Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

7. rujna 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Usklađivanje zakonodavstava – Direktiva 2009/73/EZ – Energija – Sektor plina – Utvrđivanje cijena opskrbe prirodnim plinom krajnjim kupcima – Regulirane tarife – Prepreka – Sukladnost – Kriteriji za ocjenu – Ciljevi sigurnosti opskrbe i teritorijalne kohezije“

U predmetu C-121/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Conseil d'État (Državno Vijeće, Francuska), odlukom od 15. prosinca 2014., koju je Sud zaprimio 10. ožujka 2015., u postupku

Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE)

protiv

Premier ministre,

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

Commission de régulation de l'énergie,

ENGIE, prijašnji GDF Suez,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: J. L. da Cruz Vilaça, predsjednik vijeća, F. Biltgen, A. Borg Barthet (izvjestitelj), E. Levits i M. Berger, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE), O. Fréget i R. Lazerges, odvjetnici,

— za ENGIE, C. Barthélemy, odvjetnik,

— za francusku vladu, G. de Bergues, D. Colas i J. Bousin, u svojstvu agenata,

— za mađarsku vladu, M. Fehér, u svojstvu agenta,

* Jezik postupka: francuski

— za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,

— za Europsku komisiju, C. Giolito i O. Beynet, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 12. travnja 2016.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 3. stavaka 1. i 2. Direktive 2009/73/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 2003/55/EZ (SL 2009., L 211, str. 94.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 5., str. 39.).

2 Zahtjev je podnesen u okviru spora između, s jedne strane, Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE) i, s druge strane, Premier ministre, ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, Commission de régulation de l'énergie (Francuska) i ENGIE-a, prijašnjeg GDF Sueza, u vezi s reguliranim tarifama prodaje prirodnog plina.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 U skladu s uvodnim izjavama 44. i 47. Direktive 2009/73:

„(44) Ispunjavanje zahtjeva javne usluge temeljni je preduvjet ove Direktive te je važno da se u ovoj Direktivi navedu zajedničke minimalne norme koje poštuju sve države članice i kojima se vodi računa o ciljevima zajedničke zaštite, sigurnosti opskrbe, zaštite okoliša i istovrijednih razina tržišnog natjecanja u svim državama članicama. Važno je da se zahtjevi javne usluge mogu tumačiti na nacionalnoj osnovi, vodeći računa o nacionalnim okolnostima i u skladu s pravom Zajednice.

[...]

(47) Zahtjeve javne usluge i zajedničke minimalne norme koje iz njih proizlaze potrebno je dodatno ojačati i time osigurati da svi potrošači, a posebno oni ugroženi, mogu iskoristiti prednosti tržišnog natjecanja i poštenih cijena. Zahtjeve javne usluge trebalo bi utvrditi na nacionalnoj razini, vodeći računa o nacionalnim okolnostima; međutim, države članice trebale bi poštovati pravo Zajednice [...]"

4 Članak 3. stavci 1. i 2. te direktive propisuje:

„1. Države članice na temelju svoje institucionalne organizacije i poštujući načelo supsidijarnosti osiguravaju da, ne dovodeći u pitanje stavak 2., poduzeća za prirodni plin rade u skladu s načelima ove Direktive radi postizanja konkurentnog, sigurnog i s aspekta okoliša održivog tržišta prirodnog plina te da se ne pravi razlika između tih poduzeća u pogledu njihovih prava ili obveza.

2. U potpunosti uzimajući u obzir odgovarajuće odredbe Ugovora, a posebno njegov članak [106.], države članice mogu poduzećima koja djeluju u sektoru plina, u općem ekonomskom interesu, nametnuti obveze javne usluge koje se mogu odnositi na sigurnost, uključujući sigurnost opskrbe, na redovitost, kvalitetu i cijenu isporuka te na zaštitu okoliša, uključujući energetsku učinkovitost,

energiju iz obnovljivih izvora i zaštitu klime. Takve obveze moraju biti jasno definirane, transparentne, nediskriminirajuće i provjerljive te moraju poduzećima za prirodni plin Zajednice jamčiti jednakost pristupa nacionalnim potrošačima. U vezi sa sigurnošću opskrbe, energetskom učinkovitošću i upravljanjem potražnjom te za ostvarenje ciljeva u vezi s okolišem i energijom iz obnovljivih izvora, kako je navedeno u ovom stavku, države članice mogu uvesti provedbu dugoročnog planiranja, vodeći računa o mogućnosti da treće strane zatraže pristup sustavu."

5 Članak 2. točka 28. Direktive 2009/73 definira „povlaštenog kupca" kao kupca koji je slobodan kupiti plin od opskrbljivača po vlastitom izboru, u smislu članka 37. te direktive.

6 Članak 37. stavak 1. Direktive 2009/73 određuje:

„Države članice osiguravaju da povlašteni kupci obuhvaćaju:

(a) do 1. srpnja 2004., povlaštene kupce kako je utvrđeno u članku 18. Direktive 98/30/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 1998. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina [SL 1998., L 204, str. 1.]. Države članice do 31. siječnja svake godine objavljuju kriterije za definiranje tih povlaštenih kupaca;

(b) od 1. srpnja 2004., sve kupce koji nisu kućanstva;

(c) od 1. srpnja 2007., sve kupce."

Francusko pravo

7 U skladu s člankom L. 100-1 code de l'énergie (Zakonik o energiji):

„Energetska politika osigurava stratešku neovisnost države i doprinosi njezinoj gospodarskoj konkurentnosti. Cilj te politke je:

— osigurati sigurnost opskrbe;

— održavati konkurentnu cijenu energije; [...]

