



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 7. septembra 2016*

„Predhodno odločanje — Približevanje zakonodaj — Direktiva 2009/73/ES — Energija — Plinski sektor — Določanje dobavnih cen zemeljskega plina za končne odjemalce — Regulirane tarife — Ovira — Združljivost — Merila presoje — Cilja zanesljivosti oskrbe in teritorialne kohezije“

V zadevi C-121/15,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Conseil d'État (državni svet) (Francija) z odločbo z dne 15. decembra 2014, ki je prispela na Sodišče 10. marca 2015, v postopku

Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE)

proti

Premier ministre,

Ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique,

Commission de régulation de l'énergie,

ENGIE, nekdanja GDF Suez,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi J. L. da Cruz Vilaça, predsednik senata, F. Biltgen, A. Borg Barthet (poročevalec), E. Levits, sodniki, in M. Berger, sodnica,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE) O. Fréget in R. Lazerges, odvetnika,
- za ENGIE C. Barthélemy, odvetnik,
- za francosko vlado G. De Bergues, D. Colas in J. Bousin, agenti,

* Jezik postopka: francoščina.

- za madžarsko vlado M. Fehér, agent,
- za poljsko vlado B. Majczyna, agent,
- za Evropsko komisijo C. Giolito in O. Beynet, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 12. aprila 2016

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 3(1) in (2) 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 (UL 2009, L 211, str. 94).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (nacionalno združenje maloprodajnih ponudnikov energije, v nadaljevanju: združenje ANODE) na eni strani ter Premier ministre (predsednik vlade), ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique (minister za gospodarstvo, industrijo in digitalni sektor), Commission de régulation de l'énergie (regulativna komisija za energijo) (Francija) in družbi ENGIE, nekdanji družbi GDF Suez, na drugi glede reguliranih tarif za prodajo zemeljskega plina.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V uvodnih izjavah 44 in 47 Direktive 2009/73 je navedeno:
 - „(44) Spoštovanje obveznosti javnih storitev je osnovna zahteva te direktive in pomembno je, da ta direktiva določa skupne minimalne standarde, ki jih spoštujejo vse države članice, pri čemer so upoštevani cilji glede skupnega varstva, zanesljivosti oskrbe, varstva okolja in enakovrednih ravni konkurenčnosti v vseh državah članicah. Pomembno je, da je mogoče obveznost javnih storitev razlagati na nacionalni osnovi ob upoštevanju nacionalnih okoliščin in v skladu z zakonodajo Skupnosti.
 - [...]
 - (47) Zahteve glede javnih storitev in skupne minimalne standarde, ki izhajajo iz njih, je treba nadalje okrepiti ter tako zagotoviti, da konkurenca in pravične cene koristijo vsem potrošnikom, zlasti ranljivim. Zahteve glede javnih storitev bi bilo treba opredeliti na nacionalni ravni in pri tem upoštevati nacionalne okoliščine; države članice bi morale spoštovati zakonodajo Skupnosti. [...]“
- 4 Člen 3(1) in (2) te direktive določa:
 - „1. Države članice na podlagi svoje institucionalne organiziranosti in ob ustreznem upoštevanju načela subsidiarnosti zagotavljajo, da podjetja plinskega gospodarstva brez poseganja v odstavek 2 delujejo skladno z načeli te direktive z namenom oblikovanja konkurenčnega, zanesljivega in z okoljskega vidika trajnega trga z zemeljskim plinom ter teh podjetij ne diskriminirajo glede njihovih pravic ali obveznosti.

2. Ob doslednem upoštevanju ustreznih določb Pogodbe, zlasti člena [106] 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.“

5 Člen 2, točka 28, Direktive 2009/73 opredeljuje „upravičenega odjemalca“ kot odjemalca, ki lahko kupuje plin od dobavitelja po lastni izbiri v smislu člena 37 te direktive.

6 Člen 37(1) Direktive 2009/73 določa:

„Države članice zagotovijo, da se za upravičene odjemalce štejejo:

(a) do 1. julija 2004, upravičeni odjemalci iz člena 18 Direktive 98/30/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. junija 1998 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom [UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 12 zvezek 2, str. 28]. Države članice vsako leto do 31. januarja objavijo merila za določanje teh upravičenih odjemalcev;

(b) od 1. julija 2004, vsi negospodinjski odjemalci;

(c) po 1. juliju 2007, vsi odjemalci.“

Francosko pravo

7 Člen L. 100-1 energetskega zakonika (code de l'énergie) določa:

„Energetska politika zagotavlja strateško neodvisnost države in spodbuja njeno gospodarsko konkurenčnost. Cilj te politike je:

— zagotavljati zanesljivo oskrbo;

— ohranjati konkurenčno ceno energije; [...]

— zagotavljati socialno in teritorialno kohezijo z zagotavljanjem dostopa vsakogar do energije.“

8 Člen L. 121-32 tega zakonika določa, da veljajo za dobavitelje zemeljskega plina obveznosti javnih storitev, ki zadevajo zlasti zanesljivost oskrbe ter kakovost in ceno dobavljenih izdelkov in storitev.

