Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (dziesiąta izba)

z dnia 30 kwietnia 2020 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Wspólne zasady rynku wewnętrznego gazu ziemnego – Dyrektywa 2009/73/WE – Artykuł 3 ust. 1–3 i art. 41 ust. 16 – Zobowiązania z zakresu usług publicznych – Obowiązki w zakresie magazynowania gazu ziemnego w celu zapewnienia bezpieczeństwa i regularności dostaw – Przepisy krajowe przewidujące przerzucenie na odbiorców obciążeń finansowych związanych z obowiązkami użyteczności publicznej nakładanymi na przedsiębiorstwa gazowe – Przesłanki – Wydanie przez krajowy organ regulacyjny aktu nakładającego obowiązek użyteczności publicznej – Postępowanie – Artykuły 36 i 38 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

W sprawie C-5/19

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Varhoven administrativen sad (naczelny sąd administracyjny, Bułgaria) postanowieniem z dnia 19 grudnia 2018 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 4 stycznia 2019 r., w postępowaniu:

„Overgas Mrezhi” AD,

„Balgarska gazova asotsiatsia”

przeciwko

Komisia za energiyno i vodno regulirane,

przy udziale:

Prokuratura na Republika Bulgaria,

TRYBUNAŁ (dziesiąta izba),

w składzie: I. Jarukaitis (sprawozdawca), prezes izby, E. Juhász i M. Ilešič, sędziowie,

rzecznik generalny: G. Pitruzzella,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu „Overgas Mrezhi” AD – S. Dimitrov,

* Język postępowania: bułgarski.

– w imieniu „Balgarska gazova asotsiatsia” – P. Pavlov,

– w imieniu Komisia za energiyno i vodno regulirane – I. Ivanov,

– w imieniu rządu bułgarskiego – E. Petranova i T. Mitova, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – O. Beynet i Y. Marinova, w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 36 i 38 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”) oraz art. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE (Dz.U. 2009, L 211, s. 94).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy „Overgas Mrezhi” AD, spółką akcyjną prawa bułgarskiego, oraz „Balgarska gazova asotsiatsia”, stowarzyszeniem nienastawionym na zysk, a Komisia za energiyno i vodno regulirane (komisją regulacyjną ds. energii i wody, Bułgaria) (zwaną dalej „komisją regulacyjną”) w przedmiocie zgodności z prawem wydanych przez nią przepisów, na mocy których obciążenia finansowe wynikające z obowiązków użyteczności publicznej, które są nakładane na przedsiębiorstwa z branży energetycznej, powinny być kompensowane przez ich odbiorców, którymi mogą być odbiorcy indywidualni.

Ramy prawne

Prawo Unii

Karta praw podstawowych

3 Artykuł 36 karty praw podstawowych, zatytułowany „Dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym”, stanowi:

„Unia uznaje i szanuje dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, przewidziany w ustawodawstwach i praktykach krajowych, zgodnie z Traktatami, w celu wspierania spójności społecznej i terytorialnej Unii”.

4 Zgodnie z art. 38 karty praw podstawowych, zatytułowanym „Ochrona konsumentów”:

„Zapewnia się wysoki poziom ochrony konsumentów w politykach Unii”.

Dyrektywa 2009/73

5 Motywy 22, 44 i 47–49 dyrektywy 2009/73 stanowią:

„(22) Bezpieczeństwo dostaw energii stanowi jeden z zasadniczych elementów bezpieczeństwa publicznego i w związku z tym jest ściśle powiązane ze sprawnym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego gazu oraz z integracją odizolowanych rynków gazu państw członkowskich […].

[…]

(44) Przestrzeganie wymogów usługi publicznej jest podstawowym wymogiem niniejszej dyrektywy, ważne jest więc, aby wspólne minimalne standardy, przestrzegane przez wszystkie państwa członkowskie, zostały określone w niniejszej dyrektywie, z uwzględnieniem celów ochrony [konsumentów], bezpieczeństwa dostaw, ochrony środowiska i równoważnych poziomów konkurencji we wszystkich państwach członkowskich. Ważne jest, aby wymogi usługi publicznej podlegały interpretacji na poziomie krajowym, uwzględniając uwarunkowania krajowe i pod warunkiem przestrzegania prawa [Unii].

[…]

(47) Wymogi usługi publicznej oraz związane z nimi wspólne minimalne standardy muszą być w dalszym ciągu wzmacniane w celu zapewnienia, aby wszyscy konsumenci, w szczególności odbiorcy wrażliwi, mogli odnieść korzyści wynikające z konkurencji i sprawiedliwych cen. Wymogi usługi publicznej należy określać na poziomie krajowym, z uwzględnieniem sytuacji krajowej; prawo wspólnotowe powinno być jednak przestrzegane przez państwa członkowskie. Obywatele Unii oraz, w przypadku gdy państwa członkowskie uznają to za stosowne, małe przedsiębiorstwa powinny móc korzystać z obowiązków użyteczności publicznej, zwłaszcza w odniesieniu do bezpieczeństwa dostaw i uzasadnionych taryf. […] [K]onsumenci powinni mieć dostęp do swoich danych na temat zużycia oraz związanych z nimi cen i kosztów usług […].

(48) Interesy konsumentów powinny być głównym elementem niniejszej dyrektywy, a zapewnienie jakości usługi powinno być głównym zadaniem przedsiębiorstw gazowych. Należy umocnić i zagwarantować istniejące prawa konsumentów, które powinny obejmować większą przejrzystość. […] Państwa członkowskie lub – w przypadku gdy państwo członkowskie tak postanowiło – organy regulacyjne, powinny egzekwować prawa konsumentów.

(49) Konsumenci powinni mieć dostęp do jasnych i zrozumiałych informacji na temat ich praw w odniesieniu do sektora energetycznego […]”.

6 Artykuł 2 omawianej dyrektywy zawiera następujące definicje:

„Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

1. »przedsiębiorstwo gazowe« oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną, która prowadzi przynajmniej jeden z następujących rodzajów działalności: działalność w zakresie produkcji, działalność przesyłową, działalność dystrybucyjną, działalność w zakresie dostaw, w zakresie zakupu lub magazynowania gazu ziemnego, w tym również [ciekłego gazu ziemnego (LNG)], i która odpowiada za zadania handlowe, techniczne lub w zakresie utrzymania dotyczące tych działalności, z wyłączeniem odbiorców końcowych;

[…]

5. »dystrybucja« oznacza transport gazu ziemnego lokalnymi lub regionalnymi sieciami gazociągów w celu dostarczenia go odbiorcom, ale nie obejmuje dostaw;

[…]

7. »dostawa« oznacza sprzedaż, w tym również odsprzedaż, gazu ziemnego, łącznie z LNG, odbiorcom;

[…]

24. »odbiorca« oznacza hurtowego lub końcowego odbiorcę gazu ziemnego i przedsiębiorstwo gazowe, które dokonuje zakupu gazu ziemnego;

[…]".

7 Artykuł 3 ust. 1–3 tej dyrektywy, zatytułowany „Obowiązki użyteczności publicznej i ochrona odbiorcy", stanowi:

„1. Państwa członkowskie, opierając się na swojej strukturze organizacyjnej i z należytym uwzględnieniem zasady pomocniczości, zapewniają, aby – bez uszczerbku dla ust. 2 – przedsiębiorstwa gazowe działały zgodnie z zasadami niniejszej dyrektywy, mając na celu stworzenie konkurencyjnego, bezpiecznego i zrównoważonego pod względem środowiskowym rynku gazu ziemnego, oraz nie dyskryminują tych przedsiębiorstw w odniesieniu do ich praw lub obowiązków.

2. W pełni uwzględniając odpowiednie postanowienia traktatu [FUE], w szczególności jego art. [106], państwa członkowskie mogą w ogólnym interesie gospodarczym nałożyć na przedsiębiorstwa działające w sektorze gazu obowiązki użyteczności publicznej, które mogą odnosić się do bezpieczeństwa, w tym również do bezpieczeństwa dostaw, regularności, jakości i ceny dostaw, a także ochrony środowiska, w tym również do wydajności energetycznej, energii ze źródeł odnawialnych i ochrony klimatu. Takie obowiązki muszą być jasno określone, przejrzyste, niedyskryminacyjne, weryfikowalne i gwarantować [unijnym] przedsiębiorstwom gazowym równość dostępu do konsumentów krajowych. W odniesieniu do bezpieczeństwa dostaw, efektywności energetycznej/zarządzania popytem […], państwa członkowskie mogą wprowadzić długoterminowe planowanie, z uwzględnieniem możliwości podjęcia starań o dostęp do systemu przez strony trzecie.

3. Państwa członkowskie podejmują odpowiednie środki w celu ochrony odbiorców końcowych, a w szczególności zapewniają odpowiednie środki ochrony odbiorców wrażliwych. W tym kontekście każde państwo członkowskie określa pojęcie odbiorców wrażliwych, które może odnosić się do ubóstwa energetycznego oraz, między innymi, do zakazu odłączania takim odbiorcom gazu w sytuacjach krytycznych. Państwa członkowskie zapewniają stosowanie praw i obowiązków dotyczących odbiorców wrażliwych. […] Państwa członkowskie zapewniają wysoki poziom ochrony konsumentów, w szczególności w odniesieniu do przejrzystości warunków umownych, informacji ogólnych i mechanizmów rozstrzygania sporów. […]".