— osigurati socijalnu i teritorijalnu koheziju na način da svima osigura pristup energiji."

8 Članak L. 121-32 tog zakonika predviđa da su opskrbljivačima prirodnog plina povjerene obveze javne usluge, a odnose se osobito na sigurnost opskrbe, kvalitetu i cijenu ponuđenih proizvoda i usluga.

9 Članak L. 121-46 navedenog zakonika propisuje:

„I – Ciljevi i detaljna pravila kojima se osigurava provedba dužnosti javne usluge utvrđenih u odjeljcima 1. i 2. ovog poglavlja uređeni su ugovorima sklopljenima između države, s jedne strane, i [...] društva GDF-Suez [...], s druge strane, [...], u vezi s javnim uslugama koje su mu povjerene [...]

II – Ugovori predviđeni pod I odnose se osobito na:

1. obveze javne usluge u području sigurnosti opskrbe, redovitosti i kvalitete usluge pružene potrošačima;

2. načine na koje se može osigurati pristup javnoj usluzi

[...]

4. višegodišnje kretanje reguliranih prodajnih tarifa [...] za plin;

[...]”

10 Članak L. 410-2 code de commerce (Trgovački zakonik) glasi kako slijedi:

„Cijene robe, proizvoda i usluga [...] slobodno se određuju na temelju tržišnog natjecanja, ako zakonom nije drukčije određeno.

Međutim, u sektorima ili područjima gdje je tržišno natjecanje ograničeno zbog postojanja monopola ili dugoročnih problema u opskrbi, ili zbog odredbi zakona i drugih propisa, cijene se mogu regulirati dekretom Državnog vijeća, nakon savjetovanja s Agencijom za tržišno natjecanje.”

11 Članci L. 445-1 do L.445-4 code de l’énergie, naslovljeni „Regulirane prodajne tarife”, propisuju:

„Članak L. 445-1

Odredbe drugog stavka članka L. 410-2 Trgovačkog zakonika primjenjuju se na regulirane prodajne tarife za prirodni plin navedene u članku L. 445-3.

Članak L. 445.-2

Odluke o tarifama navedenima u članku L. 445-3 zajednički donose ministri zaduženi za gospodarstvo i energiju, nakon mišljenja Komisije za regulaciju energije.

Komisija za regulaciju energije daje svoje prijedloge i mišljenja, koji trebaju biti obrazloženi, nakon što provede savjetovanje, ako to smatra korisnim, sa sudionicima na tržištu energije.

Članak L. 445-3

Regulirane prodajne tarife za prirodni plin utvrđuju se s obzirom na posebne karakteristike opskrbe i troškove povezane s tom opskrbom. Obuhvaćaju sve te troškove osim subvencija za kupce koji su ostvarili pravo predviđeno člankom L. 441-1. [...]

Članak L. 445.-4

Krajnji korisnik prirodnog plina ne može ostvariti pravo na regulirane prodajne tarife za prirodni plin navedene u članku L. 445-3, osim u odnosu na mjesto potrošnje na koje se još uvijek primjenjuju te tarife.

Međutim, krajnji korisnik prirodnog plina koji troši manje od 30 000 kilovatsati godišnje može ostvariti pravo na regulirane prodajne tarife za prirodni plin navedene u članku L. 445-3 u odnosu na sva mjesta potrošnje.”

12 Članak L 441-1 code de l’énergie glasi kako slijedi:

„Svaki kupac koji troši plin koji je kupio ili koji kupuje plin radi preprodaje ima pravo, po potrebi preko svojeg ovlaštenog zastupnika, izabrati opskrbljivača prirodnim plinom.”

13 Pravila kojima se uređuje način na koji se izračunavaju regulirane tarife utvrđena su Dekretom br. 2009-1603 od 18. prosinca 2009. o reguliranim prodajnim tarifama za prirodni plin (JORF od 22. prosinca 2009., str. 22082.), kako je izmijenjen Dekretom br. 2013-400 od 16. svibnja 2013. (JORF od 17. svibnja 2013., str. 8189.) (u daljnjem tekstu: Dekret br. 2009-1603).

14 Dekret br. 2009-1603 određuje da regulirane prodajne cijene plina utvrđuju ministri zaduženi za gospodarstvo i energiju, nakon mišljenja Komisije za regulaciju energije. Kao prvo, ta dva ministra, koji određuju cjenovne formule u odnosu na svakog opskrbljivača, donose odluku koja odražava ukupne troškove opskrbe prirodnim plinom i metodologiju za procjenu troškova koji se ne odnose na opskrbu. Kao drugo, dekretom koji donose spomenuti ministri, nakon analize i mišljenja Komisija za regulaciju cijene, određuju se regulirane prodajne cijene prirodnog plina. Te cijene revidiraju se barem jednom godišnje i mijenjaju ako je to potrebno, u skladu s promjenama u cjenovnoj formuli. Opskrbljivač koji nudi cijene koje su niže od reguliranih može Komisiji za regulaciju energije predložiti promjenu regulirane cijene, koja mora provjeriti proizlazi li zaista ta zatražena promjena iz primjene cjenovne formule. Te odredbe izmijenjene su od 1. siječnja 2016., pri čemu je Komisiji za regulaciju energije dodijeljena važnija uloga; ona sada predlaže regulirane cijene ministrima zaduženima za gospodarstvo i energiju. Ti prijedlozi smatraju se prihvaćenima ako im oni ne prigovore u roku od tri mjeseca.

