



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 11. aprila 2019\*

„Predhodno odločanje – Energija – Sektor utekočinjenega naftnega plina (GPL) – Varstvo potrošnikov – Obveznost splošnega gospodarskega pomena – Najvišja cena za jeklenko utekočinjenega plina – Obveznost dobave na dom – Člen 106 PDEU – Direktive 2003/55/ES, 2009/73/ES in 2006/123/ES – Razlaga sodbe z dne 20. aprila 2010, Federutility in drugi (C-265/08, EU:C:2010:205) – Načelo sorazmernosti“

V združenih zadevah C-473/17 in C-546/17,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ju je vložilo Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija) z odločbama z dne 29. junija 2017 (C-473/17) in z dne 19. julija 2017 (C-546/17), ki sta prispeli na Sodišče 2. avgusta 2017 (C-473/17) in 18. septembra 2017 (C-546/17), v postopkih

**Repsol Butano SA** (C-473/17),

**DISA Gas SAU** (C-546/17)

proti

**Administración del Estado,**

ob udeležbi

**Redexis Gas SL,**

**Repsol Butano SA** (C-546/17),

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta, podpredsednica Sodišča v funkciji predsednice prvega senata, J.-C. Bonichot (poročevalec), A. Arabadjiev, E. Regan in C. G. Fernlund, sodniki,

generalni pravobranilec: E. Tanchev,

sodna tajnica: L. Carrasco Marco, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 26. septembra 2018,

\* Jezik postopka: španščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Repsol Butano SA in DISA Gas SAU F. Castedo Bartolomé, F. Castedo Álvarez, L. Moliner Oliva in A. Rueda García, abogados,
- za špansko vlado A. Rubio González in A. Gavela Llopis, agenta,
- za Evropsko komisijo O. Beynet in S. Pardo Quintillán, agentki,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 5. decembra 2018

izreka naslednjo

### Sodbo

- 1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2003/55/ES z dne 26. junija 2003 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom in o razveljavitvi Direktive 98/30/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 12, zvezek 2, str. 230), in načela sorazmernosti, kakor ju je Sodišče razložilo v sodbi z dne 20. aprila 2010, Federutility in drugi (C-265/08, EU:C:2010:205).
- 2 Ta predloga sta bila vložena v okviru dveh sporov med družbama Repsol Butano SA in DISA Gas SAU na eni strani in Administración del Estado (državna uprava, Španija) na drugi glede zakonitosti Orden IET/389/2015 por la que se actualiza el sistema de determinación automática de precios máximos de venta, antes de impuestos, de los gases licuados del petróleo envasados y se modifica el sistema de determinación automática de las tarifas de venta, antes de impuestos, de los gases licuados del petróleo por canalización (odlok IET/389/2015 o posodobitvi sistema samodejnega določanja najvišjih prodajnih cen, pred obdavčitvijo, utekočinjenih naftnih plinov v jeklenkah in spremembi sistema samodejnega določanja prodajnih tarif, pred obdavčitvijo, utekočinjenih naftnih plinov, ki se dobavijo prek plinovodnega omrežja) z dne 5. marca 2015 (BOE št. 58 z dne 9. marca 2015, str. 20850, v nadaljevanju: odlok IET/389/2015).

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

##### *Direktiva 2003/55*

- 3 Člen 1 Direktive 2003/55, razveljavljene z Direktivo 2009/73/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom in o razveljavitvi Direktive 2003/55 (UL 2009, L 211, str. 94), je določal:

„1. Ta direktiva določa skupna pravila za prenos, distribucijo, dobavo in skladiščenje zemeljskega plina. Določa pravila glede organiziranja in delovanja sektorja zemeljskega plina, dostop do trga, merila in postopke, ki se uporabljajo pri izdaji energetskih dovoljenj za prenos, distribucijo, dobavo in skladiščenje zemeljskega plina in obratovanje sistemov.

2. Pravila, ki jih ta direktiva določa za zemeljski plin, skupaj z utekočinjenim zemeljskim plinom (UZP), prav tako veljajo za bioplina in plin, pridobljen iz biomase, ali druge vrste plinov, če je takšne pline tehnično mogoče varno vbrizgati in prenašati prek sistema zemeljskega plina.“

4 Člen 3(2) te direktive je določal:

„Ob popolnem upoštevanju ustreznih določb Pogodbe [ES], zlasti člena 86, lahko države članice v splošnem gospodarskem interesu naložijo podjetjem, ki delujejo v plinskem sektorju, obveznosti javnih storitev, ki se lahko nanašajo na varnost, skupaj z zanesljivostjo oskrbe, na rednost, kakovost in ceno oskrbe in na varovanje okolja, skupaj z učinkovito rabo energije in varstvom podnebja. Take obveznosti morajo biti jasno določene, pregledne, nepristranske in preverljive in morajo plinskim družbam EU zagotavljati enak dostop do nacionalnih odjemalcev. V zvezi z zanesljivostjo oskrbe, učinkovito rabo energije/uravnavanjem povpraševanja in za uresničitev okoljskih ciljev, navedenih v tem odstavku, lahko države članice uvedejo dolgoročno načrtovanje in pri tem upoštevajo možnost želje tretjih strank za dostop do omrežja.“

*Direktiva 2009/73*

5 Člen 1 Direktive 2009/73 določa:

„1. Ta direktiva določa skupna pravila za prenos, distribucijo, dobavo in skladiščenje zemeljskega plina. Določa pravila glede organizacije in delovanja sektorja zemeljskega plina, dostop do trga, merila in postopke, ki se uporabljajo pri izdaji dovoljenj za prenos, distribucijo, dobavo in skladiščenje zemeljskega plina in obratovanje sistemov.