8 Artykuły 39 i 41 omawianej dyrektywy znajdują się w rozdziale VIII, dotyczącym krajowych organów regulacyjnych. Artykuł 39 ust. 1 stanowi, że „[k]ażde państwo członkowskie wyznacza jeden krajowy organ regulacyjny na poziomie krajowym". Z kolei art. 41, zatytułowany „Obowiązki i uprawnienia organu regulacyjnego", stanowi w ust. 1 i 16:

„1. Do obowiązków organu regulacyjnego należy:

a) ustalanie lub zatwierdzanie, na podstawie przejrzystych kryteriów, taryf przesyłowych lub dystrybucyjnych lub metod ich ustalania;

[…]

16. Decyzje podjęte przez organy regulacyjne są w pełni umotywowane i uzasadnione, tak, aby możliwa była kontrola sądowa. Decyzje są publicznie dostępne przy jednoczesnym zachowaniu poufności informacji handlowych podlegających szczególnej ochronie".

Rozporządzenie (UE) nr 994/2010

9 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE (Dz.U. 2010, L 295, s. 1) zostało uchylone przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z dnia 25 października 2017 r. dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) nr 994/2010 (Dz.U. 2017, L 280, s. 1) dla jego zasadniczej części z dniem 1 listopada 2017 r.

10 Artykuł 4 rozporządzenia nr 994/2010 nosił tytuł: „Opracowanie planu działań zapobiegawczych i planu na wypadek sytuacji nadzwyczajnej". Stanowił on w ust. 1 lit. b), że właściwy organ każdego państwa członkowskiego, po skonsultowaniu się z przedsiębiorstwami gazowymi, odpowiednimi organizacjami reprezentującymi interesy gospodarstw domowych i przemysłowych odbiorców gazu oraz krajowym organem regulacyjnym (o ile nie jest nim właściwy organ), powinien opracować na szczeblu krajowym plan na wypadek sytuacji nadzwyczajnej, obejmujący środki podejmowane w celu usunięcia lub ograniczenia skutków zakłóceń w dostawach gazu zgodnie z art. 10 tego rozporządzenia. W art. 10 wskazano w szczególności kryteria, zgodnie z którymi należy opracować krajowe plany na wypadek sytuacji nadzwyczajnej, oraz ich cele, treść i procedurę ich przyjmowania.

Prawo bułgarskie

Ustawa o aktach normatywnych

11 Artykuł 26 zakon za normativnite aktove (ustawy o aktach normatywnych) z dnia 3 kwietnia 1973 r. (DV nr 27 z dnia 3 kwietnia 1973 r.), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu rozpatrywanego w postępowaniu głównym (zwanej dalej „ustawą o aktach normatywnych"), stanowi:

„1) Projekt aktu normatywnego sporządza się zgodnie z zasadami niezbędnego charakteru, zasadności, przewidywalności, przejrzystości, spójności, pomocniczości, proporcjonalności i stabilności.

2) Podczas przygotowania projektu aktu normatywnego przeprowadza się konsultacje społeczne z obywatelami i osobami prawnymi.

3) Przed przedłożeniem projektu aktu normatywnego właściwemu organowi w celu jego wydania lub przyjęcia, autor projektu publikuje go na stronie internetowej danej instytucji wraz z uzasadnieniem […]

[…]".

12 Artykuł 28 tej ustawy stanowi:

„1) Projekt aktu normatywnego z uzasadnieniem […] przedkłada się do oceny i zatwierdzenia właściwemu organowi.

2) Uzasadnienie […] zawiera:

[…]

5. analizę zgodności z prawem Unii Europejskiej”.

13 Ustęp 5 przepisów przejściowych i końcowych omawianej ustawy stanowi:

„Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, ma ona zastosowanie do wszystkich aktów normatywnych przyjmowanych przez organy konstytucyjne. Do pozostałych aktów normatywnych art. 2, 9–16, 34–46 i 51 ustawy stosuje się odpowiednio”.

Ustawa o energetyce

14 Artykuł 10 ust. 1 zakon za energetikata (ustawy o energetyce) z dnia 9 grudnia 2003 r. (DV nr 107 z dnia 9 grudnia 2003 r.), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu rozpatrywanego w postępowaniu głównym (zwanej dalej „ustawą o energetyce”), stanowi, że za regulację działalności związanej z energią, dostarczaniem wody i odprowadzaniem ścieków odpowiada komisja regulacyjna, a art. 21 ust. 1 pkt 8 tej ustawy stanowi, że komisja ta reguluje ceny w określonych w ustawie przypadkach.

15 Artykuł 30 wspomnianej ustawy brzmi następująco:

„1) Regulacji [komisji regulacyjnej] podlegają ceny:

[…]

14. udostępniania i magazynowania gazu ziemnego w instalacji magazynowej;

[…]

2) Ceny energii, gazu ziemnego i usług świadczonych przez przedsiębiorstwa energetyczne nie podlegają regulacji [komisji regulacyjnej], jeżeli [komisja regulacyjna] stwierdzi, że istnieje konkurencja, która pozwala na swobodne negocjowanie cen w odniesieniu do danej działalności w sektorze energetycznym na warunkach rynkowych.

[…]”.

16 Artykuł 31 tej ustawy stanowi:

„Przy wykonywaniu uprawnień w zakresie regulacji cen [komisja regulacyjna] kieruje się, oprócz zasad, o których mowa w art. 23 i 24, następującymi zasadami:

1. ceny powinny być niedyskryminacyjne, oparte na obiektywnych kryteriach i ustalane w przejrzysty sposób;

2. taryfy przedsiębiorstw energetycznych powinny rekompensować im uzasadnione ekonomicznie koszty, w tym koszty:

[…]

b) utrzymania określonych przepisami rezerw i zdolności niezbędnych dla niezawodności dostaw dla odbiorców;

[…]

3. oprócz kosztów, o których mowa w pkt 2, ceny mogą również obejmować niemożliwe do odzyskania koszty związane z przejściem na konkurencyjny rynek energii oraz koszty wynikające z wypełniania obowiązków użyteczności publicznej w zakresie bezpieczeństwa dostaw, w tym ochrony instalacji stanowiących strategiczną infrastrukturę energetyczną;

4. ceny muszą zapewniać ekonomicznie uzasadnioną stopę zwrotu z kapitału;

5. ceny obowiązujące poszczególne grupy odbiorców muszą odpowiadać kosztom dostaw energii i gazu ziemnego dla tych odbiorców;

6. ceny nie zawierają subsydiowania skośnego: […]

[…]".

17 Artykuł 35 ustawy o energetyce stanowi:

„1) Przedsiębiorstwa energetyczne mogą żądać rekompensaty kosztów wynikających z nałożonych na nie obowiązków użyteczności publicznej, w tym obowiązków dotyczących bezpieczeństwa dostaw, […]

[…]

3) Podmioty, o których mowa w ust. 1, regularnie składają [komisji regulacyjnej] wnioski o rekompensatę odpowiednich kosztów. Do wniosku dołączają dowody poniesienia kosztów i ich wysokości.

4) [Komisja regulacyjna] ustala kwotę rekompensaty dla każdego przedsiębiorstwa oraz całkowitą kwotę rekompensat za dany okres.

5) Szczegółowe zasady rekompensaty kosztów wynikających z obowiązków użyteczności publicznej określa się w metodyce przyjętej przez [komisję regulacyjną] w celu przejrzystego podziału takich kosztów między wszystkich odbiorców końcowych, w tym importerów energii elektrycznej podłączonych do systemu elektroenergetycznego, operatora systemu przesyłowego i operatorów systemu dystrybucyjnego energii elektrycznej, lub zasady te określa się w inny sposób przewidziany w przepisach prawa".

18 Artykuł 36 ust. 1 i 3 tej ustawy stanowi:

„1) Przedsiębiorstwa energetyczne kształtują ceny podlegające regulacji zgodnie z wymogami ustawy oraz rozporządzeń, o których mowa w ust. 3. Wydawane przez [komisję regulacyjną] instrukcje dotyczące kształtowania cen są wiążące dla przedsiębiorstw energetycznych.

[…]

3) Metody regulacji cen, zasady dotyczące kształtowania, ustalania lub modyfikacji cen, procedury przekazywania informacji, propozycji cen i zatwierdzania taryf, […] określa się w rozporządzeniach [komisji regulacyjnej] dotyczących energii elektrycznej i cieplnej oraz gazu ziemnego".

19 Artykuł 69 omawianej ustawy stanowi:

„Przedsiębiorstwa energetyczne są zobowiązane do prowadzenia swojej działalności w interesie społeczności i poszczególnych odbiorców oraz zgodnie z wymogami ustawy i innych aktów normatywnych, z zapewnieniem bezpieczeństwa dostaw, w tym ochrony instalacji stanowiących strategiczną infrastrukturę energetyczną, ciągłości dostaw i jakości energii elektrycznej, cieplnej i gazu ziemnego […]".

