



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
PAOLA MENGOZZIJA,  
predstavljeni 26. julija 2017<sup>1</sup>

### Zadeva C-226/16

**Eni SpA,  
Eni Gas & Power France SA,  
Union professionnelle des industries privées du gaz (Uprigaz)**  
proti  
**Premier ministre,  
Ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer,  
ob udeležbi  
Storengy,  
Total Infrastructures Gaz France (TIGF)**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Conseil d'État (državni svet, Francija))

„Predhodno odločanje – Uredba (EU) št. 994/2010 – Zanesljivost oskrbe z zemeljskim plinom – Člen 2, drugi odstavek, točka 1 – Pojem ‚zaščiteni odjemalci‘ – Člen 8(2) – Dodatne obveznosti zaradi zanesljivosti oskrbe – Člen 8(5) – Obveznost razpolaganja s skladiščem zemeljskega plina na ozemlju države članice“

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na vprašanja o razlagi Uredbe (EU) št. 994/2010 o ukrepih za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe s plinom.<sup>2</sup>
2. Predlog je bil v vloženi v okviru dveh zadev, o katerih odloča Conseil d'État (državni svet, Francija), ki je predložitevno sodišče, in v katerih se izpodbija zakonitost uredbe št. 2014-328,<sup>3</sup> s katero je bila spremenjena francoska ureditev dostopa do podzemnih skladišč zemeljskega plina. Tožeče stranke – družbi Eni SpA in Eni Gas & Power France SA na eni strani ter družba UPRIGAZ na drugi strani, ki so dobaviteljice zemeljskega plina – pred Conseil d'État (državni svet) med drugim trdijo, da je bilo kršenih več določb Uredbe št. 994/2010.
3. Sodišče tokrat prvič razlaga to uredbo, ki se nanaša na zanesljivost oskrbe z zemeljskim plinom, ki je zelo občutljiv sektor. Odgovori, ki jih bo dalo Sodišče, bodo koristni za razumevanje obsega obveznosti, ki jih države članice v okviru sistema, vzpostavljenega s to uredbo, lahko naložijo dobaviteljem zemeljskega plina, da bi se zagotovila zanesljivost oskrbe.

1 Jezik izvirnika: francoščina.

2 Uredba (EU) št. 994/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. oktobra 2010 o ukrepih za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe s plinom in o razveljavitvi Direktive Sveta 2004/67/ES (UL 2010, L 295, str. 1).

3 Uredba št. 2014-328 z dne 12. marca 2014 o spremembi uredbe št. 2006/1034 z dne 21. avgusta 2006 o dostopu do podzemnih skladišč zemeljskega plina.

## I. Pravni okvir

### A. Pravo Unije

4. Člen 2, drugi odstavek, Uredbe št. 994/2010 določa:

„[...] uporabljajo [se] naslednje opredelitve pojmov:

1. „zaščiteni odjemalci“ pomeni vse gospodinjske odjemalce, priključene na distribucijsko omrežje za plin, poleg tega pa lahko, kadar tako odloči zadevna država članica, vključujejo tudi:
  - (a) mala in srednje velika podjetja, pod pogojem, da so priključena na distribucijsko omrežje za plin, ter osnovne socialne službe, pod pogojem, da so priključene na distribucijsko ali prenosno omrežje, če vsi ti dodatni odjemalci ne predstavljajo več kot 20 % končne uporabe plina; in/ali
  - (b) naprave za daljinsko ogrevanje za količino toplote, ki jo dobavljajo, gospodinjskim odjemalcem in odjemalcem iz točke (a), pod pogojem, da te naprave ne morejo preiti na druga goriva in so priključene na distribucijsko ali prenosno omrežje.“

5. Člen 3(6) Uredbe št. 994/2010 določa:

„Ukrepi za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe, ki so vsebovani v preventivnih načrtih ukrepov in načrtih za izredne razmere so jasno opredeljeni, transparentni, sorazmerni, nediskriminatorni in preverljivi, ne izkrivljajo neupravičeno konkurence ter učinkovitega delovanja notranjega trga s plinom in ne ogrožajo zanesljivosti oskrbe s plinom drugih držav članic ali Unije kot celote.“

6. Člen 8 Uredbe št. 994/2010, naslovljen „Standard oskrbe“, določa:

„1. Pristojni organ od podjetij plinskega gospodarstva, ki jih določi, zahteva, da sprejmejo ukrepe za zagotovitev oskrbe s plinom zaščitenim odjemalcem v državi članici v primerih:

- (a) izrednih temperatur v sedemdnevnem obdobju največje konice, ki se statistično pojavlja enkrat v 20 letih;
- (b) vsaj 30-dnevnega obdobja izjemno velikega povpraševanja po plinu, ki se statistično pojavlja enkrat v 20 letih; in
- (c) vsaj 30-dnevnega obdobja v primeru prekinitve na posamezni največji infrastrukturi s plinom pri povprečnih zimskih razmerah.

Pristojni organ najpozneje do 3. junija 2012 določi podjetja plinskega gospodarstva iz prvega pododstavka.

2. Vsak povečani standard oskrbe, ki preseže 30-dnevni rok iz točk (b) in (c) odstavka 1, ali vsaka dodatna obveznost zaradi zanesljivosti oskrbe s plinom morata temeljiti na oceni tveganja iz člena 9, biti v preventivnem načrtu ukrepov in:

- (a) biti skladna s členom 3(6);
- (b) ne smeta neupravičeno izkrivljati konkurence ali ovirati delovanja notranjega trga s plinom;

(c) ne smeta negativno vplivati na zmožnost drugih držav članic, da svoje zaščitene odjemalce oskrbujejo v skladu s tem členom v primeru izrednih razmer na nacionalni ravni ali v Uniji ali na regionalni ravni; in

(d) biti ob izrednih razmerah na ravni Unije ali regije skladna z merili iz člena 11(5).

V duhu solidarnosti pristojni organ v načrtu za preventivne ukrepe in načrtu za izredne razmere opredeli, kako se lahko povečani standard oskrbe ali dodatna obveznost za podjetja plinskega gospodarstva začasno zmanjša v primeru izrednih razmer na ravni Unije ali regionalni ravni.

3. Po obdobjih, ki jih opredeli pristojni organ v skladu z odstavkoma 1 in 2 ali ob bolj resnih razmerah, kot so tiste iz odstavka 1, si pristojni organi in podjetja plinskega gospodarstva prizadevajo čim dlje zagotavljati oskrbo s plinom, zlasti zaščitene odjemalcev.

4. Obveznosti podjetij plinskega gospodarstva v zvezi z izpolnjevanjem standarda oskrbe iz tega člena, so nediskriminatorne in ne pomenijo nepotrebnega bremena za ta podjetja.

5. Podjetjem plinskega gospodarstva se dovoli, da izpolnijo te obveznosti na regionalni ravni ali ravni Unije, kar je primerno. Pristojni organ ne zahteva, da se standardi iz tega člena izpolnijo na podlagi infrastrukture, ki se nahaja zgolj na njegovem ozemlju.

6. Pristojni organ zagotovi, da se pogoji za oskrbo zaščitene odjemalcev določijo brez poseganja v normalno delovanje notranjega trga s plinom ter po ceni, ki upošteva tržno vrednost oskrbe.“

## ***B. Francosko pravo***

7. V Franciji je skladiščenje zemeljskega plina urejeno z določbami členov od L.421-1 do L.421-16 Code de l'énergie (energetski zakonik). Te določbe urejajo dostop do skladišč plina v okviru obveznosti javne službe, ki jih imajo dobavitelji, da zagotovijo stalno oskrbo v izrednih primerih.

