



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

ze dne 11. dubna 2019\*

„Řízení o předběžné otázce – Energetika – Odvětví zkapalněného ropného plynu (LPG) – Ochrana spotřebitelů – Povinnost obecného hospodářského zájmu – Maximální prodejní cena lahví na plyn – Povinná distribuce do domácností – Článek 106 SFEU – Směrnice 2003/55/ES, 2009/73/ES a 2006/123/ES – Výklad rozsudku ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další (C-265/08, EU:C:2010:205) – Zásada proporcionality“

Ve spojených věcech C-473/17 a C-546/17,

jejichž předmětem jsou dvě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě čl. 267 SFEU, podané rozhodnutími Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko) ze dne 29. června 2017 (C-473/17) a ze dne 19. července 2017 (C-546/17), došlými Soudnímu dvoru dne 2. srpna 2017 (C-473/17) a dne 18. září 2017 (C-546/17), v řízeních

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

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

proti

**Administración del Estado,**

za přítomnosti:

**Redexis Gas SL,**

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

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení R. Silva de Lapuerta, místopředsedkyně Soudního dvora vykonávající funkci předsedkyně prvního senátu, J.-C. Bonichot (zpravodaj), A. Arabadžev a E. Regan a C. G. Fernlund, soudci,

generální advokát: E. Tančev,

vedoucí soudní kanceláře: L. Carrasco Marco, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 26. září 2018,

\* Jednací jazyk: španělština.

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Repsol Butano SA a DISA Gas SAU F. Castedem Bartolomé, F. Castedem Álvarezem, L. Molinerem Olivou a A. Ruedou Garcíou, abogados,
- za španělskou vládu A. Rubio Gonzálezem a A. Gavela Llopis, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi O. Beynet a S. Pardo Quintillán, jako zmocněnkyněmi,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 5. prosince 2018,

vydává tento

### **Rozsudek**

- 1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/55/ES ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 98/30/ES (Úř. věst. 2003, L 176, s. 57) a zásady proporcionality, jak jsou vyloženy Soudním dvorem v rozsudku ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další (C-265/08, EU:C:2010:205).
- 2 Tyto žádosti byly podány v rámci dvou řízení mezi Repsol Butano SA a DISA Gas SAU na jedné straně a Administración del Estado (státní správa, Španělsko) na straně druhé ve věci zákonnosti Orden IET/389/2015, por la que se actualiza el sistema de determinación automática de precios máximos de venta, antes de impuestos, de los gases licuados del petróleo envasados y se modifica el sistema de determinación automática de las tarifas de venta, antes de impuestos, de los gases licuados del petróleo por canalización (vyhláška IET/389/2015, kterou se aktualizuje systém automatického stanovení maximální prodejní ceny zkapalněných ropných plynů v lahvích před zdaněním a mění se systém automatického stanovení sazeb potrubního prodeje zkapalněných ropných plynů před zdaněním), ze dne 5. března 2015 (BOE č. 58, ze dne 9. března 2015, s. 20850, dále jen „vyhláška IET/389/2015“).

### **Právní rámec**

#### ***Unijní právo***

##### *Směrnice 2003/55*

- 3 Směrnice 2003/55, zrušená směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/ES (Úř. věst. 2009, L 211, s. 94), v článku 1 stanoví:

„1. Tato směrnice stanoví společná pravidla pro přepravu, distribuci, dodávku a skladování zemního plynu. Stanoví pravidla týkající se organizace a fungování odvětví zemního plynu, přístupu na trh, kritérií a postupů pro udělování povolení pro přepravu, distribuci, dodávky a skladování zemního plynu, jakož i pravidla pro provozování sítí.

2. Pravidla, která tato směrnice stanoví pro zemní plyn, včetně zkapalněného zemního plynu (LNG), se nediskriminačním způsobem použijí rovněž na bioplyn a jiné druhy plynu z biomasy nebo další druhy plynu, pokud je technicky možné bezpečně tyto druhy plynu vtlačovat a přepravovat soustavou zemního plynu.“

4 Článek 3 odst. 2 této směrnice stanoví:

„S plným ohledem na související ustanovení Smlouvy, zejména na její článek 86, mohou členské státy uložit z důvodů obecného hospodářského zájmu podnikům působícím v odvětví zemního plynu povinnosti veřejné služby, které se mohou týkat bezpečnosti, včetně zabezpečení dodávek, pravidelnosti, kvality a cen dodávek, jakož i ochrany životního prostředí, včetně energetické účinnosti a ochrany klimatu. Takové povinnosti musí být jasně vymezeny, být průhledné, nediskriminační, kontrolovatelné a zaručovat rovnost přístupu pro plynárenské společnosti Evropské unie k zákazníkům v jednotlivých členských státech. Ve vztahu k bezpečnosti dodávek, řízení energetické účinnosti/řízení poptávky a v zájmu plnění cílů v oblasti životního prostředí uvedených v tomto odstavci mohou členské státy zavést dlouhodobé plánování, přičemž berou v úvahu možnost, že o přístup do systému by mohly mít zájem třetí osoby.“

*Směrnice 2009/73*

5 Článek 1 směrnice 2009/73 uvádí:

„1. Tato směrnice stanoví společná pravidla pro přepravu, distribuci, dodávku a skladování zemního plynu. Stanoví pravidla týkající se organizace a fungování odvětví zemního plynu, přístupu na trh, kritérií a postupů pro udělování povolení pro přepravu, distribuci, dodávky a skladování zemního plynu, jakož i pravidla pro provozování soustav.

