale, că ea pare să depindă de consumul real al acestora și că se prevede că fracțiunea din preț în cauză trebuie să facă obiectul unei poziții de facturare distincte. În plus, o astfel de reglementare nu pare să excludă posibilitatea ca statul membru în cauză să intervină, dacă este cazul, asupra prețului furnizării gazelor naturale în beneficiul consumatorilor vulnerabili.

88 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolul 3 alineatele (1)-(3) din Directiva 2009/73, citit în lumina articolelor 36 și 38 din cartă, trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări a unui stat membru care prevede că costurile care rezultă din obligațiile de înmagazinare a gazelor naturale, impuse întreprinderilor din sectorul gazelor naturale pentru a garanta siguranța alimentării cu gaze naturale și regularitatea furnizării acestora în statul membru respectiv, sunt suportate integral de clienții acestor întreprinderi, care pot fi particulari, cu condiția ca această reglementare să urmărească un obiectiv de interes economic general, să respecte principiul proporționalității și ca obligațiile de serviciu public pe care le prevede să fie clar definite, transparente, nediscriminatorii și ușor de verificat și să garanteze întreprinderilor Uniunii din sectorul gazelor naturale un acces egal la consumatorii naționali.

### *Cu privire la a doua întrebare*

89 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă Directiva 2009/73 trebuie interpretată în sensul că se opune unei reglementări a unui stat membru care scutește autoritatea de reglementare a acestui stat membru, în sensul acestei directive, de respectarea anumitor dispoziții ale legislației naționale care reglementează procedura de adoptare a actelor normative, atunci când aceasta adoptă un act care impune o obligație de serviciu public, în sensul articolului 3 alineatul (2) din directiva menționată.

90 Cu titlu introductiv, trebuie să se observe, pe de o parte, că guvernul bulgar contestă competența Curții de a se pronunța asupra acestei întrebări pentru motivul că ea nu privește dreptul Uniunii, ci dreptul național, reglementarea națională în discuție în litigiul principal neconstituind o măsură de transpunere a dreptului Uniunii.

91 Cu toate acestea, trebuie să se constate că, prin intermediul întrebării menționate, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă Directiva 2009/73 permite ca o autoritate de reglementare, în sensul acestei directive, atunci când ea exercită competențe de reglementare în temeiul directivei menționate, să fie supusă unei proceduri de adoptare a actelor sale care diferă de regimul de adoptare a actelor normative prevăzut de altfel în legislația națională. Întrucât a doua întrebare privește astfel în mod clar dreptul Uniunii, Curtea este competentă să se pronunțe asupra sa.

92 Pe de altă parte, Comisia de reglementare contestă admisibilitatea acestei întrebări, Directiva 2009/73 neconținând, în opinia sa, nicio cerință în ceea ce privește procedurile potrivit cărora trebuie adoptate actele normative naționale de rang infralegislativ.

93 Cu toate acestea, problema dacă a doua întrebare privește o materie străină dreptului Uniunii, pentru motivul că această directivă nu ar impune statelor membre să prevadă în legislația lor norme similare celor de la care Comisia de reglementare este exceptată prin reglementarea națională în discuție în litigiul principal, ține de fondul întrebării adresate, iar nu de admisibilitatea acesteia (a se vedea prin analogie Hotărârea din 21 octombrie 2010, Padawan, C-467/08, EU:C:2010:620, punctul 27 și jurisprudența citată). Această întrebare este, așadar, admisibilă.

94 În ceea ce privește fondul, trebuie amintit că, potrivit articolului 3 alineatul (2) din Directiva 2009/73, statele membre pot impune întreprinderilor din sectorul gazelor naturale, în interesul economic general, obligații de serviciu public care sunt clar definite, transparente, nediscriminatorii și ușor de verificat și garantează întreprinderilor Uniunii din sectorul gazelor naturale accesul egal la consumatorii naționali.