9 Člen L. 121-46 navedenega zakonika določa:

„I - Cilji in postopki, ki omogočajo izvajanje nalog javne službe, opredeljenih v oddelkih 1 in 2 tega poglavja, so predmet pogodb, sklenjenih med državo na eni strani in [...] družbo GDF-Suez [...] na drugi zaradi opravljanja nalog javne službe, ki so ji dodeljene [...]

II - Pogodbe iz odstavka I zadevajo zlasti:

1. zahteve glede javnih storitev na področju zanesljivosti oskrbe, ter rednosti in kakovosti storitev, opravljenih za odjemalce;

2. sredstva, ki omogočajo zagotavljanje dostopa do javnih storitev;

[...]

4. večletno gibanje reguliranih prodajnih tarif [...] plina.“

[...]“

10 Člen L. 410-2 trgovinskega zakonika (code de commerce) določa:

„Razen če zakon določa drugače, se cene blaga, izdelkov in storitev [...] prosto oblikujejo na podlagi konkurence.

Vendar lahko Conseil d'État (državni svet) v sektorjih ali na področjih, na katerih je cenovna konkurenca omejena bodisi zaradi monopola ali trajnih težav z oskrbo bodisi zaradi zakonskih določb in predpisov, z odlokom regulira cene po posvetu z organom, pristojnim za konkurenco.“

11 Členi od L. 445-1 do L. 445-4 energetskega zakonika (code de l'énergie), ki so vključeni v naslov „Regulirane prodajne tarife“, določajo:

„Člen L. 445-1

Določbe drugega odstavka člena L. 410-2 trgovinskega zakonika (code de commerce) se uporabljajo za regulirane tarife za prodajo zemeljskega plina, navedene v členu L. 445-3.

Člen L. 445-2

Odločitve o tarifah, navedenih v členu L. 445-3, sprejmeta skupaj ministra, pristojna za gospodarstvo in za energijo, na podlagi mnenja regulativne komisije za energijo.

Regulativna komisija za energijo oblikuje predloge in mnenja, ki morajo biti obrazloženi, pred tem pa opravi posvetovanja z udeleženci na energetskem trgu, ki so po njenem mnenju potrebna.

Člen L. 445-3

Regulirane tarife za prodajo zemeljskega plina se določajo glede na posebne značilnosti dobav in z njimi povezane stroške. Krijejo vse te stroške razen kakršnih koli subvencij za odjemalce, ki so uveljavljali pravico, določeno v členu L. 441-1. [...]

Člen L. 445-4

Končni odjemalec zemeljskega plina ne more biti upravičen do reguliranih prodajnih tarif zemeljskega plina, navedenih v členu L. 445-3, razen na odjemnem mestu, na katerem te tarife še veljajo.

Vendar je lahko končni odjemalec zemeljskega plina, ki porabi manj kot 30.000 kilovatnih ur na leto, upravičen do reguliranih prodajnih tarif zemeljskega plina, navedenih v členu L. 445-3, na vseh odjemnih mestih.“

12 Člen L. 441-1 energetskega zakonika (code de l'énergie) določa:

„Vsak odjemalec, ki uporablja kupljeni plin ali ga kupuje za preprodajo, ima pravico, da – po potrebi prek svojega pooblaščenega zastopnika – izbere dobavitelja zemeljskega plina.“

- 13 Pravila o načinu izračuna reguliranih tarif so določena z odlokom št. 2009-1603 z dne 18. decembra 2009 o reguliranih prodajnih tarifah zemeljskega plina (JORF z dne 22. decembra 2009, str. 22082), kakor je bil spremenjen z odlokom št. 2013-400 z dne 16. maja 2013 (JORF z dne 17. maja 2013, str. 8189) (v nadaljevanju: odlok št. 2009-1603).
- 14 V odloku št. 2009-1603 je določeno, da regulirane cene za prodajo plina določita ministra za gospodarstvo in za energijo na podlagi mnenja regulativne komisije za energijo. Prvič, odločitev sprejmeta ta ministra, ki določita za vsakega dobavitelja formulo za določanje cen, ki odraža vse stroške dobave zemeljskega plina in metodologijo za oceno stroškov, ki niso stroški dobave. Drugič, ta ministra po preučitvi in mnenju regulativne komisije za energijo sprejmeta odlok, s katerim se določijo regulirane cene za prodajo zemeljskega plina. Te cene se preverijo vsaj enkrat letno in po potrebi prilagodijo glede na spremembo formule za določanje cen. Dobavitelj, ki ponuja nižje cene od reguliranih, lahko regulativni komisiji za energijo predlaga spremembo regulirane cene, ki se mora prepričati, da predlagana sprememba v resnici izhaja iz uporabe formule za določanje cen. S 1. januarjem 2016 so bile te določbe spremenjene, pri čemer je regulativna komisija za energijo dobila večjo vlogo ter ministroma za gospodarstvo in za energijo posreduje predloge reguliranih cen. Šteje se, da so ti predlogi sprejeti, če jim ministra na nasprotujeta v roku treh mesecev.
- 15 Z odlokom št. 2009-1603 se v zvezi s stroški, ki jih krijejo regulirane cene, zahteva, da so stroški dobavitelja v celoti kriti z reguliranimi cenami. Tako je v členih 3 in 4 tega odloka določeno:

„Člen 3

„Regulirane tarife za prodajo zemeljskega plina krijejo stroške oskrbe z zemeljskim plinom in stroške, ki niso stroški oskrbe.