2. Pravidla, která tato směrnice stanoví pro zemní plyn, včetně zkapalněného zemního plynu (LNG), se nediskriminačním způsobem použijí rovněž na bioplyn a jiné druhy plynu z biomasy nebo další druhy plynu, pokud je technicky možné bezpečně tyto druhy plynu vtlačovat a přepravovat soustavou zemního plynu.“

6 Článek 3 odst. 2 této směrnice stanoví:

„S plným ohledem na příslušná ustanovení Smlouvy [o ES], zejména na její článek 86, mohou členské státy uložit z důvodů obecného hospodářského zájmu podnikům působícím v odvětví zemního plynu povinnosti veřejné služby, které se mohou týkat bezpečnosti, včetně bezpečnosti dodávek, pravidelnosti, kvality a cen dodávek, jakož i ochrany životního prostředí, včetně energetické účinnosti, energie z obnovitelných zdrojů a ochrany klimatu. Tyto povinnosti jsou jasně vymezené, transparentní, nediskriminační a ověřitelné a zaručují plynárenským podnikům Společenství rovnost přístupu ke spotřebitelům v jednotlivých členských státech. Ve vztahu k bezpečnosti dodávek, energetické účinnosti a řízení poptávky a v zájmu plnění cílů v oblasti životního prostředí a cílů v oblasti energie z obnovitelných zdrojů uvedených v tomto odstavci mohou členské státy zavést dlouhodobé plánování, přičemž berou v úvahu možnost, že o přístup k soustavě by mohly mít zájem třetí osoby.“

*Směrnice 2006/123/ES*

7 Body 5, 8, 17, 70 až 73 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36), uvádějí:

„(5) Je [...] nutné odstranit překážky bránící poskytovatelům ve svobodě usazování v členských státech a překážky bránící volnému pohybu služeb mezi členskými státy, jakož i zajistit příjemcům a poskytovatelům právní jistotu nutnou pro praktické uplatňování těchto dvou základních svobod Smlouvy. Vzhledem k tomu, že překážky na vnitřním trhu služeb mají vliv na hospodářské subjekty, které usilují o usazení v jiných členských státech, i na subjekty poskytující službu v jiném členském státě, aniž by tam byly usazeny, je nutné umožnit poskytovatelům rozvíjet

jejich činnosti poskytování služeb v rámci vnitřního trhu buď tím, že se usadí v jiném členském státě, nebo tím, že využijí volný pohyb služeb. Poskytovatelé by měli mít možnost volby mezi těmito dvěma svobodami v závislosti na své strategii růstu v každém členském státě.

- (8) Ustanovení této směrnice týkající se svobody usazování a volného pohybu služeb by se měla použít pouze tehdy, jsou-li dotyčné činnosti otevřeny hospodářské soutěži, aby tato ustanovení členským státům neukládala povinnost liberalizovat služby obecného hospodářského zájmu nebo privatizovat veřejné subjekty, které tyto služby poskytují, nebo zrušit stávající monopoly pro jiné činnosti nebo pro určité distribuční služby.
- (17) Tato směrnice se vztahuje pouze na služby, které jsou poskytovány za hospodářské protiplnění. [...] Služby obecného hospodářského zájmu jsou služby poskytované za hospodářské protiplnění, a proto spadají do oblasti působnosti této směrnice. Avšak některé služby obecného hospodářského zájmu, jako například služby v oblasti dopravy, jsou z oblasti působnosti této směrnice vyloučeny a na některé další služby obecného hospodářského zájmu, jako například ty, které mohou existovat v oblasti poštovních služeb, se vztahuje výjimka z ustanovení o volném pohybu služeb podle této směrnice. [...]
- (70) Pro účely této směrnice a aniž je dotčen článek 16 Smlouvy, mohou být služby považovány za služby obecného hospodářského zájmu pouze v případě, že jsou poskytovány při plnění zvláštního úkolu veřejného zájmu, kterým byl poskytovatel pověřen dotčeným členským státem. Toto pověření by mělo být provedeno jedním či více akty, jejichž formu si určí dotyčný členský stát, a mělo by uvádět přesnou povahu daného zvláštního úkolu.
- (71) Postupem vzájemného hodnocení stanoveného v této směrnici by neměla být dotčena možnost členských států stanovit ve svých právních předpisech vysokou úroveň ochrany veřejného zájmu, zejména pokud jde o cíle sociální politiky. Dále je nezbytné, aby postup vzájemného hodnocení bral náležitý ohled na zvláštní povahu služeb obecného hospodářského zájmu a konkrétních úkolů, které mají tyto služby plnit. Na základě toho mohou být odůvodněna určitá omezení svobody usazování, zejména v případech, kdy tato omezení sledují ochranu veřejného zdraví a cíle sociální politiky a splňují podmínky stanovené v čl. 15 odst. 3 písm. a), b) a c). [...]
- (72) Službám obecného hospodářského zájmu náleží významné úkoly v souvislosti se sociální a územní soudržností. Proces hodnocení podle této směrnice by neměl bránit plnění těchto úkolů. Tento proces by se neměl dotýkat požadavků nezbytných pro provádění těchto úkolů, přičemž zároveň je třeba se zabývat neopodstatněnými omezeními svobody usazování.
- (73) [...] Hodnocení slučitelnosti pevných minimálních a/nebo maximálních sazeb se svobodou usazování se týká pouze sazeb uložených příslušnými orgány konkrétně na poskytování určitých služeb a nikoliv například obecných pravidel o stanovování cen, jako například v oblasti pronájmu domů.“

8 Podle čl. 1 odst. 1 a 2 směrnice 2006/123:

„1. Tato směrnice stanoví obecná ustanovení k usnadnění výkonu svobody usazování pro poskytovatele služeb a volného pohybu služeb při zachování vysoké kvality služeb.

2. Tato směrnice se nezabývá liberalizací služeb obecného hospodářského zájmu vyhrazených pro veřejné nebo soukromé subjekty ani privatizací veřejných subjektů poskytujících služby.“

9 Článek 2 této směrnice stanoví:

„1. Tato směrnice se vztahuje na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě.