2. Pravila, ki jih ta direktiva določa za zemeljski plin, vključno z UZP, se uporabljajo na nediskriminatoren način tudi za bioplin in plin, pridobljen iz biomase, ali druge vrste plinov, če je takšne pline tehnično mogoče varno vbrizgati v sistem zemeljskega plina in jih prek njega prenašati.“

6 Člen 3(2) te direktive določa:

„Ob doslednem upoštevanju ustreznih določb Pogodbe [ES], zlasti člena 86 Pogodbe, lahko države članice v splošnem gospodarskem interesu naložijo podjetjem, ki delujejo v plinskem sektorju, obveznosti javnih storitev, ki se lahko nanašajo na zanesljivost, vključno z zanesljivostjo oskrbe, na rednost, kakovost in ceno oskrbe in na varovanje okolja, vključno z učinkovito rabo energije, energijo iz obnovljivih virov in varstvom podnebja. Take obveznosti so jasno določene, pregledne, nediskriminatorne in preverljive ter morajo podjetjem plinskega gospodarstva v Skupnosti zagotavljati enak dostop do nacionalnih potrošnikov. V zvezi z zanesljivostjo oskrbe, učinkovito rabo energije/uravnavanjem povpraševanja in za uresničitev okoljskih ciljev ter ciljev za energijo iz obnovljivih virov, navedenih v tem odstavku, lahko države članice uvedejo dolgoročno načrtovanje in pri tem upoštevajo možnost želje tretjih strani za dostop do sistema.“

*Direktiva 2006/123/ES*

7 V uvodnih izjavah 5, 8, 17 in od 70 do 73 Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL 2006, L 376, str. 36) je navedeno:

„(5) [...] je treba odpraviti ovire, ki ponudnikom storitev v državah članicah onemogočajo svobodo ustanavljanja, in ovire za prosti pretok storitev med državami članicami ter zagotoviti ponudnikom in prejemnikom pravno varnost, potrebno za dejansko uresničevanje teh dveh temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja Pogodba. Ker ovire na notranjem trgu storitev zadevajo izvajalce, ki želijo imeti sedež v drugi državi članici, kot tudi tiste, ki opravljajo storitve v drugi državi članici, v kateri nimajo sedeža, je treba ponudnikom omogočiti razvoj njihove storitvene dejavnosti na notranjem trgu z ustanovitvijo sedeža v državi članici ali z izkoriščanjem prostega pretoka storitev. Ponudnikom bi bilo treba omogočiti, da lahko izbirajo med tema dvema svoboščinama glede na strategijo rasti v posamezni državi članici.

[...]

- (8) Primerno je, da bi določbe te direktive o svobodi ustanavljanja in prostem pretoku storitev veljale le do te mere, kolikor so zadevne dejavnosti odprte za konkurenco, tako da ne obvezujejo držav članic, da liberalizirajo storitve splošnega gospodarskega pomena ali privatizirajo javne subjekte, ki zagotavljajo take storitve, ali odpravijo obstoječe monopole za druge dejavnosti ali nekatere distribucijske storitve.

[...]

- (17) Ta direktiva zajema le pridobitne storitve. [...] Storitve splošnega gospodarskega pomena so storitve, ki so pridobitne in zato spadajo v področje uporabe te direktive. Vendar pa so nekatere storitve splošnega gospodarskega pomena, kot so storitve, ki lahko obstajajo na področju prevoza, izvzete iz področja uporabe te direktive, za nekatere druge storitve splošnega gospodarskega pomena, ki lahko na primer obstajajo na področju poštnih storitev, pa velja odstopanje od določbe o svobodi opravljanja storitev iz te direktive. [...]

[...]

- (70) Za namene te direktive in brez poseganja v člen 16 Pogodbe se lahko storitve obravnavajo kot storitve splošnega ekonomskega pomena samo, če se opravljajo pri izvajanju posebnih nalog javnega pomena, za katere je zadevna država članica zadolžila ponudnika. Ta zadolžitev bi morala biti določena v enem ali več aktih, katerih vrsto določi vsaka zadevna država članica, in bi morala natančno določiti naravo posebne naloge.

- (71) Postopek medsebojnega ocenjevanja, predviden v tej direktivi, ne bi smel vplivati na svobodo držav članic, da v zakonodaji določijo višjo raven zaščite javnih interesov, še zlasti za doseganje ciljev socialne politike. Nadalje mora postopek medsebojnega ocenjevanja v celoti upoštevati posebnosti storitev splošnega ekonomskega pomena in posebnih nalog, ki so jim dodeljene. Te lahko upravičijo določene omejitve svobode ustanavljanja, zlasti v primerih, ko takšne omejitve uveljavljajo cilje varovanja javnega zdravja in socialne politike ter ko izpolnjujejo pogoje iz člena 15(3)(a) do (c). [...]

- (72) Storitve splošnega ekonomskega pomena imajo pomembno nalogo v zvezi s socialno in ozemeljsko kohezijo. Opravljanje teh nalog ne sme biti onemogočeno zaradi rezultatov postopka ocenjevanja, ki ga določa ta direktiva. Ta postopek ne bi smel vplivati na zahteve, ki so potrebne za opravljanje teh nalog, hkrati pa bi bilo treba obravnavati neupravičeno omejevanje svobode ustanavljanja.

- (73) [...] Ocenjevanje združljivosti določene najnižje in/ali najvišje tarife s svobodo ustanavljanja zadeva samo tarife, ki so jih pristojni organi uvedli posebej za zagotavljanje nekaterih storitev, ne zadeva pa na primer splošnih predpisov o določanju cen, denimo v zvezi z najemom hiš.“

8 Člen 1(1) in (2) Direktive 2006/123 določa:

„1. Ta direktiva uvaja splošne določbe, ki ponudnikom storitev olajšujejo uveljavljanje svobode ustanavljanja in prostega pretoka storitev ter hkrati ohranjajo visoko raven kakovosti storitev.

2. Ta direktiva ne obravnava liberalizacije storitev splošnega gospodarskega pomena, ki so pridržane za javne ali zasebne subjekte, niti privatizacije javnih subjektov, ki opravljajo storitve.“

9 Člen 2 te direktive določa:

„1. Ta direktiva se uporablja za storitve, ki jih opravljajo ponudniki s sedežem v državi članici.