15 Što se tiče troškova pokrivenih reguliranim cijenama, Dekret br. 2009-1603 zahtijeva da regulirane cijene u cijelosti pokrivaju troškove opskrbljivača. Tako članci 3. i 4. tog dekreta određuju:

„Članak 3.

Regulirane prodajne tarife za prirodni plin pokrivaju troškove opskrbe prirodnim plinom i troškove koji se ne odnose na opskrbu.

Sadržavaju varijabilni dio koji se temelji na stvarnoj potrošnji i fiksni dio izračunan na temelju fiksnih troškova isporuke prirodnog plina, koji također mogu uzeti u obzir količinu koju je kupac potrošio, naručio ili rezervirao i uvjete korištenja, osobito raspodjelu količine zatražene tijekom godine.

Članak 4.

Za svakog dobavljača utvrđuje se tarifna formula koja odražava sve troškove opskrbe prirodnim plinom. Tarifna formula i troškovi koji se ne odnose na opskrbu omogućavaju utvrđivanje prosječnog troška isporuke prirodnog plina, na temelju koje se određuju regulirane prodajne tarife tog proizvoda, uzimajući u obzir načine njegove isporuke kupcima na koje se primjenjuju.

Troškovi koji se ne odnose na opskrbu obuhvaćaju osobito:

— troškove korištenja transportne mreže prirodnog plina i, ovisno o slučaju, mreže javne distribucije prirodnog plina, koji su određeni primjenom tarife korištenja plinske infrastrukture utvrđenom od strane Komisije za regulaciju energije;

— troškovi skladištenja prirodnog plina

— troškove stavljanja na tržište pruženih usluga, uključujući razumnu trgovačku maržu.

[...]”

16 Troškovi koji se ne odnose na opskrbu stoga obuhvaćaju elemente koji uključuju transport, skladištenje, distribuciju, poreze, profit, a troškovi isporuke odražavaju troškove opskrbe i ponajprije se temelje na dugoročnim ugovorima između opskrbljivača i inozemnih proizvođača, s obzirom na to da se gotovo sva potrošnja u Francuskoj namiruje iz uvoza. Ti dugoročni ugovori u pravilu su indeksirani prema cijenama nafte.

Glavni postupak i prethodna pitanja

17 Tužbom podnesenom 17. srpnja 2013. ANODE je pokrenuo postupak pred Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska) radi poništenja dekreta br. 2013-400 zbog prekoračenja ovlasti.

18 U svojoj tužbi ANODE tvrdi, među ostalim, da članci L. 445-1 do L. 445-4 code de l'énergie, koji se provode spomenutim dekretom, ne poštuju ciljeve Direktive 2009/73.

19 ANODE osobito ističe da predmetne odredbe nacionalnog prava nisu u skladu s načelom primjene utvrđenim u presudi od 20. travnja 2010., Federutility i dr. (C-265/08, EU:C:2010:205).

20 Conseil d'État pita se, kao prvo, treba li državnu intervenciju u cijene poput one predviđene francuskim propisima smatrati intervencijom koja se sastoji od određivanja razine cijene isporuke prirodnog plina krajnjem potrošaču neovisno o slobodnom tržištu, zbog čega ona predstavlja, po samoj svojoj naravi, prepreku postizanju konkurentnog tržišta prirodnog plina, čime se povređuje članak 3. stavak 1. Direktive 2009/73.

21 Ako je to slučaj, Conseil d'État pita se, kao drugo, prema kojim kriterijima treba ocijeniti usklađenost takvih propisa s Direktivom 2009/73 i osobito dopušta li članak 106. stavak 2. UFEU-a u vezi s člankom 3. stavkom 2. te direktive državama članicama da ostvaruju ciljeve poput sigurnosti opskrbe i teritorijalne kohezije na način da uvedu regulirane cijene. Conseil d'État također se pita je li moguća državna intervencija u utvrđivanje cijena utemeljena na načelu pokrivanja svih troškova dugogodišnjeg operatora i u sastavne dijelove troškova koji se eventualno mogu uzeti u obzir pri određivanju reguliranih tarifa.

22 U tim je okolnostima Conseil d'État odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li se intervencija države članice – koja se sastoji u nametanju obveze dugogodišnjem operatoru da krajnjem kupcu nudi opskrbu prirodnim plinom po reguliranim tarifama, ali koja ne sprječava da dugogodišnji operator kao i alternativni operatori daju konkurentske ponude po cijenama nižim od ovih tarifa – smatrati intervencijom koja se sastoji u utvrđivanju razine cijene isporuke prirodnog plina krajnjem kupcu neovisno o slobodnom tržištu i predstavlja li ona, po samoj svojoj naravi, prepreku postizanju konkurentnog tržišta prirodnog plina navedenog u članku 3. stavku 1. Direktive 2009/73/EZ?

2. Ako bi odgovor na prvo pitanje bio pozitivan, prema kojim kriterijima bi trebalo ocjenjivati usklađenost takve intervencije države u cijene isporuke prirodnog plina krajnjem kupcu s Direktivom 2009/73/EZ?

Osobito:

(a) U kojoj mjeri i pod kojim uvjetima članak 106. stavak 2. UFEU-a u vezi s člankom 3. stavkom 2. Direktive 2009/73/EZ dopušta državama članicama da intervenirajući u cijenu isporuke prirodnog plina krajnjem kupcu ostvaruju ciljeve različite od održavanja cijene isporuke na razumnoj razini, kao što su sigurnost opskrbe i teritorijalna kohezija?