2. Tato směrnice se nevztahuje na tyto činnosti:

a) služby obecného zájmu nehospodářské povahy;

[...]

10 Článek 15 uvedené směrnice, nadepsaný „Požadavky podléhající hodnocení“ a nacházející se v kapitole III této směrnice, týkající se svobody usazování pro poskytovatele, stanoví:

„1. Členské státy posoudí, zda jsou v rámci jejich právního systému uplatňovány některé požadavky uvedené v odstavci 2, a zajistí, aby všechny takové požadavky byly slučitelné s podmínkami stanovenými v odstavci 3. Členské státy přizpůsobí své právní a správní předpisy tak, aby byly slučitelné s těmito podmínkami.

2. Členské státy posoudí, zda jejich právní systém podmiňuje přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon splněním kteréhokoliv z těchto nediskriminačních požadavků:

[...]

g) pevně stanovené minimální nebo maximální sazby, které poskytovatel musí dodržovat;

h) povinnost poskytovatele poskytovat společně se svou službou i jiné zvláštní služby.

3. Členské státy prověří, zda požadavky uvedené v odstavci 2 splňují tyto podmínky:

a) nepřipustnost diskriminace: požadavky nesmějí být přímo ani nepřímo diskriminační na základě státní příslušnosti nebo v případě společností na základě místa jejich sídla;

b) nezbytnost: požadavky musejí být opodstatněné naléhavým důvodem obecného zájmu;

c) přiměřenost: požadavky musejí být vhodné k zajištění dosažení sledovaného cíle, nesmějí překračovat rámec toho, co je pro dosažení daného cíle nezbytné, a není možné je nahradit jinými, méně restriktivními opatřeními, jimiž by bylo dosaženo stejného výsledku.

4. Odstavce 1, 2 a 3 se vztahují na právní předpisy v oblasti služeb obecného hospodářského zájmu, pouze pokud použití těchto odstavců právně či fakticky nebrání plnění zvláštní úlohy těchto služeb.

[...]

6. Členské státy nezavedou od 28. prosince 2006 žádný nový požadavek odpovídající druhu požadavků uvedených v odstavci 2, pokud tento požadavek nesplní podmínky stanovené v odstavci 3.

[...]

### ***Španělské právo***

11 Článek 1 odst. 3 Ley 34/1998 del sector de hidrocarburos (zákon 34/1998 o odvětví uhlovodíků) ze dne 7. října 1998 (BOE č. 241 ze dne 8. října 1998, s. 33517) stanoví:

„Činnosti spočívající v dodávání kapalných a plyných uhlovodíků musí být prováděny v souladu se zásadami objektivit, transparentnosti a volné hospodářské soutěže.“

12 Článek 37 odst. 1 tohoto zákona stanoví:

„Činnosti spočívající v rafinaci ropy, v přepravě, skladování, distribuci a prodeji ropných produktů, včetně zkapalněných ropných plynů, mohou být uskutečňovány volně za podmínek stanovených tímto zákonem, aniž jsou dotčeny povinnosti, které mohou vyplývat z jiných ustanovení a relevantní odvětvové právní úpravy, zejména v oblasti zdanění, územního plánování a životního prostředí, jakož i ochrany spotřebitelů a uživatelů.“

13 Článek 38 uvedeného zákona stanoví:

„Ceny ropných produktů se stanovují volně.“

14 Čtvrté přechodné ustanovení Ley 34/1998 stanoví:

„Prostřednictvím vzorce stanoveného právním předpisem vláda může stanovit maximální cenu pro prodej zkapalněného ropného plynu veřejnosti, dokud podmínky vstupu na trh a hospodářské soutěže na tomto trhu nebudou považovány za dostatečné. Maximální cena zahrnuje náklady na distribuci do domácností.“

15 Článek 5 Real Decreto-ley 15/1999, por el que se aprueban medidas de liberalización, reforma estructural e incremento de la competencia en el sector de hidrocarburos (královské nařízení s mocí zákona 15/1999, kterým se schvalují opatření k liberalizaci, strukturální reformě a zvýšení konkurence v odvětví uhlovodíků), ze dne 1. října 1999 (BOE č. 236, ze dne 2. října 1999, s. 35442) stanovilo:

„1. Maximální cena zkapalněného ropného plynu plněného do lahví s hmotností obsahu 8 nebo více kilogramů [kg] je stanovena na 83,4 peset/kg, včetně distribuce do domácností. Tato cena se použije po dobu dvanácti měsíců od vstupu tohoto královského legislativního nařízení v platnost.

2. Ministr průmyslu a energetiky stanoví ministerskou vyhláškou po dohodě s přenesenou komisí vlády pro hospodářské záležitosti ve lhůtě dvanácti měsíců stanovené v předchozím odstavci systém stanovení cen zkapalněného ropného plynu plněného do lahví vzhledem k sezónnosti trhů.

3. Pokud nebudou podmínky konkurence a hospodářské soutěže na tomto trhu považovány za dostatečné, ministr průmyslu a energetiky může ministerskou vyhláškou po dohodě s přenesenou komisí vlády pro hospodářské záležitosti stanovit jiné systémy stanovení maximálních cen prodeje zkapalněného ropného plynu v lahvích veřejnosti. Maximální cena zahrnuje náklady na distribuci do domácností.“

16 Real Decreto-ley 8/2014, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (královské nařízení s mocí zákona 8/2014 o schválení naléhavých opatření pro růst, konkurenceschopnost a efektivitu) ze dne 4. července 2014 (BOE č. 163, ze dne 5. července 2014, s. 52544) zrušilo čtvrté přechodné ustanovení Ley 34/1998, jakož i článek 5 královského nařízení s mocí zákona 15/1999.