2. Ta direktiva se ne uporablja za naslednje dejavnosti:

(a) negospodarske storitve splošnega pomena;

[...]“

10 Člen 15 navedene direktive, naslovljen „Zahteve, ki so predmet ocenjevanja“, ki je v Poglavju III te direktive, ki se nanaša na svobodo ustanavljanja ponudnikov, določa:

„1. Države članice preverijo, ali njihov pravni sistem predvideva katere koli zahteve iz odstavka 2, in zagotovijo, da so te v skladu s pogoji iz odstavka 3. Države članice prilagodijo svoje zakone in upravne predpise tako, da so združljivi s temi pogoji.

2. Države članice preverijo, ali njihov pravni sistem pogojuje začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti z upoštevanjem katere koli od naslednjih nediskriminatornih zahtev:

[...]

(g) določenih najnižjih in/ali najvišjih tarif, ki jih mora ponudnik upoštevati;

(h) obveznosti ponudnika, da poleg svojih nudi druge posebne storitve.

3. Države članice preverijo, ali zahteve iz odstavka 2 izpolnjujejo naslednje pogoje:

(a) nediskriminacija: zahteve ne smejo biti niti neposredno niti posredno diskriminatorne glede državljanstva ali v primeru podjetij glede kraja registriranega sedeža;

(b) potreba: zahteve morajo biti utemeljene s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes;

(c) sorazmernost: zahteve morajo biti take, da zagotavljajo izpolnitev zastavljenega cilja; ne smejo presegati tistega, kar je potrebno za uresničitev tega cilja, ter jih ni mogoče nadomestiti z drugimi, manj omejevalnimi ukrepi, s katerimi se lahko doseže iste rezultate.

4. Predpisi iz odstavkov 1, 2 in 3 se uporabljajo samo v zakonodaji na področju storitev splošnega gospodarskega pomena pod pogojem, da uporaba teh odstavkov pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebne naloge, ki jim je dodeljena.

[...]

6. Od 28. decembra 2006 države članice ne uveljavljajo nobenih novih zahtev, podobnih tistim iz odstavka 2, razen če take zahteve izpolnjujejo pogoje iz odstavka 3.

[...]“

### **Špansko pravo**

11 Člen 1(3) Ley 34/1998 del sector de hidrocarburos (zakon 34/1998 o sektorju ogljikovodikov) z dne 7. oktobra 1998 (BOE št. 241 z dne 8. oktobra 1998, str. 33517), določa:

„Dejavnosti za dobavo tekočih in plinastih ogljikovodikov se opravljajo v skladu z načeli objektivnosti, preglednosti in svobodne konkurence.“

12 Člen 37(1) tega zakona določa:

„Dejavnosti rafiniranja surove nafte, prevoza, skladiščenja, distribucije in prodaje naftnih proizvodov, vključno z utekočinjenim naftnim plinom, se lahko opravljajo svobodno pod pogoji, določenimi s tem zakonom, brez poseganja v obveznosti, ki izhajajo iz drugih predpisov in upoštevne sektorske zakonodaje, zlasti davčne, ki se nanašajo na prostorsko načrtovanje, na okolje, ter na varstvo potrošnikov in uporabnikov.“

13 Člen 38 navedenega zakona določa:

„Cene proizvodov, pridobljenih iz nafte, se oblikujejo prosto.“

14 Četrta prehodna določba Ley 34/1998 je določala:

„Na podlagi zakonsko določene formule lahko vlada določi najvišjo maloprodajno ceno utekočinjenega naftnega plina v jeklenkah, dokler se pogoji za dostop do trga in konkurence na tem trgu ne bodo šteli za zadostne. Najvišja prodajna cena vključuje strošek dobave na dom.“

15 Člen 5 Real Decreto-ley 15/1999 por el que se aprueban medidas de liberalización, reforma estructural e incremento de la competencia en el sector de hidrocarburos (kraljeva uredba-zakon 15/1999 o sprejetju ukrepov za liberalizacijo, strukturno reformo in povečanje konkurence v sektorju ogljikovodikov) z dne 1. oktobra 1999 (BOE št. 236 z dne 2. oktobra 1999, str. 35442) je določal:

„1. Najvišja maloprodajna cena utekočinjenega naftnega plina v jeklenkah s polnilno maso 8 kilogramov [kg] ali več pred obdavčitvijo se določi v višini 83,4 pezet/kg, in vključuje dobavo na dom. Ta cena velja za obdobje dvanajst mesecev od začetka veljavnosti te kraljeve uredbe-zakona.

2. Minister za industrijo in energetiko z ministrskim odlokom po soglasju pooblaščenega odbora vlade za gospodarstvo, v obdobju dvanajst mesecev, ki je določeno v prejšnjem odstavku, določi sistem za določanje prodajne cene utekočinjenega naftnega plina v jeklenkah glede na sezonsko naravo trgov.

3. Če se pogoji za dostop do trga in konkurence na tem trgu ne štejejo za zadostne, minister za industrijo, energetiko in turizem po soglasju pooblaščenega odbora vlade za gospodarstvo z odlokom določi druge sisteme določanja najvišje maloprodajne cene utekočinjenega naftnega plina v jeklenkah. Najvišja prodajna cena vključuje strošek dobave na dom.“

16 Z Real Decreto-ley 8/2014 de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (kraljeva uredba-zakon 8/2014 o sprejetju nujnih ukrepov za rast, konkurenčnost in učinkovitost) z dne 4. julija 2014 (BOE št. 163 z dne 5. julija 2014, str. 52544) sta bila razveljavljena četrta prehodna določba Ley 34/1998 in člen 5 kraljeve uredbe-zakona 15/1999.