(b) Dopušta li članak 3. stavak 2. Direktive 2009/73/EZ, uzimajući u obzir osobito ciljeve sigurnosti opskrbe i teritorijalne kohezije, da se intervencija države članice u utvrđivanje cijene isporuke prirodnim plinom temelji na načelu pokrivanja svih troškova dugogodišnjeg operatora, te mogu li troškovi koji se pokrivaju tarifom osim udjela koji predstavlja dugoročnu opskrbu sadržavati i druge sastavnice?"

O prethodnim pitanjima

23 Svojim pitanjima sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li sustav reguliranih prodajnih tarifa prirodnog plina poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku usklađen s Direktivom 2009/73 i člankom 106. stavkom 2. UFEU-a.

24 Uvodno treba utvrditi da je Sud u presudi od 20. travnja 2010., Federutility i dr. (C-265/08, EU:C:2010:205), već imao priliku uspostaviti okvir analize koji nadležnom nacionalnom sudu omogućava da ocjeni usklađenost državne intervencije u cijene s pravom Unije, osobito u sektoru prirodnog plina. U toj presudi i kasnijoj sudskoj praksi, Sud je iznio nekoliko navoda o kriterijima na kojima se treba temeljiti ta ocjena, pa pitanja suda koji je uputio zahtjev treba analizirati s obzirom na tu sudsku praksu (vidjeti presude od 21. prosinca 2011., Enel Produzione, C-242/10, EU:C:2011:861, i od 10. rujna 2015., Komisija/Poljska, C-36/14, neobjavljena, EU:C:2015:570).

Prvo pitanje

25 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 3. stavak 1. Direktive 2009/73 tumačiti na način da intervencija države članice koja se sastoji u nametanju obveze određenim opskrbljivačima, među kojima je i dugogodišnji operator, da krajnjim kupcima nude opskrbu prirodnim plinom po reguliranim tarifama, ali koja ne sprječava da svi opskrbljivači na tržištu daju konkurentske ponude po cijenama nižim od tih tarifa, predstavlja, po samoj svojoj naravi, prepreku postizanju konkurentnog tržišta prirodnog plina predviđenom tom odredbom.

26 Iako ni iz jedne odredbe Direktive 2009/73 ne proizlazi da se cijena opskrbe prirodnim plinom treba odrediti isključivo na temelju mehanizma ponude i potražnje, taj zahtjev proizlazi iz same svrhe i opće strukture te direktive, koja ima za cilj postizanje potpuno i stvarno otvorenog i konkurentnog unutarnjeg tržišta prirodnog plina na kojem svi potrošači mogu slobodno odabrati opskrbljivače i na kojem svi opskrbljivači mogu slobodno isporučivati svoj proizvod kupcima (vidjeti u tom smislu presudu od 10. rujna 2015., Komisija/Poljska, C-36/14, neobjavljena, EU:C:2015:570, t. 45.).

27 U tom pogledu valja podsjetiti da javna mjera intervencija u cijene prodaje prirodnog plina kao mjera po samoj svojoj naravi predstavlja prepreku postizanju djelotvornog unutarnjeg tržišta plina (vidjeti presudu od 20. travnja 2010., Federutility i dr., C-265/08, EU:C:2010:205, t. 35.).

28 U ovom slučaju francuski propisi o kojima je riječ u glavnom postupku predviđaju državnu intervenciju koja se sastoji u nametanju određenim poduzetnicima obveze da određenim kategorijama kupaca na tržištu ponude prirodni plin po cijenama koje su izračunane na temelju kriterija i cjenika koje su utvrdila javna tijela.

29 Međutim, tarife koje su utvrđene u skladu s tim propisima predstavljaju regulirane cijene koje nisu slobodno određene na temelju mehanizma ponude i potražnje na tržištu. Upravo suprotno, te tarife određene su na temelju kriterija koje su nametnula javna tijela, dakle na način koji se nalazi izvan okvira dinamike tržišnih sila.

30 Kao što je to naveo nezavisni odvjetnik u točki 31. svojeg mišljenja, mjera kojom se nameće da se proizvod ili usluga mora ponuditi na tržištu po određenoj cijeni nužno utječe na slobodu obuhvaćenih poduzetnika da djeluju na predmetnom tržištu i stoga na proces tržišnog natjecanja na tom tržištu. Takva mjera po samoj je svojoj naravi protivna cilju postizanja otvorenog i konkurentnog tržišta.

31 Slijedi da određivanje tarifa intervencijom javnih tijela nužno utječe na tržišno natjecanje i da se stoga propisi poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku protive cilju postizanja otvorenog i konkurentnog tržišta prirodnog plina predviđenog u članku 3. stavku 1. Direktive 2009/73.

32 Osim toga, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 35. svojeg mišljenja, činjenica da poduzetnici – na koje se odnose regulirane tarife – mogu također slobodno utvrditi svoje ponude na tržištu ne može dovesti u pitanje utvrđenje da državna intervencija o kojoj je riječ u glavnom postupku utječe na tržišno natjecanje. Naime, samo postojanje dvaju segmenata tržišta, odnosno segmenta u okviru kojeg se cijene utvrđuju neovisno o tržišnom natjecanju i onog u okviru kojeg se određuju na temelju djelovanja tržišnih sila, nije spojiv sa stvaranjem konkurentnog i otvorenog unutarnjeg tržišta prirodnog plina. U tom pogledu treba dodati da argument francuske vlade, prema kojem regulirane tarife imaju ulogu referentne gornje granice za utvrđivanje cijene drugih opskrbljivača na koje se ne odnose propisi o kojima je riječ u glavnom postupku govori u prilog tezi da spomenute tarife na konkretan način utječu na slobodno utvrđivanje cijena na cjelokupnom francuskom tržištu prirodnog plina.

