Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

7 септември 2016 година*

„Преюдициално запитване — Сближаване на законодателствата — Директива 2009/73/ЕО — Енергопотребление — Сектор на природния газ — Определяне на цените за доставка на природен газ за крайните потребители — Регулирани тарифи — Пречка — Съвместимост — Критерии за преценка — Цели за сигурност на доставките и за териториално сближаване“

По дело C-121/15

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Conseil d'État (Държавен съвет) (Франция) с акт от 15 декември 2014 г., постъпил в Съда на 10 март 2015 г., в рамките на производство по дело

Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE)

срещу

Premier ministre,

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

Commission de régulation de l'énergie,

ENGIE, по-рано GDF Suez,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: J. L. da Cruz Vilaça, председател на състава, F. Biltgen, A. Borg Barthet (докладчик), E. Levits и M. Berger, съдии,

генерален адвокат: P. Mengozzi,

секретар: A. Calot Escobar,

като има предвид становищата, представени:

— за Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE), от O. Fréget и R. Lazerges, адвокати,

— за ENGIE, от C. Barthélemy, адвокат,

— за френското правителство, от G. de Bergues, D. Colas и J. Bousin, в качеството на представители,

* Език на производството: френски.

— за унгарското правителство, от M. Fehér, в качеството на представител,

— за полското правителство, от B. Majczyna, в качеството на представител,

— за Европейската комисия, от C. Giolito и O. Beynet, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 12 април 2016 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 3, параграфи 1 и 2 от Директива 2009/73/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ и за отмяна на Директива 2003/55/ЕО (ОВ L 211, 2009 г., стр. 94).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (Национално сдружение на търговците на енергия на дребно) (ANODE), от една страна, и от друга, Premier ministre (министър-председател), Ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique (министър на икономиката, на индустрията и на цифровите технологии), Commission de régulation de l'énergie (Комисията за енергийно регулиране) (Франция) и ENGIE, по-рано GDF Suez, във връзка с регулираните тарифи за продажба на природен газ.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съгласно съображения 44 и 47 от Директива 2009/73:

„(44) Спазването на изискванията за обществени услуги е основно изискване на настоящата директива и е важно в нея да бъдат определени общите минимални стандарти, спазвани от всички държави членки, определени в настоящата директива, които отчитат целите за обща защита, сигурност на доставките, опазване на околната среда и равностойни нива на конкуренция във всички държави членки. Важно е изискванията за обществени услуги да се тълкуват на национална основа, отчитайки националните обстоятелства и при спазване на правото на Общността.

[…]

(47) Необходимо е да бъдат допълнително укрепени изискванията за обществените услуги и общите минимални стандарти, които произтичат от тях, за да се гарантира, че всички клиенти, и по-специално уязвимите клиенти, могат да извлекат ползи от конкуренцията и от наличието на справедливи цени. Изискванията за обществени услуги следва да се определят на национално равнище, като се вземат предвид националните особености; правото на Общността, следва обаче да се спазва от държавите членки […]“.

4 В член 3, параграфи 1 и 2 от посочената директива е предвидено следното:

„1. Държавите членки гарантират, въз основа организацията на институциите си и като се зачита надлежно принципът на субсидиарност, че, без да се засяга параграф 2, предприятията за природен газ работят в съответствие с принципите на настоящата директива, с оглед на постигането на конкурентен, безопасен и екологично устойчив пазар на природен газ, и не упражняват дискриминация спрямо тези предприятия, както по отношение на правата, така и по отношение на задълженията.

2. При пълно зачитане на съответните разпоредби на Договора, и по-специално член [106] от него, държавите членки може да налагат на предприятията за природен газ, в общ икономически интерес, задължения, свързани с обществени услуги, които може да се отнасят до сигурността, включително сигурност на доставките, редовност, качество и цена на доставките и опазване на околната среда, включително енергийна ефективност, енергия от възобновяеми източници и опазване на климата. Тези задължения са ясно определени, прозрачни, недискриминационни, подлежат на проверка и гарантират равни условия на достъп за предприятия за природен газ от Общността до национални потребители. Във връзка със сигурността на доставките, енергийната ефективност/управлението на търсенето и за изпълнение на целите, свързани с околната среда, и целите за енергия от възобновяеми източници, посочени в настоящия параграф, държавите членки може да въведат дългосрочно планиране, като вземат предвид възможността трети страни да търсят достъп до системата“.

5 В член 2, точка 28 от Директива 2009/73 като „привилегирован клиент“ се определя клиентът, който е свободен да закупи газ от доставчик по свой избор, по смисъла на член 37 от тази директива.

6 Член 37, параграф 1 от Директива 2009/73 гласи:

„Държавите членки гарантират, че привилегированите клиенти включват:

а) до 1 юли 2004 г. привилегированите клиенти според член 18 от Директива 98/30/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 г. относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ [ОВ L 204, 1998 г., стр. 1]. Държавите членки публикуват до 31 януари всяка година критериите за определяне на тези привилегировани клиенти;

б) от 1 юли 2004 г. — всички небитови клиенти;

в) от 1 юли 2007 г. — всички клиенти“.