17 Třicáté třetí doplňující ustanovení zákona 34/1998, ve znění královského nařízení s mocí zákona 8/2014, stanoví:

„1. Uživatelé, kteří mají uzavřenu smlouvu na dodávku zkapalněného ropného plynu v lahvích v nádobách s hmotností obsahu 8 kg nebo vyšší a nižší než 20 kg, s výjimkou nádob na směsi zkapalněného ropného plynu používané jako palivo, mají nárok na dodávku do domácnosti.

Na poloostrově a na každém ostrovním území a na území mimo poloostrov jsou velkoobchodníci s LPG s největším podílem na trhu podle prodeje v odvětví zkapalněného ropného plynu v lahvích s hmotností obsahu 8 kg nebo vyšší a nižší než 20 kg, s výjimkou nádob na směsi zkapalněného ropného plynu používané jako palivo, povinni uskutečňovat dodávky do domácností pro všechny osoby, které o to na příslušném území požádají.

2. Seznam velkoobchodníků s LPG s povinností distribuce do domácností bude stanoven každé tři roky rozhodnutím generálního ředitele pro energetickou politiku a těžbu. Toto rozhodnutí bude zveřejněno v Úředním státním věstníku.

Pokud si to vyžádá vývoj trhu a obchodní struktury odvětví a v každém případě každých pět let vláda přehodnotí podmínky výkonu povinnosti uložené tímto ustanovením nebo tuto povinnost zruší.

3. Bez ohledu na ustanovení článku 38 tohoto zákona, dokud nebudou podmínky konkurence a hospodářské soutěže na tomto trhu považovány za dostatečné, ministr průmyslu, energetiky a turismu po dohodě s pověřenou vládní komisí pro hospodářské záležitosti stanoví maximální maloobchodní ceny zkapalněného ropného plynu v nádobách s hmotností obsahu 8 kg nebo vyšší a nižší než 20 kg, jejichž hmotnost bez náplně je vyšší než 9 kg, s výjimkou nádob na směsi zkapalněného ropného plynu používané jako palivo, a to stanovením konkrétní výše cen, nebo prostřednictvím systému stanovení a automatické aktualizace cen. Maximální cena zahrnuje náklady na distribuci do domácností.

4. Aniž jsou dotčena ustanovení předchozích odstavců, v případě, že velkoobchodník s LPG, kterému je uložena povinná distribuce do domácností nádob s hmotností obsahu 8 kg nebo vyšší a nižší než 20 kg, nemá nádoby, jejichž hmotnost bez náplně je vyšší než 9 kg, vztahuje se povinnost dodávat na odpovídajícím území do domácností za maximální cenu uvedenou v odstavci 3 na nádoby s hmotností bez náplně nižší než 9 kg.

5. Velkoobchodníci s LPG musí generálnímu ředitelství pro energetickou politiku a těžbu poskytnout informace nezbytné pro plnění povinností generálního ředitelství, zejména pro uplatňování, hodnocení a kontroly povinné distribuce do domácností, uskutečněných dodávek zkapalněného ropného plynu a maximálních cen pro veřejnost uvedených v předchozích odstavcích.“

### **Spory v původním řízení a předběžné otázky**

- 18 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že Repsol Butano a DISA Gas podaly k Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko) správní žaloby proti vyhlášce IET/389/2015.
- 19 Na podporu své žaloby Repsol Butano uvádí, že systém stanovení maximálních cen zkapalněného ropného plynu plněného do lahví (dále jen „LPG“) zavedený vyhláškou IET/389/2015 odporuje liberalizaci dotyčného odvětví a je diskriminační. DISA Gas tvrdí, že povinnost distribuce lahví s LPG do domácností za regulovanou maximální cenu je diskriminační, jelikož je uložena v každé územní oblasti definované španělskou právní úpravou jedinému subjektu. Kromě toho tento systém odporuje liberalizaci odvětví a zásadě proporcionality. Podporuje také narušení hospodářské soutěže.
- 20 Podle předkládajícího soudu byla vyhláška IET/389/2015, která měla za cíl zejména aktualizaci systému automatického určování maximálních prodejních cen LPG v lahvích, přijata na základě španělské právní úpravy týkající se odvětví uhlovodíků, a sice třicátého třetího doplňujícího ustanovení zákona 34/1998, zavedeného královským nařízením s mocí zákona 8/2014.