33 S obzirom na prethodno navedeno, na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 3. stavak 1. Direktive 2009/73 treba tumačiti na način da intervencija države članice koja se sastoji u nametanju obveze određenim opskrbljivačima, među kojima je i dugogodišnji operator, da krajnjim kupcima nude opskrbu prirodnim plinom po reguliranim tarifama predstavlja, po samoj svojoj naravi, prepreku postizanju konkurentnog tržišta prirodnog plina predviđenom tom odredbom, pri čemu ta prepreka postoji čak i ako ta intervencija ne sprječava da svi opskrbljivači na tržištu daju konkurentske ponude po cijenama nižim od tih tarifa.

Drugo pitanje

34 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti zahtijeva pojašnjenje kriterija o kojima treba voditi računa prilikom ocjene usklađenosti zakonodavstva o kojem je riječ u glavnom postupku s člankom 3. stavkom 2. Direktive 2009/73.

35 U tom pogledu najprije valja utvrditi da su navodi koji se odnose na dopuštenost intervencije države u obliku reguliranja cijena, izneseni u presudi od 20. travnja 2010., Federutility i dr. (C-265/08, EU:C:2010:205) u pogledu članka 3. stavka 2. Direktive 2003/55/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 98/30/EZ (SL 2003., L 176, str. 57.) također primjenjivi u pogledu članka 3. stavka 2. Direktive 2009/73, s obzirom na to da potonja odredba nije bila izmijenjena u dijelu u kojem je primjenjiva na predmet u glavnom postupku (vidjeti presudu od 10. rujna 2015., Komisija/Poljska, C-36/14, neobjavljena, EU:C:2015:570, t. 53.).

36 Stoga, iako je državna intervencija u utvrđivanje cijena prepreka postizanju konkurentnog tržišta prirodnog plina, ona može biti dopuštena u okviru Direktive 2009/73 ako se poštuju tri uvjeta. Kao prvo, ta intervencija mora nastojati ostvariti cilj od općeg gospodarskog interesa, kao drugo, mora poštovati načelo proporcionalnosti i, kao treće, mora predviđati jasno definirane, transparentne, nediskriminirajuće i provjerljive obveze javne usluge te Unijinim poduzećima za plin jamčiti jednakost pristupa potrošačima (vidjeti u tom smislu presude od 20. travnja 2010., Federutility i dr., C-265/08, EU:C:2010:205, t. 20. do 22. i 47., kao i od 10. rujna 2015., Komisija/Poljska, C-36/14, neobjavljena, EU:C:2015:570, t. 51. do 53.).

37 Što se tiče prvog uvjeta koji se odnosi na postojanje općeg gospodarskog interesa, sud koji je uputio zahtjev pita se u kojoj mjeri i pod kojim uvjetima država članica može nastojati ostvariti ciljeve od općeg gospodarskog interesa koji su različiti od cilja održavanja cijene opskrbe na razumnoj razini, koji je Sud priznao u presudi od 20. travnja 2010., Federutility i dr. (C-265/08, EU:C:2010:205).

38 Valja istaknuti da Direktiva 2009/73 ne definira uvjet koji se odnosi na opći gospodarski interes, međutim, upućivanje u članku 3. stavku 2. te direktive kako na taj uvjet tako i na članak 106. UFEU-a, koji se odnosi na poduzeća kojima je povjereno obavljanje usluga od općega gospodarskog interesa, znači da spomenuti uvjet treba tumačiti s obzirom na potonju odredbu Ugovora (vidjeti u tom smislu presudu od 20. travnja 2010., Federutility i dr., C-265/08, EU:C:2010:205, t. 26.).

39 Sud je u tom pogledu naveo da članak 106. stavak 2. UFEU-a predviđa, s jedne strane, da su poduzeća kojima je povjereno obavljanje usluga od općega gospodarskog interesa podvrgnuta pravilima tržišnog natjecanja u granicama u kojima primjena tih pravila ne sprječava, pravno ili faktički, ostvarivanje posebne zadaće koja im je dodijeljena i, s druge strane, da opseg u kojem se utječe na razvoj trgovine ne smije biti protivan interesu Unije (presuda od 20. travnja 2010., Federutility i dr., C-265/08, EU:C:2010:205, t. 27.).

40 Kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 44. svojeg mišljenja, tumačenje uvjeta koji se odnosi na opći gospodarski interes treba smjestiti u okvir novog konteksta koji proizlazi iz stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, koji, osim članka 106. UFEU-a, uključuje članak 14. UFEU-a, Protokola (br. 26) o uslugama od općeg interesa, priloženog UEU-u, u verziji koja proizlazi iz Ugovora iz Lisabona, i UFEU-u (u daljnjem tekstu: Protokol br. 26), kao i Povelje Europske unije o temeljnim pravima koja je stekla jednaku pravnu vrijednost kao i Ugovori, a osobito njezina članka 36. o pristupu uslugama od općeg gospodarskog interesa.

