Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

7. září 2016*

„Řízení o předběžné otázce — Sbližování právních předpisů — Směrnice 2009/73/ES — Energie — Odvětví plynu — Stanovení cen dodávek zemního plynu konečným zákazníkům — Regulované sazby — Překážka — Slučitelnost — Kritéria pro posouzení — Cíl bezpečnosti dodávek a cíl územní soudržnosti“

Ve věci C-121/15,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Conseil d'État (Státní rada, Francie) ze dne 15. prosince 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 10. března 2015, v řízení

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, dříve GDF Suez,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení J. L. da Cruz Vilaça, předseda senátu, F. Biltgen, A. Borg Barthet (zpravodaj), E. Levits a M. Berger, soudci,

generální advokát: P. Mengozzi,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE) O. Frégetem a R. Lazergesem, avocats,

— za ENGIE C. Barthélemym, avocat,

— za francouzskou vládu G. de Berguesem, D. Colasem a J. Bousin, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: francouzština.

— za maďarskou vládu M. Fehérem, jako zmocněncem,

— za polskou vládu B. Majczynou, jako zmocněncem,

— za Evropskou komisi C. Giolitem a O. Beynet, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 12. dubna 2016,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/55/ES (Úř. věst. 2009, L 211, s. 94).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (národní sdružení maloobchodních poskytovatelů dodávek energie, dále jen „ANODE“), Premier ministre (předseda vlády), ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique (ministr hospodářství, průmyslu a digitálního odvětví) a Commission de régulation de l'énergie (Energetická regulační komise, Francie) a ENGIE, dříve GDF Suez, ve věci regulovaných prodejních sazeb zemního plynu.

Právní rámec

Unijní právo

3 Body 44 a 47 odůvodnění směrnice 2009/73 uvádějí:

„(44) Plnění požadavků kladených na veřejné služby je základním požadavkem této směrnice a je důležité, aby tato směrnice, která bere v úvahu cíle ochrany spotřebitelů, bezpečnosti dodávek, ochrany životního prostředí a stejné úrovně hospodářské soutěže ve všech členských státech, stanovila společné minimální normy dodržované všemi členskými státy. Je důležité, aby požadavky na veřejné služby mohly být vykládány na vnitrostátním základě, berouce v úvahu vnitrostátní podmínky a za podmínky dodržování práva Společenství.

[...]

(47) Požadavky na veřejnou službu a společné minimální standardy, které z nich vyplývají, je třeba dále posílit, aby se zajistilo, že hospodářská soutěž bude přinášet prospěch a spravedlivé ceny všem spotřebitelům, obzvláště zranitelným zákazníkům. Požadavky na veřejnou službu by měly být definovány na vnitrostátní úrovni s přihlédnutím k vnitrostátní situaci; členské státy by však měly dodržovat právní předpisy Společenství [...]“

4 Článek 3 odst. 1 a 2 této směrnice stanoví:

„1. Členské státy zajistí na základě svého institucionálního uspořádání, při zohlednění zásady subsidiarity, a aniž je dotčen odstavec 2, aby byly plynárenské podniky provozovány v souladu se zásadami této směrnice s cílem dosáhnout konkurenčního a bezpečného trhu se zemním plynem udržitelného z hlediska životního prostředí a aby žádný z nich nebyl diskriminován z hlediska svých práv nebo povinností.

2. S plným ohledem na příslušná ustanovení Smlouvy, zejména na její článek [106], 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.“

5 Článek 2 bod 28 směrnice 2009/73 definuje „oprávněného zákazníka“ jako zákazníka, který může volně nakupovat zemní plyn od dodavatele, jehož si zvolí, ve smyslu článku 37 této směrnice.

6 Článek 37 odst. 1 směrnice 2009/73 stanoví:

„Členské státy zajistí, aby za oprávněné zákazníky byli považováni:

a) do 1. července 2004 oprávnění zákazníci stanovení v článku 18 směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/30/ES ze dne 22. června 1998 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem [Úř. věst. 1998, L 204, s. 1]. Členské státy zveřejní do 31. ledna každého roku kritéria pro definování těchto oprávněných zákazníků;

b) nejpozději od 1. července 2004 všichni zákazníci mimo domácnosti;

c) od 1. července 2007 všichni zákazníci.“

Francouzské právo

7 Článek L. 100-1 energetického zákoníku stanoví:

„Energetická politika zaručuje strategickou nezávislost státu a podporuje jeho hospodářskou konkurenceschopnost. Cílem této politiky je:

— zajištění bezpečnosti dodávek;

— udržení konkurenceschopných cen energie; [...]

— zaručení sociální a územní soudržnosti tím, že každému bude zajištěn přístup k energii.“

8 Článek L. 121-32 tohoto zákoníku stanoví, že dodavatelé zemního plynu jsou vázáni povinností veřejné služby, která se týká zejména zajištění bezpečnosti dodávek, kvality a ceny dodaných produktů a poskytnutých služeb.