20 Artykuł 70 tej ustawy stanowi:

„1) Minister energetyki może nałożyć na przedsiębiorstwa energetyczne dodatkowe obowiązki świadczenia usług na rzecz społeczności.

2) Dodatkowe obowiązki, o których mowa w ust. 1, nakłada się, jeżeli dotyczą one:

1. ciągłości dostaw energii elektrycznej, cieplnej i gazu ziemnego;

[…]

3) Dodatkowe obowiązki, o których mowa w ust. 1, nakłada się w drodze zarządzenia, które określa:

1. osobę, na którą nakłada się obowiązek;

2. treść obowiązku;

3. termin i warunki wykonania obowiązku;

4. pozostałe warunki.

4) Dodatkowe koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa energetyczne z tytułu ust. 3 traktuje się jako koszty, o których mowa w art. 35”.

Rozporządzenie nr 2/2013

21 Na podstawie art. 36 ust. 3 ustawy o energetyce wydano naredba nr 2 za regulirane na tsenite na prirodniya gaz (rozporządzenie nr 2 w sprawie regulacji cen gazu ziemnego) z dnia 19 marca 2013 r. (DV nr 33 z dnia 5 kwietnia 2013 r.), którego wersją mającą zastosowanie w sporze rozpatrywanym w postępowaniu głównym jest ta ostatnio zmieniona i uzupełniona rozporządzeniem opublikowanym w DV nr 105 z dnia 30 grudnia 2016 r. (zwane dalej „rozporządzeniem nr 2/2013”).

22 Artykuł 1 pkt 2 rozporządzenia nr 2/2013 stanowi, że rozporządzenie to określa „metodykę rekompensowania przedsiębiorstwom energetycznym kosztów wynikających z obowiązków użyteczności publicznej, nałożonych na nie przez ustawę o energetyce”.

23 Artykuł 11 tego rozporządzenia stanowi:

„1) Koszty zaakceptowane przez [komisję regulacyjną], poniesione przez przedsiębiorstwa energetyczne z tytułu nałożonych na nie obowiązków użyteczności publicznej, podlegają zrekompensowaniu w sposób niedyskryminacyjny i przejrzysty, za pomocą cen płaconych przez wszystkich odbiorców.

2) Całkowitą kwotę kosztów zaakceptowanych przez [komisję regulacyjną], które są związane z obowiązkami użyteczności publicznej, wlicza się do niezbędnych rocznych dochodów przedsiębiorstwa przesyłowego.

3) Koszty, o których mowa w ust. 2, są zwracane przez każdego konsumenta gazu ziemnego jako część ceny dostawy, na podstawie jego zmierzonego zużycia, i są wyodrębnione na rachunku jako oddzielna pozycja w cenie transportu przez sieć dostaw gazu, która to cena jest ustalana lub określana zgodnie z metodyką, o której mowa w art. 2 pkt 3.

4) Szczegółowe zasady rekompensaty kosztów poniesionych przez dane przedsiębiorstwa energetyczne z tytułu nałożonych na nie obowiązków użyteczności publicznej, jak również mechanizm zwrotu tych kosztów przedsiębiorstwom energetycznym, które je poniosły, określa się w metodyce przyjętej przez [komisję regulacyjną]".

24 Artykuł 11a omawianego rozporządzenia brzmi następująco:

„1) W przypadku gdy obowiązek użyteczności publicznej zostanie nałożony na więcej niż jedno przedsiębiorstwo energetyczne, koszty wynikające z tego obowiązku zwracane są danym przedsiębiorstwom energetycznym proporcjonalnie do ich udziału w nałożonym obowiązku, za pomocą cen płaconych przez ich odbiorców.

2) W przypadkach, o których mowa w ust. 1, koszty zaakceptowane przez [komisję regulacyjną] wyodrębnia się na rachunku jako oddzielną pozycję w cenie ustalonej przez dane przedsiębiorstwo energetyczne i są mu one zwracane przez jego odbiorców lub przez dostawców końcowych gazu ziemnego, z którymi zawarło ono umowę na dostawy, na podstawie ich zmierzonego zużycia.

3) Oddzielną pozycję na rachunku, o której mowa w ust. 2, ustala się na podstawie uzasadnionego szacunku kosztów wynikających z obowiązku użyteczności publicznej w danym roku oraz prognozowanej ilości gazu ziemnego zamówionego na ten rok.

4) W przypadku gdy przedsiębiorstwo energetyczne ma więcej niż jeden okres taryfowy w roku, o którym mowa w ust. 3, oddzielna pozycja na rachunku, o której mowa w ust. 2, jest dostosowywana dla każdego okresu taryfowego na podstawie różnicy pomiędzy szacowanymi kosztami a kosztami rzeczywiście poniesionymi w poprzednim okresie taryfowym z tytułu obowiązku użyteczności publicznej".

Metodyka ustalania cen Bulgartransgazu

25 Artykuł 17 metodyki ustalania cen dostępu i przesyłu dla gazu ziemnego w sieciach będących własnością „Bulgartransgaz" EAD, w wersji mającej zastosowanie do sporu rozpatrywanego w postępowaniu głównym (DV nr 76 z dnia 30 września 2016 r.) (zwanej dalej „metodyką ustalania cen Bulgartransgazu") stanowi, co następuje:

„1) Koszty bezpośrednio zaliczane jako koszty za dany rok okresu regulacyjnego są ustalane co roku i obejmują następujące elementy:

1. koszty wypełnienia obowiązków użyteczności publicznej, w tym obowiązków związanych z bezpieczeństwem dostaw, oraz wypełnienia obowiązków nałożonych na operatora w planie na wypadek sytuacji nadzwyczajnej zatwierdzonym przez ministra energetyki w drodze zarządzenia na podstawie rozporządzenia [nr 994/2010]:

[…]".

26 Artykuł 25 ust. 3 metodyki ustalania cen Bulgartransgazu stanowi, że „cena przesyłu może zawierać koszty z tytułu nałożenia obowiązków na rzecz społeczności" i że „te koszty wyodrębnia się jako oddzielny składnik wchodzący w skład ceny".

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

27 Bulgartransgaz jest operatorem systemu połączonego gazowego i jako taki zarządza krajowym systemem przesyłowym gazu ziemnego na terytorium Bułgarii, przez który gaz jest kierowany do sieci dystrybucyjnych i niektórych odbiorców niebędących gospodarstwami domowymi. Zarządza on również podziemnym magazynem gazu w Czirenie (Bułgaria), którego głównym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego i złagodzenie sezonowych wahań zużycia.

28 „Bulgargaz" EAD jest publicznym dostawcą gazu na terytorium Bułgarii, który dostarcza gaz po cenach regulowanych przez komisję regulacyjną. W 2016 r. miał on 98% udziału w rynku sprzedaży gazu ziemnego w Bułgarii.

29 Spółki dystrybucyjne prowadzą działalność w zakresie dystrybucji gazu ziemnego oraz dostarczania gazu ziemnego do dostawców końcowych. W 2016 r. na terytorium Bułgarii działały 24 przedsiębiorstwa posiadające koncesję, a całkowita liczba ich odbiorców wynosiła 87 274, z czego 80 705 odbiorców, czyli 92%, to były gospodarstwa domowe, a 6569, czyli 8% – odbiorcy profesjonalni (instytucje i przedsiębiorstwa).

30 Overgas, który zaopatruje się u Bulgargazu, sam zaopatruje 66% wszystkich odbiorców gazu ziemnego w Bułgarii. Kwestionuje przed Varhoven administrativen sad (naczelnym sądem administracyjnym, Bułgaria), który jest sądem odsyłającym, zgodność z prawem art. 1 pkt 2 oraz art. 11 i 11a rozporządzenia nr 2/2013, zgodnie z którymi w drugim kwartale 2017 r. Bulgargaz wprowadził podwyżkę ceny gazu ziemnego o 2,40 lewa bułgarskiego (BGN) (ok. 1,22 EUR) za 1000 m^3, co skutkowało wystawieniem dodatkowych faktur za kwiecień i maj 2017 r. na kwotę 85 980 BGN (ok. 43 960 EUR), zaś w dniu 1 lipca 2017 r. ta pozycja na fakturze została podwyższona do 2,42 BGN (ok. 1,23 EUR) za 1000 m^3.

31 Balgarska gazova asotsiatsia kwestionuje przed tym sądem zgodność z prawem tych przepisów ze względu na to, że naruszają one normy dotyczące postępowania administracyjnego i właściwego prawa materialnego oraz są sprzeczne z interesem publicznym, ponieważ doprowadziły do znacznego wzrostu cen gazu ziemnego.

32 Komisja regulacyjna, która wydała zaskarżone przepisy, utrzymuje po pierwsze, że przy sporządzaniu swoich aktów jest zwolniona z niektórych wymogów proceduralnych regulujących wydawanie aktów normatywnych. Po drugie, podnosi ona, że art. 69 ustawy o energetyce stanowi, iż na przedsiębiorstwa energetyczne w sektorze gazu ziemnego można nakładać obowiązki użyteczności publicznej oraz że jest ona uprawniona do określania stawek elementów taryfikacji oraz stawek kosztów ponoszonych przez dostawcę publicznego, które muszą zostać mu zwrócone.

