



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
EVGENIJA TANCHEVA,  
predstavljeni 22. maja 2019<sup>1</sup>

**Zadeva C-236/18**

**GRDF SA**  
**proti**  
**Eni Gas & Power France SA,**  
**Direct énergie,**  
**Commission de régulation de l'énergie,**  
**Procureur général près la cour d'appel de Paris**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Francija))

„Direktiva 2009/73/ES o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom – Obveznosti operaterjev distribucijskih sistemov – Člen 41 Direktive 2009/73 – Časovni učinki sklepov organov za poravnavo sporov – Načeli učinkovitosti in enakovrednosti – Pravna varnost in legitimna pričakovanja“

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Francija) (v nadaljevanju: predložitveno sodišče), se nanaša na pristojnosti organov za poravnavo sporov v skladu s členom 41 Direktive 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/ES<sup>2</sup>. Predložitveno sodišče se v bistvu sprašuje o tem, od kdaj lahko učinkuje popravni ukrep, ki ga je predlagal organ za poravnavo sporov za rešitev spora, ki spada v okvir Direktive 2009/73. Ali se lahko sklep organa za poravnavo sporov o popravnem ukrepu uporablja za celotno pogodbeno obdobje, na katero se nanaša spor, ali je treba to obdobje skrajšati?

2. To vprašanje se postavlja v okoliščinah dolgotrajne neskladnosti pogodbe med družbo GRDF kot operaterjem distribucijskega sistema in družbo Direct énergie kot dobaviteljem z Direktivo 2009/73. Do tega je prišlo, ker je pogodba omogočala, da stroške neplačanih dolgov končnih odjemalcev nosi dobavitelj, družba Direct énergie, čeprav bi jih moral nositi operater distribucijskega sistema, družba GRDF. Odgovor na vprašanje za predhodno odločanje je tako potreben za določitev obsega finančnih posledic za družbo GDRF v pogodbenih razmerjih z družbo Direct énergie, ki izhajajo iz te nepravilnosti. Do tega pride v posebnem okviru tako imenovanih enotnih pogodb za dobavo in distribucijo zemeljskega plina, ki se v Franciji sklepajo s potrošniki in poslovnimi strankami z majhnim obsegom poslovanja.

<sup>1</sup> Jezik izvirnika: angleščina.

<sup>2</sup> UL 2009, L 211, str. 94.

## I. Pravni okvir

### A. Pravo Unije

3. V uvodnih izjavah 3, 6, 25, 30, 33 in 48 Direktive 2009/73 je navedeno:

„(3) Svobosčine, ki jih Pogodba zagotavlja državljanom Unije – med drugim prosti pretok blaga, svoboda ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev – so možne le na popolnoma odprtem trgu, ki vsem potrošnikom omogoča svobodno izbiro dobaviteljev in vsem dobaviteljem, da svoje proizvode svobodno dobavljajo svojim odjemalcem.

[...]

(6) Brez dejanskega ločevanja omrežij od dejavnosti proizvodnje in dobave (dejansko ločevanje) nevarnost diskriminacije ne obstaja le pri upravljanju omrežij, temveč tudi pri spodbudah za vertikalno integrirana podjetja, da bi ustrezno vlagala v svoja omrežja.

[...]

(25) Nediskriminatoren dostop do distribucijskega omrežja je odločilnega pomena za dostop do odjemalcev v maloprodaji. [...]

[...]

(30) Notranji trg s plinom bo pravilno deloval le, če bodo lahko energetske regulatorji odločali o vseh ustreznih regulativnih vprašanjih in če bodo popolnoma neodvisni od kakršnih koli drugih javnih ali zasebnih interesov. To pa ne preprečuje niti sodnega niti parlamentarnega nadzora v skladu z ustavnim pravom držav članic.

[...]

(33) Energetske regulatorji bi morali imeti pooblastila, na podlagi katerih bi v zvezi s podjetji plinskega gospodarstva sprejemali zavezujoče odločitve, jim nalagali učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni ali pa predlagali, naj navedenim podjetjem takšne kazni naloži pristojno sodišče. Energetske regulatorje bi bilo treba pooblastiti tudi, da ne glede na uporabo pravil o konkurenci sprejemajo ustrezne ukrepe za zagotavljanje koristi odjemalcev s spodbujanjem učinkovite konkurence, ki je nujna za pravilno delovanje notranjega trga z zemeljskim plinom. Vzpostavitev programov za sprostitev plina je eden od možnih ukrepov, ki se jih lahko uporabi za spodbujanje učinkovite konkurence in zagotovitev pravilnega delovanja trga. Energetske regulatorji bi morali imeti tudi pooblastila, da bi prispevali k zagotavljanju visokih standardov javnih storitev v skladu z odpiranjem trga, varstva ranljivih odjemalcev in dejanskega izvajanja ukrepov za varstvo potrošnikov. Navedene določbe ne bi smele posegati v pooblastila Komisije v zvezi z uporabo pravil o konkurenci, tudi preverjanjem združitev z razsežnostjo Skupnosti, ter v pravila glede notranjega trga, kot je prosti pretok kapitala. Neodvisni organ, pri katerem se lahko pritoži stranka, ki jo je prizadela odločitev nacionalnega regulatorja, bi lahko bilo sodišče ali drug pravosodni organ, pristojen za sodne presoje.

[...]

(48) Interesi potrošnikov bi morali biti v središču te direktive, kakovost storitev pa bi morala biti osrednja odgovornost za podjetja plinskega gospodarstva. Že obstoječe pravice potrošnikov je treba okrepiti in zaščititi, vključevati pa bi morale tudi večjo preglednost. Varstvo potrošnikov bi

moralo zagotoviti, da lahko vsi potrošniki na področju Skupnosti izkoristijo prednosti konkurenčnega trga. Pravice potrošnikov bi morale uveljavljati države članice ali regulativni organi, kadar država članica tako določi.“

4. Člen 32 Direktive 2009/73 je naslovljen „Dostop tretjih strani do sistema“. V odstavku 1 določa:

„Države članice poskrbijo, da se za vse upravičene odjemalce, skupaj z dobavnimi podjetji, uvede sistem dostopa tretjih strank do prenosnega in distribucijskega sistema ter sistema za UZP na podlagi objavljenih tarif, ki se izvaja objektivno in nediskriminatorno med uporabniki sistema. Države članice zagotovijo, da te tarife ali metodologije za njihov izračun pred začetkom njihove veljavnosti v skladu s členom 41 potrdi regulativni organ iz člena 39(1) in da se te tarife – in metodologije za njihov izračun, če se potrditev nanaša samo nanje – objavijo pred začetkom njihove veljavnosti.“

5. Člen 40 Direktive 2009/73 je naslovljen „Splošni cilji regulativnega organa“. Ta člen določa:

„Pri opravljanju regulativnih nalog, določenih v tej direktivi, regulativni organ v okviru svojih nalog in pooblastil, opredeljenih v členu 41, ter po potrebi v tesnem posvetovanju z drugimi ustreznimi nacionalnimi organi, tudi z organi, pristojnimi za konkurenco, in brez poseganja v njihove pristojnosti sprejme vse razumne ukrepe za doseganje naslednjih ciljev:

(a) spodbujanje konkurenčnega, varnega in okoljsko trajnostnega notranjega trga z zemeljskim plinom v Skupnosti ter učinkovito odpiranje trga za vse odjemalce in dobavitelje v Skupnosti, in sicer v tesnem sodelovanju z Agencijo, regulativnimi organi drugih držav članic in Komisijo, in zagotavljanje ustreznih pogojev za učinkovito in zanesljivo delovanje plinskih omrežij ob upoštevanju dolgoročnih ciljev;

[...]