41 Protokol br. 26 izričito priznaje ključnu ulogu i široko diskrecijsko pravo tijela država članica u pružanju, naručivanju i organiziranju usluga od općeg gospodarskog interesa.

42 Što se konkretno tiče sektora prirodnog plina, iz druge rečenice uvodne izjave 47. Direktive 2009/73 proizlazi da bi obveze javne usluge trebalo utvrditi na nacionalnoj razini, vodeći računa o nacionalnim okolnostima, pri čemu, međutim, države članice trebaju poštovati pravo Zajednice.

43 Uzimajući u obzir taj kontekst, članak 106. stavak 2. UFEU-a nastoji pomiriti interes država članica da određena poduzeća koriste kao instrument gospodarske ili socijalne politike i interes Unije da se poštuju pravila tržišnog natjecanja i očuva jedinstvo unutarnjeg tržišta (vidjeti u tom pogledu presude od 21. rujna 1999., Albany, C-67/96, EU:C:1999:430, t. 103., kao i od 20. travnja 2010., Federutility i dr., C-265/08, EU:C:2010:205, t. 28.).

44 Sud je pojasnio da države članice imaju pravo odrediti opseg i organizaciju svojih usluga od općeg gospodarskog interesa. Osobito mogu voditi računa o ciljevima svojih nacionalnih politika (vidjeti u tom smislu presude od 21. rujna 1999., Albany, C-67/96, EU:C:1999:430, t. 104., kao i od 20. travnja 2010., Federutility i dr., C-265/08, EU:C:2010:205, t. 29.).

45 U tom pogledu, Sud je naveo da je na državama članicama da u okviru ocjene koju one u skladu s Direktivom 2009/73 trebaju provoditi kako bi utvrdile treba li poduzećima koja djeluju u sektoru plina u općem gospodarskom interesu nametnuti obveze javne usluge pomire cilj liberalizacije s ostalim ciljeve koji se nastoje ostvariti tom direktivom (vidjeti u tom smislu presudu od 20. travnja 2010., Federutility i dr., C-265/08, EU:C:2010:205, t. 32.).

46 U predmetnom slučaju, sud koji je uputio zahtjev konkretno spominje ciljeve sigurnosti opskrbe i teritorijalne kohezije – na koje se pozvala francuska vlada – kao ciljeve od općeg gospodarskog interesa koji se nastoje ostvariti propisima o kojima je riječ u glavnom postupku.

47 Što se tiče sigurnosti opskrbe, taj cilj izričito je predviđen u primarnom pravu Unije kao i Direktivom 2009/73.

48 Naime, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 56. svojeg mišljenja, članak 194. stavak 1. točka (b) UFEU-a utvrđuje sigurnost opskrbe energijom kao jedan od temeljnih ciljeva politike Unije u području energije. Konkretno, što se tiče područja prirodnog plina, iz nekoliko uvodnih izjava i članaka Direktive 2009/73 proizlazi da ona izričito predviđa sigurnost opskrbe energijom kao jedan od svojih temeljnih ciljeva.

49 Suprotno tomu, teritorijalna kohezija nije izričito navedena u Direktivi 2009/73 kao cilj od općeg gospodarskog interesa koji bi mogao opravdati nametanje obveza javne usluge u području prirodnog plina.

50 Međutim, valja istaknuti, s jedne strane, kao što je to naveo nezavisni odvjetnik u točkama 52. do 54. svojeg mišljenja, da članak 3. stavak 2. Direktive 2009/73 neiscrpno nabraja vrste djelovanja koje mogu biti predmet obveza javne usluge i da države članice, poštujući pritom pravo Unije, ostaju slobodne utvrditi ciljeve od općeg gospodarskog interesa koje žele postići nametanjem obveza javne usluge. Te obveze, međutim, moraju uvijek za cilj imati ostvarenje jednog ili nekoliko ciljeva od općeg gospodarskog interesa.

51 S druge strane, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 57. svojeg mišljenja, članak 14. UFEU-a izričito priznaje ulogu koju usluge od općeg gospodarskog interesa imaju u promicanju teritorijalne kohezije Unije. Osim toga, članak 36. Povelje izričito spominje teritorijalnu koheziju u okviru prava na pristup uslugama od općeg gospodarskog interesa.

52 Iz prethodno navedenog slijedi da pravo Unije, a osobito članak 3. stavak 2. Direktive 2009/73 u vezi s člancima 14. i 106. UFEU-a, državama članicama dopušta da ocjene treba li u općem gospodarskom interesu poduzećima koja djeluju u sektoru plina nametnuti obveze javne usluge koje se odnose na cijenu opskrbe prirodnim plinom kako bi, osobito, osigurale sigurnost opskrbe i teritorijalnu koheziju, pod uvjetom da su ispunjeni svi ostali uvjeti predviđeni tom direktivom.

53 Što se tiče drugog uvjeta navedenog u točki 36. ove presude, u pogledu poštovanja načela proporcionalnosti, iz samog teksta članka 106. UFEU-a slijedi da obveze javne usluge koje se na temelju članka 3. stavka 2. Direktive 2009/73 mogu nametnuti poduzećima moraju poštovati načelo proporcionalnosti i da stoga te obveze, nakon 1. srpnja 2007., mogu utjecati na slobodno utvrđivanje cijena opskrbe prirodnim plinom samo u mjeri u kojoj je to potrebno za ostvarivanje cilja od općeg gospodarskog interesa koji se njima nastoji postići i, slijedom toga, u razdoblju koje je nužno vremenski ograničeno (vidjeti u tom smislu presudu od 20. travnja 2010., Federutility i dr., C-265/08, EU:C:2010:205, t. 33.).