33 W tym względzie wskazuje, że aby łagodzić zagrożenia dla bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego w Bułgarii, plan na wypadek sytuacji nadzwyczajnej, zatwierdzony przez ministra energetyki zgodnie z rozporządzeniem nr 994/2010, przewiduje, po pierwsze, że Bulgartransgaz ma magazynować pewną ilość gazu ziemnego w magazynie w Czirenie, a rezerwa ta ma na celu zapewnienie ciągłości dostaw i jest uzupełniana przez Bulgartransgaz jedynie w przypadku przerwania tych dostaw. Zdaniem komisji regulacyjnej plan ten przewiduje, po drugie, że przedsiębiorstwa z sektora gazu ziemnego, do której to kategorii należy Bulgargaz, są również zobowiązane do magazynowania pewnych ilości gazu ziemnego w tym magazynie na początku sezonu zimowego w celu kompensowania sezonowych niedoborów, a rezerwy te są wykorzystywane w sezonie zimowym w celu kompensowania braku ciągłości zużycia.

34 Komisja regulacyjna wskazuje, że wspomniany plan przewiduje ponadto, iż koszty wynikające z tych obowiązków są pokrywane, w przypadku pierwszego z tych obowiązków, za pomocą cen dostępu i przesyłu gazu ziemnego w sieciach, zgodnie z art. 35 ustawy o energetyce, przy czym warunki

i sposób ustalania tych cen uregulowane są w metodyce ustalania cen Bulgartransgazu. Dodaje, że w przypadku drugiego z nich koszty są pokrywane za pomocą cen usług objętych koncesją, również zgodnie z art. 35 ustawy o energetyce, na podstawie którego przyjęto rozporządzenie nr 2/2013.

35 Prokuratura na Republika Bulgaria (prokuratura Republiki Bułgarii) uważa z kolei, że bułgarskie przepisy nie chronią skutecznie konsumentów. Kwestionowane przepisy rozporządzenia nr 2/2013 naruszają jej zdaniem zasady postępowania administracyjnego, a w szczególności zasadę proporcjonalności, i umożliwiają przedsiębiorstwom sektora energetycznego ustalanie cen, które nie są współmierne do świadczonych usług.

36 Sąd odsyłający powołuje wyroki z dnia 20 kwietnia 2010 r., Federutility i in. (C-265/08, EU:C:2010:205), z dnia 10 września 2015 r., Komisja/Polska (C-36/14, niepublikowany, EU:C:2015:570), oraz z dnia 7 września 2016 r., ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637), i wskazuje na wątpliwości w przedmiocie określonych przez prawo Unii granic możliwości interwencji państw członkowskich w kształtowanie cen dostawy gazu ziemnego. Chociaż w ocenie tego sądu z przytoczonych wyroków wynika, że taka interwencja w odniesieniu do dostaw dla konsumentów końcowych może być dozwolona na mocy dyrektywy 2009/73 pod pewnymi warunkami, orzecznictwo to nie rozwiewa jego wątpliwości. W szczególności wyroki te nie odnoszą się do kwestii składnika ceny stanowiącego koszt obowiązków użyteczności publicznej, które są nakładane na przedsiębiorstwa energetyczne, a dyrektywa 2009/73 nie wskazuje, kto musi ponieść ten ciężar.

37 W odniesieniu do art. 3 ust. 1 i 2 dyrektywy 2009/73 sąd odsyłający uważa, że mechanizm identyfikacji przedsiębiorstw, na które nałożono obowiązek świadczenia usługi w interesie ogólnym lub obowiązek ponoszenia kosztów takiej usługi, nie powinien przewidywać zwolnienia żadnego przedsiębiorstwa sektora gazu ziemnego, nawet dostawcy publicznego lub operatora systemu połączonego.

38 Ponadto sąd ten zastanawia się, czy zasada proporcjonalności jest przestrzegana, gdy ekonomiczny ciężar takich zobowiązań spoczywa na odbiorcach końcowych, między którymi nie ma żadnego rozróżnienia i którzy w przeważającej części nie są przedsiębiorstwami energetycznymi. W tym względzie sąd odsyłający dodaje, że bułgarskie prawo nie ogranicza w czasie obowiązku dostarczania przez publicznego dostawcę gazu ziemnego według regulowanych taryf ani obowiązku ponoszenia przez odbiorców końcowych obciążeń ekonomicznych wynikających z obowiązków użyteczności publicznej nałożonych na przedsiębiorstwa energetyczne. Pojawia się również pytanie, jakie koszty związane z tymi obowiązkami użyteczności publicznej mogą zostać uwzględnione przy ustalaniu taryf regulowanych.

39 Sąd odsyłający dodaje, że decyzje komisji regulacyjnej określające dla każdego okresu ilości gazu, które mają być magazynowane w magazynie w Czirenie, nie podlegają żadnej procedurze odwoławczej ze strony odbiorców końcowych, w braku uzasadnionego bezpośredniego i aktualnego interesu, oraz że odbiorcy nie mogą też zakwestionować kosztów wykonania rozpatrywanego obowiązku magazynowania, ustalonych przez tę komisję. Zastanawia się zatem, czy prawa konsumentów są chronione na poziomie wymaganym przez dyrektywę 2009/73.

40 Ponadto sąd ten ma wątpliwości co do wyłączenia przewidzianego w ust. 5 przepisów przejściowych i końcowych ustawy o aktach ustawodawczych, którym objęta jest komisja regulacyjna. Ze względu na ustanowiony w dyrektywie 2009/73 wymóg, zgodnie z którym obowiązki związane z usługą świadczoną w interesie ogólnym muszą być jasno określone, przejrzyste, niedyskryminacyjne, weryfikowalne i gwarantujące przedsiębiorstwom gazowym z Unii równość dostępu do odbiorców krajowych, w jego ocenie wydaje się konieczne, aby przepisy krajowe wprowadzające takie obowiązki zawierały szczegółowe uzasadnienie.

41 W tych okolicznościach Varhoven administrativen sad (naczelny sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 36 i 38 [karty praw podstawowych] i art. 3 dyrektywy [2009/73] dopuszczają środek krajowy taki jak rozpatrywany, określony w art. 35 [ustawy o energetyce] i rozwinięty w art. 11 [rozporządzenia nr 2/2013], w którym przewidziano poniesienie w całości przez odbiorców finansowego ciężaru związanego z obowiązkami użyteczności publicznej nałożonymi na przedsiębiorstwa energetyczne, przy uwzględnieniu, że:
   a) ciężar ekonomiczny wynikający z obowiązków użyteczności publicznej nie dotyczy wszystkich przedsiębiorstw energetycznych;
   b) cena wynikająca z obowiązków użyteczności publicznej jest ponoszona zasadniczo przez odbiorców końcowych, którzy nie mogą jej zaskarżyć, nawet jeśli kupują gaz ziemny po cenach nieregulowanych od końcowych dostawców;
   c) brak jest rozróżnienia w zakresie ponoszonego przez różne rodzaje odbiorców ciężaru ekonomicznego związanego z wykonaniem obowiązków użyteczności publicznej;
   d) nie wskazano okresu stosowania tego środka;
   e) wyliczenia kosztów obowiązków użyteczności publicznej dokonuje się na podstawie metodyki obliczenia kosztów, według modelu prognostycznego?

2) Czy art. 3 dyrektywy [2009/73], uwzględniając także motywy 44 i 47–49 tej dyrektywy, dopuszcza przepis krajowy taki jak ust. 5 przepisów przejściowych i końcowych ustawy o aktach normatywnych, na mocy którego zwolniono [komisję regulacyjną] z obowiązków określonych w art. 26–28 [tej ustawy], a w szczególności z obowiązków w ramach opracowania projektu aktu wykonawczego związanych z poszanowaniem zasad niezbędności, zasadności, przewidywalności, przejrzystości, spójności, subsydiarności, proporcjonalności i stabilności, przeprowadzeniem konsultacji społecznych z obywatelami i osobami prawnymi, publikacją wstępnego projektu i jego uzasadnienia, a także przedstawieniem powodów przyjęcia aktu, w tym w zakresie jego zgodności z prawem Unii Europejskiej?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

W przedmiocie dopuszczalności

42 Ponieważ komisja regulacyjna kwestionuje dopuszczalność pierwszego pytania ze względu na to, że gdyby uwzględniono rzeczywisty stan prawny i faktyczny, który nie znajduje odzwierciedlenia w tym pytaniu, to odpowiedź na nie wyraźnie wynikałaby z orzecznictwa, należy tu przypomnieć, z jednej strony, że pytania dotyczące wykładni prawa Unii, zadane przez sąd krajowy na gruncie stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny, przy czym prawidłowość tych ustaleń nie podlega ocenie przez Trybunał, korzystają z domniemania, iż mają one znaczenie dla sprawy (wyrok z dnia 6 października 2015 r., Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 12 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 W szczególności zadaniem Trybunału w ramach systemu współpracy sądowej ustanowionego na podstawie art. 267 TFUE nie jest weryfikowanie ani kwestionowanie prawidłowego charakteru wykładni prawa krajowego dokonanej przez sąd krajowy, do czego to sąd krajowy jest wyłącznie właściwy. Trybunał powinien także – w przypadku gdy sąd krajowy zwrócił się do niego z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – trzymać się wykładni prawa krajowego, która została mu przedstawiona przez ten sąd (wyroki: z dnia 11 września 2014 r., Essent Belgium, od C-204/12 do C-208/12, EU:C:2014:2192, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 6 października 2015 r., Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 13 i przytoczone tam orzecznictwo).