Френското право

7 Според член L. 100-1 от code de l’énergie [Кодекс на енергетиката]:

„Енергийната политика гарантира стратегическата независимост на нацията и насърчава нейната икономическа конкурентоспособност. Тази политика цели да:

— гарантира сигурността на доставките,

— поддържа конкурентна цената на енергията […],

— гарантира социално и териториално сближаване, като осигури достъпа на всички до енергията“.

8 Член L. 121-32 от този кодекс предвижда, че на доставчиците на природен газ са възложени задължения за обществена услуга, които се отнасят по-конкретно до сигурността на доставките, качеството и цената на доставяните стоки и услуги.

9 Член L. 121-46 от посочения кодекс гласи:

„I - Целите и редът, позволяващи да се гарантира изпълнението на задачите за обществена услуга, определени в раздели 1 и 2 от настоящата глава, са предмет на договори, сключени между държавата, от една страна, и […] GDF-Suez […], от друга страна, […] поради задачите за обществена услуга, които са му възложени […].

II - Предвидените в I договори се отнасят по-конкретно до:

1° Изискванията за обществена услуга в областта на сигурността на доставките, редовността и качеството на предоставената на потребителите услуга;

2° Средствата, позволяващи да се осигури достъпът до обществената услуга;

[…]

4° Многогодишното развитие на регулираните тарифи за продажба […] на газ;

[…]“.

10 Член L 410-2 от Търговския кодекс гласи, че:

„Освен ако в закон не е предвидено друго, цените на стоките, продуктите и услугите […] се определят свободно от конкуренцията.

При все това в секторите или зоните, в които конкуренцията чрез цените е ограничена поради наличието на монопол или на трайни затруднения на снабдяването или поради законови и подзаконови разпоредби, цените могат да се регламентират с декрет на Conseil d’État след консултация с Autorité de la concurrence“.

11 В членове L. 445-1—L. 445-4 от Кодекса на енергетиката, под заглавие „Регламентираните тарифи за продажба“, се уточнява следното:

„Член L. 445-1

Разпоредбите на член L. 410-2, втора алинея от Търговския кодекс се прилагат към посочените в член L. 445-3 регулирани тарифи за продажба на природен газ.

Член L. 445-2

Решенията относно споменатите в член L. 445-3 тарифи се вземат съвместно от министрите, отговарящи за икономиката и енергетиката, след като се запознаят със становището на Commission de régulation de l’énergie.

Commission de régulation de l’énergie представя своите предложения и становища, които трябва да бъдат мотивирани, след като направи всички консултации, които счита за полезни, с операторите на пазара на енергия.

Член L. 445-3

Регулираните тарифи за продажба на природен газ се определят с оглед на присъщите характерни особености на доставките и разходите, свързани с тези доставки. Те покриват всички разходи с изключение на помощите в полза на клиенти, упражнили правото си по член L. 441-1. […]

Член L. 445-4

Крайният потребител на природен газ не може да се ползва от посочените в член L. 445-3 регулирани тарифи за продажба на природен газ, освен за център на потребление, за който тези тарифи все още важат.

При все това краен потребител на природен газ, който ползва по-малко от 30 000 kWh годишно, може да се ползва, за всеки център на потребление, от посочените в член L. 445-3 регулирани тарифи за продажба на природен газ“.

12 Член L. 441 -1 от Кодекса на енергетиката гласи:

„Всеки клиент, ползващ закупувания от него газ или купуващ газ с цел препродажба, има правото, евентуално чрез пълномощник, да избере своя доставчик на природен газ“.

13 Правилата за определяне на начина, по който се изчисляват регулираните тарифи, са установени с Декрет № 2009-1603 от 18 декември 2009 г. за регулираните тарифи за продажба на природен газ (JORF от 22 декември 2009 г., стр. 22082), изменен с Декрет № 2013-400 от 16 май 2013 г. (JORF от 17 май 2013 г., стр. 8189) (по-нататък наричан „Декрет № 2009-1603“).

14 Според Декрет № 2009-1603 регулираните цени за продажба на природен газ се определят от министрите на икономиката и на енергетиката, след допитване до Комисията за енергийно регулиране. Първо тези двама министри взимат решение, с което се определя формулата на цените за всеки доставчик, която отразява всички разходи за доставката на природен газ и методологията за изчисляване на другите разходи, различни от тези за доставката. След това, след направен анализ и дадено от Комисията за енергийно регулиране становище, посочените министри приемат декрет, с който се определят регулираните цени за продажбата на природен газ. Тези цени се преразглеждат поне един път годишно и когато е необходимо с оглед на развитието на формулата на цените. Доставчик, който предлага цени, по-ниски от регулираните, може да предложи изменение на регулираната цена на Комисията за енергийно регулиране, която трябва да се увери, че това искано изменение наистина е резултат от прилагането на формулата на цената. Тези разпоредби са изменени, считано от 1 януари 2016 г., като на Комисията за енергийно регулиране е отредена по-важна роля, тъй като тя прави предложения за регулирани цени до министрите на икономиката и на енергетиката. Счита се, че тези предложения са приети, ако министрите не възразят в срок от три месеца.