(e) omogočanje lažjega vključevanja v omrežje novih proizvodnih zmogljivosti, zlasti z odpravljanjem ovir, ki bi lahko novim udeležencem preprečile vstop na trg, in plina iz obnovljivih virov energije;

[...]“

6. Člen 41 je naslovljen „Naloge in pooblastila regulativnega organa“. Ta člen določa:

„1. Regulativni organ ima naslednje naloge:

(a) v skladu s preglednimi merili določati ali potrjevati tarife za prenos ali distribucijo ali njihove metodologije;

(b) zagotavljati, da operaterji prenosnih in distribucijskih sistemov – po potrebi tudi lastniki sistema – ter podjetja plinskega gospodarstva izpolnjujejo obveznosti, ki jim jih nalagata ta direktiva in druga zadevna zakonodaja Skupnosti, vključno s čezmejnimi zadevami; [...]

(f) preprečevati navzkrižno subvencioniranje med dejavnostmi prenosa, distribucije, skladiščenja, UZP in dobave; [...]

4. Države članice zagotovijo, da se regulativni organi pooblastijo za učinkovito in hitro izvajanje nalog iz odstavkov 1, 3 in 6. V ta namen ima regulativni organi vsaj naslednja pooblastila:

(a) izdaja zavezujoče odločbe podjetjem plinskega gospodarstva; [...]

(d) podjetjem plinskega gospodarstva, ki ne izpolnjuje svojih obveznosti iz te direktive ali katere koli zadevne pravno zavezujoče odločitve regulativnega organa ali Agencije, naloži učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni, ali pristojnemu sodišču predlaga, da naloži take kazni. To vključuje pristojnost, da naloži ali predlaga kazni, ki znašajo do 10 % letnega prometa operaterja prenosnega sistema ali do 10 % letnega prometa vertikalno integriranega operaterja prenosnega sistema, in sicer za operaterja prenosnega sistema oziroma vertikalno integrirano podjetje, ki morda ne izpolnjujeta svojih obveznosti iz te direktive [...]

[...]

10. Regulativni organi so pristojni za to, da od operaterjev prenosnih, skladiščnih sistemov, sistemov za UPZ [UZP ] in distribucijskih sistemov po potrebi zahtevajo, da spremenijo pogoje, vključno s tarifami ali metodologijami iz tega člena, da zagotovijo njihovo sorazmernost in nediskriminatorno uporabo. [...]

11. Stranka, ki se želi pritožiti zoper operaterja prenosnega, skladiščnega sistema, sistema za UZP ali distribucijskega sistema v zvezi z njegovimi obveznostmi po tej direktivi, lahko pošlje pritožbo regulativnemu organu, ki v vlogi organa za poravnavo sporov v dveh mesecih po prejemu pritožbe sprejme svojo odločitev. Ta rok se lahko podaljša za dva meseca, če regulativni organi zahtevajo dodatne informacije. Ta podaljšani rok se lahko dodatno podaljša s soglasjem pritožnika. Odločitev regulativnega organa je zavezujoča, dokler se ne ovrže s pritožbo.

[...]“

7. V Uredbi (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<sup>3</sup> člen 13(1) določa:

„Tarife ali metodologije za izračun tarif, ki jih uporabljajo operaterji prenosnih sistemov in so v skladu s členom 41(6) Direktive 2009/73/ES potrjene s strani regulativnih organov, ter tarife, objavljene v skladu s členom 32(1) navedene direktive, so pregledne, upoštevajo potrebo po celovitosti sistema in njenem izboljšanju ter odražajo dejansko nastale stroške, kolikor ti stroški ustrezajo stroškom učinkovitega in strukturno primerljivega operaterja omrežja ter so pregledni, hkrati pa vključujejo ustrezno donosnost naložb, in po potrebi upoštevajo primerjalno analizo tarif s strani regulativnih organov. Tarife ali metodologije za izračun tarif se uporabljajo na nediskriminatoren način. Države članice lahko določijo, da je tarife mogoče določiti z na trgu temelječimi mehanizmi, na primer z dražbami, pod pogojem, da takšno ureditev in nastale prihodke odobri regulativni organ. Tarife ali metodologije za izračun tarif spodbujajo učinkovito trgovanje s plinom in konkurenco, istočasno pa preprečujejo navzkrižno subvencioniranje med uporabniki omrežij in zagotavljajo spodbude za naložbe ter vzdržujejo ali vzpostavljajo medobratovalnost prenosnih omrežji. Tarife za uporabnike omrežja so nediskriminatorne in se določijo ločeno glede na vsako vstopno točko v prenosni sistem ali izstopno točko iz prenosnega sistema. Mehanizme za razporeditev stroškov in metodologijo za določitev stopenj v zvezi z vstopnimi in izstopnimi točkami potrdijo nacionalni regulativni organi. Države članice do 3. septembra 2011 zagotovijo, da se po izteku prehodnega obdobja omrežnine ne obračunavajo na podlagi pogodbenih poti.“

3 UL 2009, L 211, str. 36.

## B. Pravo države članice

8. Po navedbah predložitvenega sodišča člen L 134-20 Code de l'énergie (energetski zakonik) v različici, ki se je uporabljala v upoštevnem obdobju, določa:

„Sklep odbora, ki je lahko dopolnjen z denarnimi kaznimi, je obrazložen ter določa tehnične in finančne pogoje reševanja spora, v katerih sta po potrebi zagotovljena dostop do omrežij, gradenj in objektov, navedenih v členu L. 134-19, ali njihova uporaba. Če je to potrebno za rešitev spora, lahko odbor določi objektivne, pregledne, nediskriminatorne in sorazmerne pogoje dostopa do navedenih omrežij, gradenj in objektov ali pogoje njihove uporabe.“<sup>4</sup>

## II. Dejansko stanje, spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

9. Prednici družbe Direct énergie, druge nasprotnne stranke v postopku v glavni stvari, sta 21. junija 2005 in 21. novembra 2008 sklenili pogodbi o transportu zemeljskega plina po francoskem distribucijskem omrežju. Pogodbi sta bili sklenjeni z družbo GRDF kot operaterjem distribucijskega omrežja, ki je vložnica kasacijske pritožbe v postopku v glavni stvari.

10. Družba Direct énergie je 22. julija 2013 odbor za reševanje sporov in sankcije (v nadaljevanju: odbor Cordis), ki je organ za poravnavo sporov iz člena 41(11) Direktive 2009/73 pri Commission de régulation de l'énergie (regulativna komisija za energetiko; v nadaljevanju: CRE), francoskem izvršilnem organu na podlagi členov 40 in 41 Direktive 2009/73, zaprosila, naj sprejme sklep. Ta sklep se je nanašal na finančna bremena, ki jih je ta družba nosila od začetka veljavnosti obeh navedenih pogodb in ki bi jih morala nositi družba GRDF (glej točki 1 in 2 zgoraj). V ta postopek je bila vključena tudi družba Eni Gas & Power France, prva nasprotna stranka v postopku s kasacijsko pritožbo.

11. Odbor Cordis je izdal sklep 19. septembra 2014. V skladu s predložitveno odločbo je morala družba GRDF na podlagi tega sklepa družbi Direct énergie v šestih mesecih od vročitve sklepa predložiti novo pogodbo o transportu zemeljskega plina po distribucijskem omrežju, ki je skladna z načelom, da dobavitelj, to je družba Direct énergie, ne more biti odgovoren za neplačilo zneskov, ki jih družbi GRDF dolguje končni odjemalec. To naj bi veljalo za celotno pogodbeno obdobje.

12. Družbi Direct énergie in Eni Gas & Power France sta ta sklep izpodbijali pri cour d'appel de Paris (pritožbeno sodišče v Parizu, Francija). To je navedeni sklep 2. junija 2016 potrdilo in med drugim dodalo, da:

- naj družba GRDF predlaga spremembe v obliki dodatkov k pogodbam o dostopu do omrežja med družbama GRDF in Direct énergie. S temi dodatki je bilo treba zagotoviti, da se šteje, da med strankami nikoli niso obstajale pogodbene določbe, ki bi dostop do ustrezne pogodbe pogojevale s tem, da družba Direct énergie kot dobavitelj sprejme posredniške storitve, in ji nalagale, da zagotavlja storitve, za katere je bila odgovorna družba GRDF, s katero se ne more pogajati za ceno ali pogoje opravljanja teh storitev;
- naj se družbi Direct énergie plača pravičen in ustrezen znesek, ob upoštevanju stroškov v zvezi s storitvami – ki jih je družba Direct énergie opravila za odjemalce v imenu družbe GRDF – ki se jim je družba GRDF izognila.