54 Iako sud koji je uputio zahtjev treba ocijeniti ispunjenost tog zahtjeva proporcionalnosti u okviru spora iz glavnog postupka, na Sudu je da mu na temelju raspoloživih informacija pruži sve za to potrebne upute s obzirom na pravo Unije (presuda od 20. travnja 2010., Federutility i dr., C-265/08, EU:C:2010:205, t. 34.).

55 Poštovanje načela proporcionalnosti podrazumijeva, kao prvo, da predmetna mjera može osigurati ostvarenje postavljenog cilja od općeg gospodarskog interesa (presuda od 21. prosinca 2011., Enel Produzione, C-242/10, EU:C:2011:861, t. 55.).

56 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev dao je vrlo malo elemenata za ocjenu razloga zbog kojih je nametanje cijena plina potrebno za ostvarenje vrlo općenitih ciljeva poput onih na koje se poziva francuska vlada.

57 Konkretnije, što se tiče cilja sigurnosti opskrbe, sud koji je uputio zahtjev u biti navodi argument te vlade prema kojem ugovori o opskrbi dugogodišnjeg operatora, indeksirani prema cijenama naftnih derivata i dugoročne naravi, osiguravaju veću sigurnost opskrbe u odnosu na ugovore drugih opskrbljivača, koji podliježu nestabilnosti cijene plina na veleprodajnom tržištu.

58 Međutim, iako nije isključeno da je u odnosu na propis koji sadržava obvezu ponude i opskrbe prirodnim plinom po određenoj cijeni moguće utvrditi da se njime može osigurati sigurnost opskrbe, u nedostatku konkretnih elemenata analize dostavljenih Sudu, na sudu koji je uputio zahtjev je da utvrdi je li to slučaj kada je riječ o propisima koji su predmet glavnog postupka.

59 Što se tiče cilja teritorijalne kohezije, valja istaknuti da, iako se ne čini isključenim da se ostvarenju takvog cilja može težiti nametanjem reguliranih tarifa na cjelokupnom nacionalnom području, na sudu koji je uputio zahtjev je da u okviru analize pitanja može li se mjerom o kojoj je riječ u glavnom postupku ostvariti taj cilj procjeni postoje li mjere koje također omogućuju postizanje spomenutog cilja, ali koje manje narušavaju ostvarivanje otvorenog unutarnjeg tržišta prirodnog plina, kao što je nametanje cijene koja se primjenjuje samo na određene kategorije klijenata koji se nalaze u udaljenim područjima utvrđenima na temelju objektivnih geografskih kriterija.

60 Kao drugo, Sud je presudio da trajanje državne intervencije u cijene treba biti ograničeno na ono što je strogo nužno za ostvarivanje postavljenog cilja (presuda od 20. travnja 2010., Federutility i dr., C-265/08, EU:C:2010:205, t. 33. i 35.).

61 U tom pogledu, iz informacija kojima raspolaže Sud proizlazi da propisi o kojima je riječ u predmetnom postupku ne predviđaju nikakvo ograničenje trajanja obveze da se krajnjim kupcima nudi opskrbu prirodnim plinom po reguliranim cijenama, što znači da je ta obveza trajne naravi.

62 Određivanje najdužeg trajanja usvojenih tarifa ne može predstavljati takvo ograničenje, s obzirom na to da taj mehanizam predviđa samo periodičnu reviziju razine tih tarifa i ne odnosi se na nužnost i načine javne intervencije u cijene s obzirom na razvoj tržišta plina.

63 U svakom slučaju na sudu koji je uputio zahtjev je da ocjeni, uzimajući u obzir konkretne elemente kojima raspolaže, poštuje li se nametanjem obveze poput one uspostavljene člankom L. 410-2 code de commerce, koja je u biti trajne naravi, zahtjev naveden u točki 55. ove presude.

64 Kao treće, primijenjena metoda intervencije ne smije prelaziti ono što je nužno za ostvarenje postavljenog cilja od općeg gospodarskog interesa (presuda od 20. travnja 2010., Federutility i dr., C-265/08, EU:C:2010:205, t. 36.).

65 U tom smislu, iz odluke kojom je upućeno prethodno pitanje proizlazi da se intervencija o kojoj je riječ u glavnom postupku temelji na načelu pokrivanja svih troškova dugogodišnjeg operatora primjenom formule koja obuhvaća njegove troškove opskrbe i metode procjene njegovih troškova koji se ne odnose na opskrbu, utvrđenih nakon godišnje analize kretanja troškova od strane regulatornog tijela.

66 U tom smislu, zahtjev nužnosti u načelu zahtijeva da se utvrdi komponenta cijene plina u koju treba intervenirati kako bi se postigao cilj postavljen državnom intervencijom (vidjeti analogijom presudu od 20. travnja 2010., Federutility i dr., C-265/08, EU:C:2010:205, t. 36. i 38.). Na sudu koji je uputio zahtjev je da ocjeni prelazi li metoda intervencije u cijene ono što je nužno za ostvarivanje ciljeva od općeg gospodarskog interesa i postoje li druge prikladne mjere koje su manje ograničavajuće.

