Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PAOLO MENGOZZI
esitatud 26. juulil 2017 [1]

**Kohtuasi C-226/16**

**Eni SpA,**
**Eni Gas & Power France SA,**
**Union professionnelle des industries privées du gaz (Uprigaz)**
***versus***
**peaminister,**
**keskkonna-, energia- ja mereminister,**
**menetluses osales:**
**Storengy,**
**Total Infrastructures Gaz France (TIGF)**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu))

Eelotsusetaotlus – Määrus nr 994/2010 – Maagaasivarustuse kindlus – Artikli 2 teise lõigu punkt 1 – Mõiste „kaitstud tarbijad" – Artikli 8 lõige 2 – Varustuskindlusega seotud põhjustel kehtestatud täiendavad kohustused – Artikli 8 lõige 5 – Kohustus hoiustada maagaasivarusid liikmesriigi territooriumil

1. Käesolevas eelotsusetaotluses arutletakse küsimuste üle, kuidas tõlgendada määrust (EL) nr 994/2010, milles käsitletakse gaasivarustuse kindluse tagamise meetmeid. [2]

2. Käesolev taotlus on esitatud kahe kohtuasja raames, mis on algatatud eelotsusetaotluse esitanud Conseil d'État's (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) ja mille raames on vaidlustatud maa-alustele maagaasihoidlatele juurdepääsu reguleerinud Prantsuse õigusnorme muutva määruse nr 2014-328 [3] õiguspärasus. Hagejad, Eni SpA ja Eni Gas & Power France SA ning UPRIGAZ ehk kaks maagaasi tarnijat väidavad Conseil d'État's (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) eelkõige, et mitmeid määruse nr 994/2010 sätteid on rikutud.

3. Esimest korda on palutud Euroopa Kohtul tõlgendada määrust, mis puudutab väga tundlikku valdkonda – maagaasivarustuse kindlust. Euroopa Kohtu vastused aitavad mõista niisuguste kohustuste ulatust, mille liikmesriigid võivad maagaasitarnijatele kehtestada nimetatud määrusega loodud süsteemi raames varustuskindluse tagamiseks.

1 Algkeel: prantsuse.

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. oktoobri 2010. aasta määrus (EL) nr 994/2010, milles käsitletakse gaasivarustuse kindluse tagamise meetmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2004/67/EÜ (ELT L 295, lk 1).

3 12. märtsi 2014. aasta dekreet nr 2014-328, millega muudetakse 21. augusti 2006. aasta dekreeti nr 2006-1034 juurdepääsu kohta maa-alustele maagaasihoidlatele (Décret nº 2014-328 du 12 mars 2014 modifiant le décret nº 2006/1034 du 21 août 2006 relatif à l'accès aux stockages souterraines de gaz naturel).

## I. Õiguslik raamistik

### *A. Liidu õigus*

4. Määruse nr 994/2010 artikli 2 teise lõigu kohaselt:

„[…]:

1) „kaitstud tarbijad“– kõik jaotusvõrguga ühinenud kodutarbijad; lisaks, kui asjaomane liikmesriik nii otsustab, võib mõiste hõlmata ka:

   a) väikeseid ja keskmise suurusega ettevõtteid, mis on jaotusvõrguga ühinenud, ning olulisi sotsiaalteenistusi, mis on ühendatud gaasijaotus- või -ülekandevõrguga, tingimusel et kõik need täiendavad tarbijad ei esinda rohkem kui 20% gaasi lõpptarbimisest; ja/või

   b) kaugkütterajatisi, kui need pakuvad kütet kodutarbijatele ja punktis a osutatud tarbijatele, tingimusel et kõnealused rajatised ei ole võimelised minema üle muudele kütustele ja on ühendatud gaasijaotus- või -ülekandevõrku.“

5. Määruse nr 994/2010 artikli 3 lõikes 6 on sätestatud:

„Ennetavates tegevuskavades ja hädaolukorra lahendamise kavades sisalduvad gaasivarustuse kindluse tagamise meetmed on selgelt määratletud, läbipaistvad, proportsionaalsed, mittediskrimineerivad ja kontrollitavad, ei moonuta põhjendamatult konkurentsi ega gaasi siseturu tõhusat toimimist ning ei ohusta muude liikmesriikide ega liidu kui terviku gaasivarustuse kindlust.“

6. Määruse nr 994/2010 artiklis 8 „Varustuskindluse norm“ on sätestatud:

„1. Pädev asutus kohustab tema poolt määratud maagaasiettevõtjaid võtma meetmeid, et tagada liikmesriigi kaitstud tarbijatele gaasitarned järgmistel juhtudel:

a) äärmuslik temperatuur seitsmel järjestikusel tippnõudlusega päeval, nagu juhtub statistiliste andmete kohaselt üks kord 20 aasta jooksul;

b) erandlikult suur gaasinõudlus vähemalt 30-päevasel ajavahemikul, nagu juhtub statistiliste andmete kohaselt üks kord 20 aasta jooksul ning

c) üksiku suurima gaasiinfrastruktuuri häired vähemalt 30-päevasel ajavahemikul keskmistes talvistes ilmastikutingimustes.