9 Článek L. 121-46 uvedeného zákoníku zní:

„I – Cíle a postupy, které povedou k naplnění úkolů veřejné služby popsaných v oddílech 1 a 2 této kapitoly jsou předmětem smluv uzavřených mezi státem na straně jedné a [...] společností GDF-Suez [...], na straně druhé, [...] z důvodu úkolů veřejné služby, jež jí jsou svěřeny [...]

II. – Smlouvy uvedené v bodě I se týkají zejména:

1. požadavků veřejné služby v oblasti zajištění bezpečnosti dodávek, pravidelnosti a kvality služby poskytované spotřebitelům;

2. prostředků, které umožňují zajištění přístupu k veřejné službě;

[…]

4. víceletého vývoje regulovaných prodejních sazeb [...] zemního plynu;

[…]“

10 Článek L 410-2 obchodního zákoníku stanoví:

„S výjimkou případů, kdy zákon stanoví jinak, jsou ceny zboží, produktů a služeb [...] stanoveny volně v hospodářské soutěži.

Nicméně v odvětvích nebo oblastech, kde je cenová soutěž omezena buď z důvodu monopolizace či trvajících obtíží s dodávkami, nebo právními a správními předpisy, může nařízení Státní rady stanovit ceny po projednání s orgánem pro hospodářskou soutěž.“

11 Články L. 445-1 až L. 445-4 energetického zákoníku, nadepsané „Regulované prodejní sazby“, uvádějí:

„Článek L. 445-1

Ustanovení druhého pododstavce článku L. 410-2 obchodního zákoníku se použijí na regulované prodejní sazby zemního plynu uvedené v článku L. 445-3.

Článek L. 445-2

Rozhodnutí o sazbách uvedená v článku L. 445-3 jsou přijata společně ministrem pro hospodářství a ministrem pro energetiku, na základě stanoviska Energetické regulační komise.

Energetická regulační komise vyslovuje své návrhy a svá stanoviska, která musí být odůvodněná, po provedení všech konzultací, které považuje za užitečné pro účastníky trhu s energií.

Článek L. 445-3

Regulované prodejní sazby zemního plynu jsou vymezeny charakteristickými rysy dodávek a náklady spojenými s takovými dodávkami. Kryjí veškeré náklady kromě podpor zákazníkům, kteří uplatnili své právo upravené v článku L. 441-1. […]

Článek L. 445-4

Konečný spotřebitel zemního plynu nemůže mít prospěch z regulovaných prodejních sazeb zemního plynu uvedených v článku L. 445-3 kromě odběrného místa, které je ještě předmětem těchto sazeb.

Nicméně konečný spotřebitel zemního plynu, který spotřebovává méně než 30 000 kilowatthodin za rok, může mít na každém odběrném místě prospěch z regulovaných prodejních sazeb zemního plynu uvedených v článku L. 445-3.“

12 Článek L 441-1 energetického zákoníku stanoví:

„Každý zákazník, který spotřebovává plyn, který nakoupil nebo nakupuje plyn za účelem jeho dalšího prodeje, má případně právo si prostřednictvím svého zástupce vybrat svého dodavatele zemního plynu.“

13 Pravidla stanovující způsob, jakým jsou regulované sazby vypočítávány, jsou upravena nařízením č. 2009-1603 ze dne 18. prosince 2009 o regulovaných prodejních sazbách zemního plynu (JORF ze dne 22. prosince 2009, s. 22082), ve znění nařízení č. 2013-400 ze dne 16. května 2013 (JORF ze dne 17. května 2013, s. 8189) (dále jen „nařízení 2009-1603“).

14 Nařízení č. 2009-1603 stanoví, že regulované prodejní ceny plynu jsou stanoveny ministry pro hospodářství a pro energetiku na základě stanoviska Energetické regulační komise. Zaprvé je rozhodnutí přijato těmito dvěma ministry, kteří stanoví cenový vzorec pro každého dodavatele, který odráží veškeré náklady dodávky zemního plynu a metodiku pro posuzování jiných nákladů než dodávek. Zadruhé nařízení přijaté uvedenými ministry stanoví po analýze a stanovisku Energetické regulační komise regulované prodejní ceny zemního plynu. Tyto ceny jsou nejméně jednou ročně přezkoumávány a měněny v případě potřeby v závislosti na vývoji cenového vzorce. Dodavatel nabízející nižší ceny než regulované ceny může nabídnout změnu regulovaných cen Energetické regulační komisi, která musí zajistit, že tato požadovaná změna skutečně vyplývá z použití cenového vzorce. Tato ustanovení byla změněna od 1. ledna 2016, přičemž byla přiznána důležitější úloha Energetické regulační komisi, která předkládá návrhy regulovaných cen ministrům hospodářství a energetiky. Tyto návrhy jsou považovány za přijaté, pokud ministři nevysloví námitku ve lhůtě tří měsíců.

15 Pokud jde o náklady kryté regulovanými cenami, nařízení č. 2009-1603 vyžaduje, aby náklady dodavatele byly zcela kryty regulovanými cenami. Články 3 a 4 tohoto nařízení stanoví:

„Článek 3

Regulované prodejní sazby zemního plynu kryjí náklady na dodávky zemního plynu a jiné náklady, než jsou náklady na dodávky.