95 Or, prin faptul că impune ca astfel de obligații să fie „clar definite”, „transparente” și „ușor de verificat”, această dispoziție presupune ca actele prin care sunt impuse astfel de obligații să fie motivate, publicate și supuse unui control jurisdicțional.

- 96 De altfel, articolul 41 din Directiva 2009/73, referitor la atribuțiile și la competențele autorităților de reglementare, prevede la alineatul (16) că deciziile acestor autorități sunt pe deplin întemeiate și motivate pentru a permite controlul judiciar și că sunt disponibile publicului, păstrându-se confidențialitatea informațiilor sensibile din punct de vedere comercial.
- 97 Cu toate acestea, dincolo de aceste precizări, Directiva 2009/73 nu prevede modalități procedurale detaliate pe care autoritățile menționate ar trebui să le respecte atunci când adoptă acte care impun obligații de serviciu public, în sensul articolului 3 alineatul (2) din această directivă.
- 98 În aceste condiții, statelor membre le este permis să exoneraze autoritatea lor de reglementare, atunci când adoptă un astfel de act, de respectarea anumitor dispoziții din legislația lor națională care guvernează procedura de adoptare a actelor normative, cu condiția ca, pe de altă parte, legislația lor să garanteze că, la adoptarea unui astfel de act, această autoritate este obligată să respecte condițiile prevăzute de Directiva 2009/73.
- 99 În speță, revine instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă, în pofida scutirii prevăzute la alineatul (5) din dispozițiile tranzitorii și finale ale Legii privind actele normative, Comisia de reglementare este totuși obligată, astfel cum pretinde, să respecte aceste condiții.
- 100 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la a doua întrebare că Directiva 2009/73 trebuie interpretată în sensul că nu se opune unei reglementări a unui stat membru care exonerează autoritatea de reglementare a acestui stat membru, în sensul acestei directive, de respectarea anumitor dispoziții ale legislației naționale, care guvernează procedura de adoptare a actelor normative, atunci când adoptă un act prin care se impune o obligație de serviciu public, în sensul articolului 3 alineatul (2) din directiva menționată, cu condiția ca, pe de altă parte, legislația națională aplicabilă să garanteze că acest act este conform cu cerințele materiale ale acestei dispoziții, este pe deplin motivat, este publicat, păstrându-se totodată, dacă este cazul, confidențialitatea informațiilor sensibile din punct de vedere comercial, și este susceptibil de un control judiciar.

### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

- 101 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 a zecea) declară:

- 1) Articolul 3 alineatele (1)-(3) din 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, citit în lumina articolelor 36 și 38 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări a unui stat membru care prevede că costurile care rezultă din obligațiile de înmagazinare a gazelor naturale, impuse întreprinderilor din sectorul gazelor naturale pentru a garanta siguranța alimentării cu gaze naturale și regularitatea furnizării acestora în statul membru respectiv, sunt suportate integral de clienții acestor întreprinderi, care pot fi particulari, cu condiția ca această reglementare să urmărească un obiectiv de interes economic general, să respecte principiul proporționalității și ca obligațiile de serviciu public pe care le prevede să fie clar definite, transparente, nediscriminatorii și ușor de verificat și să garanteze întreprinderilor Uniunii Europene din sectorul gazelor naturale un acces egal la consumatorii naționali.**

- 2) Directiva 2009/73 trebuie interpretată în sensul că nu se opune unei reglementări a unui stat membru care exonerează autoritatea de reglementare a acestui stat membru, în sensul acestei directive, de respectarea anumitor dispoziții ale legislației naționale, care guvernează procedura de adoptare a actelor normative, atunci când adoptă un act prin care se impune o obligație de serviciu public, în sensul articolului 3 alineatul (2) din directiva menționată, cu condiția ca, pe de altă parte, legislația națională aplicabilă să garanteze că acest act este conform cu cerințele materiale ale acestei dispoziții, este pe deplin motivat, este publicat, păstrându-se totodată, dacă este cazul, confidențialitatea informațiilor sensibile din punct de vedere comercial, și este susceptibil de un control judiciar.

Semnături