17 Triintrideseta dodatna določba zakona 34/1998, kakor je bil spremenjen s kraljevo uredbo-zakonom 8/2014, določa:

„1. Uporabniki, ki imajo pogodbo za dobavo utekočinjenega naftnega plina, ki se dobavi v jeklenkah s polnilno maso, ki je enaka ali večja kot 8 kilogramov in manjša od 20 kilogramov, razen za jeklenke za mešanice utekočinjenega naftnega plina, ki se uporablja kot gorivo, imajo pravico do dobave na dom.

Na celini ter na vseh otoških in zunajcelinskih ozemljih ima operater, ki prodaja utekočinjen naftni plin na debelo in ima največji tržni delež pri prodaji v sektorju utekočinjenega naftnega plina v jeklenkah s polnilno maso, ki je enaka ali večja kot 8 kilogramov in manjša od 20 kilogramov, razen za jeklenke za mešanice utekočinjenega naftnega plina, ki se uporablja kot gorivo, obveznost dobave na dom vsem osebam, ki to zahtevajo, na ustreznem ozemljskem območju.

2. Seznam operaterjev, ki prodajajo utekočinjen naftni plin na debelo in za katere velja obveznost dobave na dom, se vsaka tri leta določi z odločbo generalnega direktorja za energetska politiko in rudnike. Ta odločba se objavi v uradnem listu.

Vlada pregleda pogoje za izvajanje obveznosti iz te določbe ali izda soglasje za njeno odpravo ali razglasi prenehanje te obveznosti, če to zahtevata razvoj trga in poslovna struktura sektorja, vsekakor pa vsakih pet let.

3. Ne glede na določbe člena 38 tega zakona, dokler se pogoji za dostop do trga in konkurence na tem trgu ne bodo šteli za zadostne, minister za industrijo, energetiko in turizem po soglasju pooblaščenega odbora vlade za gospodarstvo določi najvišje maloprodajne cene utekočinjenega naftnega plina v jeklenkah za jeklenke s polnilno maso, ki je enaka ali večja kot 8 kilogramov in manjša od 20 kilogramov, katerih tara je večja od 9 kilogramov, razen za jeklenke za mešanice utekočinjenega naftnega plina, ki se uporablja kot gorivo, pri čemer določi konkretne vrednosti navedenih cen ali sistem za njihovo določanje in samodejno posodabljanje. Najvišja prodajna cena vključuje strošek dobave na dom.

4. Brez poseganja v določbe iz prejšnjih odstavkov, kadar operater, ki prodaja utekočinjen naftni plin na debelo in za katerega velja obveznost dobave na dom v jeklenkah s polnilno maso, ki je enaka ali večja kot 8 kilogramov in manjša od 20 kilogramov, nima jeklenk, katerih tara je večja od 9 kilogramov, se obveznost dobave na dom po najvišji ceni iz odstavka 3 v primeru tega operaterja razširi na jeklenke s taro manj kot 9 kilogramov na ustreznem ozemelskem območju.

5. Operaterji, ki prodajajo utekočinjen naftni plin na debelo, morajo generalni direkciji za energetska politiko in rudnike zagotoviti informacije, potrebne za izvajanje njenih dolžnosti, zlasti za namene uporabe, analize in spremljanja obveznosti dobave na dom, opravljenih dobav utekočinjenega naftnega plina in najvišjih cen za javnost iz prejšnjih odstavkov.“

### **Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje**

- 18 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da sta družbi Repsol Butano in DISA Gas pri Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija) vložili tožbi v upravnem sporu zoper odlok IET/389/2015.
- 19 Družba Repsol Butano v podporo svoji tožbi trdi, da je sistem določanja najvišje cene utekočinjenega naftnega plina (UNP) v jeklenkah, ki je bil uveden z odlokom IET/389/2015, v nasprotju z liberalizacijo zadevnega sektorja in diskriminatoren. Družba Disa Gas trdi, da je obveznost dobave jeklenk UNP na dom po regulirani najvišji ceni diskriminatorna, ker je naložena enemu samemu operaterju na vsakem ozemlju, ki je opredeljeno v španski zakonodaji. Ta sistem naj bi bil poleg tega v nasprotju z liberalizacijo sektorja in z načelom sorazmernosti. Prav tako naj bi spodbujal izkrivljanje konkurence.
- 20 Predložitveno sodišče meni, da je bil odlok IET/389/2015, katerega namen je, med drugim, posodobitev sistema samodejnega določanja najvišjih cen UNP v jeklenkah, sprejet na podlagi španske zakonodaje o sektorju ogljikovodikov, in sicer triintridesete dodatne določbe zakona 34/1998, ki je bila uvedena s kraljevo uredbo-zakonom 8/2014.
- 21 Ta določba določa, prvič, da Ministro de Industria, Energía y Turismo (minister za industrijo, energetiko in turizem, Španija) določa najvišjo prodajno ceno za UNP v jeklenkah za jeklenke s polnilno maso med 8 kg in 20 kg, katerih tara je večja od 9 kg, „dokler se pogoji za dostop do trga in konkurence na tem trgu ne bodo šteli za zadostne“. Če teh jeklenk ni na voljo, se najvišje prodajne cene uporabljajo tudi za druge jeklenke.