Sazby zahrnují proměnlivou složku související se skutečnou spotřebou a paušální složku vypočtenou na základě fixních nákladů dodávek zemního plynu, které mohou zohledňovat i množství zemního plynu spotřebované, nakoupené nebo objednané zákazníkem a podmínky použití, zejména přidělování požadovaného množství v průběhu roku.

Článek 4

Pro každého dodavatele je vymezen tarifní vzorec, který zohledňuje veškeré náklady na dodávky zemního plynu. Tarifní vzorec a jiné náklady, než jsou náklady na dodávky, umožňují stanovení průměrných nákladů dodávek zemního plynu, na základě kterých jsou určeny regulované prodejní sazby v závislosti na způsobu zásobování dotyčných zákazníků.

Jiné náklady, než jsou náklady na dodávky, zahrnují zejména:

— náklady na používání přenosové soustavy zemního plynu a případně na veřejnou distribuční soustavu zemního plynu vyplývající z uplatňování sazeb za používání plynové infrastruktury stanovených Energetickou regulační komisí;

— náklady na používání skladů zemního plynu, případně;

— náklady na obchodování s poskytovanými službami, včetně přiměřeného obchodního rozpětí.

[…]“

16 Jiné náklady, než jsou náklady na dodávky, kryjí všechny prvky, které odpovídají přepravě, skladování, distribuci, daním a zisku a náklady z dodávek odrážejí náklady na dodávky, a jsou zejména založeny na dlouhodobých smlouvách mezi dodavatelem a zahraničními výrobci, přičemž téměř veškerá spotřeba ve Francii pochází z dovozu. Tyto dlouhodobé smlouvy jsou obecně vázané na cenu ropy.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

17 Návrhem došlým dne 17. července 2013 podalo ANODE žalobu ke Conseil d’État (Státní rada, Francie) znějící na zrušení nařízení č. 2013-400 z důvodu překročení pravomoci.

18 Ve své žalobě ANODE mimo jiné tvrdí, že články L. 445-1 až L. 445-4 energetického zákoníku provedené uvedeným nařízením jsou v rozporu s cíli směrnice 2009/73.

19 ANODE zejména uvádí, že dotčená ustanovení vnitrostátního práva nejsou v souladu s aplikační zásadou vyjádřenou v rozsudku ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další (C-265/08, EU:C:2010:205).

20 Conseil d’État (Stání rada) si zaprvé klade otázku, zda státní zásah do cen, jako je zásah stanovený ve francouzské právní úpravě, musí být považován za zásah, který vede k určení cenové úrovně dodávek zemního plynu konečným spotřebitelům nezávisle na volném trhu a představuje tak samotnou svojí povahou překážku dosažení konkurenčního trhu se zemním plynem v rozporu s čl. 3 odst. 1 směrnice 2009/73.

21 Pokud by tomu tak bylo, Conseil d’État (Státní rada) se zadruhé zamýšlí nad kritérii, podle kterých by slučitelnost takové vnitrostátní právní úpravy se směrnicí 2009/73 měla být posuzována, a konkrétně zda čl. 106 odst. 2 SFEU ve spojení s čl. 3 odst. 2 této směrnice umožňuje členským státům sledovat zavedením regulovaných cen cíle bezpečnosti dodávek a územní soudržnosti. Conseil d’État (Státní rada) se rovněž zamýšlí nad možností státního zásahu do stanovení cen vycházejícího ze zásady krytí veškerých nákladů historického dodavatele a ze složek nákladů, které případně mohou být vzaty v úvahu při určování regulovaných sazeb.

22 Za těchto podmínek se Conseil d’État (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být zásah členského státu spočívající v uložení povinnosti historickému dodavateli nabízet dodávky zemního plynu konečným spotřebitelům za regulované sazby, který ovšem nebrání tomu, aby jak historický dodavatel, tak alternativní dodavatelé předkládali konkurenční nabídky za ceny nižší než tyto sazby, považován za zásah, který vede k určení cenové úrovně dodávek zemního plynu konečným spotřebitelům nezávisle na volném trhu a představuje tak samotnou svojí povahou překážku dosažení konkurenčního trhu se zemním plynem podle čl. 3 odst. 1 směrnice 2009/73?

2) V případě kladné odpovědi na otázku 1, podle jakých kritérií by měla být posouzena slučitelnost takového státního zásahu do cen dodávek zemního plynu konečným spotřebitelům se směrnicí 2009/73?

