Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 7 september 2016[1]

”Begäran om förhandsavgörande — Tillnärmning av lagstiftning — Direktiv 2009/73/EG — Energi — Gassektorn — Fastställande av priser för leverans av naturgas till slutförbrukare — Reglerade priser — Hinder — Förenlighet — Bedömningskriterier — Målen att säkerställa försörjningstrygghet och territoriell sammanhållning”

I mål C-121/15,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) genom beslut av den 15 december 2014, som inkom till domstolen den 10 mars 2015, i målet

Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE)

mot

Premier ministre,

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

Commission de régulation de l’énergie,

ENGIE, tidigare GDF Suez,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.L. da Cruz Vilaça samt domarna F. Biltgen, A. Borg Barthet (referent), E. Levits och M. Berger,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE), genom O. Fréget och R. Lazerges, avocats,

— ENGIE, genom C. Barthélemy, avocat,

1 — Rättegångsspråk: franska.

— Frankrikes regering, genom G. de Bergues, D. Colas och J. Bousin, samtliga i egenskap av ombud,

— Ungerns regering, genom M. Fehér, i egenskap av ombud,

— Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom C. Giolito och O. Beynet, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 12 april 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 3.1 och 3.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 2003/55/EG (EUT L 211, 2009, s. 94).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE) (den nationella sammanslutningen av energiföretag i detaljistledet, nedan kallad ANODE) och, å andra sidan, Premier ministre (premiärministern), ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique (ministern för ekonomi, industri och digitala frågor), Commission de régulation de l'énergie (energitillsynsmyndigheten, Frankrike) och ENGIE, tidigare GDF Suez. Målet rör reglerade priser vid försäljning av naturgas.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 I skälen 44 och 47 i direktiv 2009/73 anges följande:

”(44) Respekt för kraven när det gäller allmännyttiga tjänster är ett grundläggande krav i detta direktiv, och det är viktigt att det i direktivet anges gemensamma minimikrav som uppfylls av samtliga medlemsstater och som beaktar målen om konsumentskydd, försörjningstrygghet, miljöskydd samt likvärdiga konkurrensnivåer i samtliga medlemsstater. Det är viktigt att kraven när det gäller allmännyttiga tjänster kan tolkas på nationell grund, med beaktande av nationella omständigheter om inte annat följer av gemenskapslagstiftningen.

…

(47) Kraven när det gäller allmännyttiga tjänster och de gemensamma miniminormer som är en följd av dem måste stärkas ytterligare för att alla kunder, särskilt utsatta kunder, ska kunna gynnas av konkurrensen och skäliga priser. Kraven på allmännyttiga tjänster bör definieras på nationell nivå och med hänsyn till nationella omständigheter; gemenskapslagstiftningen bör emellertid respekteras av medlemsstaterna. …”

4 I artikel 3.1 och 3.2 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 2, på grundval av sin institutionella organisation och med vederbörlig hänsyn till subsidiaritetsprincipen, se till att naturgasföretag drivs i enlighet med principerna i detta direktiv för att uppnå en konkurrensutsatt, säker och miljömässigt hållbar naturgasmarknad, och de får inte göra någon diskriminerande åtskillnad mellan dessa företag när det gäller deras rättigheter eller skyldigheter.

2. Medlemsstaterna får med beaktande fullt ut av tillämpliga bestämmelser i fördraget, särskilt artikel [106] i detta, för att tillgodose det allmänna ekonomiska intresset ålägga företag som bedriver verksamhet inom gassektorn att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, vilka kan avse tillförlitlighet, inbegripet försörjningstrygghet, leveransernas regelbundenhet, kvalitet och pris samt miljöskydd, inbegripet energieffektivitet, energi från förnybara energikällor och klimatskydd. Dessa åligganden ska vara klart definierade, transparenta, icke-diskriminerande och kontrollerbara samt garantera att naturgasföretag i gemenskapen kan nå ut till nationella konsumenter på lika villkor. När det gäller försörjningstrygghet, styrning av energieffektivitet och energiefterfrågan och för att uppfylla de miljömål och mål för energi från förnybara energikällor som avses i denna punkt får medlemsstaterna införa långtidsplanering, varvid hänsyn ska tas till att tredje part kan komma att ansöka om tillträde till systemet.”

5 I artikel 2 punkt 28 i direktiv 2009/73 definieras begreppet ”berättigad kund” såsom en kund som fritt kan välja gashandlare i den mening som avses i artikel 37 i nämnda direktiv.

6 I artikel 37.1 i direktiv 2009/73 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska se till att följande kunder är berättigade:

a) Fram till den 1 juli 2004, de berättigade kunder som avses i artikel 18 i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/30/EG av den 22 juni 1998 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas [EGT L 204, 1998, s. 1]. Medlemsstaterna ska senast den 31 januari varje år offentliggöra kriterierna för fastställandet av vilka dessa berättigade kunder är.

b) Från och med den 1 juli 2004, samtliga icke-hushållskunder.

c) Från och med den 1 juli 2007, samtliga kunder.”