- 21 Toto ustanovení uvádí, že Ministro de Industria, Energía y Turismo (ministerstvo průmyslu, energetiky a cestovního ruchu, Španělsko) stanoví, „dokud nebudou podmínky konkurence a hospodářské soutěže na tomto trhu považovány za dostatečné“, maximální prodejní ceny LPG plněného do lahví, jejichž hmotnost obsahu je mezi 8 kg a 20 kg a jejichž hmotnost bez náplně je vyšší než 9 kg. V případě nedostupnosti těchto lahví se maximální prodejní ceny použijí také na jiné láhve.
- 22 Dále toto legislativní ustanovení zavádí povinnost distribuce plynových lahví, na které se uplatňuje regulovaná cena, do domácností. Náklady dodání jsou zahrnuty v maximální ceně. Tato povinnost je uložena subjektům, které mají největší podíl v odvětví LPG plněného do lahví s hmotností obsahu mezi 8 kg a 20 kg na různých územích Španělského království, tj. na Pyrenejském poloostrově, Baleárských ostrovech a Kanárských ostrovech, jakož i v Ceutě a Melille. Seznam subjektů s povinností distribuce do domácností je stanoven každé tři roky rozhodnutím generálního ředitele pro energetickou politiku a těžbu. Podle třicátého třetího dodatečného ustanovení zákona 34/1998, vláda přehodnotí podmínky plnění této povinnosti, „[p]okud si to vyžádá vývoj trhu a obchodní struktury odvětví a v každém případě každých pět let“.
- 23 Předkládající soud kromě toho uvádí, že před přijetím královského nařízení s mocí zákona 8/2014, již jiná ustanovení zákona 34/1998 stanovila možnost stanovit maximální prodejní cenu LPG v lahvích, jakož i povinnost distribuce do domácností. Podle tohoto soudu tato opatření byla postupně zaváděna a prodlužována od roku 1998, a to navzdory skutečnosti, že relevantní právní úprava jim výslovně dávala přechodnou povahu. Prodlužování těchto opatření během tak dlouhého období může bránit vstupu nových subjektů na dotyčný trh. Tyto subjekty se nacházejí v situaci, ve které subjekt, který má největší podíl na určitém území nabízí LPG v lahvích za maximální administrativně stanovenou cenu, která mimoto zahrnuje distribuci do domácností.
- 24 Předkládající soud se domnívá, že zavedení maximální ceny, která zahrnuje distribuci do domácností, může představovat překážku vstupu nových subjektů na trh. Je pravdou, že pokud tyto subjekty používají lehčí láhve, které nepodléhají regulované ceně, mohou stanovit cenu volně. V praxi se však nemohou od této ceny odchýlit pod hrozbou, že nebudou disponovat poptávkou odůvodňující investice, které bude třeba učinit. Není tedy důvod se domnívat, že tato opatření ve skutečnosti mají účinek zmrazení trhu jdoucímú proti volnému působení hospodářské soutěže.
- 25 Pokud jde o slučitelnost opatření dotčených ve věci v původním řízení s unijním právem, Soudní dvůr v rozsudku ze dne 20. dubna 2010 Federutility a další (C-265/08, EU:C:2010:205) rozhodl, že směrnice 2003/55 upravující trh se zemním plynem nebrání vnitrostátní právní úpravě, která v obecném hospodářském zájmu usiluje o zachování ceny za dodávku zemního plynu na přiměřené úrovni stanovením referenční ceny, pod podmínkou, že tato právní úprava zohledňuje cíle liberalizace a ochrany konečného spotřebitele, je nutná a má omezené trvání.
- 26 Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) rozhodl, že kritéria stanovená v tomto rozsudku jsou použitelná i na trh zkapalněného plynu v lahvích, pod podmínkou, že tento trh má unijní rozměr, a to dokonce při neexistenci unijní právní úpravy specificky upravující tento trh.
- 27 Předkládající soud uvádí, že v projednávaných věcech lze opatření spočívající ve stanovení maximální prodejní ceny zkapalněného plynu v lahvích kvalifikovat jako opatření na ochranu sociálně zranitelných spotřebitelů, neboť usiluje o zaručení toho, aby cena za dodávku konečnému spotřebiteli zůstala zachována na rozumné úrovni. Stejně je tomu u povinnosti distribuce do domácností. V důsledku toho tato opatření sledují cíle obecného hospodářského zájmu ve smyslu článku 106 SFEU.
- 28 Tato opatření však mají obecnou a nediferencovanou povahu, neboť jsou ve prospěch všech spotřebitelů. Kromě toho, ačkoli z relevantní právní úpravy vyplývá, že tato opatření mají přechodnou povahu, neboť jsou obnovována, „dokud nebudou podmínky konkurence a hospodářské soutěže na tomto trhu považovány za dostatečné“, jsou účinná již více než 18 let.



29 Proto je třeba pochybovat o slučitelnosti těchto opatření s unijním právem ve světle kritérií vyvozených v rozsudku ze dne 20. dubna 2010, *Federutility a další* (C-265/08, EU:C:2010:205) a zásady proporcionality.

30 Za těchto podmínek se Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) rozhodl přerušit řízení a položit následující předběžné otázky:

„1) Je ve světle judikatury formulované v [rozsudku ze dne 20. dubna 2010, *Federutility a další*, C-265/08, EU:C:2010:205] slučitelné s touto judikaturou nebo v souladu se zásadou proporcionality opatření spočívající ve stanovení maximální ceny lahví se zkapalněným plynem jako opatření na ochranu sociálně zranitelných spotřebitelů, pokud je dána, alternativně nebo spolu s ostatními, některá z dále vyjmenovaných okolností?

- opatření je přijímáno obecně pro všechny spotřebitele a na dobu neurčitou, „dokud nebudou podmínky konkurence a hospodářské soutěže na tomto trhu považovány za dostatečné“,
- opatření platí již po více než 18 let,
- opatření může napomáhat zmrazení situace nízké míry konkurence, jelikož představuje překážku vstupu nových účastníků na trh.

2) Je ve světle judikatury formulované v [rozsudku ze dne 20. dubna 2010, *Federutility a další* (C-265/08, EU:C:2010:205)] slučitelné s touto judikaturou nebo v souladu se zásadou proporcionality opatření spočívající v povinné distribuci zkapalněného plynu v lahvích do domácností jako opatření na ochranu sociálně zranitelných spotřebitelů nebo obyvatel žijících v těžko přístupných oblastech, pokud je dána, alternativně nebo spolu s ostatními, některá z okolností vyjmenovaných v předchozí otázce?“

### **K předběžným otázkám**

31 Svými otázkami, které je třeba zkoumat společně, se předkládající soud v podstatě táže, zda má být zásada proporcionality vykládána v tom smyslu, že brání opatřením, jako jsou opatření dotčená ve věci v původním řízení, které stanoví maximální cenu LPG plněného do lahví s čistou hmotností mezi 8 kg a 20 kg, jejichž hmotnost bez náplně je vyšší než 9 kg, a ukládají subjektům s největším tržním podílem v daném odvětví na daném zeměpisném trhu povinnost distribuce tohoto plynu do domácností. V tomto kontextu odkazuje na kritéria vyplývající z rozsudku ze dne 20. dubna 2010, *Federutility a další* (C-265/08, EU:C:2010:205).