15 Що се отнася до разходите, покрити от регулираните цени, според Декрет № 2009-1603 разходите на доставчика трябва да се покриват изцяло от регулираните цени. Членове 3 и 4 от този декрет гласят:

„Член 3

Регулираните тарифи за продажба на природен газ следва да покриват разходите за снабдяване с природен газ и разходите, които не са свързани със снабдяването.

Те включват променлива част, свързана с реалното потребление, и фиксирана сума, изчислена въз основа на твърдите разходи за доставка на природен газ, в която може да се отчитат също и консумираното количество, заявено или резервирано от клиента, и условията на използване, по-конкретно разпределението на исканите количества през годината.

Член 4

За всеки доставчик се определя тарифна формула, която отразява всички разходи за снабдяването с природен газ. Тарифната формула и разходите извън тези за снабдяване позволяват да се определи средната стойност на доставката на природен газ, въз основа на която се определят регулираните тарифи за продажбата му в зависимост от реда и условията за доставка на съответните клиенти.

Разходите извън тези за снабдяване включват по-конкретно:

— разходите за използване на газопреносната мрежа за природен газ и евентуално обществената мрежа за доставка на газ, резултат от прилагането на тарифите за използване на инфраструктурите, определени от Комисията за енергийно регулиране,

— разходите за използване на съоръжения за складиране на втечнен природен газ, ако има такива,

— разходите за маркетинг на извършваните услуги, включително разумна търговска надбавка

[…]“.

16 Така разходите извън тези за снабдяване покриват елементите, съответстващи на предаването, складирането, разпространението, таксите и печалбата, а разходите за доставка отразяват разходите за снабдяване и се основават главно на дългосрочните договори между доставчика и чуждестранните производители, тъй като почти цялото потребление във Франция се осигурява от внос. Тези дългосрочни договори обикновено се индексират спрямо цените на нефта.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

17 На 17 юли 2013 г. ANODE подава до Conseil d’État (Държавен съвет) (Франция) жалба, с която иска отмяна на Декрет № 2013-400 поради превишаване на правомощия.

18 В жалбата си ANODE по-конкретно твърди, че членове L. 445-1—L. 445-4 от Кодекса на енергетиката, приведен в действие с посочения декрет, не са съобразени с целите на Директива 2009/73.

19 ANODE набляга особено на факта, че разглежданите разпоредби от националното право не съответстват на принципа на прилагане, прогласен в решение от 20 април 2010 г., Federutility и др. (C-265/08, EU:C:2010:205).

20 Conseil d’État (Държавен съвет) си задава на първо място въпроса дали трябва да се счита, че държавна намеса върху цените като предвидената във френската правна уредба води до определяне на равнището на цените за доставка на природен газ на крайните потребители, независимо от свободното действие на пазарните механизми, като по този начин по самата си природа представлява пречка за осъществяването на конкурентен пазар на природния газ в нарушение на член 3, параграф 1 от Директива 2009/73.

21 Ако това е така, Conseil d'État си задава на второ място въпроса за критериите, с оглед на които трябва да се прецени съвместимостта на такава правна уредба с Директива 2009/73, и по-конкретно дали член 106, параграф 2 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 2 от тази директива позволява на държавите членки чрез установяването на регулирани цени да преследват цели като сигурността на доставките и териториалното сближаване. Conseil d'État (Държавен съвет) си задава и въпроса за възможността за държавна намеса при определянето на цените, основано на принципа на пълно покриване на разходите на традиционния доставчик и на елементи на разходите, които могат евентуално да се вземат предвид при определянето на регулираните тарифи.

22 При тези условия Conseil d'État (Държавен съвет) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли да се счита, че намесата на държава членка, изразяваща се в задължаване на традиционния оператор да предлага на крайния потребител доставката на природен газ по регулирани тарифи, но която не е пречка традиционният доставчик, както и алтернативни доставчици да предлагат конкурентни оферти на по-ниски цени от тези тарифи, води до определяне на нивото на цената на доставката на природен газ на крайния потребител, независимо от свободната пазарна конкуренция, и дали тази държавна намеса представлява по самото си естество пречка за постигането на конкурентен пазар на природен газ, посочено в член 3, параграф 1 от Директива 2009/73/ЕО?

2) При утвърдителен отговор, кои са критериите за преценка на съвместимостта с Директива 2009/73 на подобна намеса на държавата върху цената на доставката на природния газ на крайния потребител?