Fransk rätt

7 Artikel L. 100–1 i code de l’énergie (energilagen) har följande lydelse:

”Energipolitiken garanterar nationens strategiska oberoende och bidrar till dess ekonomiska konkurrenskraft. Denna politik har till syfte att

— säkerställa försörjningstryggheten,

— bibehålla ett konkurrenskraftigt energipris, …

— garantera en social och territoriell sammanhållning genom att säkerställa tillgång till energi för alla.”

8 I artikel L. 121–32 i den lagen föreskrivs att skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster ska åläggas naturgashandlare och avse bland annat försörjningstryggheten samt kvalitén och priset på de tillhandahållna produkterna och tjänsterna.

9 I artikel L. 121–46 i nämnda lag föreskrivs följande:

”I – De mål och resurser som tillåter att säkerställa genomförandet av de allmännyttiga uppdrag, som definieras i avdelning 1 och 2 i detta kapitel, är föremål för avtal som ingåtts mellan staten, å ena sidan, och … GDF-Suez …, å andra sidan, … i form av allmännyttiga uppdrag som har tilldelats den …

II. – De avtal som anges i I avser bland annat följande:

1 Krav på allmännyttiga tjänster vad gäller försörjningstrygghet, regelbundna leveranser av och kvalitet på den tjänst som tillhandahålls konsumenter.

2 De resurser som gör det möjligt att säkerställa tillgången till allmännyttiga tjänster.

…

4 Den fleråriga utvecklingen av de reglerade försäljningspriserna … för gas.

…”

10 I artikel L. 410–2 i code de commerce (handelslagen) föreskrivs följande:

”Såvida ingenting annat föreskrivs i lagen ska priserna på egendom, varor och tjänster … fastställas fritt genom konkurrens.

Inom de sektorer eller de områden där priskonkurrensen är begränsad antingen på grund av monopolsituationer eller varaktiga försörjningssvårigheter eller på grund av lagar och andra författningar, får priserna regleras i ett dekret av Conseil d’État efter samråd med konkurrensmyndigheten.”

11 I artikel L. 445–1–L. 445–4 i energilagen, vilken har rubriken ”Reglerade försäljningspriser”, föreskrivs följande:

”Artikel L. 445–1

Bestämmelserna i andra stycket i artikel L. 410–2 i handelslagen är tillämpliga på de reglerade försäljningspriser för naturgas som nämns i artikel L. 445–3.

Artikel L. 445–2

Besluten angående de priser som nämns i artikel L.445–3 ska fattas i samråd av ekonomi- och energiministrarna, efter yttrande av energitillsynsmyndigheten.

Energitillsynsmyndigheten ska framställa sina förslag och sina yttranden, vilka ska vara motiverade, efter att ha inlett varje samråd som den anser kan vara till nytta med aktörer på energimarknaden.

Artikel L. 445–3

De reglerade försäljningspriserna för naturgas ska fastställas utifrån leveransernas inneboende egenskaper och de kostnader som är förenade med leveranserna. De ska täcka alla dessa kostnader, ej inbegripna subventioner till förmån för kunder som har utnyttjat sin rätt enligt artikel L. 441 1. …

Artikel L. 445–4

En slutkonsument av naturgas kan inte åtnjuta de reglerade försäljningspriser för naturgas som nämns i artikel L. 445–3, förutom för ett förbrukningsställe som fortfarande är föremål för dessa priser.

En slutkonsument av naturgas som konsumerar mindre än 30 000 kWh per år kan emellertid, på hela förbrukningsstället, åtnjuta de reglerade försäljningspriser för naturgas som nämns i artikel L. 445–3.”

12 I artikel L 441–1 i energilagen föreskrivs följande:

”Varje kund som konsumerar den gas som denna köper eller som köper gas för att återförsälja den har rätt att, i förekommande fall genom sin mellanman, välja sin naturgashandlare.”

13 De bestämmelser i vilka det fastställs hur de reglerade priserna ska beräknas har fastställts genom décret no 2009-1603, du 18 décembre 2009, relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel (dekret nr 2009–1603 av den 18 december 2009 om reglerade priser för försäljning av naturgas, JORF av den 22 december 2009, s. 22082), i dess ändrade lydelse enligt dekret nr 2013–400 av den 16 maj 2013 (JORF av den 17 maj 2013, s. 8189) (nedan kallat dekret nr 2009–1603).

14 Det föreskrivs i dekret nr 2009–1603 att de reglerade priserna för försäljning av gas ska fastställas av ekonomi- och energiministrarna, efter yttrande av energitillsynsmyndigheten. För det första ska dessa två ministrar fatta ett beslut, genom vilket det fastställs en prisformel för varje gashandlare som återspeglar samtliga kostnader för naturgasförsörjningen och en metod för uppskattning av andra kostnader än leveranskostnaderna. För det andra ska de reglerade priserna för försäljning av naturgas fastställas i ett dekret som antas av ministrarna, efter granskning och yttrande av energitillsynsmyndigheten. Nämnda priser granskas minst en gång per år och revideras vid behov, på grundval av utvecklingen av prisformeln. En gashandlare som tillhandahåller priser som är lägre än de reglerade priserna kan föreslå en ändring av det reglerade priset till energitillsynsmyndigheten som ska säkerställa att den ändring som begärs verkligen är resultatet av en tillämpning av prisformeln. Dessa bestämmelser ändrades från och med den 1 januari 2016. Energitillsynsmyndigheten har därigenom fått en viktigare roll och ska föreslå reglerade priser till ekonomi- och energiministrarna. Förslagen ska anses vara godkända om ministrarna inte motsätter sig nämnda förslag inom tre månader.