<sup>4</sup> Z zakonom št. 2015-55 z dne 20. januarja 2017 je bil členu L.134-20 energetskega zakonika dodan četrti odstavek. V skladu z njegovimi določbami lahko odbor Cordis na zahtevo stranke, ki mu je predložila zadevo, odloči, da bo njegov sklep učinkoval od datuma pred predložitvijo, vendar pa ta datum ne sme biti zgodnejši od datuma, ko je ena od strank prvič vložila uradni ugovor, in v nobenem primeru ne sme biti več kot dve leti pred predložitvijo. Vendar ta določba ni upoštevana za postopek v glavni stvari *ratione temporis*. Da predlog za sprejetje predhodne odločbe ne bi bil hipotetičen, mora biti „nujen za učinkovito rešitev spora“. Sodba z dne 10. decembra 2018, Wightman in drugi (C-621/18, EU:C:2018:999, točka 28 in navedena sodna praksa).

13. Družba GRDF je zoper to sodbo vložila kasacijsko pritožbo pri predložitvenem sodišču, pri čemer je ugovarjala odreditvi, s katero naj bi odbor Cordis po njenem mnenju pridobil pooblastila za sprejemanje sklepov z retroaktivnim učinkom, zaradi česar bi lahko retroaktivno spreminjal pogodbene pogoje. Družba Direct énergie to izpodbija, in sicer predvsem na podlagi zahteve po učinkovitosti prava Unije. Predložitveno sodišče ugotavlja, da je načelo pravne varnosti zajeto v sodbi Sodišča z dne 13. marca 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening in drugi<sup>5</sup>, in da ima to načelo lahko prednost pred učinkovitostjo prava Unije.

14. V teh okoliščinah je predložitveno sodišče v predhodno odločanje predložilo naslednje vprašanje:

„Ali je treba Direktivo 2009/73 [...] in zlasti njen člen 41(11) razlagati tako, da se z njima zahteva, da je regulativni organ, ki rešuje spor, pristojen za sprejetje sklepa, ki se uporablja za celotno obdobje spora, o katerem odloča, ne glede na datum nastanka spora med strankami, pri čemer se ta organ s sklepom, ki učinkuje med celotnim trajanjem pogodbenega obdobja, odzove na neskladnost pogodbe z določbami Direktive?“

15. Sodišču so pisna stališča predložile družbe GRDF, Direct énergie in Eni Gas & Power, francoska vlada ter Evropska komisija. Vse so se udeležile obravnave 6. marca 2019.

### III. Povzetek pisnih stališč

16. Družba GRDF meni, da molk evropskega zakonodajalca kaže na željo, da se organom, kot je odbor Cordis, ne omogoči sprejemanje sklepov z retroaktivnim učinkom.<sup>6</sup> Trdi tudi, da je časovni učinek sklepov organizacij, kot je odbor Cordis, vprašanje nacionalne procesne avtonomije.<sup>7</sup>

17. Ker naj v pravu države članice ne bi bilo pravila, ki bi se uporabljalo *ratione temporis* za postopek v glavni stvari,<sup>8</sup> naj bi bilo treba morebitno retroaktivnost sklepov odbora Cordis analizirati v skladu z načeli učinkovitosti in enakovrednosti, prepovedi retroaktivnosti, pravne varnosti in legitimnih pričakovanj. Nobeno od njih naj ne bi podpiralo retroaktivnosti sklepov odbora Cordis. Družba GRDF tudi trdi, da so sklepi odbora Cordis upravni, in ne sodni.

18. Družba GRDF meni, da časovni učinek sklepov odbora Cordis, ki ga podpira, ustreza načelu enakovrednosti. Dalje trdi, da je treba načelo učinkovitosti razlagati ob upoštevanju člena 34(3) Direktive 2009/73, ki poudarja hitro reševanje sporov. Neobstoj retroaktivnega učinka sklepov odbora Cordis naj tega ne bi ogrožal.<sup>9</sup>

19. V zvezi z načeloma pravne varnosti in legitimnih pričakovanj družba GRDF med drugim trdi, da se načelo prepovedi retroaktivnosti upravnih sklepov uporablja, kadar organi držav članic sprejemajo upravne sklepe, ki spadajo na področje uporabe prava Unije.<sup>10</sup> V skladu z načeloma pravne varnosti in legitimnih pričakovanj morajo biti pravila jasna in natančna,<sup>11</sup> njihova uporaba pa predvidljiva, pri čemer popravni ukrepi z retroaktivnim učinkom s tem oziroma z varstvom potrošnikov niso združljivi.

<sup>5</sup> Od C-383/06 do C-385/06, EU:C:2008:165.

<sup>6</sup> Družba GRDF se med drugim sklicuje na sodbe z dne 7. februarja 2002, Krauer (C-28/00, EU:C:2002:82); z dne 18. aprila 2002, Duchon (C-290/00, EU:C:2002:234); z dne 17. julija 2014, Panasonic Italia in drugi (C-472/12, EU:C:2014:2082), in z dne 15. julija 2004, Gerekens in Procola (C-459/02, EU:C:2004:454).

<sup>7</sup> Sodba z dne 13. marca 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163).

<sup>8</sup> Zakon št. 2017-55 z dne 20. januarja 2017 v upoštevnem času ni veljal. Opomba 4 zgoraj.

<sup>9</sup> Družba GRDF v zvezi s tem opozarja na razliko glede na sodbo z dne 21. decembra 2016, Gutiérrez Naranjo in drugi (C-154/15, C-307/15 in C-308/15, EU:C:2016:980).

<sup>10</sup> Družba GRDF se sklicuje na sodbi z dne 15. julija 2004, Gerekens in Procola (C-459/02, EU:C:2004:454, točka 24), in z dne 13. marca 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening in drugi (od C-383/06 do C-385/06, EU:C:2008:165, točka 60).

<sup>11</sup> Družba GRDF se med drugim sklicuje na sodbo z dne 25. junija 1975, Deuka (5/75, EU:C:1975:88).

20. Družba GDRF meni, da bi priznanje retroaktivnega učinka sklepom odbora Cordis povzročilo dvom o pravni stabilnosti sektorja zemeljskega plina, kar bi imelo finančne posledice, zaradi česar bi morala družba GDRF zvišati ceno svojih storitev, to pa bi vplivalo na končno ceno zemeljskega plina, ki ga plača odjemalec.

21. Družba Eni Gas & Power France trdi, da vloga odbora Cordis ne more biti bistveno drugačna od vloge sodišča, saj je njegova vloga zagotoviti varstvo, ki je bolj učinkovito in hitrejše od varstva, ki ga daje sodišče. Načelo učinkovitosti naj bi imelo status bistvene določbe prava Unije,<sup>12</sup> tako da naj bi se z notranjimi postopki države članice zagotavljalo, da imajo sklepi odbora Cordis poln pravni učinek. Trdi tudi, da ne gre za kršitev načela enakovrednosti, medtem ko je načelo pravne varnosti samo po sebi prožno in ne zagotavlja brezpogojnega jamstva, da se dani pravni položaj ne bo spremenil. S pravom Evropske unije naj bi se tako zahtevalo, da mora biti organ za poravnavo sporov pristojen za izdajo sklepa, ki zajema celotno obdobje nepravilnosti.

22. Družba Direct énergie se strinja, da če sklepi odbora Cordis ne bi učinkovali od datuma nezakonitih pogodbenih zavez, bi se stranke v sporih sistematično raje odločale za sodišča, pri katerih je takšno pravno sredstvo na voljo, to pa bi povzročilo asimetrijo pravnih sredstev in neskladnost s ciljem hitrih sredstev iz Direktive 2009/73.<sup>13</sup> Direktivi 2009/73 naj bi bil tako odvzet polni učinek, družba Direct énergie pa v zvezi s tem poziva Sodišče, naj po analogiji uporabi sodno prakso, razvito na področju varstva potrošnikov pred nepoštenimi pogodbenimi pogoji, in pravila o enakem obravnavanju.<sup>14</sup>

23. Družba Direct énergie trdi tudi, da bi morali imeti nacionalni regulativni organi v skladu z Direktivo 2009/73 široka pooblastila, ki so natančneje določena v členu 41(4)(d).