Zejména:

a) V jakém rozsahu a za jakých podmínek dovoluje čl. 106 odst. 2 SFEU ve spojení s čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/73 členským státům sledovat zásahy do ceny dodávek zemního plynu konečným spotřebitelům jiné cíle než zachování ceny dodávek na přiměřené úrovni, například bezpečnost dodávek a územní soudržnost?

b) Dovoluje čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/73 zejména s ohledem na cíle bezpečnosti dodávek a územní soudržnosti zásah členského státu do stanovení ceny dodávek zemního plynu vycházející ze zásady krytí veškerých nákladů historického dodavatele a mohou náklady určené ke krytí sazbami zahrnovat i jiné složky než část představující dlouhodobé zásobování?“

K předběžným otázkám

23 Podstatou předběžných otázek předkládajícího soudu je, zda takový režim regulovaných prodejních sazeb zemního plynu, jako je režim dotčený ve věci v původním řízení, je slučitelný se směrnicí 2009/73 a článkem 106 odst. 2 SFEU.

24 Úvodem je třeba konstatovat, že Soudní dvůr již měl ve svém rozsudku ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další (C-265/08, EU:C:2010:205), příležitost stanovit analytický rámec umožňující příslušnému vnitrostátnímu soudu posoudit slučitelnost státního zásahu do cen s unijním právem, zejména v oblasti zemního plynu. V uvedeném rozsudku a ve své následné judikatuře poskytl Soudní dvůr několik poznatků týkajících se kritérií, na nichž musí být takové posouzení založeno, a právě v souladu s touto judikaturou je třeba analyzovat otázky vznesené předkládajícím soudem (viz rozsudky ze dne 21. prosince 2011, Enel Produzione, C-242/10, EU:C:2011:861, a ze dne 10. září 2015, Komise v. Polsko, C-36/14, nezveřejněný, EU:C:2015:570).

K první otázce

25 Podstatou první předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 3 odst. 1 směrnice 2009/73 vykládán v tom smyslu, že zásah členského státu spočívající v uložení povinnosti určitým dodavatelům, mezi nimi i historickému dodavateli, nabízet dodávky zemního plynu konečným spotřebitelům za regulované sazby, který ovšem nebrání tomu, aby všichni dodavatelé na trhu předkládali konkurenční nabídky za ceny nižší než tyto sazby, představuje samotnou svojí povahou překážku dosažení konkurenčního trhu se zemním plynem upraveného v tomto ustanovení.

26 Ačkoliv z žádného ustanovení směrnice 2009/73 nevyplývá, že cena dodávek zemního plynu musí být stanovena výhradně na základě nabídky a poptávky, vyplývá takový požadavek ze samotného účelu a obecné systematiky této směrnice, jejímž cílem je dosažení zcela a skutečně otevřeného a konkurenčního vnitřního trhu se zemním plynem, na němž si všichni spotřebitelé mohou svobodně vybírat své dodavatele a všichni dodavatelé svobodně zásobovat své zákazníky (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. září 2015, Komise v. Polsko, C-36/14, nezveřejněný, EU:C:2015:570, bod 45).

27 V tomto ohledu je třeba připomenout, že opatření veřejného zásahu do prodejních cen zemního plynu je opatření, jež je samotnou svojí povahou překážkou dosažení fungujícího vnitřního trhu se zemním plynem (viz rozsudek ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další, C-265/08, EU:C:2010:205, bod 35).

28 V projednávané věci francouzské právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení upravují státní zásah spočívající v tom, že určitým podnikům je uložena povinnost nabízet na trhu některým kategoriím zákazníků zemní plyn za ceny, které jsou výsledkem výpočtu provedeného na základě kritérií a za použití sazebníků vypracovaných orgány veřejné moci.

29 Sazby stanovené za použití této právní úpravy jsou regulovanými cenami, které v žádném případě nejsou volně stanoveny na základě nabídky a poptávky na trhu. Právě naopak tyto sazby vyplývají z určení provedeného na základě kritérií stanovených orgány veřejné moci a nalézají se tak mimo dynamiku tržních sil.

30 Jak uvedl generální advokát v bodě 31 svého stanoviska, opatření, které ukládá povinnost nabízet výrobek nebo službu na trhu za určitou cenu nezbytně ovlivňuje svobodu dotyčných podniků působit na dotčeném trhu, a tedy i hospodářskou soutěž odehrávající se na tomto trhu. Takové opatření je samotnou svojí povahou v rozporu s cílem dosáhnout otevřeného a konkurenčního trhu.

31 Z toho vyplývá, že určení sazeb vyplývající ze zásahu orgánů veřejné moci nezbytně ovlivňuje hospodářskou soutěž, a proto je taková právní úprava, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, neslučitelná s cílem dosáhnout otevřeného a konkurenčního trhu se zemním plynem, jak jej upravuje čl. 3 odst. 1 směrnice 2009/73.

32 Jak mimoto uvedl generální advokát v bodě 35 svého stanoviska, skutečnost, že podniky dotčené regulovanými sazbami mohou rovněž svobodně stanovovat své nabídky na trhu, nemůže zpochybnit zjištění, že dotyčný státní zásah ovlivňuje hospodářskou soutěž na trhu. Samotná existence dvou segmentů trhu, a sice segmentu, na kterém se ceny stanoví mimo hospodářskou soutěž, a segmentu, na kterém je jejich stanovení ponecháno tržním silám, je totiž neslučitelná s vytvořením otevřeného a konkurenčního vnitřního trhu se zemním plynem. V této souvislosti je třeba dodat, že tvrzení francouzské vlády, podle kterého hrají regulované sazby roli referenčního stropu pro stanovení cen jiných dodavatelů, kteří nejsou dotčeni právní úpravou, o niž se jedná ve věci v původním řízení, potvrzuje myšlenku, že tyto sazby mají konkrétní dopad na volné stanovení cen na celém francouzském trhu se zemním plynem.