Obsegajo variabilni del glede na dejansko porabo in pavšalni del, ki se izračuna na podlagi fiksnih stroškov dobave zemeljskega plina, pri tem pa je mogoče upoštevati količino, ki jo je odjemalec porabil, prijavil ali rezerviral, ter pogoje uporabe, zlasti porazdelitev zahtevanih količin med letom.

Člen 4

Za vsakega dobavitelja se določi tarifna formula, ki obsega vse stroške oskrbe z zemeljskim plinom. Tarifna formula in stroški, ki niso stroški oskrbe, omogočajo določitev povprečnih stroškov dobave zemeljskega plina, na podlagi katerih se določijo regulirane tarife za njegovo prodajo glede na način oskrbe zadevnih odjemalcev.

Stroški, ki niso stroški oskrbe, obsegajo zlasti:

- stroške uporabe prenosnih omrežij za zemeljski plin in, odvisno od okoliščin primera, javnih distribucijskih sistemov za zemeljski plin, ki izhajajo iz uporabe tarif za uporabo infrastrukture za plin, ki jih določi regulativna komisija za energijo;
- po potrebi stroške skladiščenja zemeljskega plina;
- stroške trženja opravljenih storitev, vključno z razumno trgovsko maržo.

[...]

- 16 Tako stroški, ki niso stroški oskrbe, obsegajo elemente, ki ustrezajo prenosu, skladiščenju, distribuciji, davkom in dobičku, stroški dobave pa odražajo stroške oskrbe in v glavnem temeljijo na dolgoročnih pogodbah med dobaviteljem in tujimi proizvajalci, saj praktično vsa potrošnja v Franciji izhaja iz uvoza. Te dolgoročne pogodbe so načeloma indeksirane z gibanjem cen nafte.

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

- 17 Združenje ANODE je 17. julija 2013 pri Conseil d'État (državni svet) vložilo tožbo za razglasitev ničnosti odloka št. 2013-400 zaradi prekoračitve pooblastil.
- 18 Združenje ANODE v tožbi med drugim trdi, da so člani od L. 445-1 do L. 445-4 energetskega zakonika (code de l'énergie), ki se izvaja z navedenim odlokom, v nasprotju s cilji Direktive 2009/73.
- 19 Združenje ANODE zlasti navaja, da zadevne določbe nacionalnega prava niso v skladu z načelom uporabe iz sodbe z dne 20. aprila 2010, Federutility in drugi (C-265/08, EU:C:2010:205).
- 20 Conseil d'État (državni svet) se sprašuje, prvič, ali je treba za državni poseg v cene, kakršen je določen s francosko ureditvijo, šteti, da vodi do določanja dobavne cene zemeljskega plina za končnega odjemalca neodvisno od svobodnih tržnih sil in torej po svoji naravi pomeni oviro za oblikovanje konkurenčnega trga z zemeljskim plinom, kar je v nasprotju s členom 3(1) Direktive 2009/73.
- 21 Če je tako, se Conseil d'État (državni svet) sprašuje, drugič, po katerih merilih je treba presojati združljivost take ureditve z Direktivo 2009/73 in zlasti, ali je s členom 106(2) PDEU v povezavi s členom 3(2) te direktive državam članicam dovoljeno, da z uvedbo reguliranih cen sledijo ciljem, kot sta zanesljivost oskrbe in teritorialna kohezija. Conseil d'État (državni svet) se prav tako sprašuje o dopustnosti državnega posega v določanje cen na podlagi načela kritja vseh stroškov prvotnega dobavitelja in o sestavnih delih stroškov, ki bi se lahko upoštevali pri določanju reguliranih tarif.
- 22 V teh okoliščinah je Conseil d'État (državni svet) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:
- „1. Ali je treba poseg države članice, s katerim je prvotnemu operaterju naloženo, da končnemu odjemalcu ponudi dobavo zemeljskega plina po reguliranih tarifah, s katerim pa se prvotnemu operaterju in alternativnim dobaviteljem ne preprečuje, da ponudijo konkurenčne ponudbe po nižjih cenah od reguliranih tarif, šteti za določanje dobavne cene zemeljskega plina za končnega odjemalca neodvisno od svobodnih tržnih sil in ali po svoji naravi pomeni oviro za oblikovanje konkurenčnega trga z zemeljskim plinom iz člena 3(1) Direktive 2009/73?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, glede na katera merila je treba presojati združljivost posega države v dobavno ceno zemeljskega plina za končnega odjemalca z Direktivo 2009/73?

Zlasti:

- (a) V kolikšnem obsegu in pod katerimi pogoji člen 106(2) PDEU v povezavi s členom 3(2) Direktive 2009/73 dopušča državam članicam, da s posegom v dobavno ceno zemeljskega plina za končnega odjemalca sledijo drugim ciljem, kot sta zanesljivost oskrbe in teritorialna kohezija, in ne samo ohranjanju dobavne cene na razumni ravni?
- (b) Ali člen 3(2) Direktive 2009/73 ob upoštevanju zlasti ciljev zanesljivosti oskrbe in teritorialne kohezije dopušča poseg države članice v določanje dobavne cene zemeljskega plina na podlagi načela kritja vseh stroškov prvotnega dobavitelja in ali lahko stroški, ki naj bi se krili s tarifami, poleg deleža, ki predstavlja dolgoročno oskrbo, vključujejo tudi druge sestavine?“

Vprašanji za predhodno odločanje

- 23 Predložitveno sodišče z vprašanjema v bistvu sprašuje, ali je sistem reguliranih prodajnih tarif zemeljskega plina, kakršen je sporen v postopku v glavni stvari, združljiv z Direktivo 2009/73 in členom 106(2) PDEU.