24. Družba Direct énergie opozarja, da se je na načelo pravne varnosti mogoče sklicevati le, če je upravni akt v očitnem nasprotju s pravom Unije, tudi če je postal pravnomočen.<sup>15</sup> Dodaja, da bi s preprečitvijo retroaktivnega učinka sklepov odbora Cordis potrdili prakse, ki so v nasprotju s pravom Unije, zavrača pa tudi trditve družbe GRDF o destabilizaciji trga.<sup>16</sup> Neskladna pogodbeni načela se zaradi primarnosti prava Unije ter zahteve po učinkovitih, sorazmernih in odvrtačilih pravnih sredstvih ne smejo uporabljati.

25. Družba Direct énergie nazadnje trdi, da je sklicevanje predložitvenega sodišča na sodbo Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening in drugi<sup>17</sup> zmotno.

26. Francoska vlada poudarja, da se postopek v glavni stvari nanaša samo na tako imenovane enotne pogodbe, s katerimi so gospodinjstva kot odjemalci sklenila eno samo pogodbo za dobavo in distribucijo plina. Dobavitelji, kot sta družbi Direct énergie in Eni Gas & Power France, naj bi sklenili pogodbe o transportu po distribucijskem omrežju s podjetjem GRDF, da bi nato sklepali enotne pogodbe s potrošniki. Zneske, ki jih v okviru teh pogodb prejmejo za distribucijo, naj bi morali posredovati družbi GRDF. Zato naj bi stroške računov, ki jih odjemalci niso plačali, nosili družbi Direct énergie in Eni Gas & Power France kot dobavitelja, in ne družba GRDF kot operater distribucijskega sistema. Takšen naj bi bil okvir spora.

12 Družba Eni Gas & Power France se med drugim sklicuje na mnenje Sodišča 1/91 (Prvo mnenje o Sporazumu EGP) z dne 14. decembra 1991 (EU:C:1991:490) in sodbo z dne 13. marca 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163).

13 Družba Direct énergie se sklicuje na sodbi z dne 14. marca 2013, Aziz (C-415/11, EU:C:2013:164, točka 60), in z dne 21. januarja 2015, Unicaja Banco in Caixabank (C-482/13, C-484/13, C-485/13 in C-487/13, EU:C:2015:21, točka 31).

14 Družba Direct énergie se sklicuje na sodbe z dne 11. decembra 1997, Magorrian in Cunningham (C-246/96, EU:C:1997:605, točka 41); z dne 16. maja 2000, Preston in drugi (C-78/98, EU:C:2000:247, točki 40 in 43); z dne 14. marca 2013, Aziz (C-415/11, EU:C:2013:164, točka 60), in z dne 21. decembra 2016, Gutiérrez Naranjo in drugi (C-154/15, C-307/15 in C-308/15, EU:C:2016:980, točka 72).

15 Družba Direct énergie se sklicuje tudi na sodbi z dne 4. oktobra 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, točke od 80 do 82), in z dne 19. aprila 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, točka 38), ob upoštevanju legitimnih pričakovanj.

16 V zvezi s tem se sklicuje na sodbo z dne 9. septembra 2008, FIAMM in drugi/Svet in Komisija (C-120/06 P in C-121/06 P, EU:C:2008:476, točka 185).

17 Sodba z dne 13. marca 2008 (od C-383/06 do C-385/06, EU:C:2008:165).

27. Francoska vlada Sodišče poziva, naj vprašanje za predhodno odločanje preoblikuje, in zlasti ugovarja delu, v katerem se sprašuje, ali je odbor Cordis v skladu s pravom Unije „pristojen za sprejetje sklepa, ki se uporablja za celotno obdobje spora“. Če bo odgovor na to nikalen, naj predložitvenemu sodišču ne bi bil zagotovljen koristen odgovor, saj Sodišče ne bo obravnavalo vprašanja, ali je takšna časovna veljavnost v skladu s pravom Unije dovoljena, ne da bi jo slednje nalagalo.<sup>18</sup> Zato predlaga preoblikovanje vprašanja za predhodno odločanje tako, da se bo glasilo, ali pravo Unije nasprotuje temu, da se takšni sklepi nanašajo na časovno obdobje, ki zajema celotno pogodbeno obdobje, ki je predmet spora.

28. Francoska vlada trdi, da bi moral biti odgovor na tako preoblikovano vprašanje nikalen zaradi polnega učinka Direktive 2009/73 in načela učinkovitosti. Vendar pa naj bi bil odvisen od spoštovanja načel pravne varnosti in sorazmernosti ter temeljnih pravic iz Listine EU o temeljnih pravicah, o čemer mora odločiti predložitveno sodišče.

29. Francoska vlada meni, da mora biti odgovor v primeru, da vprašanje ne bo preoblikovano, nikalen. Ker časovni učinki niso predmet harmonizacije, naj bi spadali v polje proste presoje držav članic na podlagi njihovega manevrskega prostora v zvezi z izvajanjem direktiv v skladu s členom 288 PDEU in na področje nacionalne postopkovne avtonomije, pri kateri je treba upoštevati načeli enakovrednosti in učinkovitosti ter druga splošna načela prava Unije. Francoska vlada se med drugim sklicuje na sodbo Sodišča na področju prava o DDV<sup>19</sup> in sodbo na področju vračila neupravičeno izplačanih zneskov,<sup>20</sup> da bi ponazorila, kako se lahko načelo pravne varnosti uporabi za omejitev časovnih učinkov. Vendar morajo način za usklajitev teh načel poiskati države članice.<sup>21</sup> Predložitveno sodišče je tisto, ki presodi o skladnosti z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti.<sup>22</sup>

30. Komisija opozarja, da so organi, kot je odbor Cordis, neodvisni upravni organi s pooblastili in nalogami, ki so zelo podobni, kot jih imajo organi, pristojni za konkurenco. Kadar organi, kot je odbor Cordis, sprejemajo sklepe na podlagi člena 41(1) Direktive 2009/73, naj bi morala biti učinkovitost njihovih sklepov primerljiva z odločitvami sodišča, zlasti kar zadeva njihovo uporabo *ratione temporis*. Načeloma naj bi takšni sklepi začeli učinkovati *ex tunc*, vendar lahko zakonodajalec ali sodišče od tega odstopa na podlagi tega, da je časovna omejitev potrebna zaradi uravnoteženja zahtev po učinkovitosti in primarnosti prava s pravno varnostjo in legitimnimi pričakovanji.

31. Torej naj bi se zaradi načel lojalnega sodelovanja, učinkovitosti in primarnosti prava Unije odpravile vse nezakonite posledice pogodbe, katere pogoji niso skladni z zahtevami iz Direktive 2009/73. Kljub temu naj bi samo Sodišče omejilo časovni učinek svojih sodb zaradi zahteve po pravni varnosti. Vendar naj bi to naredilo izjemoma,<sup>23</sup> omejitev pa naj bi morala biti stroga in utemeljena z nujnimi razlogi pravne varnosti, pri čemer se upoštevajo vsi javni in zasebni interesi.<sup>24</sup> Upoštevno naj bi bilo tudi ohranjanje pravic.<sup>25</sup>

18 Francoska vlada se sklicuje na zakon št. 2017-55, ki časovni učinek sklepov organov, kot je odbor Cordis, omejuje na dve leti. Vendar priznava, da se ta zakon za postopek v glavni stvari ne uporablja *ratione temporis*. Opomba 4 zgoraj.