По-специално:

а) До каква степен и при какви условия член 106, параграф 2 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 2 от Директива 2009/73 позволява на държавите членки, намесвайки се в цената на доставката на природния газ на крайния потребител, да преследват други цели, освен поддържане на разумно ниво на цената на доставката, като сигурност на доставките и териториално сближаване?

б) Допуска ли член 3, параграф 2 от Директива 2009/73, по-конкретно с оглед на целите за сигурност на доставките и за териториално сближаване, намеса на държава членка при определянето на цената на доставката на природния газ, основана на принципа на пълно покриване на разходите на традиционния доставчик, и могат ли разходите, които следва да бъдат покрити с тарифите, да включват други компоненти освен частта, представляваща снабдяването в дългосрочен план?“.

По преюдициалните въпроси

23 С въпросите си запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали режимът на регулираните тарифи за продажбата на природен газ, като разглеждания в главното производство, е съвместим с Директива 2009/73 и член 106, параграф 2 ДФЕС.

24 Предварително трябва да се отбележи, че в решение от 20 април 2010 г., Federutility и др. (C-265/08, EU:C:2010:205), Съдът вече е имал повод да очертае рамката на анализа, въз основа на който компетентният национален съд може да прецени съвместимостта с правото на Съюза на държавна намеса върху цените, конкретно в сектора на природния газ. В това решение и в последвалата съдебна практика Съдът дава няколко указания относно критериите, на които трябва да се основава такава преценка, и именно следвайки тази съдебна практика, трябва да се

анализират поставените от запитващата юрисдикция въпроси (вж. решения от 21 декември 2011 г., Enel Produzione, C-242/10, EU:C:2011:861 и от 10 септември 2015 г., Комисия/Полша, C-36/14, непубликувано, EU:C:2015:570).

По първия въпрос

25 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 3, параграф 1 от Директива 2009/73 трябва да се тълкува в смисъл, че намесата на държава членка, изразяваща се в налагане на някои доставчици, сред които и традиционният доставчик, на задължение да предлагат на крайния потребител доставка на природен газ по регулирани тарифи, без обаче да е пречка за предлагане на конкуренти оферти на по-ниски от тези тарифи цени от всички доставчици на пазара, представлява по самото си естество пречка за предвиденото в тази разпоредба постигане на конкурентен пазар на природния газ.

26 Независимо че от никоя разпоредба от Директива 2009/73 не следва, че цената на доставката на природен газ трябва да се определя само според търсенето и предлагането, това изискване произтича от самото предназначение и от общата структура на тази директива, чиято цел е да продължи постигането на изцяло и реално отворен и конкурентен вътрешен пазар на природния газ, на който всички потребители могат да избират свободно доставчиците си и на който всички доставчици могат да доставят свободно стоката си на своите клиенти (вж. в този смисъл решение от 10 септември 2015 г., Комисия/Полша, C-36/14, непубликувано, EU:C:2015:570, т. 45).

27 В това отношение следва да се припомни, че мярка на държавна намеса върху цените за продажба на природен газ по самото си естество представлява пречка за постигането на ефективен вътрешен пазар на природния газ (вж. решение от 20 април 2010 г., Federutility и др., C-265/08, EU:C:2010:205, т. 35).

28 В случая в разглежданата в главното производство френска правна уредба е предвидена държавна намеса, изразяващ се в задължаване на някои предприятия да предлагат природния газ на пазара на някои категории клиенти на цени, получени при изчисление според критерии и при използване на таблици, изготвени от държавната администрация.

29 Цените, определени въз основа на тази правна уредба, обаче са регулирани цени, които изобщо не са свободно определени с оглед на търсенето и предлагането на пазара. Напротив, тези тарифи са определени въз основа на критерии, наложени от публичната власт, без отчитане на динамиката на пазарните механизми.

30 Както посочва генералният адвокат в точка 31 от заключението си, мярка, която налага предлагането на продукт или услуга на пазара по предварително определена цена, неизбежно оказва влияние върху свободата на съответните предприятия да действат на съответния пазар и по този начин и върху процеса на конкуриране, който протича в него. Такава мярка по самото си естество противоречи на целта за постигане на отворен и конкурентен пазар.

31 От това следва, че определянето на тарифи чрез намеса на публичната власт неизбежно нарушава конкурентните механизми и при това положение правна уредба като разглежданата в главното производство противоречи на предвидената в член 3, параграф 1 от Директива 2009/73 цел за постигане на отворен и конкурентен пазар на природния газ.

32 Освен това, както отбелязва генералният адвокат в точка 35 от заключението си, фактът, че засегнатите от регулираните тарифи предприятия могат едновременно с това да определят свободно своите оферти на пазара, не може да постави под въпрос извода, че разглежданата в главното производство държавна намеса засяга конкуренцията. Всъщност самото съществуване на два сегмента на пазара, а именно сегмент, в който цените се определят извън условията на

конкуренция, и сегмент, в който цените се определят от пазарните механизми, е несъвместимо със създаването на отворен и конкурентен вътрешен пазар на природния газ. В това отношение следва да се допълни, че доводът на френското правителство, че регулираните тарифи играят ролята на референтна максимална стойност при определянето на цените на другите доставчици, по отношение на които не се прилага разглежданата в главното производство правна уредба, засилва убеждението, че тези тарифи имат конкретно отражение върху свободното определяне на цените на целия френски пазар на природния газ.