44 Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie przedłożonego przez sąd krajowy pytania prejudycjalnego jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania (wyroki: z dnia 11 września 2014 r., Essent Belgium, od C-204/12 do C-208/12, EU:C:2014:2192, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 6 października 2015 r., Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 14 i przytoczone tam orzecznictwo).

45 Z drugiej strony zresztą, nic nie broni sądowi krajowemu, by wystąpił on do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym, na które odpowiedź, zdaniem jednej ze stron w postępowaniu głównym, nie pozostawia żadnych racjonalnych wątpliwości. Więc nawet gdyby tak było, pytanie nie staje się przez to niedopuszczalne (wyrok z dnia 1 grudnia 2011 r., Painer, C-145/10, EU:C:2011:798, pkt 64, 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

46 W niniejszej sprawie pytanie pierwsze ma oczywisty związek z przedmiotem postępowania głównego, ponieważ sąd odsyłający dąży w nim do ustalenia, czy przepisy krajowe, których zgodność z prawem jest przed nim kwestionowana, są zgodne ze zobowiązaniami, jakie art. 3 dyrektywy 2009/73, rozpatrywany w świetle art. 36 i 38 karty praw podstawowych, nakłada na państwa członkowskie w sektorze gazu ziemnego, i nie wygląda na to, by podniesiona kwestia była hipotetyczna. Ponadto sąd ten przedstawił w tym celu dość informacji na temat stanu prawnego i faktycznego, by umożliwić Trybunałowi udzielenie użytecznej odpowiedzi na to pytanie. Co więcej, nawet gdyby przedstawienie przez sąd odsyłający właściwego prawa krajowego było nieprawidłowe, nie pozwala to uznać tego pytania za niedopuszczalne.

47 Z powyższego wynika, że pytanie pierwsze jest dopuszczalne.

Co do istoty

48 Na wstępie należy wskazać, że w pytaniu pierwszym sąd odsyłający zwraca się, w odniesieniu do dyrektywy 2009/73, o dokonanie wykładni jej całego art. 3. Jednakże spór w postępowaniu głównym zasadniczo dotyczy w odniesieniu do tej dyrektywy zgodności przepisów krajowych przewidujących, że koszty poniesione przez przedsiębiorstwa gazowe w związku z nałożonymi na nie obowiązkami użyteczności publicznej są im zwracane przez ich odbiorców. W związku z tym do celów rozstrzygnięcia tego sporu konieczna jest jedynie wykładnia ust. 1–3 tego przepisu.

49 Należy również zauważyć, że z uzasadnienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, iż przedmiotem postępowania głównego jest zarówno wymóg przerzucenia kosztów związanych z obowiązkiem magazynowania gazu ziemnego nałożonym na Bulgartransgaz w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego w Bułgarii, jak i wymóg przerzucenia kosztów związanych z obowiązkami magazynowania gazu ziemnego nałożonymi na przedsiębiorstwa gazowe w celu zapewnienia regularności dostaw gazu ziemnego w sezonie zimowym. Z postanowienia odsyłającego wynika bowiem, że spór w postępowaniu głównym dotyczy zgodności z prawem nie tylko art. 11 rozporządzenia nr 2/2013, lecz również art. 11a tego rozporządzenia, który odnosi się do obowiązków użyteczności publicznej „nałożonych na więcej niż jednego operatora energetycznego”.

50 Jednak w każdym razie, ponieważ z tego postanowienia wynika również, że zasady mające zastosowanie do ustalenia tych kosztów i zasad ich przerzucania są podobne, te dwa rodzaje obowiązków mogą być, dla celów postępowania głównego, poddane jednej i tej samej analizie.

51 W tych okolicznościach należy rozumieć, że w pytaniu pierwszym sąd odsyłający rozważa w istocie, czy art. 3 ust. 1–3 dyrektywy 2009/73, rozpatrywany w świetle art. 36 i 38 karty praw podstawowych, należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie obowiązywaniu przepisów państwa

członkowskiego, które stanowią, że koszty wynikające z obowiązków magazynowania gazu ziemnego, nałożonych na przedsiębiorstwa gazowe w celu zapewnienia bezpieczeństwa i regularności dostaw gazu ziemnego w tym państwie członkowskim, są w całości pokrywane przez odbiorców tych przedsiębiorstw, którymi mogą być odbiorcy indywidualni.

52 Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy 2009/73 stanowi, że państwa członkowskie, opierając się na swojej strukturze organizacyjnej i z należytym uwzględnieniem zasady pomocniczości, powinny zapewnić, aby – bez uszczerbku dla ust. 2 tegoż artykułu – przedsiębiorstwa gazowe działały zgodnie z zasadami tej dyrektywy, mając na celu stworzenie konkurencyjnego, bezpiecznego i zrównoważonego pod względem środowiskowym rynku gazu ziemnego, oraz nie mogą dyskryminować tych przedsiębiorstw w odniesieniu do ich praw lub obowiązków.

53 Artykuł 3 ust. 2 tej dyrektywy stanowi, że w pełni uwzględniając odpowiednie postanowienia traktatu FUE, a w szczególności jego art. 106, państwa członkowskie mogą w ogólnym interesie gospodarczym nałożyć na przedsiębiorstwa działające w sektorze gazu obowiązki użyteczności publicznej, które mogą odnosić się do bezpieczeństwa, w tym również do bezpieczeństwa i regularności dostaw. Przepis ten wskazuje, że takie obowiązki muszą być jasno określone, przejrzyste, niedyskryminacyjne, weryfikowalne i gwarantować przedsiębiorstwom gazowym Unii równość dostępu do konsumentów krajowych. Ponadto w odniesieniu w szczególności do bezpieczeństwa dostaw i zarządzania popytem państwa członkowskie mogą wprowadzić planowanie długoterminowe, uwzględniając przy tym fakt, że o dostęp do systemu mogą się ubiegać strony trzecie.

54 Przywołany art. 3 stanowi ponadto w ust. 3, że państwa członkowskie powinny podjąć w szczególności odpowiednie środki w celu ochrony odbiorców końcowych, a zwłaszcza zapewnić odpowiednie środki ochrony odbiorców wrażliwych i wysoki poziom ochrony konsumentów.

55 W niniejszym przypadku w postępowaniu głównym nie rozpatruje się ani zakwalifikowania jako „obowiązków użyteczności publicznej" w rozumieniu art. 3 ust. 2 dyrektywy 2009/73 obowiązków magazynowania gazu nakładanych na przedsiębiorstwa gazowe, ani zgodności tych obowiązków magazynowania gazu z określonymi w tym przepisie warunkami. Przedmiotem sporu w postępowaniu głównym jest bowiem uregulowanie krajowe, zgodnie z którym koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa gazowe w związku z tymi obowiązkami powinny przekładać się na ceny, jakie te przedsiębiorstwa stosują wobec swoich odbiorców. Spór dotyczy zatem zgodności z tą dyrektywą przepisów krajowych, które w istocie polegają na interwencji państwa w cenę gazu ziemnego, zarówno w odniesieniu do ceny jego przesyłu, jak i w odniesieniu do ceny jego dostawy.

56 Należy więc przypomnieć, że chociaż interwencja państwa w ustalanie cen gazu ziemnego stanowi przeszkodę w kształtowaniu konkurencyjnego rynku gazu ziemnego, interwencja ta może być jednak dopuszczalna w ramach dyrektywy 2009/73, jeśli zostaną spełnione trzy przesłanki. Po pierwsze, interwencja powinna realizować cel leżący w ogólnym interesie gospodarczym; po drugie, musi być zgodna z zasadą proporcjonalności; a po trzecie, przewidziane w niej obowiązki użyteczności publicznej muszą być jasno określone, przejrzyste, niedyskryminacyjne i weryfikowalne oraz gwarantować równy dostęp do odbiorców przedsiębiorstwom gazowym z Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 7 września 2016 r., ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

57 W pierwszej kolejności, w odniesieniu do przesłanki realizowania ogólnego interesu gospodarczego, należy stwierdzić, że dyrektywa 2009/73 nie definiuje tej przesłanki. Jednak zawarte w art. 3 ust. 2 tej dyrektywy odesłanie zarówno do tej przesłanki, jak i do art. 106 TFUE, dotyczącego przedsiębiorców, na których spoczywa obowiązek świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, prowadzi do wniosku, że omawianą przesłankę należy interpretować w świetle tego ostatniego postanowienia traktatu (wyrok z dnia 7 września 2016 r., ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

58 Wykładnia przesłanki realizacji ogólnego interesu gospodarczego powinna ponadto uwzględniać art. 14 TFUE, protokół (nr 26) w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, stanowiący załącznik do traktatu UE, w brzmieniu wynikającym z traktatu z Lizbony, oraz traktatu FUE, który uznaje wyraźnie zasadniczą rolę i szeroki zakres uprawnień dyskrecjonalnych organów państw członkowskich w zakresie świadczenia, zlecania i organizowania usług w ogólnym interesie gospodarczym, a także kartę praw podstawowych, w szczególności zaś jej art. 36, dotyczący dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (wyrok z dnia 7 września 2016 r., ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, pkt 40, 41).