19 Sodba z dne 12. aprila 2018, Biosafe - Indústria de Reciclagens (C-8/17, EU:C:2018:249, točka 36).

20 Sodba z dne 13. marca 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening in drugi (od C-383/06 do C-385/06, EU:C:2008:165, točka 52).

21 Francoski zakonodajalec si je namreč prizadeval za ravnovesje s sprejetjem zakona št. 2017-55.

22 Francoska vlada se v tem primeru sklicuje na sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla v združenih zadevah Finanzamt Neuss in Butin (C-374/16 in C-375/16, EU:C:2017:515, točka 71).

23 Komisija se sklicuje na sodbo z dne 6. marca 2007, Meilicke in drugi (C-292/04, EU:C:2007:132, točke od 35 do 37).

24 Sodba z dne 8. novembra 2001, Silos (C-228/99, EU:C:2001:599, točke od 35 do 38).

25 Sodba z dne 26. aprila 1994, Roquette Frères (C-228/92, EU:C:1994:168).

32. Nazadnje se Komisija sklicuje na sodbo o tarifah za energijo in pogodbenih razmerjih, vzpostavljenih pred sodnim postopkom. Sodišče naj bi v njej zavrnilo prilagoditev časovnih učinkov svoje sodbe.<sup>26</sup> Komisija meni, da v postopku v glavni stvari ne obstaja tveganje, ki bi upravičilo omejitev časovnih učinkov. Regulativni organ, kot je odbor Cordis, naj bi torej moral imeti pristojnost za sprejemanje sklepov, ki se uporabljajo za celotno obdobje spora, ne glede na datum nastanka spora med strankami. To naj bi bilo v skladu z duhom in cilji Direktive 2009/73. Če bi bil učinek sklepov regulativnih organov, kot je odbor Cordis, časovno omejen, naj bi se njihova učinkovitost pri zagotavljanju dobrega delovanja trga in razvoja konkurenčnega trga za zemeljski plin močno zmanjšala.

## IV. Presoja

### A. Uvodne opombe

#### 1. Pristojnost Sodišča

33. Na začetku ugotavljam, da v predložitveni odločbi ni podrobno pojasnjeno, zakaj je katera koli navedena določba Direktive 2009/73 upoštevana za rešitev spora o glavni stvari med strankami, razen določba o popravni ukrepih. Če povzamem, gre za vprašanje, ali bi moral breme neplačanih računov končnih odjemalcev na podlagi tako imenovanih enotnih pogodb za distribucijo in dobavo plina nositi operater distribucijskega sistema ali dobavitelj zemeljskega plina ter kako je treba ukrepati, ko se ugotovi, da bi moral to breme nositi operater distribucijskega sistema, in ne dobavitelj. Širše gledano, gre za spor o storitvah upravljanja odnosov s strankami in o plačilu operaterja distribucijskega sistema dobaviteljem za opravljanje teh storitev.

34. Pri tem nastane težava, saj člen 41(11) Direktive 2009/73 določa, da „[s]tranka, ki se želi pritožiti zoper operaterja prenosnega, skladiščnega sistema, sistema za UZP ali distribucijskega sistema v zvezi z njegovimi obveznostmi *po tej direktivi*, lahko pošlje pritožbo regulativnemu organu“ (moj poudarek). Določbo o popravni ukrepih bo moralo razložiti Sodišče, ko bo ugotovljeno, da je upoštevana za domnevno vsebinsko kršitev zadevne direktive,<sup>27</sup> saj Evropska unija nima splošne pristojnosti v zvezi z ukrepi, ki ne spadajo na področja, glede katerih ima stvarno pristojnost. Splošneje, predložitveno sodišče mora razložiti povezavo med določbami prava Unije, na katere se sklicujejo stranke, ter obravnavanim sporom in predmetom tega spora.<sup>28</sup>

35. Ustna stališča v zvezi s tem je mogoče povzeti tako.

36. Družba GRDF je trdila, da je storitev, za katero gre v sporu, storitev upravljanja odnosov s strankami za končne odjemalce, ki jo distributer zagotavlja v imenu operaterja distribucijskega sistema, vendar da ta posebna storitev v Direktivi 2009/73 sploh ni urejena. Namesto tega naj bi jo urejajo francosko pravo, zato postopek v glavni stvari ne spada na stvarno področje uporabe Direktive 2009/73.

<sup>26</sup> Sodba z dne 23. oktobra 2014, Schulz in Egbringhoff (C-359/11 in C-400/11, EU:C:2014:2317, točka 54 in naslednje).

<sup>27</sup> Na primer sodba z dne 5. decembra 2013, Asociación de Consumidores Independientes de Castilla y León (C-413/12, EU:C:2013:800), ki je bila odvisna od pravnih sredstev, ki so na voljo v horizontalnem sporu, in v kateri je Sodišče v točki 25 ugotovilo, da je „tožbo [...] vložilo združenje za varstvo potrošnikov z namenom preprečiti nedovoljene pogodbene pogoje, ki jih uporablja prodajalec ali ponudnik“. V točki 26 je Sodišče ugotovilo, da „je [...] pristojno obravnavati postavljena vprašanja, [ker] se nanašajo na razlago prava Unije“. Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla v zadevi Sánchez Morcillo in Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2110, točke od 72 do 74). V točki 70 se je generalni pravobranilec spraševal, ali pravo Unije ureja zadevni pravni položaj, ki se je nanašal na ukrepe, ki so na voljo za horizontalno izvrševanje prava Unije o varstvu potrošnikov med dvema posameznikoma.

<sup>28</sup> Sodba z dne 13. februarja 2014, Airport Shuttle Express in drugi (C-162/12 in C-163/12, EU:C:2014:74, točka 39). Glej novejšo sodbo z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, točka 20).

37. Družba Eni Gas & Power France je poudarila, da Direktiva 2009/73 določa skupna pravila glede distribucije in dobave plina. Sklicevala se je na člen 1 Direktive 2009/73, v katerem sta opredeljena vsebina in področje uporabe, ter trdila, da je storitev, zajeta v postopku v glavni stvari, pobiranje tarife za dostop do distribucijskega omrežja in upravljanje odnosov s strankami s strani dobavitelja za operaterja distribucijskih sistemov. Plačilo, dolgovano za to storitev, je v osredju spora. Zato je trdila, da spor spada na področje uporabe Direktive 2009/73, ker gre za dostop do omrežja ter odnose v zvezi z distribucijo in dobavo.

38. Družba Direct énergie je trdila, da je obveznost operaterja distribucijskih sistemov v skladu z Direktivo 2009/73 zagotoviti dostop do omrežja v skladu s členom 32 te direktive, pri čemer dostop ne sme biti diskriminatoren, izjeme pa so določene v členu 35. Družba Direct énergie je trdila, da če operater distribucijskega sistema zavzame stališče, da bo zavrnil dostop dobavitelju, če ta zanj ne bo opravljal storitev, to pomeni zavrnitev dostopa na podlagi Direktive 2009/73. Sklicevala se je tudi na obveznosti regulativnega organa iz člena 40, zlasti v zvezi z ohranjanjem konkurence.

39. Francija je s svojimi ustnimi stališči podala pojasnila. Agent Francije je navedel, da storitve upravljanja odnosov s strankami, ki jih v Franciji opravljajo dobavitelji v imenu operaterjev distribucijskih omrežij, kot je družba GRDF, pomenijo način dostopa do omrežja, ki ga je francoska zakonodaja uvedla za izvajanje člena 32 Direktive 2009/73 o dostopu tretjih oseb do prenosnega in distribucijskega sistema, in sicer s sistemom enotnih pogodb, ki ga vključuje, s čimer se zagotavlja spoštovanje pravice odjemalcev do svobodne izbire dobavitelja iz uvodne izjave 3 Direktive 2009/73.

40. Komisija se je sklicevala na dejstvo, da postopek v glavni stvari poteka med dvema dobaviteljema plina in se nanaša na storitve distribucije, pri čemer je družba GRDF sama operater distribucijskega sistema, zato naj bi se Direktiva 2009/73 uporabljala.