- 24 Najprej je treba ugotoviti, da je Sodišče v sodbi z dne 20. aprila 2010, *Federutility in drugi* (C-265/08, EU:C:2010:205), že imelo možnost zarisati okvir analize, ki nacionalnemu sodišču omogoča presojo združljivosti državnega posega v cene, posebej v sektorju zemeljskega plina, s pravom Unije. Sodišče je v tej sodbi in poznejši sodni praksi dalo več napotkov glede meril, na katerih mora temeljiti taka presoja, in v smeri te sodne prakse je treba analizirati vprašanja, ki jih je postavilo predložitveno sodišče (glej sodbi z dne 21. decembra 2011, *Enel Produzione*, C-242/10, EU:C:2011:861, in z dne 10. septembra 2015, *Komisija/Poljska*, C-36/14, neobjavljena, EU:C:2015:570).

Prvo vprašanje

- 25 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 3(1) Direktive 2009/73 razlagati tako, da poseg države članice, s katerim je nekaterim dobaviteljem, med njimi prvotnemu dobavitelju, naloženo, da končnemu odjemalcu ponudijo dobavo zemeljskega plina po reguliranih cenah, s katerim pa se ne preprečuje, da vsi dobavitelji na trgu podajo konkurenčne ponudbe po nižjih cenah od teh tarif, po svoji naravi pomeni oviro za oblikovanje konkurenčnega trga z zemeljskim plinom iz te določbe.
- 26 Čeprav iz nobene določbe Direktive 2009/73 ni razvidno, da bi morala biti dobavna cena zemeljskega plina določena izključno na podlagi ponudbe in povpraševanja, ta zahteva izhaja iz namena in splošne sistematike te direktive, katere cilj 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 (glej v tem smislu sodbo z dne 10. septembra 2015, *Komisija/Poljska*, C-36/14, neobjavljena, EU:C:2015:570, točka 45).
- 27 Poleg tega je treba v zvezi s tem ugotoviti, da je javni poseg v prodajne cene zemeljskega plina ukrep, ki že po svoji naravi ovira uresničitev delujočega notranjega trga z zemeljskim plinom (glej sodbo z dne 20. aprila 2010, *Federutility in drugi*, C-265/08, EU:C:2010:205, točka 35).
- 28 V obravnavani zadevi je s francosko ureditvijo iz postopka v glavni stvari določen državni poseg, s katerim je nekaterim podjetjem naloženo, da nekaterim kategorijam odjemalcem na trgu ponudijo zemeljski plin po cenah, ki so posledica izračuna po merilih in lestvicah, ki jih določijo javni organi.
- 29 Tarife, vzpostavljene na podlagi te ureditve, pomenijo regulirane cene, ki nikakor niso posledica svobodne določitve na podlagi ponudbe in povpraševanja na trgu. Prav nasprotno, te tarife so posledica določitve na podlagi meril, ki so jih predpisali javni organi in ki je torej zunaj delovanja tržnih sil.
- 30 Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 31 sklepnih predlogov, ukrep, s katerim se nalaga ponujanje proizvoda ali storitve na trgu po določeni ceni, neizogibno vpliva na svobodno poslovanje zadevnih podjetij na zadevnem trgu in torej na konkurenčni proces, ki se odvija na tem trgu. Tak ukrep je že po svoji naravi v nasprotju s ciljem oblikovanja odprtega in konkurenčnega trga.
- 31 Iz tega izhaja, da določanje tarif, ki je posledica intervencije javnih organov, nujno vpliva na konkurenco in zato ureditev, kot je ta iz postopka v glavni stvari, nasprotuje cilju vzpostavitve odprtega in konkurenčnega trga z zemeljskim plinom, določenemu v členu 3(1) Direktive 2009/73.
- 32 Poleg tega, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 35 sklepnih predlogov, dejstvo, da lahko podjetja, na katera se nanašajo regulirane tarife, tudi svobodno določajo svojo ponudbo na trgu, nikakor ne more ovreči ugotovitve, da državni poseg, kot je ta iz postopka v glavni stvari, vpliva na konkurenco. Obstoj dveh tržnih segmentov, namreč segmenta, v katerem se cene določajo nekonkurenčno, in tistega, v katerem se določajo na podlagi tržnih sil, namreč ni združljiv z vzpostavitvijo odprtega in konkurenčnega notranjega trga z zemeljskim plinom. V zvezi s tem je treba

dati, da trditev francoske vlade, da regulirane prodajne tarife v praksi delujejo kot zgornja referenčna meja za določanje cen drugih dobaviteljev, za katere ne velja ureditev iz postopka v glavni stvari, podpira zamisel, da navedene tarife dejansko vplivajo na svobodno določanje cen na celotnem francoskem trgu z zemeljskim plinom.