15 Angående de kostnader som täcks av de reglerade priserna föreskrivs det i dekret nr 2009–1603 att nämnda priser ska täcka alla gashandlarens kostnader. I artiklarna 3 och 4 i dekretet föreskrivs således följande:

”Artikel 3

De reglerade priserna för försäljning av naturgas ska täcka inköpskostnaderna för gas och andra kostnader än inköpskostnaderna.

De inbegriper en rörlig del som är knuten till den faktiska konsumtionen och ett schablonbelopp som fastställs på grundval av de fasta kostnaderna för naturgasleveranser varvid även den andel som konsumerats, överenskommits eller reserverats för kunden och användningsvillkoren, bland annat avseende fördelning av de kvantiteter som begärts under året kan beaktas.

Artikel 4

En prisformel ska fastställas för varje gashandlare som återspeglar samtliga kostnader för naturgasförsörjningen. Prisformeln och andra kostnader än inköpskostnaderna gör det möjligt att fastställa den genomsnittliga kostnaden för leverans av naturgas utifrån vilken de reglerade försäljningspriserna för denna fastställs på grundval av metoderna för transport till de berörda kunderna.

Andra kostnader än inköpskostnaderna kan bland annat avse följande:

— kostnader för nyttjande av naturgasöverföringsnäten och i förekommande fall av allmännyttiga distributionsnät för naturgas, till följd av en tillämpning av de priser för användning av infrastrukturer för gas, vilka fastställts av energitillsynsmyndigheten,

— kostnader för att i förekommande fall lagra naturgas, och

— saluföringskostnader för de tjänster som tillhandahålls, inklusive ett skäligt påslag.

…”

16 Andra kostnader än inköpskostnaderna täcker således utgifter för överföring, lagring, distribution, skatter och vinster, samt leveranskostnaderna, vilka återspeglar inköpskostnaderna och baseras i huvudsak på långtidsavtal mellan gashandlare och utländska producenter, eftersom nästan all den gas som konsumeras i Frankrike är importerad. Dessa långtidsavtal är vanligtvis indexerade enligt oljepriset.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

17 Genom ansökan som ingavs den 17 juli 2013 väckte ANODE talan vid Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) med yrkande om upphävande av dekret nr 2013–400 på grund av befogenhetsöverskridande.

18 I sin talan gjorde ANODE bland annat gällande att artikel L. 445–1–L. 445–4 i energilagen, som genomförts genom nämnda dekret, strider mot målen i direktiv 2009/73.

19 ANODE har i synnerhet hävdat att de aktuella nationella bestämmelserna inte är förenliga med den tillämpningsprincip som slagits fast i domen av den 20 april 2010, Federutility m.fl. (C-265/08, EU:C:2010:205).

20 Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen) vill för det första få klarhet i huruvida en statlig åtgärd avseende priserna, såsom den som föreskrivs i den franska lagstiftningen, ska anses leda till att nivån på priset för leverans av naturgas till slutkonsumenten fastställs oberoende av de fria marknadskrafterna och huruvida den således till sin natur utgör ett hinder för uppnåendet av en konkurrenskraftig naturgasmarknad i strid med artikel 3.1 i direktiv 2009/73.

21 För det fall att ovannämnda fråga besvaras jakande undrar Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen) för det andra enligt vilka kriterier det ska bedömas huruvida en sådan lagstiftning är förenlig med direktiv 2009/73, och särskilt om artikel 106.2 FEUF, jämförd med artikel 3.2 i direktivet möjliggör för medlemsstaterna att eftersträva mål såsom försörjningstrygghet och territoriell sammanhållning genom att införa reglerade priser. Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen) undrar även om en statlig åtgärd avseende priset kan vidtas grundad på principen att den traditionella gashandlarens kostnader ska täckas fullständigt och grundad på de kostnadsandelar som eventuellt kan beaktas vid fastställandet av de reglerade priserna.

22 Mot denna bakgrund beslutade Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen.

”1) Ska en medlemsstats åtgärd, som består i att föreskriva en skyldighet för den traditionelle gashandlaren att erbjuda slutkonsumenten leverans av naturgas till reglerade priser, men som inte hindrar att den traditionella gashandlaren och andra gashandlare lämnar konkurrerande erbjudanden till priser som är lägre än de reglerade priserna, anses leda till att nivån på priset för

leverans av naturgas till slutkonsumenten fastställs oberoende av de fria marknadskrafterna och utgör denna åtgärd, till sin natur, ett hinder för uppnåendet av en konkurrensutsatt naturgasmarknad som avses i artikel 3.1 i direktiv 2009/73?

2) För det fall den första frågan besvaras jakande, enligt vilka kriterier ska det bedömas huruvida en sådan statlig åtgärd avseende priset på leverans av naturgas till slutkonsumenten är förenlig med direktiv 2009/73/EG?