8. Člen L.421-3 energetskega zakonika predvsem določa:

„Skladišča zemeljskega plina omogočajo, da se prednostno zagotavljajo:

1. pravilno delovanje in uravnoteženje omrežij, priključenih na podzemna skladišča zemeljskega plina;
2. neposredno ali posredno zadovoljevanje potreb gospodinjskih odjemalcev in potreb drugih odjemalcev, ki niso pogodbeno privolili v prekinljivo dobavo ali ki opravljajo naloge v splošnem interesu;
3. spoštovanje drugih obveznosti javne službe, določenih v členu L.121-32.“

9. Člen L.421-4 energetskega zakonika določa:

„Vsak dobavitelj mora 31. oktobra vsako leto v Franciji neposredno ali posredno prek pooblaščenca razpolagati – ob upoštevanju svojih drugih instrumentov prilagajanja – z zadostnimi zalogami zemeljskega plina, da v obdobju od 1. novembra do 31. marca izpolni svoje pogodbene obveznosti neposredne ali posredne oskrbe odjemalcev, določene v točki 3 člena L.421-3. [...]“

10. V skladu s členom L.421-7 energetskega zakonika se z uredbo Conseil d'État (državni svet) določijo pogoji in podrobna pravila za izvajanje med drugim člena L.421-4.

11. Uredba št. 2006/1034, ki je bila sprejeta na podlagi te določbe in nato spremenjena z uredbo št. 2014-328, izpodbijano pred predložitvenim sodiščem, določa pogoje, pod katerimi je urejen dostop do skladišča zemeljskega plina. Iz predložitvenega sklepa je razvidno, da ta uredba, kakor je bila spremenjena, na eni strani določa dodelitev pravic dostopa do skladiščnih zmogljivosti oziroma „skladiščnih pravic“<sup>4</sup> vsakemu dobavitelju zemeljskega plina glede na njegov portfelj odjemalcev, da bi lahko oskrboval te odjemalce v zimskem obdobju, in na drugi strani opredelitev obveznosti teh dobaviteljev.

12. S členom 9 uredbe št. 2014-328 je bila uredba št. 2006/1034 spremenjena tako, da na eni strani določa, da se obveznosti skladiščenja, ki jih imajo dobavitelji, izračunajo glede na „skladiščne pravice“, ki niso več odvisne zgolj od letne porabe njihovih gospodinjskih odjemalcev in njihovih odjemalcev, ki opravljajo naloge v splošnem interesu, kakor je bilo določeno v uredbi v prejšnji različici, ampak tudi od porabe odjemalcev, priključenih na distribucijsko omrežje, ki niso pogodbeno privolili v prekinljivo dobavo. Na drugi strani je bil v zameno za to z uredbo št. 2014-328 delež obveznosti skladiščenja znižan s 85 % na 80 % skladiščnih pravic.

## II. Dejansko stanje, nacionalni postopek in vprašanja za predhodno odločanje

13. Družbi Eni SpA in Eni Gas & Power France SA (v nadaljevanju: skupaj: ENI) na eni strani ter zveza UPRIGAZ na drugi strani so pri Conseil d'État (državni svet, Francija) vložile tožbo, s katero predlagajo, naj se uredba št. 2014-328 zaradi prekoračitve pooblastil odpravi.

14. Družbi ENI in zveza UPRIGAZ v tožbah med drugim trdijo, da so s to uredbo kršene določbe Uredbe št. 994/2010. Na eni strani naj bi bila z uredbo št. 2014-328 napačno razširjena opredelitev „zaščitene odjemalcev“ iz člena 2, drugi odstavek, točka 1, Uredbe št. 994/2010. Na drugi strani naj bi bila dobaviteljem zemeljskega plina naložena obveznost, da v Franciji razpolagajo s skladiščnimi zmogljivostmi, kar je v nasprotju s členom 8(5) Uredbe št. 994/2010.

15. V zvezi s tem predložitveno sodišče na prvem mestu navaja, da so z uredbo št. 2014-328 v opredelitev „zaščitene odjemalcev“ vključeni negospodinjski odjemalci, priključeni na distribucijsko omrežje, ki niso pogodbeno privolili v dobavo, pri kateri so mogoče prekinitve, to pa niso nujno „mala in srednje velika podjetja“, navedena v členu 2, drugi odstavek, točka 1(a), Uredbe št. 994/2010. Opredelitev „zaščitene odjemalcev“, uporabljena v uredbi št. 2014-328, bi torej lahko bila širša od besedila opredelitve v Uredbi št. 994/2010. Francoski organi naj bi vseeno trdili, da dodatni odjemalci ustrezajo manjšim obratom, ki imajo, čeprav pripadajo velikim podjetjem, veliko enakih značilnosti kot mala in srednje velika podjetja. Poleg tega je po mnenju teh organov taka razširjena opredelitev povezana z dodatnimi obveznostmi zaradi zanesljivosti oskrbe s plinom, ki jih lahko države članice v skladu s členom 8(2) Uredbe št. 994/2010 naložijo podjetjem plinskega gospodarstva.

16. V teh okoliščinah naj bi bila zakonitost uredbe št. 2014-328 odvisna od vprašanja, ali je treba člen 8(2) Uredbe št. 994/2010 razlagati tako, da nasprotuje temu, da država članica dobaviteljem zemeljskega plina naloži dodatne obveznosti, ki so posledica tega, da so bili med „zaščitene odjemalce“ vključeni odjemalci, ki niso navedeni v členu 2, drugi odstavek, točka 1(a), Uredbe št. 994/2010.

17. Na drugem mestu predložitveno sodišče navaja, da je za zagotovitev stalne oskrbe odjemalcev s plinom s členom L.421-4 energetskega zakonika dobaviteljem naloženo, da v Franciji razpolagajo – ob upoštevanju drugih instrumentov prilagajanja, ki jih imajo na voljo – z zadostnimi zalogami zemeljskega plina, in da iz uredbe št. 2014-328 izhaja, da se 80 % skladiščnih pravic izkoristi na nacionalnem ozemlju, vendar je v njej določeno, da minister, pristojen za energijo, pri presoji, ali so

<sup>4</sup> V skladu s členom R.421-6 energetskega zakonika je pravica dostopa do skladiščnih zmogljivosti dobavitelja enaka vsoti skladiščnih pravic odjemalcev, ki jih ta dobavitelj oskrbuje, glede na profil porabe in geografsko območje vsakega odjemalca.

skladiščne zmogljivosti, s katerimi razpolaga dobavitelj, zadostne za zagotovitev spoštovanja njegove obveznosti skladiščenja, upošteva druge instrumente prilagajanja, ki jih ima ta dobavitelj na voljo. Zakonitost uredbe št. 2014-328 je odvisna od vprašanja, ali člen 8(5) Uredbe št. 994/2010 nasprotuje temu, da država članica dobaviteljem zemeljskega plina naloži take obveznosti.

18. V teh okoliščinah je Conseil d'État (državni svet, Francija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

- „1. Ali je treba člen 8(2) Uredbe [št. 994/2010] razlagati tako, da nasprotuje temu, da država članica dobaviteljem zemeljskega plina naloži dodatne obveznosti, ki so posledica tega, da so bili med ‚zaščitene odjemalce‘, katerih poraba prispeva k določitvi obsega obveznosti skladiščenja, namenjenih zagotovitvi stalne oskrbe, vključeni odjemalci, ki v členu 2[, drugi odstavek, točka 1,] te uredbe niso navedeni?
2. Ali je treba člen 8(5) Uredbe [št. 994/2010] razlagati tako, da nasprotuje temu, da država članica dobaviteljem zemeljskega plina naloži obveznosti, ki se nanašajo na količino uskladiščenega plina in ustrezno hitrost praznjenja ter na razpolaganje s skladiščnimi zmogljivostmi, pridobljenimi na podlagi pravic, ki ustrezajo obveznosti razpolaganja z zalogami na ozemlju te države članice, hkrati pa predvidi, da minister pri presoji skladiščnih zmogljivosti, s katerimi razpolaga dobavitelj, upošteva druge instrumente prilagajanja, ki jih ima ta dobavitelj na voljo?“

### III. Postopek pred Sodiščem

19. Predložitveni sklep je na Sodišče prispel 20. aprila 2016, družbi ENI, zveza UPRIGAZ, družbi Storengy in TIGF, francoska in poljska vlada ter Evropska komisija so vložile stališča in se udeležile obravnave, ki je bila 16. marca 2017.