33 С оглед на изложеното дотук на първия въпрос следва да се отговори, че член 3, параграф 1 от Директива 2009/73 трябва да се тълкува в смисъл, че намесата на държава членка, изразяваща се в налагане на някои доставчици, сред които и традиционният доставчик, на задължение да предлагат на крайния потребител доставка на природен газ по регулирани тарифи, представлява по самото си естество пречка за предвиденото в тази разпоредба постигане на конкурентен пазар на природен газ и тази пречка остава дори когато посочената намеса допуска предлагане на конкурентни оферти на по-ниски от тези тарифи цени от всички доставчици на пазара.

По втория въпрос

34 С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се изяснят критериите, които следва да се вземат предвид, за да се прецени съвместимостта на разглежданата в главното производство правна уредба с член 3, параграф 2 от Директива 2009/73.

35 Във връзка с това в самото начало следва да се отбележи, че указанията относно допустимостта на държавна намеса, изразяваща се в определяне на цените, които са изложени в решение от 20 април 2010 г., Federutility и др. (C-265/08, EU:C:2010:205), относно член 3, параграф 2 от Директива 2003/55/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2003 година относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ и отменяне на Директива 98/30/ЕО (ОВ L 176, 2003 г., стр. 57, Специално издание на български език, 2007 г., глава 12, том 2, стр. 80), са валидни и относно член 3, параграф 2 от Директива 2009/73, тъй като тази разпоредба изобщо не е изменяна, доколкото тя се прилага по делото в главното производство (вж. решение от 10 септември 2015 г., Комисия/Полша, C-36/14, непубликувано, EU:C:2015:570, т. 53).

36 Затова, независимо че държавна намеса при определянето на цената за доставка на природния газ на крайния потребител представлява пречка за постигането на конкурентен пазар на природния газ, тази намеса може все пак да се приеме при действието на Директива 2009/73, ако са спазени три условия. Първо, тази намеса трябва да преследва общ икономически интерес, второ, тя трябва да спазва принципа на пропорционалност и трето тя трябва да предвижда задължения за обществена услуга, които са ясно дефинирани, прозрачни, недискриминационни, проверими и да гарантира еднакъв достъп на осъществяващите дейност в сектора на газа предприятия от Съюза до потребителите (вж. в този смисъл решения от 20 април 2010 г., Federutility и др., C-265/08, EU:C:2010:205, т. 20—22 и 47 и от 10 септември 2015 г., Комисия/Полша, C-36/14, непубликувано, EU:C:2015:570, т. 51—53).

37 Когато става въпрос за първото условие, свързано с наличието на общ икономически интерес, запитващата юрисдикция се пита в каква степен и при какви условия държава членка може да преследва цели от общ икономически интерес, различни от поддържането на цените на доставката на разумно ниво, което Съдът признава за такава цел в решение от 20 април 2010 г., Federutility и др. (C-265/08, EU:C:2010:205).

38 Следва да се отбележи, че в Директива 2009/73 няма определение на условието за общия икономически интерес, но позоваването в член 3, параграф 2 от тази директива, както на това условие, така и на член 106 ДФЕС, който се отнася до предприятията, натоварени с функцията да оказват услуги от общ икономически интерес, налага това условие да се тълкува в светлината на последната посочена разпоредба от Договора (вж. в този смисъл решение от 20 април 2010 г., Federutility и др., C-265/08, EU:C:2010:205, т. 26).

39 Във връзка с това Съдът припомня, че член 106, параграф 2 ДФЕС предвижда, от една страна, че за предприятията, натоварени с функцията да оказват услуги от общ икономически интерес, се прилагат правилата на конкуренцията, доколкото прилагането на тези правила не препятства юридически или фактически изпълнението на специфичните задачи, които са им възложени, и от друга страна, че развитието на търговията не трябва да се засяга до степен, която би била в противоречие с интересите на Съюза (решение от 20 април 2010 г., Federutility и др., C-265/08, EU:C:2010:205, т. 27).

40 Както отбелязва генералният адвокат в точка 44 от заключението си, тълкуването на условието за общия икономически интерес следва да се впише в новия контекст след влизането в сила на Договора от Лисабон, който освен член 106 ДФЕС включва също член 14 ДФЕС, Протокол (№ 26) относно услугите от общ интерес, приложен към Договора за ЕС в редакцията му след Договора от Лисабон и към Договора за функционирането на ЕС (наричан по-нататък „Протокол № 26“) и Хартата на основните права на Европейския съюз, която има същата правна сила като Договорите, по-конкретно член 36 от нея относно достъпа до услугите от общ икономически интерес.