- 33 Glede na navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 3(1) Direktive 2009/73 razlagati tako, da poseg države članice, s katerim se nekaterim dobaviteljem, med njimi prvotnemu dobavitelju, naloži, da končnemu odjemalcu ponudijo dobavo zemeljskega plina po reguliranih cenah, že po svoji naravi pomeni oviro za oblikovanje konkurenčnega trga z zemeljskim plinom iz te določbe, ta ovira pa obstaja, tudi če ta poseg ne preprečuje konkurenčnih ponudb vseh ponudnikov na trgu po cenah, ki so nižje od teh tarif.

Drugo vprašanje

- 34 Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem v bistvu razjasniti merila, ki jih je treba upoštevati pri presoji združljivosti zakonodaje iz postopka v glavni stvari s členom 3(2) Direktive 2009/73.
- 35 V zvezi s tem je treba najprej ugotoviti, da smernice glede dopustnosti državnega posega reguliranja cen v sodbi z dne 20. aprila 2010, *Federutility in drugi* (C-265/08, EU:C:2010:205), podane v zvezi s členom 3(2) 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), veljajo tudi za člen 3(2) Direktive 2009/73, saj ta zadnja določba v ničemer ni bila spremenjena glede tega, kako se uporablja v postopku v glavni stvari (glej sodbo z dne 10. septembra 2015, Komisija/Poljska, C-36/14, neobjavljena, EU:C:2015:570, točka 53).
- 36 Tako državni poseg v določanje dobavne cene zemeljskega plina za končnega odjemalca sicer pomeni oviro za oblikovanje konkurenčnega trga z zemeljskim plinom, vendar je lahko ta poseg v okviru Direktive 2009/73 kljub temu dopusten, če so izpolnjeni trije pogoji. Prvič, s tem posegom je treba uresničevati cilj v splošnem gospodarskem interesu, drugič, z njim je treba upoštevati načelo sorazmernosti, in tretjič, z njim je treba določiti obveznosti javnih storitev, ki so jasno določene, pregledne, nediskriminatorne in preverljive, podjetjem plinskega gospodarstva v Uniji pa mora zagotavljati enak dostop do odjemalcev (glej v tem smislu sodbi z dne 20. aprila 2010, *Federutility in drugi*, C-265/08, EU:C:2010:205, točke od 20 do 22 in 47, in z dne 10. septembra 2015, Komisija/Poljska, C-36/14, neobjavljena, EU:C:2015:570, točke od 51 do 53).
- 37 Predložitveno sodišče se v zvezi s prvim pogojem, ki se nanaša na obstoj splošnega gospodarskega interesa, sprašuje, v kolikšnem obsegu in pod katerimi pogoji lahko država članica sledi drugim ciljem v splošnem gospodarskem interesu in ne samo ohranjanju dobavne cene na razumni ravni, kar je Sodišče priznalo v sodbi z dne 20. aprila 2010, *Federutility in drugi* (C-265/08, EU:C:2010:205).
- 38 Navesti je treba, da Direktiva 2009/73 ne ponuja opredelitve pogoja v zvezi s splošnim gospodarskim interesom, vendar sklic – na ta pogoj in na člen 106 PDEU, ki se nanaša na podjetja, pooblaščen za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena – v členu 3(2) te direktive pomeni, da je treba navedeni pogoj razlagati ob upoštevanju te določbe Pogodbe (glej v tem smislu sodbo z dne 20. aprila 2010, *Federutility in drugi*, C-265/08, EU:C:2010:205, točka 26).
- 39 V zvezi s tem je Sodišče opozorilo, da se morajo v skladu s členom 106(2) PDEU podjetja, pooblaščen za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, ravnati po pravilih o konkurenci, če uporaba takšnih pravil pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebnih nalog, ki so jim dodeljene, razvoj trgovine pa ne sme biti prizadet v takšnem obsegu, ki bi bil v nasprotju z interesi Unije (sodba z dne 20. aprila 2010, *Federutility in drugi*, C-265/08, EU:C:2010:205, točka 27).