41. Ugotovil sem, da postopek v glavni stvari spada na področje uporabe Direktive 2009/73, ker zgoraj povzeta ustna stališča zagotavljajo potrebno povezavo med sporom o glavni stvari med strankami ter Direktivo 2009/73.<sup>29</sup> Pri tem sem upošteval cilje Direktive 2009/73 (glej točko 3 zgoraj), njeno področje uporabe,<sup>30</sup> kot je opredeljeno v členu 1, ter to, da je v predložitveni odločbi na več mestih navedeno, da je pojem „distribucija“ iz člena 2(5) Direktive 2009/73 upošteven v postopku v glavni stvari, čeprav vprašanje v zvezi s tem ni bilo zastavljeno. V sporu gre predvsem za tarife, ki se uporabljajo za storitve, ki jih zagotavlja dobavitelj, ki deluje kot posrednik za operaterja distribucijskih sistemov. Spor se torej nanaša na določanje tarif in na dostop do omrežja, ki spadata na stvarno področje uporabe Direktive 2009/73, in na razmerje med to določbo in členom 41(11).

## *2. Preoblikovanje vprašanja za predhodno odločanje ni potrebno*

42. Obenem se ne strinjam s trditvami Francije v zvezi s tem, da je treba vprašanje za predhodno odločanje preoblikovati. Dejstvo, da je v predložitveni odločbi v zvezi s pooblastili regulativnega organa glede časovnega učinka njegovega sklepa uporabljena zavezujoča besedna zveza „zahteva [se], da je regulativni organ [...] pristojen“ oziroma v izvirni različici „ils commandent qu'une autorité de regulation [...] ait le pouvoir“, Sodišču ne preprečuje, da bi podalo bolj dodelan odgovor.

## *3. Postopek v glavni stvari ne vključuje retroaktivnosti in delne nedopustnosti vprašanja*

43. Nazadnje se ne strinjam s trditvami družbe GRDF, da postopek v glavni stvari zadeva retroaktivno uporabo prava EU s strani odbora Cordis.

<sup>29</sup> Sodišče dopušča, da nacionalna zakonodaja ureja dejavnosti, ki spadajo na področje uporabe direktive, in s tem povzroči svojo pristojnost. Glej na primer sodbo z dne 2. oktobra 2018, Ministerio Fiscal (C-207/16, EU:C:2018, 788, točka 38).

<sup>30</sup> Na primer sodba z dne 12. januarja 2010, Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, točka 32).

44. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča razlaga posameznega pravila prava Unije, ki jo Sodišče poda pri izvrševanju pristojnosti na podlagi člena 267 PDEU, po potrebi pojasnjuje in natančneje določa pomen in obseg tega pravila, kot ga je treba ali bi ga bilo treba razumeti in uporabljati od začetka njegove veljave. Iz tega izhaja, da sodišča takó razlagano pravilo lahko uporabijo – in ga tudi morajo uporabiti – tudi za pravna razmerja, ki so nastala in so bila vzpostavljena, preden je bila izrečena sodba v zvezi s predlogom za sprejetje predhodne odločbe, če so sicer izpolnjeni pogoji za predložitev spora o uporabi omenjenega pravila pristojnim sodiščem.<sup>31</sup>

45. Sodišče je odločilo, da se Direktiva 2009/73 uporablja *ratione temporis* od 3. marca 2011, ko se je izteklo obdobje, dovoljeno za prenos v skladu s členom 54 Direktive 2009/73.<sup>32</sup> Vsaka razlaga člena 41(11) Direktive 2009/73, ki jo je podalo Sodišče, se torej mora uporabljati od tega dne (3. marca 2011). Pooblastila odbora Cordis kot organa, odgovornega za poravnavo sporov v skladu s členom 41(11), glede popravniških ukrepov morajo nujno segati nazaj do tega datuma in zanje mora veljati nacionalna postopkovna avtonomija, pri kateri je treba upoštevati načeli učinkovitosti in enakovrednosti, skupaj z besedilom člena 41(11) Direktive 2009/73, v skladu s katerim je treba odločitev sprejeti najpozneje v štirih mesecih po prejemu pritožbe.

46. Toda ali se je mogoče opreti na člen 41(11) Direktive 2009/73 pri utemeljitvi pooblastila odbora Cordis, da sprejema popravne ukrepe, ki bi veljali za obdobje pred 3. marcem 2011? To je pomembno, saj sta bili pogodbi iz postopka v glavni stvari sklenjeni 21. junija 2005 in 21. novembra 2008.

47. Na to vprašanje je treba odgovoriti z razlago upoštevniških pogojev predhodne direktive, to je Direktive 2003/55/ES, in ugotoviti, ali ima odbor Cordis v skladu s francoskim pravom vlogo organa za poravnavo sporov za namene Direktive 2003/55, o čemer mora odločiti sodišče države članice. Z Direktivo 2009/73, v zvezi s katero je predložitevno sodišče zaprosilo za razlago, pa ni mogoče utemeljiti sprejemanja popravniških ukrepov s strani odbora Cordis, ki bi veljali za obdobje pred 3. marcem 2011.

48. Niti predložitevna odločba niti pisna stališča ne vsebujejo informacij o razmerju med odborom Cordis in Direktivo 2003/55. Zavedam se, da je bilo v sodbi Sodišča ugotovljeno, da člen 41 Direktive 2009/73 v bistvu povzema vsebino člena 25 Direktive 2003/55,<sup>33</sup> vendar se ta direktiva z upoštevniških vidikov pomembno razlikuje od Direktive 2009/73.

49. Prvič, v Direktivi 2003/55 ni uvodne izjave, ki bi bila podobna uvodni izjavi 33 ter v njej navedeni zahtevi po učinkovitih, sorazmernih in odvratilnih popravniških ukrepih (glej točke od 54 in 57 spodaj). Drugič, prav tako v njej ni določbe, ki bi bila podobna členu 41(17) Direktive 2009/73. Člen 41(17) določa, da „[d]ržave članice zagotovijo ustrezne mehanizme na nacionalni ravni, v okviru katerih se lahko stranka, ki jo zadeva odločitev regulativnega organa, pritoži organu, ki je neodvisen od vpletenih strank in katere koli vlade“. Tretjič, v pripravljalnih delih Direktive 2009/73 je navedeno, da je eden od

31 Na primer sodba z dne 22. oktobra 1998, IN. CO. GE.'90 in drugi (od C-10/97 do C-22/97, EU:C:1998:498, točka 23).

32 Razen člena 11 Direktive 2009/73, ki v postopku v glavni stvari ni upošteven. Glej sodbo z dne 19. marca 2015, E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2015:189, točka 33). Države članice so se med 3. septembrom 2009, datumom začetka veljavnosti Direktive 2009/73, in 3. marcem 2011, rokom za njen prenos, morale vzdržati sprejetja vsakršnega pozitivnega ukrepa, ki bi lahko resno ogrozil uresničitev cilja te direktive. Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2014:2325, točki 22 in 23). Generalni pravobranilec se sklicuje na sodbe z dne 18. decembra 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, točka 45); z dne 26. maja 2011, Stichting Natuur en Milieu in drugi (od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, točka 78), in z dne 11. septembra 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias in drugi (C-43/10, EU:C:2012:560, točka 57). Pred 3. marcem 2011 se je uporabljala Direktiva 2003/55/ES Evropskega parlamenta in Sveta 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). Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2014:2325, točki 26 in 27).

33 Glej sodbo z dne 19. marca 2015, E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2015:189, točka 4).

ciljev nove direktive okrepitev pristojnosti regulativnih organov, vključno z dodatno pristojnostjo za naložitev odvratilnih sankcij, iz česar naj bi bilo razvidno, da so sankcije različne od tistih, ki se zahtevajo z Direktivo 2003/55.<sup>34</sup> Torej vprašanje za predhodno odločanje v delu, ki zadeva obdobja pred 3. marcem 2009, ni dopustno.<sup>35</sup>

50. Zdaj bom odgovoril na vprašanje za predhodno odločanje na podlagi te premise, pri čemer se bom skliceval samo na Direktivo 2009/73, to je edini akt, na katerega je napoteno v vprašanju.