41 По-конкретно Протокол № 26 изрично признава основната роля и широките дискреционни правомощия на органите на държавите членки при доставката, изпълнението и организацията на услугите от общ икономически интерес.

42 Когато става въпрос конкретно за сектора на природния газ, от съображение 47, второ изречение от Директива 2009/73 следва, че изискванията за обществени услуги следва да се определят на национално равнище, като се вземат предвид националните особености, обаче правото на Съюза следва да се спазва от държавите членки.

43 Именно с оглед на това член 106, параграф 2 ДФЕС цели да съвмести интереса на държавите членки да използват някои предприятия като инструмент за икономическа или социална политика и интереса на Съюза от спазване на правилата за конкуренция и от запазване на единството на общия пазар (вж. в този смисъл решения от 21 септември 1999 г., Albany, C-67/96, EU:C:1999:430, т. 103 и от 20 април 2010 г., Federutility и др., C-265/08, EU:C:2010:205, т. 28).

44 Съдът уточнява, че държавите членки имат право при спазване на правото на Съюза да определят обхвата и организацията на услугите си от общ икономически интерес. Те могат по-специално да вземат предвид присъщи за националната им политика цели (вж. в този смисъл решения от 21 септември 1999 г., Albany, C-67/96, EU:C:1999:430, т. 104 и от 20 април 2010 г., Federutility и др., C-265/08, EU:C:2010:205, т. 29).

45 Във връзка с това Съдът посочва, че при преценката, която държавите членки трябва да направят според Директива 2009/73, за да решат дали с оглед на общия икономически интерес следва да наложат на предприятията от сектора на природния газ задължения за обществена услуга, държавите членки следва да съвместят целта за либерализация и другите преследвани от тази директива цели (вж. в този смисъл решение от 20 април 2010 г., Federutility и др., C-265/08, EU:C:2010:205, т. 32).

46 В случая запитващата юрисдикция се позовава конкретно на целите за сигурност на доставките и за териториално сближаване, посочени от френското правителство като цели от общ икономически интерес, преследвани с разглежданата в главното производство правна уредба.

47 Що се отнася до сигурността на доставките, тази цел е изрично предвидена в първичното право на Съюза, както и в Директива 2009/73.

48 Наистина, както отбелязва генералният адвокат в точка 56 от заключението си, член 194, параграф 1, буква б) ДФЕС определя сигурността на енергийните доставки в Съюза като една от основните цели на политиката на Съюза в областта на енергетиката. Що се отнася конкретно до сектора на природния газ, от множество съображения и членове от Директива 2009/73 е видно, че тя изрично предвижда сигурността на енергийните доставки като една от основните си цели.

49 Териториално сближаване обаче не е изрично предвидено в Директива 2009/73 като цел от общ икономически интерес, която би могла да обоснове налагането на задължения за обществена услуга в сектора на природния газ.

50 Следва обаче да се отбележи, от една страна, както посочва генералният адвокат в точки 52—54 от заключението си, че изброяването в член 3, параграф 2 от Директива 2009/73 на видовете дейности, които могат да бъдат предмет на задължение за услуга от общ икономически интерес, не е изчерпателно и държавите членки имат свободата, при спазване на правото на Съюза, да определят кои са целите от общ икономически интерес, които искат да преследват чрез налагането на задължения за обществена услуга. Целта на тези задължения обаче трябва винаги да бъде постигането на една или повече цели от общ икономически интерес.

51 От друга страна, както отбелязва генералният адвокат в точка 57 от заключението си, член 14 ДФЕС изрично признава ролята на услугите от общ икономически интерес за насърчаване на териториалното сближаване на Съюза. Освен това в член 36 от Хартата на основните права на Европейския съюз териториалното сближаване се посочва изрично във връзка с правото на достъп до услугите от общ икономически интерес.

52 От изложеното дотук следва, че правото на Съюза, по-конкретно член 3, параграф 2 от Директива 2009/73, във връзка с членове 14 ДФЕС и 106 ДФЕС, позволява на държавите членки да преценяват дали с оглед на общия икономически интерес следва да наложат на предприятията, осъществяващи дейност в сектора на природния газ, задължения за обществена услуга във връзка с цената на доставката на природния газ, за да гарантират именно сигурността на доставките и териториалното сближаване, при спазване на всички други предвидени в тази директива условия.

53 Що се отнася до второто от изброените в точка 36 от настоящото решение условия относно зачитането на принципа на пропорционалност, от самия текст на член 106 ДФЕС следва, че задълженията за обществена услуга, които член 3, параграф 2 от Директива 2009/73 позволява да бъдат налагани на предприятията, трябва да са съобразени с принципа на пропорционалност и при това положение тези задължения могат да засягат свободното определяне на цената за доставка на природен газ след 1 юли 2007 г. само доколкото е необходимо за постигането на преследваната с тях цел от общ икономически интерес и следователно само в период, който по необходимост е ограничен във времето (вж. в този смисъл решение от 20 април 2010 г., Federutility и др., C-265/08, EU:C:2010:205, т. 33).