I synnerhet:

a) I vilken utsträckning och på vilka villkor tillåter artikel 106.2 FEUF, jämförd med artikel 3.2 i direktiv 2009/73, att medlemsstaterna, genom åtgärder avseende priset för leverans av naturgas till slutkonsumenten, eftersträvar andra mål än att hålla leveranspriset på en rimlig nivå, såsom försörjningstrygghet och territoriell sammanhållning?

b) Tillåter artikel 3.2 i direktiv 2009/73, särskilt mot bakgrund av målen avseende försörjningstrygghet och territoriell sammanhållning, att en medlemsstat vidtar åtgärder avseende fastställande av priset för leverans av naturgas grundad på principen att den traditionella gashandlarens kostnader ska täckas fullständigt, och kan de kostnader som är avsedda att täckas av priserna inbegripa andra delar än den som motsvarar inköp på lång sikt?”

Prövning av tolkningsfrågorna

23 Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna för att få klarhet i huruvida det system för reglerade priser vid försäljning av naturgas som är i fråga i det nationella målet är förenligt med direktiv 2009/73 och artikel 106.2 FEUF.

24 Det ska inledningsvis påpekas att domstolen redan har föranletts att i domen av den 20 april 2010, Federutility m.fl. (C-265/08, EU:C:2010:205), definiera ramen för den granskning som gör det möjligt för den behöriga nationella domstolen att bedöma huruvida en statlig åtgärd avseende priser, särskilt inom naturgasområdet, är förenlig med unionsrätten. Domstolen har i den domen och i efterföljande rättspraxis tillhandahållit en rad anvisningar avseende de kriterier på grundval av vilka en sådan bedömning ska ske. Det är i linje med denna rättspraxis som de frågor som den hänskjutande domstolen har ställt ska prövas. (se dom av den 21 december 2011, Enel Produzione, C-242/10, EU:C:2011:861, och dom av den 10 september 2015, kommissionen/Polen, C-36/14, ej publicerad, EU:C:2015:570).

Den första frågan

25 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 3.1 i direktiv 2009/73 ska tolkas så, att en medlemsstats åtgärd, som består i att föreskriva en skyldighet för vissa gashandlare, däribland den traditionella gashandlaren, att erbjuda slutkonsumenten leverans av naturgas till reglerade priser, men som inte hindrar att samtliga gashandlare på marknaden lämnar konkurrerande erbjudanden till priser som är lägre än de reglerade priserna, till sin natur, utgör ett hinder för uppnåendet av en konkurrensutsatt naturgasmarknad, vilket föreskrivs i den bestämmelsen.

26 Även om det inte framgår av någon bestämmelse i direktiv 2009/73 att priset för leverans av naturgas endast ska fastställas genom samspelet mellan utbud och efterfrågan, följer detta krav av nämnda direktivs syfte och systematik, vilket syftar till att uppnå en i praktiken fullständigt öppen och konkurrensutsatt inre marknad för naturgas där alla konsumenter fritt kan välja leverantör och där alla leverantörer kan leverera fritt till sina kunder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 september 2015, kommissionen/Polen, C-36/14, ej publicerad, EU:C:2015:570, punkt 45).

27 Det ska i detta hänseende påpekas att en statlig åtgärd avseende priserna för försäljning av naturgas är en åtgärd som till sin natur utgör ett hinder för förverkligandet av en fungerande inre marknad för naturgas (se dom av den 20 april 2010, Federutility m.fl., C-265/08, EU:C:2010:205, punkt 35).

28 I den franska lagstiftning som är i fråga i det nationella målet föreskrivs i förevarande fall en statlig åtgärd som består i att ålägga vissa företag en skyldighet att till vissa kategorier av kunder på marknaden erbjuda naturgas till priser som är resultatet av en beräkning som skett enligt kriterier och med tillämpning av tariffer som fastställts av myndigheterna.

29 De priser som fastställts med tillämpning av denna lagstiftning utgör reglerade priser som inte är resultatet av en fri prissättning som följer av samspelet mellan utbud och efterfrågan på marknaden. Tvärtom fastställs dessa priser på grundval av kriterier som införts av myndigheterna och som således inte omfattas av marknadskrafternas dynamik.

30 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 31 i sitt förslag till avgörande påverkar en åtgärd som innebär en skyldighet att på marknaden erbjuda en vara eller tjänst till ett bestämt pris med nödvändighet de berörda företagens frihet att agera på den relevanta marknaden och således konkurrensen på denna marknad. En sådan åtgärd är till sin natur ett hinder mot uppnåendet av en öppen och konkurrensutsatt marknad.

31 Härav följer att priser som fastställts till följd av en myndighetsåtgärd med nödvändighet påverkar konkurrensen och att en sådan lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet följaktligen strider mot målet i artikel 3.1 i direktiv 2009/73, att uppnå en öppen och konkurrensutsatt naturgasmarknad.