33 Vzhledem k výše uvedenému je třeba na první otázku odpovědět tak, že čl. 3 odst. 1 směrnice 2009/73 musí být vykládán v tom smyslu, že zásah členského státu spočívající v uložení povinnosti určitým dodavatelům, mezi nimi i historickému dodavateli, nabízet dodávky zemního plynu konečným spotřebitelům za regulované sazby představuje samotnou svojí povahou překážku dosažení konkurenčního trhu se zemním plynem upraveného v tomto ustanovení a tato překážka existuje, přestože tento zásah nebrání tomu, aby všichni dodavatelé na trhu předkládali konkurenční nabídky za ceny nižší než tyto sazby.

K druhé otázce

34 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je vyjasnění kritérií, která mají být vzata v úvahu pro posouzení slučitelnosti vnitrostátní právní úpravy dotčené ve věci v původním řízení s čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/73.

35 V této souvislosti je třeba úvodem konstatovat, že úvahy k přípustnosti státního zásahu spočívajícího v regulaci cen, které jsou rozvedeny v rozsudku ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další, (C-265/08, EU:C:2010:205), pokud jde o čl. 3 odst. 2 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; Zvl. vyd. 12/02, s. 230), jsou rovněž platné, pokud jde o čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/73, neboť nebyla provedena žádná změna tohoto ustanovení v rozsahu, v němž se použije na věc v původním řízení (viz rozsudek ze dne 10. září 2015, Komise v. Polsko, C-36/14, nezveřejněný, EU:C:2015:570, bod 53).

36 Ačkoliv státní zásah do stanovení cen dodávek zemního plynu konečným spotřebitelům vytváří překážku dosažení konkurenčního trhu se zemním plynem, může být takový zásah podle směrnice 2009/73 nicméně přípustný, budou-li splněny tři podmínky. Zaprvé tento zásah musí sledovat cíl obecného hospodářského zájmu, zadruhé musí dodržovat zásadu proporcionality a zatřetí musí stanovit jasně vymezené, transparentní, nediskriminační a ověřitelné požadavky veřejné služby a zaručit plynárenským podnikům Unie rovný přístup ke spotřebitelům (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další, C-265/08, EU:C:2010:205, body 20 až 22 a 47, a ze dne 10. září 2015, Komise v. Polsko, C-36/14, nezveřejněný, EU:C:2015:570, body 51 až 53).

37 Pokud jde o první podmínku týkající se obecného hospodářského zájmu, klade si předkládající soud otázku, v jakém rozsahu a za jakých podmínek může členský stát sledovat jiný cíl obecného hospodářského zájmu než cíl zachování ceny dodávek na přiměřené úrovni, který Soudní dvůr uznal v rozsudku ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další (C-265/08, EU:C:2010:205).

38 Je třeba uvést, že směrnice 2009/73 neuvádí definici podmínky obecného hospodářského zájmu, ale odkaz v čl. 3 odst. 2 této směrnice jak na tuto podmínku, tak na článek 106 SFEU, který se týká podniků pověřených poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu, znamená, že uvedenou podmínku je třeba vykládat s ohledem na posledně uvedené ustanovení Smlouvy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další, C-265/08, EU:C:2010:205, bod 26).

39 V tomto ohledu Soudní dvůr připomněl, že čl. 106 odst. 2 SFEU stanoví, že podniky pověřené poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu podléhají pravidlům hospodářské soutěže, pokud uplatnění těchto pravidel nebrání právně nebo fakticky plnění zvláštních úkolů, které jim byly svěřeny, a že rozvoj obchodu nesmí být dotčen v míře, která by byla v rozporu se zájmem Unie (rozsudek ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další, C-265/08, EU:C:2010:205, bod 27).

40 Jak uvedl generální advokát v bodě 44 svého stanoviska, výklad podmínky obecného hospodářského zájmu je třeba zasadit do nového kontextu vyplývajícího ze vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, který zahrnuje vedle článku 106 SFEU rovněž článek 14 SFEU, Protokol (č. 26) o službách obecného zájmu, připojený ke Smlouvě o EU, ve znění Lisabonské smlouvy, a ke Smlouvě o FEU (dále jen „Protokol č. 26“), a Listinu základních práv Evropské unie, která získala stejnou právní sílu jako Smlouvy, konkrétně její článek 36 týkající se přístupu ke službám obecného hospodářského zájmu.

41 Protokol č. 26 především výslovně uznává zásadní úlohu a široké rozhodovací pravomoci orgánů členských států při poskytování, pořizování a organizování služeb obecného hospodářského zájmu.