### IV. Analiza

20. Preden bom odgovoril na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo predložitveno sodišče, je treba uvodoma analizirati cilje Uredbe št. 994/2010 in okvir, v katerega se ta uredba umešča.

#### *A. Določbe prava Unije o zanesljivosti oskrbe z zemeljskim plinom in zlasti Uredba št. 994/2010*

21. Iz člena 194(1)(b) PDEU izhaja, da je zanesljivost oskrbe z energijo v Uniji eden od temeljnih ciljev energetske politike Unije.<sup>5</sup>

22. Prvi skupni pravni okvir za zagotovitev zanesljivosti oskrbe s plinom in prispevanje k pravilnemu delovanju notranjega trga s plinom v primeru motenj v oskrbi je bil vzpostavljen leta 2004 z Direktivo 2004/67/ES.<sup>6</sup>

5 V zvezi s tem glej sodbo z dne 7. septembra 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637; točki 47 in 48), in moje sklepne predloge v zadevi ANODE (C-121/15, EU:C:2016:248, točka 56).

6 Direktiva Sveta 2004/67/ES z dne 26. aprila 2004 o ukrepih za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe z zemeljskim plinom (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 12, zvezek 3, str. 19).

23. Vendar je rusko-ukrajinska plinska kriza, ki se je začela leta 2009 in je povzročila prekinitve oskrbe z zemeljskim plinom, ki je brez primere v Uniji, razkrila slabosti sistema, določenega z Direktivo 2004/67. Ta kriza je jasno poudarila potrebo po sprejetju usklajenih ukrepov v Uniji, ki bi lahko zagotavljali skupno minimalno stopnjo pripravljenosti v vseh državah članicah, če bi se pojavila kriza zaradi hudih motenj v oskrbi z zemeljskim plinom.<sup>7</sup>

24. Zakonodajalec Unije se je oprl na izkušnje, pridobljene ob izvajanju Direktive 2004/67/ES, in tako sprejel Uredbo št. 994/2010.

25. V Uredbi št. 994/2010 je določen celovit skupni pristop k zanesljivosti oskrbe s politikami, med drugim s politiko solidarnosti, ki so v skladu z delovanjem notranjega trga.<sup>8</sup> Zato uvaja določbe, namenjene zagotavljanju zanesljivosti oskrbe s plinom z zagotavljanjem pravičnega in neprekinjenega delovanja notranjega trga z zemeljskim plinom, z dopustitvijo, da se izvedejo izredni ukrepi, kadar trg ne more več zagotoviti potrebne oskrbe s plinom, in z določitvijo jasne opredelitve in dodelitve odgovornosti podjetij plinskega gospodarstva, držav članic in Unije tako glede preventivnih ukrepov kot odziva na dejanske motnje v oskrbi.<sup>9</sup>

26. Natančneje, za ohranjanje dobro delujočega notranjega trga s plinom, zlasti v primerih motenj v oskrbi in v kriznih situacijah, Uredba št. 994/2010 določa tristopenjski pristop: najprej so za zagotavljanje stalne oskrbe odgovorna zadevna podjetja plinskega gospodarstva, ki delujejo na podlagi tržnih mehanizmov; v primeru okvare tržnih mehanizmov so za to odgovorne države članice na nacionalni ali na regionalni ravni; nazadnje ima tako odgovornost Unija.<sup>10</sup>

27. Uredba št. 994/2010 določa mehanizme v duhu solidarnosti za uskladitev načrtovanja za primere izrednih razmer in odziva nanje na ravni držav članic, regij in Unije.<sup>11</sup> Zato zlasti določa, da države članice uvedejo dva načrta: preventivni načrt ukrepov, ki vsebuje ukrepe za odpravljanje ali zmanjšanje ugotovljenih tveganj, ki vplivajo na zanesljivost oskrbe s plinom v državi članici, in načrt za izredne razmere, ki vsebuje ukrepe za odpravo ali zmanjšanje učinka motenj v oskrbi.<sup>12</sup>

28. Za zagotovitev oskrbe s plinom v primeru krize Uredba št. 994/2010 na eni strani določa infrastrukturni standard za povečanje zanesljivosti oskrbe s plinom<sup>13</sup> in na drugi strani usklajene standarde zanesljivosti oskrbe. Z zadnjenavedenimi standardi je določena obveznost zagotavljanja oskrbe „zaščitenih odjemalcev“ v nekaterih primerih motenj v oskrbi ali izjemno velikega povpraševanja. Njihov namen je zagotoviti, da so zajete vsaj take situacije, do kakršne je prišlo med plinsko krizo leta 2009.<sup>14</sup>

7 V zvezi s tem glej dokument Komisije, ki je spremljal predlog uredbe (SEC(2009) 979 final, str. 3 in 17), in dokument Komisije z dne 16. oktobra 2014, naslovljen „Report on the implementation of Regulation (EU) 994/2010 and its contribution to solidarity and preparedness for gas disruptions in the EU“ (SWD(2014) 325 final). V uvodnih izjavah 26 in 27 Uredbe št. 994/2010 je prav tako izrecno omenjena plinska kriza, do katere je prišlo januarja 2009.

8 Glej uvodno izjavo 22 Uredbe št. 994/2010.

9 Glej člen 1 ter uvodne izjave 3, 5, 23 in 24 Uredbe št. 994/2010.

10 Glej člen 3 in uvodno izjavo 24 Uredbe št. 994/2010. Glej tudi stran 2 dokumenta Komisije z dne 16. oktobra 2014, naslovljenega „Report on the implementation of Regulation (EU) 994/2010 and its contribution to solidarity and preparedness for gas disruptions in the EU“ (SWD(2014) 325 final).

11 Glej člen 1 Uredbe št. 994/2010.

12 Glej člen 4 Uredbe št. 994/2010, zlasti odstavek 1.

13 Glej člen 6 ter uvodni izjavi 13 in 15 Uredbe št. 994/2010.

14 Glej uvodno izjavo 26 Uredbe št. 994/2010.

29. Natančneje, namen usklajenih standardov zanesljivosti oskrbe iz člena 8(1) Uredbe št. 994/2010 je zagotoviti, da se ohrani oskrba s plinom, *zlasti* kar zadeva gospodinjstva in *omejeno* število dodatnih odjemalcev, ki so posebej ranljivi in potrebujejo posebno zaščito,<sup>15</sup> to so „zaščiteni odjemalci“, kot so opredeljeni v členu 2, drugi odstavek, točka 1, te uredbe. Priznava se, da široka opredelitev teh zaščitenih odjemalcev vseeno ne sme biti v nasprotju z evropskimi mehanizmi solidarnosti.<sup>16</sup>

30. Čeprav se želi z Uredbo št. 994/2010 doseči določena raven usklajenosti standardov zanesljivosti oskrbe, je zakonodajalec Unije vseeno priznal zaskrbljenost tistih držav članic, ki so določile širše standarde zanesljivosti oskrbe. Zato je zakonodajalec v odstavku 2 člena 8 zadevne uredbe določil, da lahko države članice določijo povečane standarde oskrbe ali dodatne obveznosti, ki presegajo usklajene standarde zanesljivosti oskrbe, določene v odstavku 1 istega člena. Da pa bi se preprečilo ogrožanje sistema zagotavljanja zanesljivosti oskrbe, temelječega na solidarnosti med državami članicami, ki je bil vzpostavljen s to uredbo, člen 8(2) navedene uredbe strogo ureja možnost držav članic za sprejetje takih ukrepov.

31. V zvezi s tem je treba poudariti, da ima zahteva po solidarnosti med državami članicami bistveno vlogo v sistemu, vzpostavljenem z Uredbo št. 994/2010, in širše v okviru energetske politike Unije. V tem okviru si ta vidik torej zasluži nekaj posebnih kratkih preudarkov.

### ***B. Kratki preudarki o načelu solidarnosti med državami članicami v okviru energetske politike Unije***

32. Člen 194 PDEU, s katerim je bila v pravo Unije prvič uvedena določba primarnega prava o energetske politiki Unije, v odstavku 1 določa, da je treba tej politiki slediti „v duhu solidarnosti med državami članicami“.