32 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 35 i sitt förslag till avgörande kan dessutom inte den omständigheten att de företag som berörs av de reglerade priserna även fritt kan bestämma sina erbjudanden på marknaden ifrågasätta konstaterandet att den statliga åtgärd som är i fråga i det nationella målet påverkar konkurrensen. Själva det förhållandet att det finns två marknadssegment, det vill säga ett segment där priserna inte fastställs genom konkurrens och ett där priserna bestäms av marknadskrafterna, är nämligen inte förenligt med skapandet av en öppen och konkurrensutsatt inre marknad för naturgas. Det ska i detta hänseende tilläggas att den franska regeringens argument att de reglerade priserna utgör ett referenstak för fastställandet av priser för andra gashandlare som inte berörs av den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet förstärker uppfattningen att dessa priser konkret påverkar den fria prissättningen på hela den franska naturgasmarknaden.

33 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 3.1 i direktiv 2009/73 ska tolkas så, att en medlemsstats åtgärd, som består i att föreskriva en skyldighet för vissa gashandlare, däribland den traditionella gashandlaren, att erbjuda slutkonsumenten leverans av naturgas till reglerade priser till sin natur utgör ett hinder för uppnåendet av en konkurrensutsatt naturgasmarknad, vilket föreskrivs i den bestämmelsen. Detta hinder kvarstår trots att åtgärden inte utgör hinder för att samtliga gashandlare på marknaden lämnar konkurrerande erbjudanden till priser som är lägre än de reglerade priserna.

Den andra frågan

34 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i vilka kriterier som ska beaktas vid bedömningen av huruvida den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet är förenlig med artikel 3.2 i direktiv 2009/73.

35 Det ska i detta hänseende inledningsvis konstateras att de anvisningar som i domen av den 20 april 2010, Federutility m.fl. (C-265/08, EU:C:2010:205) lämnats om huruvida en statlig åtgärd bestående i reglering av priser är tillåten med avseende på artikel 3.2 i Europaparlamentets och rådets

direktiv 2003/55/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 98/30/EG (EUT L 176, 2003, s. 57), även gäller för artikel 3.2 i direktiv 2009/73, eftersom denna bestämmelse, i den mån den är tillämplig i det aktuella målet, inte har ändrats (se dom av den 10 september 2015, kommissionen/Polen, C-36/14, ej publicerad, EU:C:2015:570, punkt 53).

36 Även om en statlig åtgärd avseende fastställandet av priset för leverans av naturgas till slutkonsumenten således utgör hinder för uppnåendet av en konkurrensutsatt marknad för naturgas, kan denna åtgärd likväl vara tillåten enligt direktiv 2009/73, förutsatt att tre villkor är uppfyllda. För det första ska åtgärden syfta till att uppnå ett mål av allmänt ekonomiskt intresse, för det andra ska den iaktta proportionalitetsprincipen, och för det tredje ska den föreskriva skyldigheter avseende tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster som ska vara klart definierade, transparenta, icke-diskriminerande och kontrollerbara samt garantera att gasföretag i unionen kan nå ut till konsumenterna på lika villkor (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 april 2010, Federutility m.fl., C-265/08, EU:C:2010:205, punkterna 20–22 och 47, och dom av den 10 september 2015, kommissionen/Polen, C-36/14, ej publicerad, EU:C:2015:570, punkterna 51–53).

37 Vad gäller det första villkoret, nämligen att det ska föreligga ett allmänt ekonomiskt intresse, vill den hänskjutande domstolen få klarlagt i vilken utsträckning och på vilka villkor en medlemsstat får eftersträva andra mål av allmänt ekonomiskt intresse än att hålla leveranspriset på en rimlig nivå, vilket erkänts av domstolen i domen av den 20 april 2010, Federutility m.fl. (C-265/08, EU:C:2010:205).

38 Det ska påpekas att villkoret avseende ett allmänt ekonomiskt intresse inte definieras i direktiv 2009/73, men hänvisningen i artikel 3.2 i detta direktiv, till såväl detta villkor som till artikel 106 FEUF, vilken gäller företag som anförtrotts att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, medför att detta villkor ska tolkas mot bakgrund av sistnämnda fördragsbestämmelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 april 2010, Federutility m.fl., C-265/08, EU:C:2010:205, punkt 26).

39 Domstolen har i detta hänseende påpekat att enligt artikel 106.2 FEUF ska företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse vara underkastade konkurrensreglerna, såvitt tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Vidare får utvecklingen av handeln inte påverkas i en omfattning som strider mot unionens intresse (dom av den 20 april 2010, Federutility m.fl., C-265/08, EU:C:2010:205, punkt 27).

40 Tolkningen av villkoret avseende ett allmänt ekonomiskt intresse ska, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 44 i sitt förslag till avgörande, göras inom ramen för det nya sammanhang som följer av ikraftträdandet av Lissabonfördraget, som utöver artikel 106 FEUF även omfattar artikel 14 FEUF, protokollet (nr 26) om tjänster av allmänt intresse, vilket fogats till EU-fördraget, i dess lydelse enligt Lissabonfördraget, och EUF-fördraget (nedan kallat protokoll nr 26), samt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna som har fått samma rättsliga värde som fördragen och i synnerhet artikel 36 i stadgan som rör tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

41 Det anges i synnerhet uttryckligen i protokoll nr 26 att de nationella myndigheterna har en avgörande roll och ett stort handlingsutrymme när det gäller att tillhandahålla, fullgöra och organisera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

42 Vad särskilt gäller naturgassektorn framgår det av andra meningen i skäl 47 i direktiv 2009/73 att kraven på allmännyttiga tjänster bör definieras på nationell nivå och med hänsyn till nationella omständigheter, men att medlemsstaterna bör respektera unionslagstiftningen.