- 40 Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 44 sklepnih predlogov, mora biti taka razlaga pogoja v zvezi s splošnim gospodarskim interesom postavljena v nov okvir zaradi začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe – ki poleg člena 106 PDEU vsebuje člen 14 PDEU, Protokol št. 26 o storitvah splošnega pomena, ki je priloga k Pogodbi EU v različici, ki izhaja iz Lizbonske pogodbe, in k Pogodbi DEU (v nadaljevanju: Protokol št. 26) – ter Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ki je pridobila enako pravno veljavo kot Pogodbi, zlasti njenega člena 36 o dostopu do storitev splošnega gospodarskega pomena.
- 41 Zlasti sta s Protokolom št. 26 izrecno priznana bistvena vloga in široko polje proste presoje organov držav članic pri zagotavljanju, naročanju in organiziranju storitev splošnega gospodarskega pomena.
- 42 Posebej v zvezi s sektorjem zemeljskega plina je iz druge povedi uvodne izjave 47 Direktive 2009/73 razvidno, da bi bilo treba zahteve glede javnih storitev opredeliti na nacionalni ravni in pri tem upoštevati nacionalne okoliščine, države članice pa bi vendarle morale spoštovati zakonodajo Unije.
- 43 S tem namenom se skuša s členom 106(2) PDEU uskladiti interes držav članic, da nekatera podjetja uporabijo kot orodje gospodarske ali socialne politike, z interesi Unije, da zagotovi ravnanje v skladu s pravili o konkurenci in ohranjanje enotnosti notranjega trga (glej v tem smislu sodbi z dne 21. septembra 1999, Albany, C-67/96, EU:C:1999:430, točka 103, in z dne 20. aprila 2010, Federutility in drugi, C-265/08, EU:C:2010:205, točka 28).
- 44 Sodišče je pojasnilo, da smejo države članice ob upoštevanju prava Unije opredeliti obseg in organizacijo svojih storitev splošnega gospodarskega pomena. Zlasti lahko upoštevajo cilje svoje nacionalne politike (glej v tem smislu sodbi z dne 21. septembra 1999, Albany, C-67/96, EU:C:1999:430, točka 104, in z dne 20. aprila 2010, Federutility in drugi, C-265/08, EU:C:2010:205, točka 29).
- 45 V zvezi s tem je Sodišče navedlo, da morajo države članice v okviru presoje, ki jo morajo opraviti na podlagi Direktive 2009/73 zaradi ugotovitve, ali je treba v splošnem gospodarskem interesu podjetjem, ki delujejo v plinskem sektorju, naložiti obveznosti javnih storitev, opraviti usklajitev med ciljem liberalizacije in drugimi cilji, ki jim sledi ta direktiva (glej v tem smislu sodbo z dne 20. aprila 2010, Federutility in drugi, C-265/08, EU:C:2010:205, točka 32).
- 46 V obravnavani zadevi se predložitveno sodišče navezuje posebej na cilja zanesljivosti oskrbe in teritorialne kohezije, ki ju francoska vlada navaja kot cilja v splošnem gospodarskem interesu, ki jima sledi ureditev iz postopka v glavni stvari.
- 47 Cilj zanesljivosti oskrbe je izrecno naveden na ravni primarnega prava Unije in v Direktivi 2009/73.
- 48 Kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 56 sklepnih predlogov, je namreč v členu 194(1)(b) PDEU zanesljivost oskrbe z energijo v Uniji opredeljena kot eden od temeljnih ciljev politike Unije na področju energetike. Kar zadeva posebej področje zemeljskega plina, je iz več uvodnih izjav in členov Direktive 2009/73 razvidno, da je z njo zanesljivost oskrbe določena kot eden njenih temeljnih ciljev.
- 49 Nasprotno pa teritorialna kohezija v Direktivi 2009/73 ni posebej določena kot cilj v splošnem gospodarskem interesu, s katerim bi bilo mogoče upravičiti naložitev obveznosti javnih storitev na področju zemeljskega plina.
- 50 Kljub temu je treba po eni strani ugotoviti, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah od 52 do 54 sklepnih predlogov, da v členu 3(2) Direktive 2009/73 niso izčrpno našteve vrste ravnanj, za katera lahko veljajo obveznosti javnih storitev, in da lahko države članice ob upoštevanju prava Unije svobodno opredelijo cilje v splošnem gospodarskem interesu, ki jih želijo doseči z naložitvijo obveznosti javnih storitev. Vendar mora biti cilj teh obveznosti vedno uresničitev enega ali več ciljev v splošnem gospodarskem interesu.