59 Jeśli chodzi w szczególności o sektor gazu ziemnego, z motywu 47 zdanie drugie dyrektywy 2009/73 wynika, że obowiązki użyteczności publicznej należy określać na poziomie krajowym, z uwzględnieniem sytuacji krajowej; państwa członkowskie muszą jednak przestrzegać prawa Unii.

60 To w tym kontekście art. 106 ust. 2 TFUE zmierza do pogodzenia interesu, jaki mają państwa członkowskie w posługiwaniu się niektórymi przedsiębiorstwami jako narzędziami prowadzenia polityki gospodarczej lub społecznej, z interesem, jaki ma Unia w poszanowaniu reguł konkurencji i zachowaniu jedności wspólnego rynku (wyrok z dnia 7 września 2016 r., ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

61 Państwom członkowskim przysługuje więc uprawnienie – pod warunkiem przestrzegania prawa Unii – do określania zakresu i organizacji świadczenia na swoim terytorium usług w ogólnym interesie gospodarczym, a w szczególności do uwzględniania celów odpowiadających ich polityce krajowej (wyrok z dnia 7 września 2016 r., ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

62 W tym względzie Trybunał wskazał, że w ramach oceny, którą powinny przeprowadzić państwa członkowskie zgodnie z dyrektywą 2009/73 w celu ustalenia, czy w ogólnym interesie gospodarczym należy nałożyć na przedsiębiorstwa działające w sektorze gazowym obowiązki użyteczności publicznej, państwa członkowskie powinny pogodzić cel w postaci liberalizacji z innymi celami, do których realizacji zmierza owa dyrektywa (wyrok z dnia 7 września 2016 r., ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

63 Tym samym prawo Unii, a zwłaszcza art. 3 ust. 2 dyrektywy 2009/73, rozpatrywany w świetle art. 14 i 106 TFUE, pozwala państwom członkowskim na dokonanie oceny tego, czy należy w ogólnym interesie gospodarczym nałożyć na przedsiębiorstwa działające w sektorze gazowym obowiązki użyteczności publicznej dotyczące ceny gazu ziemnego, w szczególności w celu zapewnienia bezpieczeństwa i regularności dostaw, pod warunkiem że spełnią wszystkie pozostałe przesłanki przewidziane tą dyrektywą (wyrok z dnia 7 września 2016 r., ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, pkt 52).

64 W niniejszej sprawie z postanowienia odsyłającego wynika, że wymóg przerzucenia kosztów rozpatrywanych w postępowaniu głównym dotyczy kosztów wynikających z obowiązków magazynowania gazu nałożonych na przedsiębiorstwa gazowe w celu zagwarantowania bezpieczeństwa i regularności dostaw gazu ziemnego na terytorium Bułgarii, a oba te cele są wyraźnie przewidziane w art. 3 ust. 2 dyrektywy 2009/73 jako cele leżące w ogólnym interesie gospodarczym, uzasadniające nałożenie przez państwa członkowskie obowiązków użyteczności publicznej w rozumieniu tego przepisu.

65 Przepisy krajowe, które przewidują, że koszty wynikające z takich obowiązków użyteczności publicznej dla przedsiębiorstw gazowych powinny być przerzucane przez te przedsiębiorstwa za pomocą cen, które stosują one wobec swoich odbiorców, również służą realizacji wskazanych celów leżących w ogólnym interesie gospodarczym, ponieważ ich celem jest zapewnienie tym przedsiębiorstwom neutralności omawianych obowiązków pod względem kosztów, a więc przyczyniają się one do skutecznego wykonywania tych obowiązków przez owe przedsiębiorstwa. Jednak sprawdzić to

powinien sąd odsyłający, z uwzględnieniem faktu, że Trybunał orzekł już, iż nie można wykluczyć, że uregulowanie krajowe zawierające obowiązek dostarczania gazu ziemnego po określonej cenie może zostać uznane za środek mogący zapewnić realizację tych celów (zob. podobnie wyrok z dnia 7 września 2016 r., ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, pkt 58).

66 W drugiej kolejności, w odniesieniu do przesłanki poszanowania zasady proporcjonalności, z samego brzmienia art. 106 TFUE wynika, że obowiązki użyteczności publicznej, których nakładanie na przedsiębiorstwa dopuszcza art. 3 ust. 2 dyrektywy 2009/73, powinny być zgodne z tą zasadą i że w związku z tym obowiązki te mogą ograniczać prawo do swobodnego ustalania cen dostawy gazu ziemnego po dniu 1 lipca 2007 r. jedynie w zakresie niezbędnym do osiągnięcia zamierzonego w nich celu leżącego w ogólnym interesie gospodarczym (zob. podobnie wyrok z dnia 7 września 2016 r., ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

67 Wprawdzie do sądu odsyłającego należy ocena, w ramach postępowania głównego, czy ów wymóg proporcjonalności został spełniony, zadaniem Trybunału jest jednak dostarczenie temu sądowi, w oparciu o dostępne informacje, wszelkich niezbędnych w tym celu wskazówek w świetle prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 7 września 2016 r., ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

68 Poszanowanie zasady proporcjonalności wymaga, po pierwsze, by rozpatrywany środek był w stanie zagwarantować realizację zamierzonego celu leżącego w ogólnym interesie gospodarczym (wyrok z dnia 7 września 2016 r., ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

69 W tym względzie w aktach sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie ma nic, co sugerowałoby, że przesłanka ta nie jest spełniona w niniejszej sprawie. Jak już wskazano w pkt 65 niniejszego wyroku, okoliczność, że koszty poniesione przez przedsiębiorstwa gazowe w związku z nałożonymi na nie obowiązkami magazynowania gazu w celu zapewnienia bezpieczeństwa i regularności dostaw gazu ziemnego są im zwracane, ma na celu zapewnienie tym przedsiębiorstwom neutralności ekonomicznej omawianych obowiązków. Wydaje się zatem, że taki wymóg przerzucenia kosztów może gwarantować osiągnięcie zamierzonych celów, czego weryfikacja należy jednak do sądu odsyłającego.

70 Po drugie, aby interwencja państwa w cenę była zgodna z zasadą proporcjonalności, powinna być ona ograniczona do tego, co jest ściśle niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu, a to oznacza konieczność przeprowadzania okresowego badania niezbędnego charakteru środka (zob. podobnie wyrok z dnia 7 września 2016 r., ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).

71 W niniejszej sprawie do sądu odsyłającego należy ocena, w świetle informacji, którymi dysponuje, czy przepisy krajowe spełniają tę przesłankę. W tym kontekście sąd odsyłający powinien zbadać, czy i w jakim zakresie administracja ma, na podstawie mającego zastosowanie prawa krajowego, obowiązek przeprowadzania okresowych, regularnych i wystarczająco częstych przeglądów niezbędnego charakteru i szczegółowych zasad swojej interwencji, w świetle przemian sektora gazowego, przy czym sąd odsyłający powinien w ramach tej oceny brać pod uwagę przepisy rozporządzenia nr 994/2010 mającego zastosowanie w czasie zaistnienia okoliczności faktycznych rozpatrywanych w postępowaniu głównym, obecnie zastąpionego przez rozporządzenie 2017/1938, które regulują w szczególności ustanowienie przez poszczególne państwa członkowskie planu działań zapobiegawczych i planu na wypadek sytuacji nadzwyczajnej w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu na szczeblu krajowym.

72 Po trzecie, wprowadzony w życie sposób interweniowania nie powinien wykraczać poza to, co jest niezbędne dla osiągnięcia celu leżącego w ogólnym interesie gospodarczym, do którego interwencja zmierza (wyrok z dnia 7 września 2016 r., ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).

73 W tym względzie sąd odsyłający nie dostarczył danych pozwalających ocenić, czy kalkulacja kosztów przerzucanych na odbiorców spełnia tę przesłankę, poza stwierdzeniem zawartym w pytaniu pierwszym, że „wyliczenia kosztów obowiązków użyteczności publicznej dokonuje się na podstawie metodyki obliczenia kosztów, według modelu prognostycznego”.