43 Det är mot denna bakgrund som artikel 106.2 FEUF syftar till att förena medlemsstaternas intresse av att använda vissa företag som instrument för den ekonomiska politiken eller socialpolitiken med unionens intresse av att konkurrensreglerna iakttas och till att enhetligheten på den inre marknaden bevaras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 september 1999, Albany, C-67/96, EU:C:1999:430, punkt 103, och dom av den 20 april 2010, Federutility m.fl., C-265/08, EU:C:2010:205, punkt 28).

44 Domstolen har preciserat att medlemsstaterna har rätt att, med iakttagande av unionsrätten, bestämma omfattningen av sina tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och hur dessa ska organiseras. De får särskilt beakta mål i sin nationella politik (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 september 1999, Albany, C-67/96, EU:C:1999:430, punkt 104, och dom av den 20 april 2010, Federutility m.fl., C-265/08, EU:C:2010:205, punkt 29).

45 Domstolen har i detta hänseende påpekat att det ankommer på medlemsstaterna att i samband med den bedömning som de är skyldiga att genomföra enligt direktiv 2009/73 för att bedöma huruvida företag i gassektorn, i det allmänna ekonomiska intresset, ska åläggas skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, göra en avvägning mellan avregleringsmålet och de andra mål som eftersträvas i det direktivet. (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 april 2010, Federutility m.fl., C-265/08, EU:C:2010:205, punkt 32).

46 I förevarande fall har den hänskjutande domstolen särskilt hänvisat till målen att säkerställa försörjningstrygghet och territoriell sammanhållning, vilka av den franska regeringen har åberopats såsom mål av allmänt ekonomiskt intresse vilka eftersträvas genom den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet.

47 Vad gäller försörjningstryggheten, så anges det målet uttryckligen i unionens primärrätt och i direktiv 2009/73.

48 Det fastställs nämligen i artikel 194.1 b FEUF, såsom även generaladvokaten har påpekat i punkt 56 i sitt förslag till avgörande, att försörjningstryggheten är ett av de grundläggande målen för unionens politik på energiområdet. Vad särskilt gäller naturgasområdet framgår det av flera skäl och artiklar i direktiv 2009/73 att det i detta direktiv uttryckligen föreskrivs att försörjningstryggheten är ett av dess grundläggande mål.

49 Däremot anges inte den territoriella sammanhållningen uttryckligen i direktiv 2009/73 som ett mål av allmänt ekonomiskt intresse som kan motivera kravet på att tillhandahålla allmännyttiga tjänster inom naturgassektorn.

50 Det ska emellertid påpekas, såsom även generaladvokaten har gjort i punkterna 52–54 i sitt förslag till avgörande att artikel 3.2 i direktiv 2009/73 inte innehåller en uttömmande uppräkning av de typer av åtgärder som kan vara föremål för skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och att medlemsstaterna, med iakttagande av unionsrätten, fritt kan bestämma de mål av allmänt ekonomiskt intresse som de vill uppnå genom att ålägga skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Dessa skyldigheter ska emellertid alltid syfta till att uppnå en eller flera av målen av allmänt ekonomiskt intresse.

51 Det ska vidare påpekas, såsom även generaladvokaten har angett i punkt 57 i sitt förslag till avgörande, att den roll som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse spelar när det gäller att främja territoriell sammanhållning i unionen uttryckligen erkänns i artikel 14 FEUF. I artikel 36 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna anges dessutom uttryckligen den territoriella sammanhållningen inom ramen för rätten till tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

52 Av det ovan anförda följer att unionsrätten och i synnerhet artikel 3.2 i direktiv 2009/73, tolkad mot bakgrund av artiklarna 14 och 106 FEUF, gör det möjligt för medlemsstaterna att bedöma huruvida det, i det allmänna ekonomiska intresset, finns anledning att ålägga företag som bedriver verksamhet inom gassektorn skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster avseende priset på leverans av naturgas för att bland annat säkerställa försörjningstryggheten och territoriell sammanhållning, förutsatt att alla andra villkor som föreskrivs i direktivet är uppfyllda.

53 Vad gäller det andra villkor som anges i punkt 36 ovan, avseende iakttagandet av proportionalitetsprincipen framgår det av själva ordalydelsen i artikel 106 FEUF att proportionalitetsprincipen måste iakttas vad gäller de skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster som enligt artikel 3.2 i direktiv 2009/73 kan åläggas företag, och dessa krav får således inte skada den fria prissättningen avseende leverans av naturgas efter den 1 juli 2007, förutom i den utsträckning det behövs för att uppnå det mål av allmänt ekonomiskt intresse som eftersträvas, och följaktligen endast under en tid som med nödvändighet är begränsad (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 april 2010, Federutility m.fl., C-265/08, EU:C:2010:205, punkt 33).