33. To sklicevanje na solidarnost med državami članicami, ki je bilo dodano ob pripravi besedila Lizbonske pogodbe,<sup>17</sup> se umešča v okvir, v katerem je načelo solidarnosti med državami članicami dobilo naravo, ki bi jo bilo mogoče opredeliti kot „ustavno načelo“. Zamisel o solidarnosti med državami članicami namreč ni izražena le na različnih mestih Pogodb,<sup>18</sup> temveč je v skladu s členom 3(3), tretji pododstavek, PEU eden od ciljev Unije.

34. Poleg tega, kot izhaja iz členov 194(1)(b) in 122(1) PDEU, je načelo solidarnosti med državami članicami posebej pomembno pri oskrbi z energijo.

35. V takem okviru torej v skladu s pristopom, uporabljenim na ravni primarnega prava, sistem, vzpostavljen z Uredbo št. 994/2010, temelji na zahtevi po solidarnosti med državami članicami, ki prežema celotno uredbo. Duh solidarnosti med državami članicami je namreč izrecno omenjen v več uvodnih izjavah te uredbe<sup>19</sup> in v več njenih določbah<sup>20</sup>.

36. Še *zlasti*, kot izrecno izhaja iz uvodne izjave 36, je eden od ciljev Uredbe okrepitev solidarnosti med državami članicami v primeru izrednih razmer na ravni Unije in *zlasti* v podporo državam članicam z manj ugodnimi geografskimi in geološkimi pogoji.

<sup>15</sup> Glej uvodni izjavi 10 in 29 Uredbe št. 994/2010 (moj poudarek v ležečem tisku).

<sup>16</sup> Glej uvodno izjavo 10 Uredbe št. 994/2010.

<sup>17</sup> Člen III-256 Pogodbe o ustavi za Evropo, podpisane 29. oktobra 2004 v Rimu (UL 2004, C 310, str. 1), ki je bil navdih za pripravo člena 194 PDEU, ni vseboval nobenega sklicevanja na solidarnost med državami članicami.

<sup>18</sup> Tako v preambuli PEU države članice izjavljajo, da želijo z ustanovitvijo Unije „poglobiti solidarnost med svojimi narodi“. Solidarnost med državami članicami je nato izrecno omenjena v členu 67(2) PDEU v zvezi z azilom, priseljevanjem in nadzorom zunanjih meja, in v naslovu VIII tretjega dela PDEU, natančneje v poglavju o ekonomski politiki, se člen 122(1) prav tako izrecno sklicuje na solidarnost med državami članicami. V zvezi s tem glej tudi točko 142 in naslednje stališča generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Pringle (C-370/12, EU:C:2012:675).

<sup>19</sup> Glej uvodne izjave 10, 22, 25, 36 in 38 Uredbe št. 994/2010.

<sup>20</sup> Posebej v členih 1, 8(2), drugi pododstavek, in 14, drugi pododstavek, točka (b), ter Prilogi IV.

37. V teh okoliščinah je treba pri razlagi določb Uredbe št. 994/2010 upoštevati temeljno vlogo, ki jo ima načelo solidarnosti med državami članicami v okviru te uredbe.

38. V zvezi s tem je treba poudariti tudi, da ima v novem predlogu uredbe, ki ga je Komisija predložila za odpravo Uredbe št. 994/2010,<sup>21</sup> načelo solidarnosti še pomembnejšo vlogo in je izrecno vključeno v besedilo uredbe s posebnim členom o solidarnosti.<sup>22</sup>

### **C. Prvo vprašanje za predhodno odločanje**

#### **1. Uvodne ugotovitve**

39. Prvo vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je Sodišču postavilo predložitveno sodišče, se nanaša na razmerje med opredelitvijo „zaščitenih odjemalcev“ v skladu s členom 2, drugi odstavek, točka 1, Uredbe št. 994/2010 in dodatnimi obveznostmi, ki jih v skladu s členom 8(2) te uredbe država članice lahko naložijo dobaviteljem zemeljskega plina.

40. Natančneje, francoski Conseil d'État (državni svet) želi izvedeti, ali država članica ob naložitvi take dodatne obveznosti lahko ali ne „preseže“ opredelitev „zaščitenih odjemalcev“ iz člena 2, drugi odstavek, točka 1, Uredbe št. 994/2010, tako da v obseg dodatne obveznosti vključi odjemalce, ki niso zajeti z navedeno opredelitvijo.

41. To vprašanje temelji na okoliščini, da so v opredelitvi „zaščitenih odjemalcev“ v francoski zakonodaji zaradi sprejetja uredbe št. 2014-328 med zaščitene odjemalce vključeni „negospodinski odjemalci, priključeni na distribucijsko omrežje, ki niso pogodbeno privolili v dobavo, pri kateri so mogoče prekinitve“. Po mnenju predložitvenega sodišča pa ta kategorija zajema negospodinske odjemalce, ki niso nujno zajeti v pojmu „mala in srednja podjetja“ (v nadaljevanju: MSP), kot je določen v členu 2, drugi odstavek, točka 1(a), Uredbe št. 994/2010.

42. Stranke, ki so pri Sodišču vložile stališča, imajo nasprotujoča si mnenja glede odgovora, ki ga je treba podati na prvo vprašanje za predhodno odločanje.

43. Na eni strani francoska in poljska vlada ter podjetji za skladiščenje zemeljskega plina Storengy in TIGF v bistvu trdijo, da nič v Uredbi št. 994/2010 ne preprečuje, da država članica dobaviteljem zemeljskega plina naloži dodatno obveznost, v katere obseg so vključeni odjemalci, ki niso naštet med zaščitenimi odjemalci v členu 2, drugi odstavek, točka 1, te uredbe. Francoska vlada celo najprej trdi, da se vprašanje združljivosti nacionalne zakonodaje z Uredbo št. 994/2010 ne postavlja, saj opredelitev „zaščitenih odjemalcev“, sprejeta v nacionalnem pravu, ni širša od opredelitve v členu 2 te uredbe.

44. Družbi ENI in zveza UPRIGAZ, ki so dobavitelji zemeljskega plina, pa nasprotno trdijo, da člen 8(2) Uredbe št. 994/2010 nasprotuje temu, da država članica dobaviteljem zemeljskega plina naloži dodatne obveznosti, ki izhajajo iz opredelitve „zaščitenih odjemalcev“, ki je širša od opredelitve v členu 2 te uredbe.

45. Komisija ima nekoliko drugačno stališče. Ne zdi se, da bi izključevala možnost države članice, da naloži dodatno obveznost, s katero opredelitev „zaščitenih odjemalcev“ presega meje, določene v členu 2 Uredbe št. 994/2010. Vendar poudarja, da je treba spoštovati stroge pogoje, ki so s to uredbo določeni za naložitev dodatne obveznosti.

<sup>21</sup> Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2016 o ukrepih za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe s plinom in o razveljavitvi Uredbe št. 994/2010 (COM(2016) 52 final).

<sup>22</sup> Glej člen 12 predloga uredbe, omenjenega v prejšnji opombi.

46. Najprej je treba navesti nekaj preudarkov o obsegu opredelitve „zaščitene odjemalcev“, kot je določena v členu 2, drugi odstavek, točka 1, Uredbe št. 994/2010. Ti preudarki se zdijo koristni, da se predložitvenemu sodišču omogoči analiza trditev, ki jih je navedla francoska vlada in v skladu s katerimi opredelitev „zaščitene odjemalcev“ v nacionalni zakonodaji ne presega opredelitve tega pojma v Uredbi št. 994/2010. Nato bom na podlagi teh preudarkov obravnaval vprašanje razmerja med opredelitvijo zaščitene odjemalcev iz člena 2, drugi odstavek, točka 1, Uredbe št. 994/2010 in možnostjo naložitve dodatnih obveznosti, določeno v členu 8(2) iste uredbe.