54 Независимо че запитващата юрисдикция трябва да прецени в рамките на спора в главното производство дали това изискване за пропорционалност е изпълнено, Съдът все пак следва да даде на тази юрисдикция въз основа на наличната информация всички необходими в това отношение указания с оглед на правото на Съюза (решение от 20 април 2010 г., Federutility и др., C-265/08, EU:C:2010:205, т. 34).

55 Спазването на принципа на пропорционалност предполага, първо, съответната мярка да може да гарантира постигането на предвидената цел от общ икономически интерес (решение от 21 декември 2011 г., Enel Produzione, C-242/10, EU:C:2011:861, т. 55).

56 В това отношение запитващата юрисдикция дава много малко информация за преценката на причините, поради които налагането на цените на природния газ е необходимо за осъществяването на цели, които са много общи, като посочените от френското правителство.

57 По-конкретно, когато става въпрос за сигурността на доставките, запитващата юрисдикция посочва по същество довода на това правителство, че договорите за доставка на традиционния доставчик, индексирани спрямо цената на петролните продукти и дългосрочно, гарантирали по-голяма сигурност на доставките в сравнение с договорите на алтернативните доставчици, на които се отразявала нестабилността на цената на природния газ на пазара на едро.

58 Макар да не е изключено да се приеме, че правна уредба, съдържаща задължение за предлагане и доставка на природния газ на определена цена, може да гарантира сигурността на доставките, запитващата юрисдикция все пак трябва да провери, при липсата на представени на Съда достатъчно точни данни за анализ, дали това се отнася за разглежданата в главното производство правна уредба.

59 Що се отнася до целта за териториално сближаване, следва да се посочи, че дори да не изглежда изключено такава цел да може да се преследва чрез налагането на цялата национална територия на регулирани тарифи, запитващата юрисдикция ще трябва да прецени при анализа, въз основа на който може да се прецени дали разглежданата в главното производство мярка може да осигури постигането на тази цел, дали не съществуват мерки, позволяващи също постигането на тази цел, но създаващи по-малко пречки за осъществяването на отворен пазар на природния газ, като налагането на цена, приложима само по отношение на някои категории клиенти, намиращи се в отдалечени зони и определени въз основа на обективни географски критерии.

60 Второ, Съдът се е произнесъл, че продължителността на държавната намеса върху цените трябва да е ограничена до необходимото за постигане на преследваната цел (решение от 20 април 2010 г., Federutility и др., C-265/08, EU:C:2010:205, т. 33 и 35).

61 Във връзка с това от сведенията, с които разполага Съдът, се установява, че в разглежданата в главното производство правна уредба не е предвидено никакво ограничение на продължителността на задължението за предлагане на крайните клиенти на доставка на природен газ на регулирани цени, което придава на това задължение постоянен характер.

62 Определянето на максимален срок за приетите тарифи не би могло да представлява такова ограничение, тъй като този механизъм предвижда само периодично преразглеждане на равнището на тези тарифи и не се отнася до необходимостта и условията и реда за държавната намеса върху цените в зависимост от промените на пазара на природния газ.

63 Във всеки случай с оглед на точните данни, с които разполага, запитващата юрисдикция трябва да прецени дали налагането на задължение като въведеното с член L. 410-2 от Търговския кодекс, което по същество има постоянен характер, е съобразено с изискването, припомнено в точка 55 от настоящото решение.

64 Трето, използваният при намесата метод не трябва да превишава необходимото за постигане на преследваната цел от общ икономически интерес (решение от 20 април 2010 г., Federutility и др., C-265/08, EU:C:2010:205, т. 36).

65 В това отношение от акта за запитване се установява, че разглежданата в главното производство намеса се основава на принципа на покриване на всички разходи на традиционния доставчик чрез прилагане на формула, представяща разходите му за снабдяване, и на методология за определяне на разходите му извън тези за снабдяване, изработени след годишен анализ на изменението на разходите, направен от регулаторния орган.

66 В този контекст изискването за необходимост налага по принцип да се установи елементът на цената на природния газ, по отношение на който е необходима намеса, за да се постигне предвидената цел на държавната намеса (вж. по аналогия решение от 20 април 2010 г., Federutility и др., C-265/08, EU:C:2010:205, т. 36 и 38). Запитващата юрисдикция следва да прецени дали приложеният метод за намеса върху цените не превишава това, което е необходимо за постигане на преследваните цели от общ икономически интерес, и дали няма по-малко ограничителни подходящи мерки.

67 Четвърто, изискването за необходимост трябва да се преценява също и с оглед на приложното поле спрямо лицата на разглежданата мярка, и по-конкретно с оглед на ползващите се от нея лица (решение от 20 април 2010 г., Federutility и др., C-265/08, EU:C:2010:205, т. 39).