## **B. Odgovor na vprašanje za predhodno odločanje**

51. Ugotovil sem, da je imela Komisija pri odločanju o odgovoru na vprašanje za predhodno odločanje prav, ko se ga je lotila z oceno odgovornosti odbora Cordis kot neodvisnega organa z obveznostmi sankcioniranja v skladu s pravom Unije. Iz uveljavljenega načela prava Unije namreč sledi, da „primarnost[...] prava Unije ne le sodiščem, ampak vsem organom države članice nalaga, da zagotovijo polni učinek pravnih pravil Unije“.<sup>36</sup> Kar zadeva širino te obveznosti, je eden od generalnih pravobranilcev nedavno njen obseg opisal tako:

„[...] [I]z ustaljene sodne prakse izhaja, da se dolžnost takojšnje uporabe prava Unije enako uporablja za nacionalna sodišča in za upravne organe. Oboji so pri izvajanju svoje pristojnosti dolžni zagotoviti polni učinek določb prava Unije, ne da bi morali zahtevati ali čakati predhodno odpravo katere koli neskladne določbe nacionalne zakonodaje po zakonodajni poti ali kakšnem drugem ustavnem postopku. Nazadnje, zagotovitev polnega učinka določbam prava Unije vključuje uporabo vseh načel uporabe prava Unije na nacionalni ravni, na primer načel primarnosti, neposrednega učinka ali skladne razlage.“<sup>37</sup>

52. V dosedANJI sodni praksi so bili organi držav članic pozvani, naj pri izvajanju svojih izvršilnih pooblastil v okviru svoje obveznosti zagotoviti polni učinek prava Unije ne uporabljajo nacionalne zakonodaje, ki je v nasprotju s pravom Unije.<sup>38</sup> Iz tega izhaja, da mora za organe držav članic, ki imajo posebne obveznosti glede popravnih ukrepov, kot je odbor Cordis, veljati ustaljena obveznost, da v dobri veri izvršujejo pravo Unije, ki je zdaj zajeta v členih 4(3) in 19(1) PEU, vsaj v zvezi z določbami, kot je člen 41(11) Direktive 2009/73,<sup>39</sup> ter obveznost glede popravnih ukrepov, ki jo prvonavedena vsebuje (glej točke od 54 do 57 spodaj). Sodišče je namreč nedavno odločalo o sporu

34 COM(2007) 529 final, 19. september 2007, točka 2.1.

35 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je vprašanje nedopustno v delu, v katerem ne vsebuje zadostnih informacij o dejanskih in pravnih okoliščinah spora, kot je določeno v členu 94 Poslovnika. Glej na primer nedavno sodbo z dne 28. marca 2019, Verlezza in drugi (od C-487/17 do C-489/17, EU:C:2019:270, točka 30). Glede delne nedopustnosti glej na primer sodbo z dne 13. februarja 2014, Crono Service in drugi (C-419/12 in C-420/12, EU:C:2014:81, točke od 31 do 33).

36 Sodba z dne 4. decembra 2018, The Minister for Justice and Equality in Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, točka 39).

37 Sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, točka 106). Generalni pravobranilec se sklicuje na sodbe z dne 9. marca 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, točka 24); z dne 22. junija 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, točka 31); z dne 12. januarja 2010, Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, točka 80); z dne 19. januarja 2010, Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, točka 55); z dne 5. julija 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, točka 34); z dne 10. oktobra 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, točka 34), in z dne 14. septembra 2017, The Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687, točka 54 in navedena sodna praksa). Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla v zadevi The Minister for Justice and Equality in Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:698, točka 71): „Po mojem mnenju ima upravni organ ali sodišče lahko le obveznost, da se mora vzdržati uporabe določbe nacionalnega prava, da zagotovi polni učinek prava Unije, če je bilo uvodoma potrjeno, da ima ta organ stvarno pristojnost za obravnavo zadeve (ali, kar zadeva organe v širšem pomenu, za sprejetje odločitve o neki zadevi).“

38 Moj poudarek. Sodba z dne 4. decembra 2018, The Minister for Justice and Equality in Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, točka 38 in navedena sodna praksa).

39 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da „morajo države članice zlasti na podlagi načela lojalnega sodelovanja iz člena 4(3), prvi pododstavek, PEU na svojem ozemlju zagotoviti uporabo in spoštovanje prava Unije in da v skladu s členom 4(3), drugi pododstavek, PEU države članice sprejmejo vse splošne in posebne ukrepe, potrebne za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz pogodb ali aktov institucij Unije. Poleg tega člen 19(1), drugi pododstavek, PEU državam članicam nalaga vzpostavitev pravnih sredstev, potrebnih za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije.“ Glej točko 47 sodbe z dne 14. septembra 2017, The Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687).

glede področja uporabe določbe o popravni ukrepih iz Direktive Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu<sup>40</sup> ter omejitvah pooblastil komisije, ustanovljene za zagotavljanje izvrševanja enakega obravnavanja, v skladu s pravom države članice.<sup>41</sup>

53. Sodišče je v sodbi *Minister for Justice and Equality in Commissioner of the Garda Síochána* menilo, da če je bila komisija ustanovljena kot alternativa sodiščem pri zagotavljanju izvrševanja enakega obravnavanja v skladu z Direktivo 2000/78, bi bilo „protislovno, če bi se lahko posamezniki na določbe prava Unije na določenem področju sklicevali pred organom, ki mu je bila z nacionalnim pravom dodeljena pristojnost za obravnavanje sporov na tem področju, hkrati pa ta organ ne bi imel obveznosti, da te določbe uporabi, tako da zavrne uporabo tistih določb nacionalnega prava, ki z njimi niso v skladu“.<sup>42</sup>

54. Odbor Cordis je nesporno organ za poravnavo sporov, ki ga je francoska vlada ustanovila za izpolnjevanje obveznosti iz člena 41(11) Direktive 2009/73. Prav tako ni sporno, da je, enako kot v zadevi *Minister for Justice and Equality in Commissioner of the Garda Síochána*, na voljo nadomestni način ukrepanja, in sicer pravna sredstva pred rednimi sodišči (glej člen 41(15) Direktive 2009/73 in člen 41(17)). Torej, kot se v zadevi *Minister for Justice and Equality in Commissioner for Garda Síochána* pooblastila komisije v primerjavi s pooblastili rednih sodišč niso smela zmanjšati, menim, da če bi se popravni ukrepi, za sprejem katerih je pristojen odbor Cordis, začasno zmanjšali v primerjavi z ukrepi, ki so jih sprejela francoska sodišča, bi to stranke v sporih odvrčalo od uporabe postopkov odbora Cordis in oviralo uresničevanje cilja Direktive 2009/73 v zvezi z razpoložljivostjo hitrih sredstev, kot trdita družbi *Direct énergie* in *Eni Gas & Power France*.<sup>43</sup>

55. Ukrepi, ki jih mora sprejeti odbor Cordis, morajo torej veljati za celotno obdobje od 3. marca 2011. Ne glede na to pa spada vprašanje, katere konkretne sankcije morajo biti na voljo, na področje nacionalne postopkovne avtonomije, pri čemer je treba upoštevati načeli učinkovitosti in enakovrednosti ter določbe o ukrepih iz Direktive 2009/73.

56. Dalje, čeprav se uvodna izjava 33 in člen 41(4) Direktive 2009/73 sklicujeta samo na energetske regulatorje in sodišča kot nosilce pooblastil za nalaganje „učinkovit[ih], sorazmern[ih] in odvrčiln[ih] kazni“, spadajo organi za poravnavo sporov v skladu z besedilom člena 41(11) med regulativne organe. Odbor Cordis in francoska sodišča se morajo v skladu s francoskim pravom ob ustreznem upoštevanju besedila in ciljev Direktive 2009/73 odločiti, kaj vključujejo takšni učinkoviti, sorazmerni in odvrčilni ukrepi za obdobje, ki sega nazaj do 3. marca 2011, saj v Direktivi 2009/73 merila za oceno tega niso določena.<sup>44</sup> To na primer pomeni, da lahko francoska sodišča in odbor Cordis spreminjanje pogodb iz leta 2005 in 2008 z dodatki štejejo za nesorazmerno<sup>45</sup> glede na obseg ciljev Direktive 2009/73 (glej točko 3 zgoraj), ki segajo od zagotavljanja ustrezne izbire potrošnikom do enakega dostopa do omrežja, kar je cilj zagovarjanja celovitosti sistema in odraz dejansko nastalih stroškov (glej točko 7 zgoraj v zvezi z Uredbo št. 7165/2009) ter glede na posledice, ki naj bi jih po mnenju družbe GRDF to imelo za stabilnost sektorja zemeljskega plina (glej točko 20 zgoraj).