## *2. Obseg opredelitve „zaščitene odjemalcev“ iz člena 2, drugi odstavek, točka 1(a), Uredbe št. 994/2010*

47. Francoska vlada trdi, da s tem, da so bili med zaščitene odjemalce vključeni ne le gospodinjstva, temveč tudi „negospodinjiski odjemalci, priključeni na distribucijsko omrežje, ki niso pogodbeno privolili v dobavo, pri kateri so mogoče prekinitve“, uredba št. 2014-328 ni presegla opredelitve „zaščitene odjemalcev“, kot je določena v členu 2, drugi odstavek, točka 1(a), Uredbe št. 994/2010.

48. Ta kategorija odjemalcev naj bi namreč zajemala manjše subjekte, kot so mala podjetja, male agencije velikih podjetij, male trgovine, ki pripadajo omrežjem z integriranimi storitvami, ali mali industrijski obrati, ki pripadajo večjemu podjetju, saj večji subjekti niso priključeni na distribucijsko omrežje, ampak so priključeni neposredno na prenosno omrežje.

49. Po mnenju francoske vlade se sklicevanje na MSP v Uredbi št. 994/2010 ne bi smelo razumeti tako, da je omejeno na subjekte, ki imajo pravni status MSP, temveč bi ga bilo treba z vidika ciljev navedene uredbe razumeti tako, da vključuje tudi subjekte, ki so dejansko neodvisne enote, ki porabijo enako količino plina kot jo porabi MSP.

50. Tak pristop naj bi bil s praktičnega vidika nujen za upravljanje zmanjšanja stalne obremenitve v primeru nezadostne oskrbe. Poleg tega naj bi bil v skladu z manevrskim prostorom, ki ga državam članicam daje Uredba št. 994/2010. Nazadnje naj bi ga zahtevalo tudi načelo enakega obravnavanja, v skladu s katerim bi bilo treba pojem „MSP“ razlagati tako, da vključuje subjekte z enako stopnjo ranljivosti.

51. Spomniti je treba, da je pri opredelitvi „zaščitene odjemalcev“ v členu 2, drugi odstavek, točka 1, Uredbe št. 994/2010 najprej določeno, da se morajo za „zaščitene odjemalce“ *nujno* šteti vsi gospodinjiski odjemalci, priključeni na distribucijsko omrežje za plin. Nato je v točkah (a) in (b) te določbe državam članicam omogočeno, da dodajo dve posebni kategoriji „zaščitene odjemalcev“.

52. Kar natančneje zadeva obravnavani primer, lahko v skladu s členom 2, drugi odstavek, točka 1(a), Uredbe št. 994/2010 države članice za zaščitene odjemalce štejejo „mala in srednje velika podjetja, pod pogojem, da so priključena na distribucijsko omrežje za plin, [...] če vsi ti dodatni odjemalci ne predstavljajo več kot 20 % končne uporabe plina“.

53. Iz določitve taksativnega seznama morebitnih „zaščitene odjemalcev“ izhaja, da je z Uredbo št. 994/2010 državam članicam pri opredelitvi „zaščitene odjemalcev“ sicer priznan določen manevrski prostor, vendar je ta s to uredbo strogo urejen. Razlog za obstoj take stroge ureditve je očitno razviden iz uvodne izjave 10 Uredbe št. 994/2010, v kateri je poudarjeno, da bi široka opredelitev „zaščitene odjemalcev“ lahko bila v nasprotju z evropskimi mehanizmi solidarnosti med državami članicami.

54. Kot je Komisija pravilno ugotovila v svojem stališču, je uskladitev pojma „zaščiteni odjemalci“ namreč temeljila na ideji, da bi nacionalna določitev zaščite preširokega kroga subjektov lahko ogrozila delovanje evropskih mehanizmov solidarnosti, določenih v Uredbi št. 994/2010, ker bi tako ustvarila dodatna tveganja za zaščiteni odjemalce v drugih državah članicah.<sup>23</sup> Zato je v uvodni izjavi 29 navedene uredbe poleg gospodinjestev omenjeno „omejeno število dodatnih odjemalcev“.

55. Namen opredelitve „zaščitenih odjemalcev“ je najranljivejšim odjemalcem zagotoviti zanesljivost oskrbe v primeru krize. Taka zaščita, to je zaščita višje stopnje, ne more biti zagotovljena vsem odjemalcem, sicer bi sistem zagotavljanja oskrbe s plinom, določen v Uredbi št. 994/2010, postal brezpredmeten. Z opredelitvijo „zaščitenih odjemalcev“ je tako opredeljeno osebno področje uporabe standardov oskrbe.

56. Poleg tega je splošneje v zvezi z manevrskim prostorom držav članic iz uvodne izjave 5 Uredbe št. 994/2010, ki jo francoska vlada navaja v podporo svoji trditvi, jasno razvidno, da je bil z ukrepi za zanesljivost oskrbe s plinom, sprejetimi pred to uredbo, državam članicam sicer priznan širok manevrski prostor pri izbiri ukrepov, vendar se želi z Uredbo št. 994/2010 ta prostor zožiti zaradi preprečitve možnosti, da bi ukrepi, ki bi jih država članica pripravila enostransko, ogrozili pravilno delovanje notranjega trga s plinom in oskrbo odjemalcev s plinom s tem, da bi povzročili pomanjkanje plina v sosednjih državah.<sup>24</sup>

57. V teh okoliščinah sklicevanja v členu 2, drugi odstavek, točka 1(a), Uredbe št. 994/2010 na MSP ni mogoče razumeti kot odprto sklicevanje, ki ga države članice lahko prosto razlagajo. Nasprotno, gre za sklicevanje na točno določen pravni pojem. Čeprav v Uredbi št. 994/2010 pojem „MSP“ ni izrecno opredeljen, pa ga, ker ni sklicevanja na nacionalno pravo, ne bo mogoče opredeliti s sklicevanjem na zakonodaje držav članic.<sup>25</sup> Prav nasprotno, ob upoštevanju cilja, ki mu sledi Uredba št. 994/2010, in okvira, v katerega je umeščen njen člen 2, je treba šteti, da se ta določba sklicuje na pojem „MSP“, ki se uporablja v pravu Unije.<sup>26</sup>

58. V tem okviru postane upošteveno Priporočilo Komisije 2003/361/ES z dne 6. maja 2003 o opredelitvi mikro, malih in srednjih podjetij.<sup>27</sup> V tem priporočilu so določena natančna merila za opredelitev te kategorije podjetij<sup>28</sup> in pri opredelitvi takega pojma se je treba sklicevati nanj.<sup>29</sup> Poleg tega ugotavljam, da je iz navedb v stališču francoske vlade razvidno, da opredelitev „MSP“ v francoskem pravu ustreza opredelitvi, ki je predlagana v navedenem priporočilu.

59. Sklicevanje francoske vlade na obravnavi na načelo enakega obravnavanja pa temelji na tezi, da naj bi bila agencija ali hčerinska družba velikega podjetja enako ranljiva kot MSP. Vendar se mi zdi, da je ta premisa očitno napačna. Pripadnost velikemu subjektu (skupini) namreč takim subjektom omogoča, da razpolagajo z (ekonomskimi in tehničnimi) sredstvi, ki običajno MSP niso na voljo in ki lahko omogočajo reševanje primerov krize pri oskrbi z energijo. Agencije in hčerinske družbe velikih podjetij ter MSP tako objektivno niso v enakem položaju.

23 V zvezi s tem glej tudi dokument Komisije z dne 16. oktobra 2014, naslovljen „Report on the implementation of Regulation (EU) 994/2010 and its contribution to solidarity and preparedness for gas disruptions in the EU“ (SWD(2014) 325 final, str. 2).

24 Kot je Komisija navedla v obrazložitenem memorandumu svojega predloga uredbe Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2016 o ukrepih za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe s plinom in o razveljavitvi Uredbe št. 994/2010 (COM(2016) 52 final), je „[g]lede na dokaze, da nacionalni pristopi lahko privedejo do neoptimalnih ukrepov in poglobijo učinek krize, [...] potreba po ukrepanju EU jasna“ (glej str. 3).