32 V tomto ohledu je třeba připomenout, že v uvedeném rozsudku Soudní dvůr rozhodl o výkladu směrnice 2003/55, zejména jejího čl. 3 odst. 2 upravujícího zásah členských států v odvětví zemního plynu, jehož se týká tato směrnice, v obecném hospodářském zájmu. V tomto rámci se Soudní dvůr vyslovil ke kritériím umožňujícím posoudit proporcionalitu opatření, které spočívá v určení referenční ceny za dodávku zemního plynu konečným spotřebitelům.

33 Směrnice 2003/55 byla zrušena směrnicí 2009/73, jejíž čl. 3 odst. 2 je v podstatě shodný s čl. 3 odst. 2 směrnice 2003/55 a byl předmětem výkladu Soudního dvora v rozsudku ze dne 7. září 2016, *ANODE* (C-121/15, EU:C:2016:637).

34 Působnost těchto dvou směrnic je definována v článku 1 každé z nich. Podle těchto ustanovení se tyto směrnice použijí na bioplyn a jiné druhy plynu z biomasy nebo další druhy plynu, pokud je technicky možné bezpečně tyto druhy plynu vtlačovat a přepravovat soustavou zemního plynu.

- 35 Jak uvedly španělská vláda a Evropská komise ve svých vyjádřeních předložených Soudnímu dvoru, technicky není možné bezpečně LPG vtláčovat a přepravovat soustavou zemního plynu. Proto, jak právem uvedl předkládající soud, je třeba učinit závěr, že vnitrostátní předpisy upravující jen prodej LPG nespádají do působnosti směrnice 2003/55 ani směrnice 2009/73.
- 36 Z toho vyplývá, že čl. 3 odst. 2 směrnice 2003/55 a čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/73, tak jak je vykládá Soudní dvůr v rozsudcích ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další (C-265/08, EU:C:2010:205), a ze dne 7. září 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637), nejsou relevantní pro účely rozhodnutí sporů v původním řízení.
- 37 Předkládající soud se však táže na způsob, jakým je třeba na opatření dotčená ve věcech, které mu byly předloženy, uplatnit kritéria pro posouzení, zda byla dodržena zásada proporcionality, určená v rozsudku ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další (C-265/08, EU:C:2010:205).
- 38 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury v rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 267 SFEU přísluší Soudnímu dvoru poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jenž mu byl předložen. Za tímto účelem Soudnímu dvoru přísluší případně přeformulovat otázky, které jsou mu položeny. Kromě toho může Soudní dvůr přihlídnout k normám unijního práva, na které vnitrostátní soud ve znění své otázky neodkázal (rozsudek ze dne 29. listopadu 2018, baumgarten sports & more, C-548/17, EU:C:2018:970, bod 22).
- 39 Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že zásada proporcionality patří mezi obecné zásady unijního práva, které musí být dodržovány vnitrostátní právní úpravou, která spadá do působnosti unijního práva nebo ho provádí (rozsudek ze dne 6. března 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, bod 34).
- 40 V projednávaných věcech je nesporné, že opatření dotčená ve věcech v původním řízení mohou vytvářet překážku vstupu nových subjektů na trh vykazující nízkou míru hospodářské soutěže. Předkládající soud se domnívá, že tato opatření tak mohou být překážkou uplatňování základních svobod zakotvených ve Smlouvě o FEU. Domnívá se však, že tato opatření sledují cíl obecného hospodářského zájmu, a sice zásobování zranitelných spotřebitelů energií za rozumnou cenu. V tomto kontextu se ptá, zda vzhledem ke svým omezujícím účinkům na vnitřní trh, jakož i na sledovaný cíl, jsou opatření dotčená ve věci v původním řízení přiměřená.
- 41 Je třeba konstatovat, že taková opatření, jako jsou opatření dotčená ve věci v původním řízení, která stanoví maximální cenu LPG plněného do určitých plynových lahví a ukládají subjektům s největším tržním podílem v dotyčném odvětví na daném zeměpisném trhu povinnost jejich distribuce do domácností, představují omezení svobody usazování pro poskytovatele služeb ve smyslu směrnice 2006/123 a spadají do působnosti této směrnice.
- 42 Článek 15 odst. 2 písm. g) směrnice 2006/123 totiž výslovně kvalifikuje „pevně stanovené [...] maximální sazby, které poskytovatel musí dodržovat“ jako „požadavky“ ve smyslu čl. 4 bodu 7 této směrnice, které představují podmínky, které mají vliv na svobodu usazování pro poskytovatele služeb (obdobně viz rozsudek z 23. prosince 2015, Hiebler, C- 293/14, EU:C:2015:843, bod 51). Dále pak povinnost distribuce do domácností uložená některým subjektům v závislosti na jejich tržním podílu v odvětví LPG v lahvích představuje „jinou zvláštní službu“ ve smyslu čl. 15 odst. 2 písm. h) směrnice 2006/123, která musí být podle platných vnitrostátních pravidel poskytována společně s hlavní službou spočívající v prodeji plynu.