42 Pokud jde specificky o odvětví zemního plynu, z druhé věty bodu 47 odůvodnění směrnice 2009/73 vyplývá, že požadavky na veřejnou službu by měly být definovány na vnitrostátní úrovni s přihlédnutím k vnitrostátní situaci; členské státy by však měly dodržovat unijní právo.

43 Z tohoto pohledu je zřejmé, že čl. 106 odst. 2 SFEU směřuje k nalezení rovnováhy mezi zájmem členských států využít některé podniky jako nástroje hospodářské nebo sociální politiky a zájmem Unie na dodržování pravidel hospodářské soutěže a zachování jednotnosti společného trhu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. září 1999, Albany, C-67/96, EU:C:1999:430, bod 103, a ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další, C-265/08, EU:C:2010:205, bod 28).

44 Soudní dvůr upřesnil, že členské státy mohou při dodržení unijního práva určit rozsah a organizaci svých služeb obecného hospodářského zájmu. Zejména mohou zohlednit cíle, které jsou vlastní jejich vnitrostátní politice (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. září 1999, Albany, C-67/96, EU:C:1999:430, bod 104, a ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další, C-265/08, EU:C:2010:205, bod 29).

45 V této souvislosti Soudní dvůr uvedl, že v rámci posouzení, které musí členské státy provádět podle směrnice 2009/73, aby určily, zda je v obecném hospodářském zájmu třeba podnikům působícím v odvětví zemního plynu uložit povinnosti veřejné služby, přísluší členským státům usilovat o dosažení rovnováhy mezi cílem liberalizace a dalšími cíli, které sleduje tato směrnice (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další, C-265/08, EU:C:2010:205, bod 32).

46 V projednávaném případě předkládající soud odkazuje konkrétně na cíle bezpečnosti dodávek a územní soudržnosti, jichž se dovolávala francouzská vláda jako na cíle obecného hospodářského zájmu sledované právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení.

47 Pokud jde o bezpečnost dodávek, je tento cíl výslovně uveden na úrovni unijního primárního práva a ve směrnici 2009/73.

48 Jak uvedl generální advokát v bodě 56 svého stanoviska, čl. 194 odst. 1 písm. b) SFEU uvádí bezpečnost dodávek energie v Unii jako jeden z hlavních cílů politiky Unie v odvětví energetiky. Pokud jde specificky o odvětví zemního plynu, z řady bodů odůvodnění a článků směrnice 2009/73 vyplývá, že tato směrnice výslovně stanoví bezpečnost dodávek energie jako jeden ze svých základních cílů.

49 Naproti tomu územní soudržnost není konkrétně uvedena ve směrnici 2009/73 jako cíl obecného hospodářského zájmu, kterým by mohlo být odůvodněno uložení povinnosti veřejné služby v odvětví zemního plynu.

50 Je třeba nicméně podotknout, jak uvedl generální advokát v bodech 52 až 54 svého stanoviska, že čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/73 podává demonstrativní výčet druhů činností, v nichž lze ukládat povinnosti veřejné služby, a že členské státy v souladu s unijním právem mohou volně stanovit, které cíle obecného hospodářského zájmu chtějí sledovat při ukládání povinností veřejné služby. Tyto povinnosti nicméně musí mít vždy za cíl dosažení jednoho či více cílů obecného hospodářského zájmu.

51 Jak mimoto uvedl generální advokát v bodě 57 svého stanoviska, článek 14 SFEU výslovně uznává úlohu, kterou hrají služby obecného hospodářského zájmu při podpoře unijní územní soudržnosti. Kromě toho článek 36 Listiny základních práv Evropské unie výslovně uvádí územní soudržnost v rámci práva na přístup k službám obecného hospodářského zájmu.

52 Z výše uvedených úvah vyplývá, že unijní právo, a obzvláště čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/73 vykládaný ve světle článků 14 a 106 SFEU umožňuje členským státům posoudit, zda je vhodné v obecném hospodářském zájmu uložit podnikům působícím v odvětví zemního plynu povinnosti veřejné služby týkající se cen dodávek zemního plynu, zejména s cílem zajistit bezpečnost dodávek a územní soudržnost, za předpokladu, že jsou splněny všechny ostatní podmínky, které tato směrnice stanoví.

53 Pokud jde o druhou podmínku uvedenou v bodě 36 tohoto rozsudku týkající se dodržení zásady proporcionality, ze samotného znění článku 106 SFEU vyplývá, že povinnosti veřejné služby, které mohou být podle čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/73 podnikům uloženy, musí dodržovat zásadu proporcionality, a že tedy uvedené povinnosti mohou po 1. červenci 2007 zasahovat do volného stanovení cen dodávek zemního plynu pouze v rozsahu nezbytném k dosažení cíle obecného hospodářského zájmu, který sledují, a v důsledku toho pouze po nezbytně časově omezené období (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další, C-265/08, EU:C:2010:205, bod 33).