25 Glej v tem smislu med drugim sodbo z dne 11. novembra 2015, Pujante Rivera (C-422/14, EU:C:2015:743, točka 48).

26 Glej v tem smislu glede različnih področij sodbi z dne 9. novembra 2016, Wathelet (C-149/15, EU:C:2016:840, točka 29), in sodbo z dne 2. marca 2017, J. D. (C-4/16, EU:C:2017:153, točke 24).

27 UL 2003, L 124, str. 36.

28 Glej člen 2 Priloge k Priporočilu.

29 Več aktov Unije, zlasti uredb, se pri opredelitvi pojma MSP izrecno opira na opredelitev iz tega priporočila. Glej na primer Uredbo Komisije (EU) št. 651/2014 z dne 17. junija 2014 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive z notranjim trgovom pri uporabi členov 107 in 108 Pogodbe (Besedilo velja za EGP) (UL 2014, L 187, str. 1; glej uvodno izjavo 3 in Prilogo I), ali Uredbo (EU) 2015/1017 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. junija 2015 o Evropskem skladu za strateške naložbe, Evropskem svetovalnem vozlišču za naložbe in Evropskem portalu naložbenih projektov ter o spremembi uredb (EU) št. 1291/2013 in (EU) št. 1316/2013 – Evropski sklad za strateške naložbe (UL 2015, L 169, str. 1; glej člen 2(4)).

60. Poleg tega zakonodajalec za opredelitev ranljivih odjemalcev, ki zaslužijo večjo zaščito, ne uporablja merila porabe energije. Francoska vlada se torej ne more sklicevati na to za utemeljitev analogije med MSP ter agencijami ali hčerinskimi družbami velikih podjetij.

61. Čeprav mora nazadnje predložitveno sodišče, in ne Sodišče, ugotoviti, ali je zadevna nacionalna zakonodaja združljiva z Uredbo št. 994/2010, se z vidika trditev, ki jih je navedla francoska vlada, opredelitev „zaščitenih odjemalcev“ v francoski zakonodaji ne zdi v skladu z opredelitvijo v členu 2, drugi odstavek, točka 1, te uredbe. Sicer se zdi, da se predložitveno sodišče v predložitvenem sklepu strinja s tem mnenjem.<sup>30</sup>

### 3. Možnost naložitve dodatnih obveznosti v zvezi z odjemalci, ki niso zajeti v opredelitvi „zaščitenih odjemalcev“

62. Zdaj je treba z vidika zgoraj navedenega preučiti vprašanje, ali lahko država članica na podlagi člena 8(2) Uredbe št. 994/2010 dobaviteljem zemeljskega plina naloži dodatno obveznost, ki v svoj obseg vključuje drugačne odjemalce od tistih, ki so zajeti z opredelitvijo „zaščitenih odjemalcev“ iz člena 2, drugi odstavek, točka 1, Uredbe št. 994/2010.

63. Kot sem navedel v točki 30 teh sklepnih predlogov, člen 8(2) Uredbe št. 994/2010 daje državam članicam možnost sprejetja dveh vrst ukrepov, ki presegajo usklajene standarde zanesljivosti oskrbe, določene v odstavku 1 istega člena: povečane standarde oskrbe in dodatne obveznosti.

64. Menim, da gre za dve vrsti različnih ukrepov, katerih obseg je razviden iz njunih poimenovanj.

65. Kar zadeva prvo vrsto ukrepov, gre namreč za „standarde oskrbe“, to je standarde iz odstavka 1 člena 8 Uredbe št. 994/2010 – na katerega sicer odstavek 2 izrecno napotuje – ki pa so „povečani“, to je začasno širši, in sicer „ki preseže 30-dnevni rok“. Iz besedila odstavka 1 tega člena pa izhaja, da se standardi oskrbe nanašajo izključno na varstvo zaščitenih odjemalcev.

66. Nasprotno pa gre pri drugi vrsti ukrepov za „dodatne“ obveznosti, ki se lahko naložijo podjetjem plinskega gospodarstva. Uporaba izraza „dodatne“ pojasnjuje dejstvo, da gre za dodatne obveznosti, ki so drugačne narave kot standardi oskrbe, omenjeni v odstavku 1 člena 8 Uredbe št. 994/2010, na katerega sicer zadevna določba v zvezi s to drugo vrsto ukrepov ne napotuje.

67. Iz te jezikovne analize člena 8(2) Uredbe št. 994/2010 sledi, da državi članici nič ne preprečuje, da podjetjem plinskega gospodarstva naloži *dodatno obveznost*, ki bi se uporabljala za širši krog odjemalcev, kot je določen z opredelitvijo „zaščitenih odjemalcev“ iz te uredbe.

68. Vendar je iz iste določbe v povezavi s cilji Uredbe št. 994/2010 razvidno, da se za tako možnost zahteva spoštovanje zelo strogih pogojev. Člen 8(2) te uredbe to možnost namreč strogo uokvirja, saj določa več pogojev, ki morajo biti izpolnjeni, da se taka dodatna obveznost lahko šteje za združljivo z navedeno uredbo.

69. Prvič, iz uvodnega stavka odstavka 2 člena 8 Uredbe št. 994/2010 tako izhaja, da mora biti dodatna obveznost naložena „zaradi zanesljivosti oskrbe s plinom“. Da pa bi bil ta pogoj izpolnjen, mora biti namen dodatne obveznosti okrepiti odpornost sistema oskrbe s plinom proti izrednim in nepredvidenim dogodkom, ki ogrožajo zmožnost oskrbe.

70. Drugič, prav tako v skladu z uvodnim stavkom odstavka 2 člena 8 Uredbe št. 994/2010 mora taka dodatna obveznost temeljiti na oceni – iz člena 9 te uredbe – tveganj, ki vplivajo na zanesljivost oskrbe s plinom v zadevni državi članici.

<sup>30</sup> Glej točko 15 teh sklepnih predlogov.

71. Tretjič, v skladu s točko (a) odstavka 2 člena 8 Uredbe št. 994/2010 mora biti taka dodatna obveznost v skladu z zahtevami iz člena 3(6) te uredbe. Tako mora biti jasno opredeljena, transparentna, sorazmerna, nediskriminatorna in preverljiva; ne sme neupravičeno izkrivljati konkurence ter učinkovitega delovanja notranjega trga s plinom<sup>31</sup> in ne sme ogroziti zanesljivosti oskrbe s plinom drugih držav članic ali Unije kot celote.

72. Četrtrič, v skladu s točko (c) odstavka 2 člena 8 Uredbe št. 994/2010 in v skladu z duhom solidarnosti med državami članicami, na katerem temelji sistem, vzpostavljen s to uredbo, dodatna obveznost ne sme negativno vplivati na zmožnost drugih držav članic, da svoje zaščitene odjemalce oskrbujejo v primeru izrednih razmer na nacionalni ravni ali v Uniji ali na regionalni ravni.

73. Petič, taka obveznost mora biti ob izrednih razmerah na ravni Unije in regionalni ravni v skladu z merili, ki so določena v členu 11(5) Uredbe št. 994/2010.<sup>32</sup>

74. Šestič, v skladu z drugim pododstavkom člena 8(2) Uredbe št. 994/2010 je potrebno, da pristojni organ v duhu solidarnosti med državami članicami v načrtu za preventivne ukrepe in načrtu za izredne razmere opredeli, kako se lahko ta dodatna obveznost začasno zmanjša v primeru izrednih razmer na ravni Unije ali regionalni ravni.