40 UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 79.

41 Sodba z dne 4. decembra 2018, *The Minister for Justice and Equality in Commissioner of the Garda Síochána* (C-378/17, EU:C:2018:979).

42 *Ibidem*, točka 46 in navedena sodna praksa.

43 Ugotavljam, da Sodišče v sodbi z dne 4. decembra 2018, *The Minister for Justice and Equality in Commissioner of the Garda Síochána* (C-378/17, EU:C:2018:979), ni ugotovilo, da so obveznosti, navedene v tej sodbi, omejene na organe, ki so pristojni za predložitev vprašanj v skladu s členom 267 PDEU, in se je pri naložitvi teh obveznosti oprlo na odločbe, ki so jih sprejeli povsem upravni organi (na primer sodba z dne 22. junija 1989, *Costanzo*, 103/88, EU:C:1989:256). Sodišče je nazadnje v točki 47 navedlo: „[p]oleg tega, ker je treba komisijo za odnose na delovnem mestu šteti za ‚sodišče‘ v smislu člena 267 PDEU [...], lahko ta komisija Sodišču na podlagi tega člena predloži vprašanje za razlago upoštevni določb prava Unije in mora – ker je vezana na sodbo, ki jo v postopku predhodnega odločanja izda Sodišče – poskrbeti za takojšnjo izvršitev te sodbe, tako da po potrebi na podlagi lastne pristojnosti ne uporabi nasprotujočih določb nacionalne zakonodaje“. Moj poudarek.

44 Sodba z dne 23. decembra 2009, *Spector Photo Group in Van Raemdonck* (C-45/08, EU:C:2009:806, točka 71).

45 Sodišče je na primer odločilo, da mora nacionalno sodišče v okviru presoje sorazmernosti naložene sankcije ali ukrepa upoštevati težo kršitve. Glej na primer sodbo z dne 26. septembra 2018, *Van Gennip* in drugi (C-137/17, EU:C:2018:771, točka 99 in navedena sodna praksa).

57. Vendar pa to ni vprašanje, ki je bilo predloženo Sodišču. Vprašanje se nanaša na časovno veljavnost učinkovitih, sorazmernih in odvrtilnih ukrepov, ki jih mora odbor Cordis v skladu z Direktivo 2009/73 sprejemati v določenem obdobju.

58. Zgornja analiza torej zadostuje za odgovor na vprašanje za predhodno odločanje, saj je to omejeno na pooblastila, ki jih je treba dodeliti odboru Cordis v skladu z Direktivo 2009/73. Zaradi celovitosti dodajam naslednje.

59. Sodišču je bilo predloženo veliko gradiva v zvezi z načeloma pravne varnosti in legitimnih pričakovanj, ki nedvomno zavezujejo države članice pri izvajanju prava Unije.<sup>46</sup> Ti načeli sta za postopek v glavni stvari očitno upoštevni le v delu, ki ga navajam v nadaljevanju.

60. V zvezi z načelom pravne varnosti to gradivo utemeljuje uporabo razumnih nacionalnih časovnih omejitev za sprožanje postopkov, ki dejansko prevladajo nad zahtevo po polnem učinku direktiv za obdobja pred izdajo sodbe Sodišča o njihovi razlagi, če te časovne omejitve ustrezajo načeloma enakovrednosti in učinkovitosti ter ne spadajo med omejeno število izjem.<sup>47</sup> Če se torej nacionalne časovne omejitve za sprožanje postopkov upoštevajo, lahko samo Sodišče, ne francoska sodišča ali odbor Cordis, časovni učinek Direktive 2009/73 prilagodi tako, da izvzame obdobja od 3. marca 2011 do danes.<sup>48</sup>

61. Vendar je Sodišče v okviru konkurenčnega prava v zvezi s kaznimi, ki jih lahko naložijo organi držav članic, pristojni za konkurenco, razsodilo, da obveznost nacionalnih organov v zvezi z neuporabo protikonkurenčnega prava držav članic v skladu z načelom pravne varnosti „zadevnega podjetja ne sme izpostaviti nobenim kazenskim ali upravnim sankcijam za preteklo ravnanje, kadar je takšno ravnanje *zahtevalo* zadevno pravo“ (moj poudarek).<sup>49</sup> Če bi takšne okoliščine nastale pri francoskih sodiščih ali odboru Cordis, bi bilo treba uporabiti isto pravilo v korist družbe GRDF.

62. V zvezi z načelom legitimnih pričakovanj ne vidim upoštevnosti tega pravila za ukrepe, za sprejemanje katerih je v skladu s pravom Unije glede na dejansko stanje iz postopka v glavni stvari pooblaščen odbor Cordis, saj je v sodni praksi Sodišča uveljavljeno, da se nacionalno sodišče, ki odloča v sporu med posamezniki, ne sme opreti na navedeno načelo, da bi še naprej uporabljalo pravilo nacionalnega prava, ki je v nasprotju s splošnimi načeli, določenimi v direktivah.<sup>50</sup> V tem primeru je obveznost odbora Cordis, da sprejme učinkovite, sorazmerne in odvrtilne ukrepe, določena v Direktivi.

63. Nazadnje se strinjam s stališči družbe Direct énergie glede tega, da ima sodba Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening in drugi<sup>51</sup> le omejeno vrednost z vidika razrešitve spora iz postopka v glavni stvari. Navedena zadeva se nanaša na razveljavitev in povračilo finančne pomoči Unije ter omejeno vlogo, ki jo lahko imata načeli legitimnih pričakovanj in pravne varnosti v primerjavi z zahtevo po učinkovitosti predpisov Unije, ki delujejo v tem posebnem okviru.

46 Na primer sodba z dne 21. marca 2019, Unareti (C-702/17, EU:C:2019:233, točka 34).

47 Na primer sodba z dne 19. maja 2011, Iaia in drugi (C-452/09, EU:C:2011:323, točki 17 in 18).

48 Na primer sodba z dne 23. oktobra 2014, Schulz in Egbringhoff (C-359/11 in C-400/11, EU:C:2014:2317, točka 57 in navedena sodna praksa).

49 Sodba z dne 9. septembra 2003, CIF (C-198/01, EU:C:2003:430, točka 53).

50 Sodba z dne 19. aprila 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, točka 38). Podobno glej sodbo z dne 13. oktobra 2016, Polkomtel (C-231/15, EU:C:2016:769, točka 25).

51 Sodba z dne 13. marca 2008 (od C-383/06 do C-385/06, EU:C:2008:165). Več organov, na katere se sklicuje družba GRDF, je odločbe sprejelo v okoliščinah, v katerih se ukrepi Unije lahko uporabljajo za dejansko stanje, nastalo pred njihovim začetkom veljavnosti. Glej na primer opombo 6 zgoraj. Tako dejansko stanje v obravnavani zadevi ni podano.

## V. Predlog

64. Ob upoštevanju vseh navedenih ugotovitev predlagam, da se na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je predložilo Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Francija), odgovori:

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/ES, zlasti njen člen 41(11), je treba razlagati tako, da se z njima zahteva, da je regulativni organ, ki rešuje spor, pristojen za sprejetje sklepa, ki se uporablja za celotno obdobje, ki je zajeto z Direktivo 2009/73, to je od 3. marca 2011, ne glede na datum začetka veljavnosti zadevnih pogodb.