- 22 Drugič, ta zakonska določba določa obveznost dobave jeklenk plina, za katere se uporablja regulirana cena, na dom. Strošek dobave naj bi bil vključen v najvišjo ceno. Ta obveznost naj bi bila naložena operaterjem, ki imajo največji tržni delež v sektorju UNP v jeklenkah s polnilno maso med 8 kg in 20 kg, na različnih ozemljih Kraljevine Španije, in sicer na polotoku, na Balearskih in Kanarskih otokih ter v krajih Ceuta in Melilla. Seznam operaterjev, za katere velja obveznost dobave na dom, se vsaka tri leta določi z odločbo generalnega direktorja za energetska politiko in rudnike. V skladu s triintrideseto dodatno določbo zakona 34/1998 naj bi vlada pregledala pogoje za izvajanje te obveznosti, „[č]e to zahtevata razvoj trga in poslovna struktura sektorja, vsekakor pa vsakih pet let“.
- 23 Predložitveno sodišče poleg tega opozarja, da so pred sprejetjem kraljeve uredbe-zakona 8/2014 druge določbe zakona 34/1998 že določale možnost določitve najvišje cene za prodajo UNP v jeklenkah in obveznost dobave na dom. Po mnenju navedenega sodišča so se ti ukrepi od leta 1998 stalno izvajali in so bili podaljšani, in to čeprav so bili v skladu z upoštevnostjo izrecno prehodne narave. Podaljšanje teh ukrepov v tako dolgem obdobju bi lahko oviralo vstop novih operaterjev na zadevni trg. Ti bi se znašli v položaju, v katerem operater, ki ima največji tržni delež na danem ozemlju, ponuja UNP v jeklenkah po upravno določeni najvišji ceni, ki poleg tega vključuje dobavo na dom.
- 24 Predložitveno sodišče meni, da naložitev najvišje cene, ki vključuje dobavo na dom, lahko pomeni oviro za dostop novih operaterjev na trg. Res je, da bi lahko ti, če bi uporabljali lažje jeklenke, za katere ne velja regulirana cena, prosto določali cene. Vendar pa v praksi ne morejo odstopati od te cene, ker sicer ne bi imeli zahtevka, ki bi upravičeval naložbe, ki jih je treba opraviti. Obstajali naj bi torej razlogi za domnevo, da je učinek teh ukrepov dejansko zamrznitev trga, kar je v nasprotju s prosto konkurenco.
- 25 Kar zadeva združljivost ukrepov iz postopkov v glavni stvari s pravom Unije, je Sodišče v sodbi z dne 20. aprila 2010, *Federutility in drugi* (C-265/08, EU:C:2010:205), razsodilo, da Direktiva 2003/55, ki ureja trg zemeljskega plina, ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki skuša v splošnem gospodarskem interesu ohraniti dobavno ceno zemeljskega plina na razumni ravni z določitvijo referenčne cene, če ta zakonodaja upošteva cilje liberalizacije in zaščite končnega potrošnika, če je potrebna in če velja za omejeno obdobje.
- 26 Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) je presodilo, da se merila, ki so določena v tej sodbi, lahko uporabljajo tudi za trg utekočinjenega plina, če ima ta trg razsežnost Skupnosti, in to tudi če ni predpisov Unije, ki posebej urejajo ta trg.
- 27 Predložitveno sodišče poudarja, da je v obravnavanih zadevah ukrep določitve najvišje prodajne cene utekočinjenega plina v jeklenkah mogoče opredeliti kot ukrep za varstvo socialno ranljivih potrošnikov, saj se z njim želi zagotoviti ohranitev cene dobave končnemu potrošniku na razumni ravni. Enako naj bi veljalo za obveznost dobave na dom. S temi ukrepi naj bi se tako skušalo doseči cilje splošnega gospodarskega pomena v smislu člena 106 PDEU.
- 28 Vendar pa naj bi bili ti ukrepi splošni in neselektivni, ker koristijo vsem potrošnikom. Poleg tega, čeprav naj bi iz upoštevnosti zakonodaje izhajalo, da so ti ukrepi prehodni, saj se njihova veljavnost podaljša „dokler se pogoji za dostop do trga in konkurence na tem trgu ne bodo šteli za zadostne“, so ti ukrepi veljali več kot 18 let.
- 29 Zato bi bilo treba podvomiti o združljivosti teh ukrepov s pravom Unije, ob upoštevanju meril, določenih v sodbi z dne 20. aprila 2010, *Federutility in drugi* (C-265/08, EU:C:2010:205), in načela sorazmernosti.



30 V teh okoliščinah je Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je – ob upoštevanju sodne prakse iz zadeve [z dne 20. aprila 2010, Federutility in drugi (C-265/08, EU:C:2010:205)] – ukrep o določitvi najvišje cene za jeklenko utekočinjenega plina v jeklenkah kot ukrep varstva socialno ranljivih uporabnikov v skladu s to sodno prakso oziroma ali se s takim ukrepom spoštuje načelo sorazmernosti, če je podana – alternativno ali kumulativno – katera od teh okoliščin:

- ukrep se sprejme na splošno za vse potrošnike in za nedoločeno obdobje, ki traja, ‚dokler se pogoji [za dostop do trga in] konkurence na tem trgu ne bodo šteli za zadostne‘,
- ukrep traja že več kot 18 let,
- ukrep lahko pripomore k zamrznitvi položaja šibke konkurence, ker pomeni oviro za vstop novih operaterjev.

2. Ali je – ob upoštevanju sodne prakse iz omenjene zadeve [z dne 20. aprila 2010, Federutility in drugi (C-265/08, EU:C:2010:205)] – ukrep obvezne dobave utekočinjenega plina v jeklenkah na dom kot ukrep varstva socialno ranljivih uporabnikov ali prebivalcev težko dostopnih območij v skladu s to sodno prakso oziroma ali se s takim ukrepom spoštuje načelo sorazmernosti, če je podana – alternativno ali kumulativno – katera od okoliščin, naštetih v prvem vprašanju?“

### **Vprašanji za predhodno odločanje**

31 Predložitveno sodišče z vprašanjema, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba načelo sorazmernosti razlagati tako, da nasprotuje ukrepom, kakršni se obravnavajo v sporih o glavni stvari, ki določajo najvišje cene UNP v jeklenkah za jeklenke s polnilno maso med 8 kg in 20 kg, katerih tara je večja od 9 kg, in operaterjem, ki imajo največji tržni delež v zadevnem sektorju na danem geografskem trgu, nalagajo dobavo tega plina na dom. V zvezi s tem se sklicuje na merila, ki izhajajo iz sodbe z dne 20. aprila 2010, Federutility in drugi (C-265/08, EU:C:2010:205).