67 Kao četvrto, zahtjev nužnosti također treba ocijeniti s obzirom na osobno područje primjene predmetne mjere, konkretnije, s obzirom na njezine korisnike (presuda od 20. travnja 2010., Federutility i dr., C-265/08, EU:C:2010:205, t. 39.)

68 U tom pogledu treba ispitati u kojoj mjeri pojedinci i poduzetnici, kao krajnji kupci, imaju korist od državne intervencije o kojoj je riječ u glavnom postupku.

69 U ovom slučaju propisi o kojima je riječ u glavnom postupku predviđaju da od 1. siječnja 2016. primatelji opskrbe po reguliranoj cijeni kućanstva i poduzetnici koji troše manje od 30 000 kWh/god. Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri poštuje li takav sustav, za koji se čini da od njega imaju jednaku korist domaći kupci te mali i srednji poduzetnici, zahtjev proporcionalnosti u pogledu osobnog područja primjene mjere s obzirom na ciljeve sigurnosti opskrbe i teritorijalne kohezije.

70 Konačno, što se tiče trećeg uvjeta iz točke 36. ove presude, prema kojem državna intervencija mora predvidjeti jasno definirane, transparentne, nediskriminirajuće i provjerljive obveze javne usluge te Unijinim poduzećima za plin jamčiti jednakost pristupa potrošačima, treba utvrditi da sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu nije dostavio nikakve elemente analize.

71 Što se tiče, osobito, nediskriminirajućeg karaktera propisa o kojima je riječ u glavnom postupku, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 82. svojeg mišljenja, članak 3. stavak 2. Direktive 2009/73 dopušta nametanje obveza javne usluge „poduzećima koja djeluju u sektoru plina" općenito, a ne posebno određenim poduzećima. Osim toga, članak 3. stavak 1. te direktive predviđa da države članice „ne prav[e] razlik[u] između […] prava ili obveza" poduzeća za prirodni plin. U tom okviru, sustav određivanja poduzeća kojima se povjerava obavljanje usluga od općega gospodarskog interesa ne može *a priori* isključiti nijedno poduzeće koje djeluje u sektoru distribucije plina (vidjeti u tom smislu presudu od 19. lipnja 2008., Komisija/Francuska, C-220/07, neobjavljena, EU:C:2008:354, t. 31.).

72 Na sudu koji je uputio zahtjev je da ocijeni jesu li takav zahtjev kao i ostali uvjeti iz točke 66. ove presude ispunjeni primjenom tarifnog sustava o kojem je riječ u glavnom postupku.

73 Stoga na drugo pitanje valja odgovoriti:

— Članak 3. stavak 2. Direktive 2009/73 u vezi s člancima 14. i 106. UFEU-a kao i Protokolom br. 26 treba tumačiti na način da državama članicama dopušta da ocjene treba li u općem gospodarskom interesu poduzećima koja djeluju u sektoru plina nametnuti obveze javne usluge koje se odnose na cijenu opskrbe prirodnim plinom kako bi, osobito, osigurale sigurnost opskrbe i teritorijalnu koheziju, pod uvjetom da su, s jedne strane, ispunjeni svi uvjeti navedeni u članku 3. stavku 2. te direktive, a posebice nediskriminirajući karakter takvih obveza i, s druge strane, da se pri nametanju tih obveza poštuje načelo proporcionalnosti.

— Članak 3. stavak 2. Direktive 2009/73 treba tumačiti na način da mu se ne protivi metoda utvrđivanja cijene koja se temelji na uzimanju u obzir troškova, pod uvjetom da primjena takve metode nema za posljedicu da državna intervencija prelazi ono što je nužno za ostvarivanje postavljenih ciljeva od općeg gospodarskog interesa.

Troškovi

74 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (peto vijeće) odlučuje:

1. **Članak 3. stavak 1. Direktive 2009/73/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 2003/55/EZ treba tumačiti na način da intervencija države članice koja se sastoji u nametanju obveze određenim opskrbljivačima, među kojima je i dugogodišnji operator, da**

krajnjim kupcima nude opskrbu prirodnim plinom po reguliranim tarifama predstavlja, po samoj svojoj naravi, prepreku postizanju konkurentnog tržišta prirodnog plina predviđenom tom odredbom, pri čemu ta prepreka postoji čak i ako ta intervencija ne sprječava da svi opskrbljivači na tržištu daju konkurentske ponude po cijenama nižim od tih tarifa.

2. **Članak 3. stavak 2. Direktive 2009/73 u vezi s člancima 14. i 106. UFEU-a kao i Protokolom (br. 26) o uslugama od općeg interesa treba tumačiti na način da državama članicama dopušta da ocjene treba li u općem gospodarskom interesu poduzećima koja djeluju u sektoru plina nametnuti obveze javne usluge koje se odnose na cijenu opskrbe prirodnim plinom kako bi, osobito, osigurale sigurnost opskrbe i teritorijalnu koheziju, pod uvjetom da su, s jedne strane, ispunjeni svi uvjeti navedeni u članku 3. stavku 2. te direktive, a posebice nediskriminirajući karakter takvih obveza i, s druge strane, da se pri nametanju tih obveza poštuje načelo proporcionalnosti.**

   Članak 3. stavak 2. Direktive 2009/73 treba tumačiti na način da mu se ne protivi metoda utvrđivanja cijene koja se temelji na uzimanju u obzir troškova, pod uvjetom da primjena takve metode nema za posljedicu da državna intervencija prelazi ono što je nužno za ostvarivanje postavljenih ciljeva od općeg gospodarskog interesa.

Potpisi