- 43 Z článku 2 odst. 2 písm. a) směrnice 2006/123 ve spojení s jejími body 17, 70 a 72 odůvodnění kromě toho vyplývá, že pravidla, která tato směrnice stanoví, se v zásadě použijí na služby obecného hospodářského zájmu, přičemž jsou z jejich působnosti vyňaty jen služby obecného nehospodářského zájmu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. prosince 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, body 43 až 44).
- 44 Požadavky vyjmenované v seznamu v odstavci 2 článku 15 směrnice 2006/123 musí podléhat posouzení ze strany členských států. Podle odstavce 1 tohoto článku 15 však členské státy mohou zachovat nebo případně zavést do svých právních systémů požadavky za předpokladu, že tyto požadavky jsou v souladu s podmínkami nediskriminace, nezbytnosti a proporcionality uvedenými v odstavci 3 uvedeného článku 15 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. prosince 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, bod 54)
- 45 Článek 15 odst. 3 směrnice 2006/123 tak stanoví, že omezení svobody usazování, jako je omezení vyplývající ze stanovení maximální ceny LPG a povinnost distribuce do domácností, může být odůvodněné. Za tímto účelem požaduje dodržování stejných podmínek, jejichž cílem je dosáhnout v první řadě toho, aby takové omezení nebylo diskriminační na základě státní příslušnosti, dále aby bylo odůvodněno naléhavým důvodem obecného zájmu, a konečně aby samo o sobě zajišťovalo dosažení sledovaného cíle, nepřekračovalo meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení, a nemohlo být nahrazeno jinými, méně restriktivními opatřeními, jimiž by bylo dosaženo stejného výsledku (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. prosince 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, bod 55).
- 46 Pokud jde o podniky pověřené řízením služeb obecného hospodářského zájmu, z odstavce 4 článku 15 směrnice 2006/123 mimoto vyplývá, že odstavce 1 až 3 tohoto článku 15 se na relevantní vnitrostátní právní úpravu uplatní, pouze pokud jejich uplatňování nebrání, právně nebo fakticky, výkonu konkrétní úlohy, která byla těmto podnikům svěřena.
- 47 Avšak, jak vyplývá ze samotného znění odstavce 4 článku 15 směrnice 2006/123, pokud podmínky nediskriminace, nezbytnosti a proporcionality uvedené v odstavci 3 tohoto článku 15 nebrání plnění konkrétní úlohy vytyčené příslušným orgánem službě obecného hospodářského zájmu, je třeba je dodržovat.
- 48 Vzhledem k předcházejícím úvahám a s cílem poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď je třeba mít za to, že se uvedený soud táže, zda má být podmínka proporcionality uvedená v čl. 15 odst. 3 písm. c) směrnice 2006/123 vykládána v tom smyslu, že brání takovým opatřením, jako jsou opatření dotčená ve věci v původním řízení, které stanoví maximální cenu LPG plněného do lahví s čistou hmotností mezi 8 kg a 20 kg, jejichž hmotnost bez náplně je vyšší než 9 kg, a ukládají subjektům s největším tržním podílem v daném odvětví na daném zeměpisném trhu povinnost distribuce tohoto plynu do domácností.
- 49 I když je na vnitrostátním soudu, aby posoudil slučitelnost vnitrostátních opatření s unijním právem, Soudní dvůr mu nicméně může poskytnout veškeré užitečné informace pro rozhodnutí sporu, který mu byl předložen (rozsudek ze dne 14. února 2019, Nestrade, C-562/17, EU:C:2019:115, bod 36).
- 50 Z bodu 31 tohoto rozsudku vyplývá, že soud se v tomto kontextu táže zejména na použitelnost a výklad kritérií formulovaných v rozsudku ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další (C-265/08, EU:C:2010:205), který se týká proporcionality zásahu státu v odvětví zemního plynu.
- 51 Jak bylo také poznamenáno v tomto rozsudku, odvětví zemního plynu upravuje směrnice 2009/73. Tato má za cíl pokračovat v realizaci vnitřního trhu se zemním plynem, který bude zcela a skutečně otevřený a konkurenční, na němž si všichni spotřebitelé mohou svobodně vybírat své dodavatele a všichni dodavatelé mohou volně poskytovat své výrobky svým zákazníkům, což znamená, že cena za dodávku zemního plynu musí být stanovena výlučně na základě nabídky a poptávky (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. září 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, bod 26).