- 51 Po drugi strani je v členu 14 PDEU, kot je generalni pravobranilec ugotovil v točki 57 sklepnih predlogov, izrecno priznana vloga služb splošnega gospodarskega pomena pri pospeševanju teritorialne kohezije Unije. Poleg tega je v členu 36 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah v okviru pravice dostopa do storitev splošnega gospodarskega pomena izrecno omenjena teritorialna kohezija.
- 52 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je s pravom Unije in zlasti s členom 3(2) Direktive 2009/73 v povezavi s členoma 14 PDEU in 106 PDEU državam članicam dovoljeno, da presodijo, ali je treba v splošnem gospodarskem interesu podjetjem, ki delujejo v plinskem sektorju, naložiti obveznosti javnih storitev v zvezi z dobavno ceno zemeljskega plina, zlasti zaradi zagotovitve zanesljivosti oskrbe in teritorialne kohezije, če so izpolnjeni vsi drugi pogoji iz te direktive.
- 53 V zvezi z drugim od pogojev iz točke 36 te sodbe, ki se nanaša na spoštovanje načela sorazmernosti, je že iz besedila člena 106 PDEU razvidno, da je treba v zvezi z obveznostmi javnih storitev, ki jih je mogoče podjetjem naložiti na podlagi člena 3(2) Direktive 2009/73, upoštevati načelo sorazmernosti, in da je po 1. juliju 2007 tako mogoče s temi obveznostmi poseči v svobodno določanje dobavne cene zemeljskega plina, le če je to nujno zaradi uresničitve cilja splošnega gospodarskega interesa, ki se mu sledi s temi obveznostmi, in so zato nujno časovno omejene (glej v tem smislu sodbo z dne 20. aprila 2010, *Federutility in drugi*, C-265/08, EU:C:2010:205, točka 33).
- 54 Čeprav mora predložitveno sodišče v okviru spora o glavni stvari presoditi, ali je ta zahteva sorazmernosti izpolnjena, pa mora vendarle Sodišče temu sodišču na podlagi razpoložljivih informacij podati vse smernice, ki so v ta namen potrebne glede prava Unije (sodba z dne 20. aprila 2010, *Federutility in drugi*, C-265/08, EU:C:2010:205, točka 34).
- 55 Spoštovanje načela sorazmernosti pomeni, prvič, da je z zadevnim ukrepom mogoče zagotoviti uresničitev zasledovanega cilja splošnega gospodarskega interesa (sodba z dne 21. decembra 2011, *Enel Produzione*, C-242/10, EU:C:2011:861, točka 55).
- 56 V zvezi s tem je predložitveno sodišče posredovalo zelo malo podatkov za presojo razlogov, iz katerih bi bila določitev cen plina nujna za uresničitev zelo splošnih ciljev, kakršni so cilji, ki jih navaja francoska vlada.
- 57 Zlasti se predložitveno sodišče v zvezi s ciljem zanesljivosti oskrbe v bistvu sklicuje na trditev te vlade, v skladu s katero naj bi se s pogodbami o oskrbi s prvotnim dobaviteljem, ki se indeksirajo glede na gibanje cen naftnih proizvodov in so dolgoročne, zagotavljala večja zanesljivost oskrbe kot s pogodbami alternativnih dobaviteljev, na katere vpliva nestabilnost cen na veleprodajnem trgu plina.
- 58 Čeprav ni izključeno, da bi bilo mogoče za ureditev z obveznostjo ponujanja in dobave zemeljskega plina po določeni ceni šteti, da zagotavlja zanesljivost oskrbe, mora predložitveno sodišče, ker Sodišču niso bili predloženi natančni elementi analize, ugotoviti, ali gre pri ureditvi iz postopka v glavni stvari za tak primer.
- 59 V zvezi s ciljem teritorialne kohezije je treba opozoriti, da čeprav ni izključeno, da je mogoče takemu cilju slediti s tem, da se na celotnem ozemlju naložijo regulirane tarife, mora predložitveno sodišče v okviru analize, ali je ukrep, ki je sporen v postopku v glavni stvari, primeren za zagotovitev tega cilja, preveriti, ali ne obstajajo ukrepi, s katerimi je prav tako mogoče doseči navedeni cilj, ki pa manj ovirajo uresničitev odprtega notranjega trga z zemeljskim plinom, kot določitev cene, ki se uporablja samo za nekatere kategorije odjemalcev iz oddaljenih območij, opredeljenih po objektivnih geografskih merilih.
- 60 Drugič, Sodišče je razsodilo, da mora biti trajanje državnega posega v cene omejeno na to, kar je nujno za doseg cilja, ki se mu sledi (sodba z dne 20. aprila 2010, *Federutility in drugi*, C-265/08, EU:C:2010:205, točki 33 in 35).

- 61 V zvezi s tem je iz informacij, ki so na voljo Sodišču, razvidno, da niso z ureditvijo iz postopka v glavni stvari določene nobene omejitve trajanja obveznosti ponujanja dobave zemeljskega plina končnim odjemalcem po reguliranih cenah, kar pomeni, da je navedena obveznost trajna.
- 62 Določitev najdaljšega trajanja sprejetih tarif ne more pomeniti take omejitve, saj je s tem mehanizmom predviden zgolj občasen pregled višine teh tarif in se ne nanaša na potrebnost in način javnega posega v cene glede na spremembe na trgu plina.
- 63 Vsekakor mora predložitveno sodišče glede na vse podrobne podatke, ki so mu na voljo, presoditi, ali je z naložitvijo obveznosti, kakršna je ta iz člena L. 410-2 trgovinskega zakonika (code de commerce), ki je v bistvu trajna, spoštovana zahteva iz točke 55 te sodbe.
- 64 Tretjič, uporabljena metoda posega ne sme presehati tega, kar je nujno za doseg zastavljenega cilja splošnega gospodarskega interesa (sodba z dne 20. aprila 2010, Federutility in drugi, C-265/08, EU:C:2010:205, točka 36).
- 65 V zvezi s tem je iz predložitvene odločbe razvidno, da poseg iz postopka v glavni stvari temelji na načelu kritja vseh stroškov prvotnega dobavitelja, pri čemer se uporabita formula, ki upošteva njegove stroške oskrbe, in metodologija za oceno njegovih stroškov, ki niso stroški oskrbe, na podlagi letne analize gibanja stroškov, ki jo opravi regulativni organ.
- 66 V teh okoliščinah zahteva po nujnosti načeloma zahteva, da se opredeli sestavina cene plina, glede katere je poseg nujen zaradi doseganja cilja, ki se mu sledi z državnim posegom (glej po analogiji sodbo z dne 20. aprila 2010, Federutility in drugi, C-265/08, EU:C:2010:205, točki 36 in 38). Predložitveno sodišče mora presoditi, ali uporabljena metoda posega v cene ne presega tega, kar je nujno za doseg zastavljenih ciljev splošnega gospodarskega interesa in ali ne obstajajo manj omejujoči primerni ukrepi.
- 67 Četrto, zahtevo po nujnosti 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).
- 68 V zvezi s tem je treba preučiti, koliko državni poseg iz postopka v glavni stvari koristi posameznikom in podjetjem kot končnim odjemalcem plina.
- 69 V obravnavani zadevi je z ureditvijo iz postopka v glavni stvari določeno, da so od 1. januarja 2016 do dobave po reguliranih cenah upravičena gospodinjstva in podjetja, ki porabijo manj kot 30.000 kWh/leto. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali je s takim sistemom, za katerega se zdi, da enako koristi gospodinjstvom ter majhnim in srednjim podjetjem, glede na cilja zanesljivosti oskrbe in teritorialne kohezije v zvezi z osebnim področjem uporabe ukrepa spoštovana zahteva po sorazmernosti.
- 70 Nazadnje, v zvezi s tretjim od pogojev iz točke 36 te sodbe, v skladu s katerim morajo biti z državnim posegom predvidene obveznosti javnih storitev jasno določene, pregledne, nediskriminatorne in preverljive ter mora ta poseg podjetjem plinskega gospodarstva v Uniji zagotavljati enak dostop do potrošnikov, je treba ugotoviti, da predložitveno sodišče v zvezi s tem ni predložilo nobenega elementa analize.
- 71 Predvsem v zvezi z nediskriminatornostjo ureditve iz postopka v glavni stvari je s členom 3(2) Direktive 2009/73 – kot je generalni pravobranilec navedel v točki 82 sklepnih predlogov – dovoljena naložitev obveznosti javnih storitev „podjetjem, ki delujejo v plinskem sektorju“ nasploh in ne samo posebej nekaterim podjetjem. Poleg tega člen 3(1) te direktive določa, da države članice podjetij plinskega gospodarstva „ne diskriminirajo glede njihovih pravic ali obveznosti.“ V tem okviru sistem za