54 Även om det ankommer på den nationella domstolen att bedöma huruvida, i det mål den har att avgöra, detta krav på proportionalitet är uppfyllt ankommer det emellertid på EU-domstolen att på grundval av de uppgifter som finns tillgängliga, ge den nationella domstolen alla upplysningar vad gäller unionsrätten som är nödvändiga för denna bedömning (dom av den 20 april 2010, Federutility m.fl., C-265/08, EU:C:2010:205, punkt 34).

55 Iakttagandet av proportionalitetsprincipen innebär för det första att den aktuella åtgärden ska kunna säkerställa att det mål av allmänt ekonomiskt intresse som eftersträvas uppnås (dom av den 21 december 2011, Enel Produzione, C-242/10, EU:C:2011:861, punkt 55).

56 Den hänskjutande domstolen har i detta hänseende lämnat väldigt få upplysningar för bedömningen av de skäl som angetts vara anledningen till att åläggandet avseende gaspriset är nödvändigt i förhållande till uppnåendet av väldigt allmänna mål såsom dem som åberopats av den franska regeringen.

57 Den hänskjutande domstolen har angående målet avseende försörjningstryggheten i huvudsak hänvisat till nämnda regerings argument om att leveransavtal med den traditionella gashandlaren, indexerade till prisutvecklingen på oljeprodukter och med lång giltighetstid, säkerställer större försörjningstrygghet än avtal med andra gashandlare som påverkas av gasprisets volatilitet på grossistmarknaden.

58 Även om det således inte kan uteslutas att en lagstiftning som medför en skyldighet att erbjuda och leverera naturgas till ett bestämt pris kan anses säkerställa försörjningstryggheten ankommer det, då EU-domstolen inte har fått precisa uppgifter för sin bedömning, på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida detta är fallet vad gäller den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet.

59 Angående målet avseende territoriell sammanhållning ska det påpekas att även om det inte kan uteslutas att en sådan målsättning kan eftersträvas genom att reglerade priser införs inom hela det nationella territoriet ankommer det på den hänskjutande domstolen att – inom ramen för prövningen av huruvida den åtgärd som är i fråga i det nationella målet kan säkerställa nämnda målsättning – bedöma om det inte finns andra åtgärder som också gör det möjligt att säkerställa det målet, men som i mindre utsträckning hindrar uppnåendet av en öppen inre marknad för naturgas, såsom åläggandet av priser som enbart gäller vissa kunder i avlägsna områden vilka fastställts enligt geografiska objektiva kriterier.

60 Domstolen har för det andra slagit fast att den statliga åtgärden avseende priset ska vara begränsad i tiden till vad som är absolut nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvas (dom av den 20 april 2010, Federutility m.fl., C-265/08, EU:C:2010:205, punkterna 33 och 35).

61 Det framgår av de uppgifter som domstolen förfogar över att det i den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet inte föreskrivs någon begränsning i tiden av skyldigheten att erbjuda slutförbrukare leverans av naturgas till reglerade priser, vilket ger skyldigheten en bestående karaktär.

62 Fastställandet av en längsta tidsgräns för hur länge de reglerade priserna ska gälla kan inte anses utgöra en sådan begränsning, i den mån denna mekanism endast avser en periodisk översyn av prisnivån och inte behovet av och formerna för den statliga åtgärden avseende priserna beroende på gasmarknadens utveckling.

63 Det ankommer under alla omständigheter på den hänskjutande domstolen att mot bakgrund av de precisa uppgifter som den förfogar över bedöma om åläggandet av en skyldighet, såsom den som föreskrivs i artikel L. 410–2 i handelslagen, som i princip är av bestående karaktär, iakttar det krav som nämnts ovan i punkt 55.

64 För det tredje bör den metod som använts för att genomföra åtgärden inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet av allmänt ekonomiskt intresse (dom av den 20 april 2010, Federutility m.fl., C-265/08, EU:C:2010:205, punkt 36).

65 Det framgår i detta hänseende av beslutet om hänskjutande att den åtgärd som är i fråga i det nationella målet grundar sig på principen om fullständig täckning för den traditionella gashandlarens kostnader genom tillämpning av en formel som avspeglar inköpskostnaderna och en metod för uppskattning av andra kostnader än inköpskostnaderna, vilka utarbetats efter det att tillsynsmyndigheten utfört en årlig analys av kostnadsutvecklingen.

66 Kravet på nödvändighet medför i detta sammanhang i princip att den komponent av gaspriset där en åtgärd är nödvändig för att uppnå det mål som eftersträvas genom den statliga åtgärden måste fastställas (se, analogt, dom av den 20 april 2010, Federutility m.fl., C-265/08, EU:C:2010:205, punkterna 36 och 38). Det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma om den metod som använts för prisåtgärden inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål av allmänt ekonomiskt intresse som eftersträvas och om det inte finns mindre inskränkande åtgärder.

67 För det fjärde ska kravet på nödvändighet även bedömas utifrån den personkrets som omfattas av den aktuella åtgärden, och närmare bestämt vilka som drar nytta av den (dom av den 20 april 2010, Federutility m.fl., C-265/08, EU:C:2010:205, punkt 39).

68 Det ska i detta avseende prövas på vilket sätt enskilda respektive företag, såsom slutkonsumenter av gas, kan dra nytta av den statliga åtgärd som är i fråga i det nationella målet.