74 W tym kontekście do sądu odsyłającego należy ocena, czy metoda kalkulacji kosztów przewidziana w przepisach krajowych nie prowadzi do nadmiernej rekompensaty kosztów poniesionych przez dane przedsiębiorstwa w związku z nałożonymi na nie obowiązkami magazynowania gazu oraz czy metodyka stosowana przez komisję regulacyjną do obliczania kosztów wynikających z tych obowiązków, której określenie należy do kompetencji organów krajowych, uwzględnia obiektywne i niedyskryminujące kryteria.

75 Po czwarte, poszanowanie zasady proporcjonalności należy również zbadać pod kątem zakresu podmiotowego stosowania interwencji, a dokładniej mówiąc, jej beneficjentów. W tym względzie Trybunał wskazał już, że należy zbadać, w jakim zakresie z rozpatrywanej interwencji państwa korzystają odbiorcy indywidualni i przedsiębiorstwa, będący odbiorcami końcowymi gazu (wyrok z dnia 7 września 2016 r., ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, pkt 67, 68 i przytoczone tam orzecznictwo).

76 Przestrzeganie tej zasady nie stoi jednak na przeszkodzie temu, by obowiązki użyteczności publicznej, które mogą zostać ustanowione przez państwa członkowskie na gruncie art. 3 ust. 2 dyrektywy 2009/73, dotyczyły wszystkich odbiorców końcowych gazu. W takim wypadku trzeba jednak, przy ocenie proporcjonalności rozpatrywanego przepisu krajowego, dokonać oceny, po pierwsze, tego, czy sytuacja przedsiębiorców jest co do zasady różna od sytuacji odbiorców będących gospodarstwami domowymi, albowiem cele i wchodzące w grę interesy niekoniecznie są te same, oraz po drugie, obiektywnych różnic pomiędzy poszczególnymi przedsiębiorcami w zależności od ich rozmiaru (zob. podobnie wyrok z dnia 20 kwietnia 2010 r., Federutility i in., C-265/08, EU:C:2010:205, pkt 40–42).

77 W niniejszej sprawie wymogu przerzucenia kosztów rozpatrywanych w postępowaniu głównym nie można uznać na pierwszy rzut oka i jako taki za środek „przynoszący korzyść” odbiorcom lub konsumentom, którzy muszą je ostatecznie ponieść. Ten wymóg przerzucenia kosztów wynika jednak bezpośrednio z obowiązków w zakresie magazynowania gazu ziemnego nałożonych na przedsiębiorstwa gazowe. Ponieważ zaś obowiązki te mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa i regularności dostaw, przynoszą korzyści wszystkim odbiorcom gazu ziemnego.

78 Ponadto wydaje się, że co do zasady nic nie stoi na przeszkodzie temu, by rozpatrywany w postępowaniu głównym wymóg przerzucenia kosztów miał zastosowanie do wszystkich przedsiębiorstw gazowych, na które nałożono obowiązek magazynowania gazu, oraz do wszystkich odbiorców tych przedsiębiorstw, w tym do odbiorców indywidualnych.

79 Przy tym, jako że sąd odsyłający wskazuje w treści pytania pierwszego, iż brak jest rozróżnienia ciężaru ekonomicznego ponoszonego z tego tytułu przez różne rodzaje odbiorców, należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 11 i 11a rozporządzenia nr 2/2013, przedstawionymi przez ten sąd, koszty rozpatrywane w postępowaniu głównym są zwracane w postaci cen płaconych przez odbiorców „na podstawie ich zmierzonego zużycia”. To by oznaczało, że pomimo pozornie jednolitego zakresu podmiotowego stosowania wymóg przerzucenia kosztów rozpatrywanych w postępowaniu głównym może w tym względzie być zgodny z zasadą proporcjonalności. Sąd odsyłający powinien to jednak sprawdzić, przy czym należy sprecyzować, że nie byłoby sprzeczne z tą zasadą, gdyby ciężar ekonomiczny wynikający z obowiązków magazynowania gazu, ponoszony przez różne rodzaje odbiorców końcowych, dotyczył w ten sam sposób wszystkich odbiorców, ani fakt, że gdyby nie dotyczył on wszystkich odbiorców w ten sam sposób, rozróżnienie poszczególnych rodzajów odbiorców byłoby obiektywnie uzasadnione, na przykład z powodu wpływu ich zużycia na koszty magazynowania.

80 W trzeciej kolejności, w odniesieniu do przesłanki, zgodnie z którą rozpatrywane obowiązki użyteczności publicznej muszą być jasno określone, przejrzyste, niedyskryminacyjne i weryfikowalne oraz muszą gwarantować przedsiębiorstwom gazowym z Unii równość dostępu do odbiorców krajowych, należy przypomnieć, że w odniesieniu do niedyskryminacyjnego charakteru tych obowiązków art. 3 ust. 2 dyrektywy 2009/73 zezwala na nakładanie obowiązków użyteczności publicznej ogólnie „na przedsiębiorstwa działające w sektorze gazowym", a nie konkretnie na niektóre przedsiębiorstwa. Ponadto art. 3 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje, że państwa członkowskie nie mogą dyskryminować przedsiębiorstw gazowych w odniesieniu do ich praw i obowiązków. Na jego gruncie system wyznaczania przedsiębiorstw obciążonych obowiązkami użyteczności publicznej nie może z góry wykluczać żadnych przedsiębiorstw działających w sektorze dystrybucji gazu (wyrok z dnia 7 września 2016 r., ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, pkt 71 i przytoczone tam orzecznictwo). Tak więc każdy przejaw odmiennego traktowania musi być obiektywnie uzasadniony.

81 W niniejszej sprawie sąd odsyłający ograniczył się do wskazania w tym względzie, że, po pierwsze, rozpatrywane w postępowaniu głównym obciążenie ekonomiczne wynikające z obowiązków magazynowania gazu nie dotyczy „wszystkich przedsiębiorstw sektora energetycznego", a po drugie, że odbiorcy końcowi nie mogą zakwestionować kosztów obowiązków użyteczności publicznej, które ostatecznie są przerzucane na nich.

82 Ponieważ rozpatrywane w postępowaniu głównym obowiązki magazynowania gazu mogą ze względu na swój charakter dotyczyć wyłącznie przedsiębiorstw działających w sektorze gazowym, okoliczność, że koszty tych obowiązków nie są ponoszone przez wszystkie przedsiębiorstwa działające w sektorze energetycznym, nie może dowodzić tego, że wymóg przerzucenia tych kosztów jest stosowany w sposób dyskryminacyjny. Sąd odsyłający powinien jednak zbadać, czy ciężar ekonomiczny wynikający z tych obowiązków dotyczy wszystkich przedsiębiorstw gazowych, a jeśli nie, czy wprowadzone zróżnicowanie jest obiektywnie uzasadnione i czy mechanizmy kompensowania tych obciążeń zainteresowanym przedsiębiorstwom są dyskryminacyjne (zob. analogicznie wyrok z dnia 20 kwietnia 2010 r., Federutility i in., C-265/08, EU:C:2010:205, pkt 45, 46).

83 W odniesieniu do okoliczności, że odbiorcy końcowi nie są w stanie zakwestionować kosztów obowiązków magazynowania gazu, które są na nich ostatecznie przerzucane, nie może ona jako taka służyć do wykazania, że kosztów tych nie da się zweryfikować, ponieważ z postanowienia odsyłającego nie wynika, że przedsiębiorstwa, na które nałożono te obowiązki, same nie byłyby w stanie zakwestionować decyzji komisji regulacyjnej określającej koszty objęte tym wymogiem przerzucenia.

84 W braku innych informacji w tym zakresie w postanowieniu odsyłającym do sądu odsyłającego należy ocena, w świetle wszystkich informacji, którymi dysponuje, czy rozpatrywany w postępowaniu głównym wymóg spełnia przesłankę wymienioną w pkt 80 niniejszego wyroku.

85 Ponadto, jako że sąd odsyłający zastanawia się również nad dopuszczalnością rozpatrywanego w postępowaniu głównym wymogu przerzucenia kosztów w świetle art. 3 ust. 3 dyrektywy 2009/73, gdyż rozpatrywane w postępowaniu głównym przepisy krajowe skutkują tym, że to końcowi odbiorcy gazu ziemnego, będący częściowo odbiorcami indywidualnymi, ponoszą koszty związane z obowiązkiem magazynowania gazu, bez względu na to, czy są odbiorcami wrażliwymi, należy przypomnieć, że przepis ten stanowi między innymi, iż państwa członkowskie powinny podejmować odpowiednie środki w celu ochrony konsumentów końcowych, zapewniać odpowiednią ochronę odbiorców wrażliwych i gwarantować wysoki poziom ochrony konsumentów, o którym mowa również w art. 38 karty praw podstawowych.

86 Jednakże w niniejszej sprawie nic nie wskazuje na to, że wymóg przerzucenia kosztów wynikających z nałożonych na przedsiębiorstwa gazowe obowiązków użyteczności publicznej, taki jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, który spełnia przesłanki określone w art. 3 ust. 2 dyrektywy 2009/73 i jest zgodny z zasadą proporcjonalności, nie jest w stanie zapewnić poziomu ochrony konsumentów, w tym odbiorców wrażliwych, którego wymaga ta dyrektywa.