75. V okviru predhodnega odločanja mora predložitveno sodišče presoditi združljivost nacionalnih ukrepov s pravom Unije, saj je Sodišče pristojno le za to, da mu poda vse elemente razlage, ki izhajajo iz prava Unije in mu lahko omogočijo, da presodi tako združljivost. Torej bo moralo navedeno sodišče ugotoviti, ali določitev dodatne obveznosti, ki vključuje obveznost, naloženo dobaviteljem zemeljskega plina, da razširijo skladiščenje zemeljskega plina za zagotovitev zanesljivosti oskrbe v primeru krize na „negospodinske odjemalce, priključene na distribucijsko omrežje, ki niso pogodbeno privolili v dobavo, pri kateri so mogoče prekinitve“, ki niso MSP, v obravnavani zadevi izpolnjuje pogoje, navedene v točkah od 69 do 74 teh sklepnih predlogov. Pri presoji take združljivosti bo moralo predložitveno sodišče upoštevati elemente razlage, ki mu jih bo podalo Sodišče.<sup>33</sup>

76. V tem okviru bom navedel samo nekaj preudarkov o dveh vidikih: na eni strani o pogoju, da je dodatna obveznost naložena „zaradi zanesljivosti oskrbe s plinom“, in na drugi strani o zahtevi po sorazmernosti dodatne obveznosti, omenjeni v točki 71 teh sklepnih predlogov.

*a) Zahteva, da mora biti dodatna obveznost naložena zaradi zanesljivosti oskrbe s plinom*

77. Prvi pogoj, ki mora biti upoštevan, da je dodatna obveznost, ki jo za podjetja plinskega gospodarstva določi država članica, v skladu z Uredbo št. 994/2010, je ta, da mora biti naložena zaradi zanesljivosti oskrbe s plinom.

78. Francoska vlada je na obravnavi trdila, da ni dvoma, da zadevna dodatna obveznost izpolnjuje ta pogoj, ker je njen namen zagotoviti zanesljivost oskrbe dodatnih odjemalcev, ki naj jih iz tehničnih razlogov ne bi bilo mogoče razlikovati od zaščitene odjemalcev. V istem okviru je ta vlada navedla še, da taka dodatna obveznost, ki zadeva „dodatne“ zaščitene odjemalce, ne posega v varstvo zaščitene odjemalcev, kot so opredeljeni v Uredbi št. 994/2010, in torej v polni učinek členov 2 in 8(2) te uredbe.

31 Ta pogoj je ponovljen v členu 8(2)(b) Uredbe št. 994/2010.

32 Člen 11(5) Uredbe št. 994/2010 določa, da: (a) se ne uvedejo ukrepi, ki bi kadar koli neupravičeno omejili tok plina znotraj notranjega trga, predvsem pa tok plina do prizadetih trgov; (b) se ne sprejmejo ukrepi, ki bi lahko resno ogrozili oskrbo s plinom v drugi državi članici; ter (c) se ohrani možnost čezmejnega dostopa do infrastrukture, kolikor je to tehnično in varnostno izvedljivo, v skladu z načrtom za izredne razmere. Vse to v skladu z Uredbo (ES) št. 715/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o pogojih za dostop do prenosnih omrežij zemeljskega plina in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1775/2005 (UL 2009, L 211, str. 36).

33 Glej v tem smislu sodbi z dne 20. aprila 2010, Federutility in drugi (C-265/08, EU:C:2010:205, točka 34), in z dne 7. septembra 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637, točka 54).

79. V zvezi s tem nisem prepričan, da je preprosta zahteva po varstvu nadaljnjih kategorij odjemalcev, temelječa na domnevnih tehničnih razlogih, katerih obstoj je sicer zelo sporen, lahko resničen razlog zanesljivosti oskrbe s plinom, s katerim se krepi odpornost sistema oskrbe – kot je bila ugotovljena v točki 69 teh sklepnih predlogov – in ki lahko upraviči sprejetje dodatne obveznosti, kot je obravnavana. Taka dodatna obveznost mora zmanjševati tveganja, ki vplivajo na zanesljivost oskrbe s plinom v zadevni državi članici, kot so ugotovljena v oceni iz člena 9 Uredbe št. 994/2010, na kateri mora navedena dodatna obveznost temeljiti, kot je bilo ugotovljeno v točki 70 teh sklepnih predlogov.

80. Ta dvom se nato še okrepi, če se sklepa, da nacionalna določitev zaščite preširokega kroga subjektov – kot je bilo ugotovljeno v točki 54 teh sklepnih predlogov – lahko ustvari dodatna tveganja za zaščitene odjemalce v drugih državah članicah in ogrozi evropske mehanizme solidarnosti, vzpostavljene z Uredbo št. 994/2010.

81. Vsekakor bo moralo predložitveno sodišče preveriti, ali v obravnavani zadevi naložitev zadevne dodatne obveznosti temelji na resničnih razlogih zanesljivosti oskrbe s plinom.

#### *b) Sorazmernost dodatne obveznosti*

82. Kot je razvidno iz točke 71 teh sklepnih predlogov, mora biti z dodatno obveznostjo, ki se lahko na podlagi člena 8(2) Uredbe št. 994/2010 naloži podjetjem plinskega gospodarstva, spoštovano načelo sorazmernosti. Spoštovanje tega pogoja pomeni, da je dodatna obveznost primerna za doseganje želenega cilja, to je zagotoviti zanesljivost oskrbe s plinom, in da ne presega tega, kar je potrebno za doseganje tega cilja.

83. V zvezi s tem menim, da če se bo – kot je ugotovila Komisija – predložitveno sodišče pri ocenjevanju sorazmernosti zadevne dodatne obveznosti lahko zgledovalo po sodni praksi Sodišča v zvezi z reguliranimi cenami plina in električne energije,<sup>34</sup> mora upoštevnost te sodne prakse v primeru, kot je obravnavani, vseeno biti preverjena.

84. Kot je ugotovila francoska vlada, obstaja namreč bistvena razlika med dejanskim in pravnim okvirom položajev, analiziranih v navedeni sodni praksi, ki so se nanašali na nacionalne ukrepe v zvezi z določitvijo cene na trgu, ter okvirom te zadeve, ki se nanaša na ukrepe v zvezi z zanesljivostjo oskrbe.<sup>35</sup>

#### *4. Predlog v zvezi s prvim vprašanjem za predhodno odločanje*

85. Glede na navedeno menim, da je treba na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti tako, da člen 8(2) Uredbe št. 994/2010 ne nasprotuje temu, da država članica dobaviteljem zemeljskega plina naloži dodatno obveznost, ki vključuje odjemalce, ki niso zajeti v opredelitvi iz člena 2, drugi odstavek, točka 1, navedene uredbe, vendar le če je dokazano, da so pogoji iz navedenega člena 8(2), kot so pojasnjeni v točkah od 68 do 74 teh sklepnih predlogov, strogo upoštevani, kar mora temeljito preveriti predložitveno sodišče.

<sup>34</sup> Glej med drugim sodbe z dne 20. aprila 2010, *Federutility in drugi* (C-265/08, EU:C:2010:205, točka 69); z dne 21. decembra 2011, *ENEL* (C-242/10, EU:C:2011:861, točka 55 in naslednje); z dne 10. septembra 2015, *Komisija/Poljska* (C-36/14, neobjavljena, EU:C:2015:570, točka 45 in naslednje), in z dne 7. septembra 2016, *ANODE* (C-121/15, EU:C:2016:637, točka 53 in naslednje).

<sup>35</sup> Ta ugotovitev se zdi še posebej upoštevna v zvezi z določitvijo rednega ponovnega preverjanja ukrepa, kot je določena v točki 35 sodbe z dne 20. aprila 2010, *Federutility in drugi* (C-265/08, EU:C:2010:205). V tej sodbi je namreč Sodišče zahtevo po takem ponovnem preverjanju utemeljilo z dejstvom, da zadevni ukrep po svoji naravi ovira uresničitev delujočega notranjega trga zemeljskega plina. Vendar bi se ponovno preverjanje lahko izkazalo za potrebno v primeru, ko se pogoji, pod katerimi je bil ukrep sprejet, spremenijo (na primer v zvezi s sodelovanjem med državami članicami ali stanjem infrastrukture).

#### **D. Drugo vprašanje za predhodno odločanje**

86. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu Sodišče sprašuje, ali člen 8(5) Uredbe št. 994/2010 nasprotuje predpisom države članice, ki dobaviteljem zemeljskega plina nalagajo obveznost, da na njenem ozemlju razpolagajo z zalogami plina zaradi zagotovitve zanesljivosti oskrbe v primeru krize, hkrati pa določajo, da pristojni organ pri presoji skladiščnih zmogljivosti, s katerimi razpolaga dobavitelj, upošteva druge instrumente prilagajanja, ki jih ima ta dobavitelj na voljo.

87. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da člen 8(5) Uredbe št. 994/2010 vsebuje dve določbi: določbo o dovolitvi in določbo o prepovedi. Prvi stavek navedenega odstavka 5 namreč določa, da se podjetjem plinskega gospodarstva dovoli, da izpolnijo obveznosti, ki so jim naložene zaradi spoštovanja standardov oskrbe, določenih v členu 8 navedene uredbe, na regionalni ravni ali ravni Unije, kar je primerno. Drugi stavek pa nasprotno določa, da nacionalni pristojni organ ne more zahtevati, da podjetja plinskega gospodarstva spoštujejo te obveznosti na podlagi infrastrukture, ki je zgolj na njegovem ozemlju.

88. Določbe člena 8(5) Uredbe št. 994/2010 zagotavljajo uresničitev resničnega notranjega trga s plinom in v skladu z uvodno izjavo 12 te uredbe preprečujejo, da ukrepi za zaščito zanesljivosti oskrbe s plinom po nepotrebnem ne izkrivljajo konkurence ali učinkovitega delovanja notranjega trga s plinom.

89. V obravnavani zadevi pa člen 9 izpodbijane uredbe št. 2014-328 v povezavi s členom L.421-4 energetskega zakonika dobaviteljem plina nalaga, da na francoskem ozemlju 31. oktobra vsako leto razpolagajo z zalogami plina, ki ustrezajo najmanj 80 % skladiščnih pravic, povezanih z odjemalci, vključenimi v obseg obveznosti. Vendar pristojni minister upošteva druge instrumente prilagajanja, ki jih ima dobavitelj na voljo, da preveri, ali ta spoštuje svoje obveznosti.

90. V zvezi s tem ugotavljam, da francoska zakonodaja, kot je poudarila Komisija, *de jure* zahteva, da dobavitelji v Franciji razpolagajo z zadostnimi zalogami zemeljskega plina, da lahko izpolnjujejo svoje obveznosti. Taka obveznost, če se obravnava samostojno, ni združljiva z drugo določbo člena 8(5) Uredbe št. 994/2010, ker podjetjem plinskega gospodarstva nalaga, da svoje obveznosti, ki izhajajo iz člena 8 te uredbe, nujno izpolnjujejo z infrastrukturo, ki je na nacionalnem ozemlju.

91. Francoska zakonodaja vseeno pristojnemu ministru omogoča, da upošteva „druge instrumente prilagajanja“, ki jih ima zadevni dobavitelj na voljo. Vendar v zvezi s tem predložitveno sodišče ne navaja zadostnih informacij, na podlagi katerih bi bilo mogoče v praksi razumeti obseg presoje, ki jo opravi pristojni minister.

92. Najprej, na podlagi nobenega od elementov ni mogoče razumeti pomena pojma „instrumente prilagajanja“. V odgovor na natančno vprašanje, ki je bilo na obravnavi postavljeno v zvezi z obsegom tega pojma, se je francoska vlada sklicevala izključno na rezervna skladišča plina, s katerimi zadevni dobavitelj eventualno razpolaga v drugih državah članicah. Vendar menim, da bi moral imeti dobavitelj, kot je ugotovila poljska vlada, možnost dokazati, da je sposoben izpolniti obveznosti, ki so mu naložene zaradi spoštovanja standardov oskrbe ali dodatnih obveznosti, določenih na podlagi člena 8 Uredbe št. 994/2010, tudi s tržnimi instrumenti, ki so kot primer navedeni v Prilogi II k Uredbi št. 994/2010. Pri presoji sposobnosti izpolnjevanja teh obveznosti bi se namreč moral upoštevati individualni splošni položaj vsakega dobavitelja.

93. Dalje, ni jasno, ali bi lahko analiza, ki jo pristojni minister opravi zaradi „upoštevanja drugih instrumentov prilagajanja“, v praksi *dejansko* zagotavljala možnost, da dobavitelji zemeljskega plina izpolnjujejo svoje obveznosti na regionalni ravni ali ravni Unije. Zlasti je treba preveriti, ali pri uporabi v konkretnem primeru taka presoja temelji na natančnih in preverljivih merilih.

94. V teh okoliščinah menim, da je treba na drugo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti, da člen 8(5) Uredbe št. 994/2010 nasprotuje predpisom države članice, ki dobaviteljem zemeljskega plina nalagajo, da izpolnjujejo svoje obveznosti razpolaganja z zalogami plina, ki izhajajo iz člena 8 te uredbe, nujno in izključno z infrastrukturo, ki je na nacionalnem ozemlju. V obravnavanem primeru mora predložitveno sodišče vseeno preveriti, ali možnost, ki jo nacionalni predpisi dajejo pristojnemu ministru, „da upošteva druge instrumente prilagajanja“, ki jih imajo na voljo zadevni dobavitelji, tem v praksi zagotavlja dejansko možnost, da izpolnjujejo svoje obveznosti na regionalni ravni ali ravni Unije.

## V. Predlog

95. Na podlagi navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo Conseil d'État (državni svet, Francija), odgovori:

Člen 8(2) Uredbe (EU) št. 994/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. oktobra 2010 o ukrepih za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe s plinom in o razveljavitvi Direktive Sveta 2004/67/ES je treba razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da država članica dobaviteljem zemeljskega plina naloži dodatno obveznost, ki vključuje odjemalce, ki niso zajeti v opredelitvi iz člena 2, drugi odstavek, točka 1, navedene uredbe, vendar le če je dokazano – kar mora temeljito preveriti predložitveno sodišče – da so strogo upoštevani naslednji pogoji:

- prvič, taka dodatna obveznost je resnično naložena zaradi zanesljivosti oskrbe;
- drugič, taka dodatna obveznost temelji na oceni tveganj, ki vplivajo na zanesljivost oskrbe s plinom v zadevni državi članici, iz člena 9 Uredbe št. 994/2010;
- tretjič, v skladu s členom 3(6) navedene uredbe je taka dodatna obveznost jasno opredeljena, transparentna, sorazmerna, nediskriminatorna in preverljiva, ne izkrivlja neupravičeno konkurence ter učinkovitega delovanja notranjega trga s plinom in ne ogroža zanesljivosti oskrbe s plinom drugih držav članic ali Unije kot celote;
- četrtič, v skladu z načelom solidarnosti med državami članicami, na katerem temelji Uredba št. 994/2010, taka dodatna obveznost ne vpliva negativno na zmožnost drugih držav članic, da svoje zaščitene odjemalce oskrbujejo v skladu s členom 8 navedene uredbe v primeru izrednih razmer na nacionalni ravni ali v Uniji ali na regionalni ravni;
- petič, taka dodatna obveznost je ob izrednih razmerah na ravni Unije ali regije v skladu z merili, ki so določena v členu 11(5) te uredbe;
- šestič, v načrtu za preventivne ukrepe in načrtu za izredne razmere se opredeli, kako se ob upoštevanju načela solidarnosti med državami članicami taka dodatna obveznost začasno zmanjša v primeru izrednih razmer na ravni Unije ali regionalni ravni.

Člen 8(5) Uredbe št. 994/2010 nasprotuje predpisom države članice, ki dobaviteljem zemeljskega plina nalagajo, da izpolnjujejo svoje obveznosti razpolaganja z zalogami plina, ki izhajajo iz člena 8 te uredbe, nujno in izključno z infrastrukturo, ki je na nacionalnem ozemlju. Predložitveno sodišče mora vseeno preveriti, ali možnost, ki jo navedeni predpisi dajejo pristojnemu ministru, „da upošteva druge instrumente prilagajanja“, ki jih imajo na voljo zadevni dobavitelji, tem v praksi zagotavlja dejansko možnost, da izpolnjujejo svoje obveznosti na regionalni ravni ali ravni Unije.