32 V zvezi s tem je treba spomniti, da je Sodišče v tej sodbi odločilo o razlagi Direktive 2003/55, zlasti člena 3(2) te direktive, ki ureja ukrepanje držav članic – v splošnem gospodarskem interesu – v sektorju zemeljskega plina, na katerega se nanaša ta direktiva. Sodišče je v tem okviru odločalo o merilih za presojo sorazmernosti ukrepa določitve referenčne cene za dobavo zemeljskega plina končnim potrošnikom.

33 Direktiva 2003/55 je bila razveljavljena z Direktivo 2009/73, katere člen 3(2) je v bistvu enak členu 3(2) Direktive 2003/55, in je bila predmet razlage Sodišča v sodbi z dne 7. septembra 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637).

34 Področje uporabe teh dveh direktiv je opredeljeno v členu 1 vsake od teh direktiv. V skladu s tema določbama se ti direktivi uporabljata za zemeljski plin, bioplín in plín, pridobljen iz biomase, ali druge vrste plinov, če je takšne pline tehnično mogoče varno vbrizgati v sistem zemeljskega plina in jih prek njega prenašati.

35 Kot sta španska vlada in Evropska komisija navedli v svojih stališčih, predloženih Sodišču, UNP tehnično ni mogoče varno vbrizgati in prenašati prek sistema zemeljskega plina. Zato je treba ugotoviti, kot je pravilno opozorilo predložitveno sodišče, da nacionalni predpisi, ki urejajo zgoj UNP, ne spadajo niti na področje uporabe Direktive 2003/55 niti na področje uporabe Direktive 2009/73.

- 36 Iz tega sledi, da člen 3(2) Direktive 2003/55 in člen 3(2) Direktive 2009/73, kakor ju razlaga Sodišče v sodbah z dne 20. aprila 2010, *Federutility in drugi* (C-265/08, EU:C:2010:205), in z dne 7. septembra 2016, *ANODE* (C-121/15, EU:C:2016:637), nista upoštevna za rešitev sporov o glavni stvari.
- 37 Vendar se predložitveno sodišče sprašuje o tem, kako je treba za zadevne ukrepe v sporih, ki sta mu predložena, uporabiti merila za presojo spoštovanja načela sorazmernosti, določena v sodbi z dne 20. aprila 2010, *Federutility in drugi* (C-265/08, EU:C:2010:205).
- 38 V zvezi s tem je treba opozoriti, da mora Sodišče v skladu z ustaljeno sodno prakso v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem iz člena 267 PDEU nacionalnemu sodišču podati koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. S tega vidika mora Sodišče po potrebi preoblikovati vprašanja, ki so mu bila predložena. Poleg tega lahko Sodišče upošteva pravna pravila Unije, ki jih predložitveno sodišče v svojih vprašanjih za predhodno odločanje ni navedlo (sodba z dne 29. novembra 2018, *baumgarten sports & more*, C-548/17, EU:C:2018:970, točka 22).
- 39 Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da načelo sorazmernosti spada med splošna načela prava Unije, ki jih mora spoštovati nacionalna ureditev, ki spada na področje uporabe prava Unije ali se z njo izvaja to pravo (sodba z dne 6. marca 2014, *Siragusa*, C-206/13, EU:C:2014:126, točka 34).
- 40 V obravnavanih zadevah ni sporno, da ukrepi iz postopkov v glavni stvari lahko ovirajo vstop novih operaterjev na trg, za katerega je značilna nizka stopnja konkurence. Predložitveno sodišče meni, da bi ti ukrepi tako lahko ovirali temeljne svoboščine iz Pogodbe DEU. Vendar pa meni, da ti ukrepi sledijo cilju splošnega gospodarskega pomena, in sicer oskrbi ranljivih potrošnikov z energijo po razumni ceni. V tem okviru se sprašuje, ali so glede na njihove omejevalne učinke na notranjem trgu in na zastavljeni cilj ukrepi iz postopkov v glavni stvari sorazmerni.
- 41 Ugotoviti je treba, da ukrepi, kakršni so ti iz postopkov v glavni stvari, ki določajo najvišje cene UNP v jeklenkah za nekatere jeklenke in operaterjem, ki imajo največji tržni delež v zadevnem sektorju, na danem geografskem trgu nalagajo njihovo dobavo na dom, pomenijo omejitev svobode ustanavljanja ponudnikov storitev v smislu Direktive 2006/123 in spadajo na področje uporabe te direktive.
- 42 Po eni strani namreč člen 15(2)(g) Direktive 2006/123 izrecno opredeljuje „določen[e] [...] najvišj[e] tarif[e], ki jih mora ponudnik upoštevati“ kot „zahtev[e]“ v smislu člena 4, točka 7, te direktive, ki so pogoji, ki vplivajo na svobodo ustanavljanja ponudnikov storitev (glej po analogiji sodbo z dne 23. decembra 2015, *Hiebler*, C-293/14, EU:C:2015:843, točka 51). Po drugi strani obveznost dobave na dom, ki je naložena nekaterim operaterjem glede na njihov tržni delež v sektorju UNP v jeklenkah, pomeni „drug[o] posebn[o] storit[ev]“ v smislu člena 15(2)(h) Direktive 2006/123, ki jo je treba v skladu z veljavnimi nacionalnimi pravili zagotavljati skupaj z glavno storitvijo prodaje tega plina.
- 43 Poleg tega je iz člena 2(2)(a) Direktive 2006/123 v povezavi z uvodnimi izjavami 17, 70 in 72 te direktive izrecno razvidno, da se pravila iz te direktive načeloma uporabljajo za storitve splošnega gospodarskega pomena, saj so s področja uporabe teh pravil izvzete le negospodarske storitve splošnega pomena (glej v tem smislu sodbo z dne 23. decembra 2015, *Hiebler*, C-293/14, EU:C:2015:843, točki 43 in 44).
- 44 Zahteve, ki so našteje na seznamu iz člena 15(2) Direktive 2006/123, morajo preveriti države članice. V skladu z odstavkom 1 tega člena 15 te države članice lahko kljub temu ohranijo oziroma po potrebi v svojih pravnih sistemih uvedejo zahteve, če te zahteve izpolnjujejo pogoje nediskriminacije, potrebe in sorazmernosti iz odstavka 3 navedenega člena 15 (glej v tem smislu sodbo z dne 23. decembra 2015, *Hiebler*, C-293/14, EU:C:2015:843, točka 54).
- 45 Člen 15(3) Direktive 2006/123 tako določa, da je omejitev svobode ustanavljanja, kakršna je ta, ki izhaja iz določitve najvišje cene UNP in obveznosti dobave na dom, mogoče upravičiti. Za to zahteva spoštovanje pogojev, katerih namen je, da ta omejitev ne bi bila diskriminatorna glede na