87 W tym względzie należy w szczególności zauważyć, że: taki wymóg przerzucenia kosztów ma wpływ jedynie na ułamek ceny dostawy gazu ziemnego; wygląda na to, iż zależy on od rzeczywistego zużycia gazu; przewidziano, iż dana część ceny musi być przedmiotem odrębnej pozycji na rachunku. Ponadto nie wygląda na to, by uregulowanie to wykluczało możliwość interwencji przez dane państwo członkowskie, w razie potrzeby, w cenę dostawy gazu ziemnego na rzecz odbiorców wrażliwych.

88 W świetle powyższego odpowiedź na pytanie pierwsze powinna brzmieć następująco: art. 3 ust. 1–3 dyrektywy 2009/73, rozpatrywany w świetle art. 36 i 38 karty praw podstawowych, należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie obowiązywaniu przepisów państwa członkowskiego, które stanowią, że koszty wynikające z obowiązków magazynowania gazu ziemnego, nałożonych na przedsiębiorstwa gazowe w celu zapewnienia bezpieczeństwa i regularności dostaw gazu ziemnego w tym państwie członkowskim, są w całości pokrywane przez odbiorców tych przedsiębiorstw, którymi mogą być odbiorcy indywidualni, pod warunkiem że przepisy te realizują cel leżący w ogólnym interesie gospodarczym, są zgodne z zasadą proporcjonalności, a ustanowione w nich obowiązki użyteczności publicznej są jasno zdefiniowane, przejrzyste, niedyskryminacyjne i weryfikowalne oraz gwarantują przedsiębiorstwom gazowym z Unii równość dostępu do odbiorców krajowych.

W przedmiocie pytania drugiego

89 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy dyrektywę 2009/73 należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie obowiązywaniu przepisów państwa członkowskiego, które zwalniają organ regulacyjny tego państwa członkowskiego, w rozumieniu tej dyrektywy, z przestrzegania określonych przepisów prawa krajowego regulujących procedurę przyjmowania aktów normatywnych, gdy wydaje on akt nakładający obowiązek użyteczności publicznej w rozumieniu art. 3 ust. 2 tej dyrektywy.

90 Na wstępie należy zauważyć, po pierwsze, że rząd bułgarski kwestionuje właściwość Trybunału do rozpoznania tej kwestii ze względu na to, że dotyczy ona prawa krajowego, a nie prawa Unii, ponieważ rozpatrywane w postępowaniu głównym przepisy krajowe nie stanowią aktu transponującego prawo Unii.

91 Niemniej należy stwierdzić, że przez to pytanie sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy dyrektywa 2009/73 zezwala, aby organ regulacyjny w rozumieniu tej dyrektywy, wykonując uprawnienia regulacyjne na podstawie tej dyrektywy, podlegał procedurze prawodawczej, która różni się od zasad przyjmowania aktów normatywnych przewidzianych gdzie indziej w przepisach krajowych. Ponieważ drugie pytanie wyraźnie odnosi się zatem do prawa Unii, Trybunał jest właściwy do jego rozpoznania.

92 Po drugie, komisja regulacyjna kwestionuje dopuszczalność tego pytania, ponieważ jej zdaniem dyrektywa 2009/73 nie zawiera żadnych wymogów dotyczących procedur, zgodnie z którymi powinno się przyjmować krajowe akty normatywne niższej rangi niż ustawowa.

93 Jednakże to, czy pytanie drugie dotyczy materii niezwiązanej z prawem Unii ze względu na to, iż omawiana dyrektywa nie wymaga, by państwa członkowskie ustanowiły w swoim prawie zasady w rodzaju tych, z których komisja regulacyjna jest zwolniona na podstawie rozpatrywanych w postępowaniu głównym przepisów krajowych, jest zagadnieniem dotyczącym istoty pytań postawionych przez ten sąd, a nie kwestii ich dopuszczalności (zob. podobnie wyrok z dnia 21 października 2010 r., Padawan, C-467/08, EU:C:2010:620, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo). Niniejsze pytanie jest więc dopuszczalne.

94 Co do istoty pytania, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 3 ust. 2 dyrektywy 2009/73 państwa członkowskie mogą w ogólnym interesie gospodarczym nałożyć na przedsiębiorstwa w sektorze gazowniczym obowiązki użyteczności publicznej, które będą jasno określone, przejrzyste, niedyskryminacyjne, weryfikowalne i które zagwarantują przedsiębiorstwom gazowym z Unii równość dostępu do odbiorców krajowych.

95 Stanowiąc, że takie obowiązki muszą być „jasno określone", „przejrzyste" i „weryfikowalne", przepis ten wymaga, by akty, na mocy których takie obowiązki są nakładane, posiadały uzasadnienie, zostały ogłoszone i podlegały kontroli sądowej.

96 Ponadto art. 41 dyrektywy 2009/73, dotyczący obowiązków i uprawnień organów regulacyjnych, stanowi w ust. 16, że decyzje podjęte przez organy regulacyjne muszą być w pełni umotywowane i uzasadnione, tak, aby możliwa była kontrola sądowa, a ich decyzje muszą być publicznie dostępne przy jednoczesnym zachowaniu poufności informacji handlowych podlegających szczególnej ochronie.

97 Poza tymi wskazaniami dyrektywa 2009/73 nie przewiduje jednak szczegółowych zasad proceduralnych, których organy te powinny przestrzegać przy przyjmowaniu aktów nakładających obowiązek użyteczności publicznej w rozumieniu art. 3 ust. 2 tej dyrektywy.

98 W tych okolicznościach państwa członkowskie mogą zwolnić swój organ regulacyjny, przy przyjmowaniu takiego aktu, z obowiązku przestrzegania niektórych przepisów ich ustawodawstwa krajowego regulujących procedurę przyjmowania aktów normatywnych, o ile ich przepisy zapewniają, że przy przyjęciu takiego aktu organ ten jest zobowiązany do spełnienia warunków określonych w dyrektywie 2009/73.

99 W niniejszej sprawie do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy pomimo zwolnienia przewidzianego w pkt 5 przepisów przejściowych i końcowych ustawy o aktach normatywnych komisja regulacyjna jest jednak, jak sama twierdzi, zobowiązana do przestrzegania tych warunków.

100 W związku z powyższym odpowiedź na pytanie drugie powinna brzmieć następująco: dyrektywę 2009/73 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie obowiązywaniu przepisów państwa członkowskiego, które zwalniają organ regulacyjny tego państwa członkowskiego, w rozumieniu tej dyrektywy, z przestrzegania określonych przepisów prawa krajowego regulujących procedurę przyjmowania aktów normatywnych przy wydawaniu aktu nakładającego obowiązek użyteczności publicznej w rozumieniu art. 3 ust. 2 tej dyrektywy, o ile mające zastosowanie przepisy krajowe gwarantują przy tym, że akt ten będzie zgodny z wymogami co do istoty zawartymi w przytoczonym przepisie dyrektywy, że będzie w pełni umotywowany, że zostanie ogłoszony, przy jednoczesnym zachowaniu w stosownym razie poufności informacji handlowych podlegających szczególnej ochronie, oraz że będzie podlegał kontroli sądowej.

W przedmiocie kosztów

101 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne koszty stron postępowania głównego, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (dziesiąta izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 3 ust. 1–3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE, rozpatrywany w świetle art. 36 i 38 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie**

obowiązywaniu przepisów państwa członkowskiego, które stanowią, że koszty wynikające z obowiązków magazynowania gazu ziemnego, nałożonych na przedsiębiorstwa gazowe w celu zapewnienia bezpieczeństwa i regularności dostaw gazu ziemnego w tym państwie członkowskim, są w całości pokrywane przez odbiorców tych przedsiębiorstw, którymi mogą być odbiorcy indywidualni, pod warunkiem że przepisy te realizują cel leżący w ogólnym interesie gospodarczym, są zgodne z zasadą proporcjonalności, a ustanowione w nich obowiązki użyteczności publicznej są jasno zdefiniowane, przejrzyste, niedyskryminacyjne i weryfikowalne oraz gwarantują przedsiębiorstwom gazowym z Unii równość dostępu do odbiorców krajowych.

2) **Dyrektywę 2009/73 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie obowiązywaniu przepisów państwa członkowskiego, które zwalniają organ regulacyjny tego państwa członkowskiego, w rozumieniu tej dyrektywy, z przestrzegania określonych przepisów prawa krajowego regulujących procedurę przyjmowania aktów normatywnych przy wydawaniu aktu nakładającego obowiązek użyteczności publicznej w rozumieniu art. 3 ust. 2 tej dyrektywy, o ile mające zastosowanie przepisy krajowe gwarantują przy tym, że akt ten będzie zgodny z wymogami co do istoty zawartymi w przytoczonym przepisie dyrektywy, że będzie w pełni umotywowany, że zostanie ogłoszony, przy jednoczesnym zachowaniu w stosownym razie poufności informacji handlowych podlegających szczególnej ochronie, oraz że będzie podlegał kontroli sądowej.**

Podpisy