68 Във връзка с това следва да се провери до каква степен от разглежданата в главното производство държавна намеса се ползват съответно гражданите и предприятията като крайни потребители на природен газ.

69 В случая разглежданата в главното производство правна уредба предвижда, че от 1 януари 2016 г. от доставката на регулирани цени ще се ползват домакинствата и предприятията с консумация под 30 000 kWh годишно. Запитващата юрисдикция трябва да провери дали такава система, от която, изглежда, се ползват еднакво клиентите домакинства и малки и средни предприятия, отговаря на изискването за пропорционалност от гледна точка на приложното поле на мярката по отношение на лицата с оглед на целите за сигурността на доставките и на териториалното сближаване.

70 На последно място, що се отнася до третото от изброените в точка 36 от настоящото решение условия държавната намеса да предвижда задължения за обществена услуга, които са ясно дефинирани, прозрачни, недискриминационни и проверими и да гарантира еднакъв достъп на осъществяващите дейност в сектора на газа предприятия от Съюза до потребителите, следва да се отбележи, че запитващата юрисдикция не дава никаква информация, въз основа на която да се направи анализ във връзка с това.

71 По-конкретно що се отнася до недискриминационния характер на разглежданата в главното производство правна уредба, както посочва генералният адвокат в точка 82 от заключението си, член 3, параграф 2 от Директива 2009/73 допуска налагането на задължения за обществена услуга „на предприятията за природен газ“ по принцип, а не само на някои конкретно определени предприятия. Освен това в член 3, параграф 1 от същата директива се предвижда, че държавите членки „не упражняват дискриминация спрямо тези предприятия, както по отношение на правата, така и по отношение на задълженията“. При това положение механизмът за определяне на предприятията, на които да бъдат вменени задължения за обществена услуга, не трябва да изключва a priori нито едно предприятие в сектора на природния газ (вж. в този смисъл решение от 19 юни 2008 г., Комисия/Франция, C-220/07, непубликувано, EU:C:2008:354, т. 31).

72 Запитващата юрисдикция трябва да прецени дали такова изискване, както и другите предвидени в точка 66 от настоящото решение условия са изпълнени чрез прилагането на разглежданата в главното производство тарифна система.

73 Ето защо на втория въпрос следва да се отговори, че:

— Член 3, параграф 2 от Директива 2009/73, във връзка с членове 14 ДФЕС и 106 ДФЕС и с протокол № 26, трябва да се тълкува в смисъл, че позволява на държавите членки да преценяват дали в общ икономически интерес на предприятията в сектора на природния газ следва да се наложат задължения за обществена услуга във връзка с цената за доставка на природния газ, по-конкретно с цел да се гарантират сигурността на доставките и териториалното сближаване, при условие че, от една страна, всички посочени в член 3, параграф 2 от тази директива условия, и особено това за недискриминационния характер на такива задължения, са изпълнени, и от друга страна, че налагането на тези задължения е съобразено с принципа на пропорционалност.

— Член 3, параграф 2 от Директива 2009/73 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска метод за определяне на цената, който се основава на отчитане на разходите, при условие че в резултат на прилагането на такъв метод държавната намеса не превишава това, което е необходимо за постигането на преследваните от нея цели от общ икономически интерес.

По съдебните разноски

74 С оглед на обстоятелството, че за страните в главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

1) Член 3, параграф 1 от Директива 2009/73/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ и за отмяна на Директива 2003/55/ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че намесата на държава членка, изразяваща се в налагане на някои доставчици, сред които и традиционният доставчик, на задължение да предлагат на крайния потребител доставка на природен газ по регулирани тарифи, представлява по самото си естество пречка за предвиденото в тази разпоредба постигане на конкурентен пазар на природен газ, и тази пречка остава дори когато посочената намеса допуска предлагане на конкурентни оферти на по-ниски от тези тарифи цени от всички доставчици на пазара.

2) Член 3, параграф 2 от Директива 2009/73, във връзка с членове 14 ДФЕС и 106 ДФЕС и с протокол № 26, относно услугите от общ интерес, приложен към Договора за ЕС в редакцията му след Договора от Лисабон и към Договора за функционирането на ЕС, трябва да се тълкува в смисъл, че позволява на държавите членки да преценяват дали в общ икономически интерес на предприятията в сектора на природния газ следва да се наложат задължения за обществена услуга във връзка с цената за доставка на природния газ, по-конкретно с цел да се гарантират сигурността на доставките и териториалното сближаване, при условие че, от една страна, всички посочени в член 3, параграф 2 от тази директива условия и особено това за недискриминационния характер на такива задължения, са изпълнени, и от друга страна, че налагането на тези задължения е съобразено с принципа на пропорционалност.

Член 3, параграф 2 от Директива 2009/73 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска метод за определяне на цената, който се основава на отчитане на разходите, при условие че в резултат на прилагането на такъв метод държавната намеса не превишава това, което е необходимо за постигането на преследваните от нея цели от общ икономически интерес.

Подписи