- državljanstvo, dalje, da je utemeljena z nujnimi razlogi v splošnem interesu, ter nazadnje, da je taka, da zagotavlja uresničitev zastavljenega cilja, ne presega tistega, kar je potrebno za uresničitev tega cilja, in je ni mogoče nadomestiti z drugimi, manj omejevalnimi ukrepi, s katerimi se lahko doseže enak rezultat (glej v tem smislu sodbo z dne 23. decembra 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, točka 55).
- 46 Kar zadeva podjetja, pooblaščenca za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, poleg tega iz odstavka 4 člena 15 Direktive 2006/123 izhaja, da se odstavki od 1 do 3 tega člena 15 za upošteveno nacionalno zakonodajo uporabljajo, le če uporaba teh odstavkov pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebne naloge, ki je dodeljena tem podjetjem.
- 47 Vendar, kot izhaja iz odstavka 4 člena 15 Direktive 2006/123, ker pogoji nediskriminacije, potrebe in sorazmernosti iz odstavka 3 člena 15 ne ovirajo izvajanja posebne naloge, ki jo je pristojni organ dodelil za storitev splošnega gospodarskega pomena, jih je treba spoštovati.
- 48 Glede na zgoraj navedeno in da bi se predložitvenemu sodišču lahko dal koristen odgovor, je treba šteti, da to želi izvedeti, ali je treba pogoj sorazmernosti iz člena 15(3)(c) Direktive 2006/123 razlagati tako, da nasprotuje ukrepom, kakršni se obravnavajo v postopkih v glavni stvari, ki določajo najvišje cene UNP v jeklenkah za jeklenke s polnilno maso med 8 kg in 20 kg, katerih tara je večja od 9 kg, in operaterjem, ki imajo največji tržni delež v zadevnem sektorju, na danem geografskem trgu nalagajo dobavo tega plina na dom.
- 49 Čeprav je presoja združljivosti nacionalnih ukrepov s pravom Unije naloga nacionalnega sodišča, mu lahko Sodišče vseeno posreduje vse koristne napotke za rešitev spora, ki mu je predložen (sodba z dne 14. februarja 2019, Nestrade, C-562/17, EU:C:2019:115, točka 36).
- 50 Iz točke 31 te sodbe izhaja, da se predložitveno sodišče v tem okviru sprašuje zlasti o uporabi in razlagi meril, določenih v sodbi z dne 20. aprila 2010, Federutility in drugi (C-265/08, EU:C:2010:205), v zvezi s sorazmernostjo državnega posega v sektorju zemeljskega plina.
- 51 Kot je poudarjeno tudi v tej sodbi, je sektor zemeljskega plina urejen z Direktivo 2009/73. Cilj te direktive je vzpostavitev notranjega trga z zemeljskim plinom, ki je popolnoma in dejansko odprt in konkurenčen ter na katerem lahko vsi odjemalci svobodno izbirajo dobavitelje, vsi dobavitelji pa lahko svobodno dobavljajo proizvode svojim odjemalcem, kar pomeni, da mora biti dobavna cena zemeljskega plina določena izključno na podlagi ponudbe in povpraševanja (glej v tem smislu sodbo z dne 7. septembra 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, točka 26).
- 52 Sodišče je poleg tega razsodilo, da mora biti ovira, ki jo povzroča javni poseg v prodajne cene zemeljskega plina, da bi bila lahko v skladu z načelom sorazmernosti, nujno časovno omejena, in njeno trajanje ne sme presegati tistega, kar je nujno za doseg cilja splošnega interesa, ki se želi doseči (glej v tem smislu sodbo z dne 20. aprila 2010, Federutility in drugi, C-265/08, EU:C:2010:205, točki 33 in 35).
- 53 Te ugotovitve veljajo tudi za pogoj sorazmernosti iz člena 15(3)(c) Direktive 2006/123.
- 54 Res je, da je državam članicam dovoljeno, da ohranijo oziroma po potrebi uvedejo zahteve, podobne tistim iz odstavka 2 člena 15 Direktive 2006/123, če te zahteve izpolnjujejo pogoje nediskriminacije, potrebe in sorazmernosti iz odstavka 3 člena 15 (sodba z dne 16. junija 2015, Rina Services in drugi, C-593/13, EU:C:2015:399, točka 33).
- 55 Vendar pa se lahko presoja skladnosti take zahteve z načelom sorazmernosti spreminja skozi čas, glede na zadevni trg in njegov razvoj. Poleg tega je treba preprečiti, da bi se z ohranitvijo ene od zahtev iz člena 15(2) Direktive 2006/123 trajno ovirala uresničitev notranjega trga.