določanje podjetij z obveznostjo javnih storitev ne sme *a priori* izključevati nobenega podjetja, ki deluje v sektorju distribucije plina (glej v tem smislu sodbo z dne 19. junija 2008, Komisija/Francija, C-220/07, neobjavljena, EU:C:2008:354, točka 31).

72 Predložitveno sodišče mora presoditi, ali so z uporabo tarifnega sistema iz postopka v glavni stvari izpolnjeni taka zahteva in drugi pogoji iz točke 66 te sodbe.

73 Zato je treba na drugo vprašanje odgovoriti:

- Člen 3(2) Direktive 2009/73 v povezavi s členoma 14 PDEU in 106 PDEU ter Protokolom št. 26 je treba razlagati tako, da je z njim državam članicam dovoljeno, da presodijo, ali je treba v splošnem gospodarskem interesu podjetjem, ki delujejo v plinskem sektorju, naložiti obveznosti javnih storitev v zvezi z dobavno ceno zemeljskega plina, zlasti zaradi zagotovitve zanesljivosti oskrbe in teritorialne kohezije, če so po eni strani izpolnjeni vsi pogoji iz člena 3(2) te direktive, zlasti nediskriminatornost takih obveznosti, in če je po drugi z naložitvijo teh obveznosti spoštovano načelo sorazmernosti.
- Člen 3(2) Direktive 2009/73 je treba razlagati tako, da ne nasprotuje metodi za določanje cen na podlagi upoštevanja stroškov, če zaradi uporabe take metode državni poseg ne preseže tistega, kar je nujno, da se dosežejo njegovi cilji v splošnem gospodarskem interesu.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

1. Člen 3(1) 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 je treba razlagati tako, da poseg države članice, s katerim se nekaterim dobaviteljem, med njimi prvotnemu dobavitelju, naloži, da končnemu odjemalcu ponudijo dobavo zemeljskega plina po reguliranih cenah, že po svoji naravi pomeni oviro za oblikovanje konkurenčnega trga z zemeljskim plinom iz te določbe, ta ovira pa obstaja, tudi če ta poseg ne preprečuje konkurenčnih ponudb vseh ponudnikov na trgu po cenah, ki so nižje od teh tarif.
2. Člen 3(2) Direktive 2009/73 v povezavi s členoma 14 PDEU in 106 PDEU ter Protokolom (št. 26) o storitvah splošnega pomena, ki je priloga k Pogodbi EU v različici, ki izhaja iz Lizbonske pogodbe, in k Pogodbi DEU, je treba razlagati tako, da je z njim državam članicam dovoljeno, da presodijo, ali je treba v splošnem gospodarskem interesu podjetjem, ki delujejo v plinskem sektorju, naložiti obveznosti javnih storitev v zvezi z dobavno ceno zemeljskega plina, zlasti zaradi zagotovitve zanesljivosti oskrbe in teritorialne kohezije, če so po eni strani izpolnjeni vsi pogoji iz člena 3(2) te direktive, zlasti nediskriminatornost takih obveznosti, in če je po drugi z naložitvijo teh obveznosti spoštovano načelo sorazmernosti.

Člen 3(2) Direktive 2009/73 je treba razlagati tako, da ne nasprotuje metodi za določanje cen na podlagi upoštevanja stroškov, če zaradi uporabe take metode državni poseg ne preseže tistega, kar je nujno, da se dosežejo njeni cilji v splošnem gospodarskem interesu.

Podpisi