69 I förevarande fall föreskrivs i den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet att de som drar nytta av leverans till ett reglerat pris från och med den 1 januari 2016 är hushåll och företag som konsumerar mindre än 30 000 kWh per år. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva om ett sådant system, vilket förefaller gynna både hushållskunder och små och medelstora företag lika, uppfyller kravet på proportionalitet vad gäller den personkrets som omfattas av åtgärden med hänsyn till målen avseende försörjningstrygghet och territoriell sammanhållning.

70 Vad slutligen gäller det tredje villkor som nämnts i punkt 36 ovan, enligt vilket den statliga åtgärden måste föreskriva skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster som är klart definierade, transparenta, icke-diskriminerande och kontrollerbara och åtgärden måste garantera att gasföretag i unionen kan nå ut till konsumenterna på lika villkor, kan det konstateras att den hänskjutande domstolen i detta hänseende inte har inkommit med några uppgifter som kan ligga till grund för en bedömning.

71 Vad bland annat gäller frågan huruvida den lagstiftningen som är i fråga i det nationella målet är icke-diskriminerande gör artikel 3.2 i direktiv 2009/73, såsom även generaladvokaten har påpekat i punkt 82 i sitt förslag till avgörande, det möjligt att ålägga ”företag som bedriver verksamhet inom gassektorn” att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och inte enbart vissa särskilda företag. Det föreskrivs dessutom i artikel 3.1 i nämnda direktiv att medlemsstaterna ”inte [får] göra någon diskriminerande åtskillnad mellan [naturgasföretag] när det gäller deras rättigheter eller skyldigheter”. Ett system för urval av företag som är skyldiga att tillhandahålla allmännyttiga tjänster kan i detta sammanhang inte på förhand utesluta något av de företag som bedriver verksamhet inom naturgasdistributionssektorn (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juni 2008, kommissionen/Frankrike, C-220/07, ej publicerad, EU:C:2008:354, punkt 31).

72 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma huruvida ett sådant krav och de andra villkor som föreskrivs i punkt 66 ovan är uppfyllda genom tillämpning av det prissystem som är i fråga i det nationella målet.

73 Den andra frågan ska således besvaras enligt följande:

— Artikel 3.2 i direktiv 2009/73, tolkad mot bakgrund av artiklarna 14 och 106 FEUF samt protokoll nr 26, ska tolkas så, att den gör det möjligt för medlemsstaterna att bedöma huruvida det, i det allmänna ekonomiska intresset, finns anledning att ålägga företag som bedriver verksamhet inom gassektorn skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster avseende priset på leverans av naturgas för att bland annat säkerställa försörjningstryggheten och territoriell sammanhållning, förutsatt dels att samtliga villkor som anges i artikel 3.2 i direktivet är uppfyllda, och i synnerhet villkoret att sådana skyldigheter ska vara icke-diskriminerande, dels att åläggandet av dessa skyldigheter innebär att proportionalitetsprincipen iakttas.

— Artikel 3.2 i direktiv 2009/73 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en metod för fastställande av priser som grundar sig på att kostnaderna beaktas, förutsatt att tillämpningen av en sådan metod inte leder till att den statliga åtgärden går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål av allmänt ekonomiskt intresse som eftersträvas med den.

Rättegångskostnader

74 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

1) **Artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 2003/55/EG ska tolkas så, att en medlemsstats åtgärd, som består i att föreskriva en skyldighet för vissa gashandlare, däribland den traditionella gashandlaren, att erbjuda slutkonsumenten leverans av naturgas till reglerade priser utgör till sin natur ett hinder för uppnåendet av en konkurrensutsatt naturgasmarknad, vilket föreskrivs i den bestämmelsen. Detta hinder kvarstår trots att åtgärden inte utgör hinder för att samtliga gashandlare på marknaden lämnar konkurrerande erbjudanden till priser som är lägre än de reglerade priserna.**

2) **Artikel 3.2 i direktiv 2009/73, tolkad mot bakgrund av artiklarna 14 och 106 FEUF samt protokollet (nr 26) om tjänster av allmänt intresse, vilket fogats till EU-fördraget, i dess lydelse enligt Lissabonfördraget, och EUF-fördraget, ska tolkas så, att den gör det möjligt för**

medlemsstaterna att bedöma huruvida det, i det allmänna ekonomiska intresset, finns anledning att ålägga företag som bedriver verksamhet inom gassektorn skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster avseende priset på leverans av naturgas för att bland annat säkerställa försörjningstryggheten och territoriell sammanhållning, förutsatt dels att samtliga villkor som anges i artikel 3.2 i direktivet är uppfyllda, och i synnerhet villkoret att sådana skyldigheter ska vara icke-diskriminerande, dels att åläggandet av dessa skyldigheter innebär att proportionalitetsprincipen iakttas.

Artikel 3.2 i direktiv 2009/73 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en metod för fastställande av priser som grundar sig på att kostnaderna beaktas, förutsatt att tillämpningen av en sådan metod inte leder till att den statliga åtgärden går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål av allmänt ekonomiskt intresse som eftersträvas med den.

Underskrifter