54 Předkládajícímu soudu sice v rámci sporu v původním řízení přísluší posoudit, zda je tento požadavek proporcionality splněn, avšak Soudnímu dvoru přísluší poskytnout předkládajícímu soudu na základě dostupných informací veškeré údaje k tomu nezbytné s ohledem na unijní právo (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další, C-265/08, EU:C:2010:205, bod 34).

55 Dodržení zásady proporcionality zaprvé znamená, že dotčené opatření musí být způsobilé zaručit uskutečnění zamýšleného cíle obecného hospodářského zájmu (rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Enel Produzione, C-242/10, EU:C:2011:861, bod 55).

56 V této souvislosti poskytuje předkládající soud velmi málo informací k posouzení důvodů, pro které bylo zapotřebí uložení cen plynu v souvislosti s dosažením velmi obecných cílů, jako jsou cíle uplatňované francouzskou vládou.

57 Pokud jde konkrétně o cíl bezpečnosti dodávek, předkládající soud v podstatě odkazuje na tvrzení této vlády, podle kterého smlouvy o dodávkách historického dodavatele, které jsou vázány na cenu ropných produktů a jsou dlouhodobé, zajišťují mnohem větší bezpečnost dodávek oproti smlouvám s alternativními dodavateli ovlivněnými nestabilitou cen plynu na velkoobchodním trhu.

58 Ačkoliv není vyloučeno, že by na právní úpravu obsahující povinnost nabízet a dodávat zemní plyn za určenou cenu mohlo být nahlíženo tak, že je způsobilá zajistit bezpečnost dodávek, je věcí předkládajícího soudu, aby při neposkytnutí přesných analytických údajů Soudnímu dvoru určil, zda tomu tak je v případě právní úpravy dotčené ve věci v původním řízení.

59 Pokud jde o cíl územní soudržnosti, je třeba uvést, že i když zřejmě není vyloučeno, že takový cíl může být sledován nastavením regulovaných sazeb na celém území daného státu, je na předkládajícím soudu, aby v rámci analýzy, která umožní určit, zda opatření dotčené ve věci v původním řízení je způsobilé zajistit tento cíl, posoudil, zda neexistují opatření, která jsou rovněž způsobilá zajistit uvedený cíl, ale méně brání vytvoření otevřeného vnitřního trhu se zemním plynem, jako například uložení cen jen pro určité kategorie zákazníků nacházejících se v odlehlých oblastech a určených podle objektivních zeměpisných kritérií.

60 Zadruhé Soudní dvůr rozhodl, že doba trvání státního zásahu do cen musí být omezena na dobu nezbytně nutnou k dosažení sledovaného cíle (rozsudek ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další, C-265/08, EU:C:2010:205, body 33 a 35).

61 V tomto ohledu z informací, které má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že právní úprava dotčená ve věci v původním řízení neupravuje žádná omezení časové platnosti povinnosti nabídnout konečnému spotřebiteli dodávku zemního plynu za regulované sazby, což činí tuto povinnost trvalou.

62 Stanovení maximální doby trvání pro přijaté sazby nemůže takovým omezením být, neboť tento mechanismus stanoví pouze pravidelný přezkum úrovně těchto sazeb a netýká se nezbytnosti a podmínek státního zásahu do cen v závislosti na vývoji trhu se zemním plynem.

63 Bude v každém případě na předkládajícím soudu, aby na základě přesných informací, které má k dispozici, posoudil, zda uložení takové povinnosti, jako je povinnost stanovená v článku L. 410-2 obchodního zákoníku, která má v podstatě trvalou povahu, dodržuje požadavek uvedený v bodě 55 tohoto rozsudku.

64 Zatřetí použitý způsob zásahu nesmí překračovat meze toho, co je nezbytné k dosažení sledovaného cíle obecného hospodářského zájmu (rozsudek ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další, C-265/08, EU:C:2010:205, bod 36).

65 V této souvislosti z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že zásah dotčený ve věci v původním řízení je založen na zásadě krytí veškerých nákladů historického dodavatele za použití reprezentativního vzorce jeho nákladů na dodávky a metodologie posouzení jeho jiných nákladů, než jsou náklady na dodávky, vyhodnocené po roční analýze vývoje nákladů provedené regulačním orgánem.

66 V této souvislosti požadavek nezbytnosti v zásadě vyžaduje identifikovat složku ceny plynu, do které je nutné zasáhnout, aby bylo dosaženo cíle sledovaného zamýšleným státním zásahem (obdobně viz rozsudek ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další, C-265/08, EU:C:2010:205, body 36 a 38). Je věcí předkládajícího soudu, aby posoudil, zda použitá metoda zásahu do cen nejde nad rámec toho, co je nezbytné pro dosažení sledovaných cílů obecného hospodářského zájmu, a zda neexistují přiměřená méně omezující opatření.

67 Začtvrté musí být požadavek nezbytnosti posuzován rovněž s ohledem na osobní působnost dotčeného opatření, 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).