- 56 V tem okviru mora predložitveno sodišče preveriti, ali in v kolikšnem obsegu so pristojni organi na podlagi veljavne nacionalne zakonodaje dolžni, da – odvisno od razvoja zadevnega trga – redno in na kratka obdobja preverjajo nujnost in način svojega posega (sodba z dne 20. aprila 2010, Federutility in drugi, C-265/08, EU:C:2010:205, točka 35).
- 57 V zvezi s tem je iz predložitvene odločbe razvidno, da triintrideseta dodatna določba zakona 34/1998, kakor je bil spremenjen s kraljevo uredbo zakonom 8/2014, določa, da minister za industrijo, energetiko in turizem določa najvišjo maloprodajno ceno UNP „dokler se pogoji za dostop do trga in konkurence na tem trgu ne bodo šteli za zadostne“. Poleg tega je iz te določbe razvidno, da se obveznost dobave na dom pregleda, če „to zahtevata razvoj trga in poslovna struktura sektorja, vsekakor pa vsakih pet let“.
- 58 Predložitveno sodišče mora preveriti, ali ta nacionalna določba izpolnjuje zahtevo po rednem pregledu, navedenem v točki 56 te sodbe.
- 59 Poleg tega je iz spisa, ki ga ima Sodišče, razvidno, da veljavno nacionalno pravo določa mehanizem prilagoditve najvišje prodajne cene UNP v rednih časovnih presledkih, tako da odraža razvoj stroškov, kar mora preveriti predložitveno sodišče. Kot je presodilo Sodišče, takšnega mehanizma, ki določa zgolj občasen pregled višine teh tarif in se ne nanaša na nujnost in način javnega posega v cene, ni mogoče enačiti z omejitvijo trajanja zadevnega ukrepa (sodba z dne 7. septembra 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637, točka 62).
- 60 Dalje, poudariti je treba, da dejstvo, navedeno v predložitvenih odločbah, da ukrepi, kakršni so ti v postopkih v glavni stvari, v Španiji veljajo od leta 1998 kljub njihovi začasni naravi, samo po sebi ne omogoča sklepanja, da ti ukrepi niso primerni. Iz stališč, ki jih je španska vlada predložila Sodišču, namreč izhaja, da naj bi bil španski trg UNP v jeklenkah v upadu zaradi širitve trga zemeljskega plina. Zmanjšanje prodaje, do katerega naj bi prišlo zaradi tega, bi povečalo stroške operaterjev, ki so prisotni na tem trgu, in bi otežilo prihod novih konkurentov, ki bi lahko izvajali pritisk na cene. Predložitveno sodišče mora preveriti te elemente in jih upoštevati pri presoji sorazmernosti ukrepov iz postopkov v glavni stvari.
- 61 Poleg tega se zadevna regulirana cena in obveznost dobave – na podlagi informacij, ki so na voljo Sodišču – uporabljata le za UNP v jeklenkah za jeklenke s polnilno maso med 8 kg in 20 kg, katerih tara je večja od 9 kg. Za trgovanje s tem plinom v drugih vrstah embalaže te obveznosti ne veljajo. V zvezi s tem mora predložitveno sodišče preveriti, ali ukrepi iz postopkov v glavni stvari učinkujejo tako, da zmanjšajo ali celo izničijo stopnjo dobičkonosnosti nereguliranega trgovanja z UNP. Tako bi lahko bilo zlasti, če bi bila najvišja cena, ki je določena na podlagi upoštevne španske zakonodaje, bistveno nižja od tržne cene, kot to zatrjujeta tožeči stranki v postopkih v glavni stvari.
- 62 Nazadnje, zahtevo po sorazmernosti je treba presoditi tudi glede na osebno veljavnost zadevnega ukrepa in, natančneje, glede na upravičence (sodba z dne 20. aprila 2010, Federutility in drugi, C-265/08, EU:C:2010:205, točka 39).
- 63 V zvezi s tem iz spisa, ki je na voljo Sodišču, izhaja, da se sporni ukrepi nanašajo na domače potrošnike in ne na podjetja, kar ustreza želenim ciljem teh ukrepov, in sicer oskrbi z energijo ranljivih odjemalcev po razumni ceni.
- 64 Poleg tega ni sporno, da so domači potrošniki upravičeni do ukrepov iz postopkov v glavni stvari in glede na to, ali so socialno ranljivi ali živijo na območjih, ki so težko dostopna ali oddaljena od mest distribucije UNP. Čeprav je ta okoliščina načeloma lahko indic, da ti ukrepi presegaajo tisto, kar je potrebno za doseganje njihovega cilja, to ne spremeni dejstva, da načelo sorazmernosti nujno ne preprečuje, da se sporni ukrepi nanašajo na vse domače potrošnike (glej v tem smislu sodbo z dne 20. aprila 2010, Federutility in drugi, C-265/08, EU:C:2010:205, točka 40). Predložitveno sodišče mora v zvezi s tem preučiti možnost in primernost sprejetja ukrepov, ki bi bili bolj osredotočeni na ranljive

potrošnike. V zvezi s tem so upoštevni elementi trditve tožečih strank iz postopkov v glavni stvari in španske vlade, ki se nanašajo na možnost sprejetja alternativnih ukrepov in na morebitne gospodarske učinke teh ukrepov.

- 65 Glede na vse zgornje preudarke je treba na zastavljeni vprašanji odgovoriti, da je treba pogoj sorazmernosti, določen v členu 15(3)(c) Direktive 2006/123, razlagati tako, da ne nasprotuje ukrepom, kakršni so ti v postopkih v glavni stvari, ki določajo najvišje cene UNP v jeklenkah in nekaterim operaterjem nalagajo dobavo tega plina na dom, če ti ukrepi veljajo le za omejeno obdobje in ne presegajo tistega, kar je nujno za doseg cilja splošnega gospodarskega pomena.

### **Stroški**

- 66 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

**Pogoj sorazmernosti, ki je določen v členu 15(3)(c) Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu, je treba razlagati tako, da ne nasprotuje ukrepom, kakršni so ti v postopkih v glavni stvari, ki določajo najvišje cene utekočinjenega naftnega plina v jeklenkah in nekaterim operaterjem nalagajo dobavo tega plina na dom, če ti ukrepi veljajo le za omejeno obdobje in ne presegajo tistega, kar je nujno za doseg cilja splošnega gospodarskega pomena.**

Podpisi