- 52 Soudní dvůr mimoto rozhodl, že k tomu, aby překážka vyplývající z opatření veřejného zásahu do cen prodeje zemního plynu, byla v souladu se zásadou proporcionality, musí mít nutně omezené trvání, které nepřekračuje míru toho, co je nezbytné k dosažení sledovaného cíle obecného zájmu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další, C-265/08, EU:C:2010:205, body 33 a 35).
- 53 Tyto úvahy se vztahují také na podmínku proporcionality uvedenou v čl. 15 odst. 3 písm. c) směrnice 2006/123.
- 54 Je pravda, že členské státy mohou zachovat nebo případně zavést požadavky typu uvedeného v odstavci 2 článku 15 směrnice 2006/123 s výhradou, že jsou v souladu s podmínkami nepřípustnosti diskriminace, nezbytnosti a přiměřenosti uvedenými v odstavci 3 tohoto článku 15 (rozsudek ze dne 16. června 2015, Rina Services a další, C-593/13, EU:C:2015:399, bod 33).
- 55 Posouzení souladu takového požadavku se zásadou proporcionality se však může s postupem času měnit podle daného trhu a jeho vývoje. Kromě toho je třeba zabránit tomu, aby dodržení jednoho z požadavků uvedených v čl. 15 odst. 2 směrnice 2006/123 vedlo k zachování překážky utváření vnitřního trhu.
- 56 V této souvislosti je třeba, aby předkládající soud přezkoumal, zda a v jakém rozsahu podléhají příslušné orgány na základě použitelného vnitrostátního práva povinnosti provádět v nevelkých pravidelných intervalech přezkum nezbytnosti a podmínek svých zásahů v závislosti na vývoji dotyčného odvětví (rozsudek ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další, C-265/08, EU:C:2010:205, bod 35).
- 57 V tomto ohledu z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že třicáté třetí doplňující ustanovení zákona 34/1998, ve znění královského nařízení s mocí zákona 8/2014 stanoví, že ministr průmyslu, energetiky a turismu stanoví maximální prodejní ceny LPG, „dokud nebudou podmínky konkurence a hospodářské soutěže na tomto trhu považovány za dostatečné“. Kromě toho z tohoto ustanovení vyplývá, že povinnost dodávky do domácností bude přehodnocena, „pokud si to vyžádá vývoj trhu a obchodní struktury odvětví a v každém případě každých pět let“.
- 58 Vnitrostátnímu soudu přísluší ověřit, zda toto vnitrostátní ustanovení odpovídá požadavku přezkumu v pravidelných intervalech uvedeného v bodě 56 tohoto rozsudku.
- 59 Mimoto ze spisu, kterým disponuje Soudní dvůr, vyplývá, že použitelné vnitrostátní právo stanoví mechanismus přizpůsobení maximální prodejní ceny LPG v pravidelných intervalech s cílem, aby odrážela vývoj nákladů, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu. Jak rozhodl Soudní dvůr, takový mechanismus, který se týká pouze periodického přehodnocení úrovně těchto tarifů a netýká se nezbytnosti ani způsobů zásahu veřejných orgánů do cen, nelze pokládat za omezení délky trvání dotčeného opatření (rozsudek ze dne 7. září 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, bod 62).
- 60 Dále je třeba uvést, že skutečnost uvedená v předkládacích rozhodnutích, že taková opatření, jako jsou opatření dotčená ve věci v původním řízení, jsou ve Španělsku účinná od roku 1998, a to navzdory jejich přechodné povaze, sama o sobě neumožňuje učinit závěr, že tato opatření nejsou přiměřená. Z vyjádření, které španělská vláda předložila Soudnímu dvoru, totiž vyplývá, že španělský trh LPG plněného do lahví je v recesi z důvodu expanze trhu zemního plynu. Snížení prodeje, které z toho vyplývá, zvyšuje náklady subjektů přítomných na tomto trhu a ztěžuje usazení nových soutěžitelů, kteří by mohli vykonávat tlak na ceny. Předkládajícímu soudu přísluší ověřit tyto skutečnosti a zohlednit je při posouzení proporcionality opatření dotčených ve věci v původním řízení.
- 61 Kromě toho dotčená regulovaná cena a povinnost dodávek se podle informací, kterými disponuje Soudní dvůr, použijí pouze na LPG plněný do lahví, jejichž čistá hmotnost je mezi 8 kg a 20 kg a jejichž hmotnost bez náplně je vyšší než 9 kg. Prodej tohoto plynu prostřednictvím jiných balení

nepodléhá těmto povinnostem. V tomto ohledu vnitrostátnímu soudu přísluší ověřit, zda opatření dotčená v původním řízení mají za účinek snížení, či dokonce omezení mířící k nicotnosti, rentability prodeje neregulovaného LPG. Tak tomu může být zejména, jestliže maximální cena, tak jak je stanovena podle relevantní španělské právní úpravy, je podstatně nižší než cena tržní, jak to uvádějí žalobkyně v původním řízení.

- 62 Konečně musí být požadavek přiměřenosti posuzován rovněž s ohledem na osobní působnost dotyčného opatření, a konkrétně s ohledem na osoby, které z něj mají prospěch (rozsudek ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další, C-265/08, EU:C:2010:205, bod 39).
- 63 V tomto ohledu ze spisu, kterým disponuje Soudní dvůr, vyplývá, že sporná opatření se zaměřují na spotřebitele v domácnostech, a nikoli na podniky, což odpovídá cíli sledovanému těmito opatřeními, a sice zásobování zranitelných spotřebitelů energií za rozumnou cenu.
- 64 Kromě toho je nesporné, že spotřebitelé v domácnostech mají prospěch z opatření dotčených ve věci v původním řízení nezávisle na tom, zda jsou sociálně zranitelní, nebo zda žijí v oblastech těžko přístupných nebo vzdálených od distribučních bodů LPG. Ačkoli tato okolnost může v zásadě představovat indicii toho, že tato opatření jdou nad rámec toho, co může být nezbytné k dosažení jejich cíle, nic to nemění na tom, že zásada proporcionality není nutně překážkou toho, aby se sporná opatření týkala všech spotřebitelů v domácnostech (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další, C-265/08, EU:C:2010:205, bod 40). V tomto kontextu musí předkládající soud zkoumat možnost, jakož i vhodnost přijetí opatření zaměřených více na zranitelné spotřebitele. Relevantními skutečnostmi v tomto ohledu jsou argumenty žalobkyň v původním řízení a španělské vlády, která se týkají proveditelnosti přijetí náhradních opatření a případných ekonomických účinků takových opatření.
- 65 Vzhledem ke všem předcházejícím úvahám je třeba na položené otázky odpovědět tak, že podmínka přiměřenosti uvedená v čl. 15 odst. 3 písm. c) směrnice 2006/123 musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání takovým opatřením, jako jsou opatření dotčená ve věci v původním řízení, která stanovují maximální cenu LPG v lahvích a ukládají některým subjektům distribuci tohoto plynu do domácností, pokud jsou tato opatření zachována pouze po omezenou dobu a nepřekračují meze toho, co je nezbytné k dosažení sledovaného cíle obecného hospodářského zájmu.

### **K nákladům řízení**

- 66 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

**Podmínka přiměřenosti uvedená v čl. 15 odst. 3 písm. c) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání takovým opatřením, jako jsou opatření dotčená ve věci v původním řízení, která stanovují maximální cenu zkapalněných ropných plynů v lahvích a ukládají některým subjektům distribuci tohoto plynu do domácností, pokud jsou tato opatření zachována pouze po omezenou dobu a nepřekračují meze toho, co je nezbytné k dosažení sledovaného cíle obecného hospodářského zájmu.**

Podpisy.