68 V této souvislosti je třeba přezkoumat, do jaké míry mají ze státního zásahu dotčeného ve věci v původním řízení prospěch jak jednotlivci, tak podniky jako koneční spotřebitelé plynu.

69 V projednávané věci právní úprava dotčená ve věci v původním řízení stanoví, že od 1. ledna 2016 budou těmi, kteří mají prospěch z dodávek za regulované ceny, domácnosti a podniky se spotřebou menší než 30 000 kWh/rok. Předkládajícímu soudu přísluší, aby ověřil, zda takový systém, který prospívá stejným způsobem zákazníkům v domácnosti i malým a středním podnikům, vyhovuje požadavku proporcionality, pokud jde o osobní působnost opatření s ohledem na cíle bezpečnosti dodávek a územní soudržnosti.

70 Konečně co se týče třetí podmínky uvedené v bodě 36 tohoto rozsudku, podle které státní zásah musí stanovit jasně vymezené, transparentní, nediskriminační a ověřitelné požadavky veřejné služby a zaručit plynárenským podnikům Unie rovný přístup ke spotřebitelům, je třeba konstatovat, že předkládající soud nepředložil žádné analytické údaje v tomto ohledu.

71 Pokud jde zejména o nediskriminační povahu právní úpravy dotčené ve věci v původním řízení, jak uvedl generální advokát v bodě 82 svého stanoviska, čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/73 upravuje možnost uložení povinností veřejné služby obecně „podnikům působícím v odvětví zemního plynu“, a nikoliv pouze určitým podnikům. Kromě toho čl. 3 odst. 1 této směrnice stanoví, že členské státy zajistí, aby žádný z plynárenských podniků „nebyl diskriminován z hlediska svých práv nebo povinností.“ Za těchto okolností nemůže mechanismus určování podniků pověřených povinnostmi veřejné služby *a priori* vyloučit žádný podnik působící v odvětví distribuce plynu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. června 2008, Komise v. Francie, C-220/07, nezveřejněný, EU:C:2008:354, bod 31).

72 Předkládajícímu soudu přísluší, aby ověřil, zda takový požadavek a ostatní podmínky uvedené v bodě 66 tohoto rozsudku jsou splněny použitím sazebního systému dotčeného v původním řízení.

73 Na druhou otázku je tedy třeba odpovědět takto:

— Článek 3 odst. 2 směrnice 2009/73, vykládaný ve světle článků 14 a 106 SFEU a Protokolu č. 26, musí být vykládán v tom smyslu, že umožňuje členským státům posoudit, zda je v obecném hospodářském zájmu vhodné uložit podnikům působícím v odvětví plynu povinnosti veřejné služby týkající se cen dodávek zemního plynu, zejména s cílem zajistit bezpečnost dodávek a územní soudržnost, za předpokladu, že jsou splněny všechny podmínky, které čl. 3 odst. 2 této směrnice stanoví, a zvlášť požadavek nediskriminační povahy takových povinností, a dále že uložení těchto povinností je v souladu se zásadou proporcionality.

— Článek 3 odst. 2 směrnice 2009/73 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání metodě určení ceny, která je založena na zohlednění nákladů, pokud použití takové metody nemá za následek státní zásah překračující meze toho, co je nezbytné k dosažení sledovaných cílů obecného hospodářského zájmu.

K nákladům řízení

74 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 (pátý senát) rozhodl takto:

1) **Článek 3 odst. 1 směrnice 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 musí být vykládán v tom smyslu, že zásah členského státu spočívající v uložení povinnosti určitým dodavatelům, mezi nimi i historickému dodavateli, nabízet dodávky zemního plynu konečným spotřebitelům za regulované sazby představuje samotnou svojí povahou překážku dosažení konkurenčního trhu se zemním plynem upraveného v tomto ustanovení a tato překážka existuje, přestože tento zásah nebrání tomu, aby všichni dodavatelé na trhu předkládali konkurenční nabídky za ceny nižší než tyto sazby.**

2) **Článek 3 odst. 2 směrnice 2009/73, vykládaný ve světle článků 14 a 106 SFEU a Protokolu č. 26 o službách obecného hospodářského zájmu, připojeného ke Smlouvě o EU, ve znění Lisabonské smlouvy, a Smlouvě o FEU, musí být vykládán v tom smyslu, že umožňuje členským státům posoudit, zda je v obecném hospodářském zájmu vhodné uložit podnikům působícím v odvětví plynu povinnosti veřejné služby týkající se cen dodávek zemního plynu, zejména s cílem zajistit bezpečnost dodávek a územní soudržnost, za předpokladu, že jsou splněny všechny podmínky, které čl. 3 odst. 2 této směrnice stanoví, a zvlášť požadavek nediskriminační povahy takových povinností, a dále že uložení těchto povinností je v souladu se zásadou proporcionality.**

   Článek 3 odst. 2 směrnice 2009/73 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání metodě určení ceny, která je založena na zohlednění nákladů, pokud použití takové metody nemá za následek státní zásah překračující meze toho, co je nezbytné k dosažení sledovaných cílů obecného hospodářského zájmu.

Podpisy.