Pädev asutus määrab esimeses lõigus osutatud maagaasiettevõtjad kindlaks hiljemalt 3. juuniks 2012.

2. Mis tahes suurema varustuskindluse norm, mis ületab lõike 1 punktides b ja c osutatud 30-päevast ajavahemikku, või mis tahes täiendav kohustus, mis on kehtestatud gaasivarustuse kindlusega seotud põhjustel, põhineb artiklis 9 osutatud riskihindamisel, kajastub ennetavas tegevuskavas ja:

a) vastab artikli 3 lõikele 6;

b) ei moonuta põhjendamatult konkurentsi ega takista gaasi siseturu toimimist;

c) ei mõjuta negatiivselt mis tahes muu liikmesriigi võimet varustada oma kaitstud tarbijaid vastavalt käesolevale artiklile riiklikus, liidu või piirkondlikus hädaolukorras ja

d) vastab artikli 11 lõikes 5 täpsustatud kriteeriumidele liidu või piirkondlikus hädaolukorras.

Pädev asutus määrab ennetavates tegevuskavades ja hädaolukorra lahendamise kavades solidaarsuse vaimus kindlaks selle, kuidas võib maagaasiettevõtjatele kehtestatud mis tahes suuremat varustuskindluse normi või täiendavat kohustust ajutiselt vähendada liidu või piirkondlikus hädaolukorras.

3. Pädeva asutuse poolt vastavalt lõigetele 1 ja 2 määratletud ajavahemike möödudes või lõikes 1 määratletutest rangemate tingimuste korral püüavad pädevad asutused ja maagaasiettevõtjad säilitada võimalikult kaua gaasitarned eelkõige kaitstud tarbijatele.

4. Maagaasiettevõtjate kohustused käesolevas artiklis sätestatud varustuskindluse normide täitmiseks on mittediskrimineerivad ega koorma põhjendamatult neid ettevõtteid.

5. Maagaasiettevõtjatel on lubatud täita kõnealuseid kohustusi vastavalt vajadusele piirkondlikul või liidu tasandil. Pädev asutus ei nõua käesolevas artiklis sätestatud normide täitmist üksnes oma territooriumil asuva infrastruktuuri põhjal.

6. Pädev asutus tagab, et kaitstud tarbijate varustamiseks luuakse tingimused ilma gaasi siseturu nõuetekohast toimimist piiramata ning selliste hindadega, mis vastavad tarnete turuväärtusele“.

### *B. Prantsuse õigus*

7. Maagaasi hoiustamist Prantsusmaal reguleerivad energiaseadustiku (code de l’énergie) artiklite L. 421-1–L. 421-16 sätted. Need sätted näevad ette juurdepääsu gaasihoidlatele niisuguste avalike teenuste osutamise kohustuste raames, mis kohustavad tarnijaid tagama püsiva tarne isegi äärmuslikes olukordades.

8. Energiaseadustiku artiklis L.421-3 on eelkõige sätestatud:

„Maagaasivarud võimaldavad esmajärjekorras tagada:

1) maa-aluste maagaasihoidlatega ühendatud võrkude hea toimimise ja tasakaalu;

2) vajaduste otsese ja kaudse rahuldamise kodumaistel tarbijatel ja muudel tarbijatel, kes ei ole lepinguliselt nõustunud varustusega, milles võib esineda katkestusi, või kes tagavad üldise huviga ülesandeid;

3) muude artiklis L. 121-32 sätestatud avalike teenuste osutamise kohustustuste täitmise.“

9. Energiaseadustiku artiklis L. 421-4 on sätestatud:

„Igal gaasitarnijal on kohustus tagada, et tal oleksid iga aasta 31. oktoobri seisuga Prantsusmaal olemas piisavad maagaasivarud otseselt või volitatud isiku kaudu kaudselt, võttes arvesse tema teisi nõudluse juhtimise vahendeid, et täita 1. novembrist kuni 31. märtsini oma lepingulisi kohustusi varustada selle seadustiku artikli L. 421-3 kolmandas lõigus nimetatud tarbijaid otse või kaudselt. […]“

10. Energiaseadustiku artikli L. 421-7 sätete kohaselt määrab Conseil d’État’ (Riiginõukogu) dekreet eelkõige kindlaks artikli L. 421-4 kohaldamise tingimused ja korra.

11. Kõneluse sätte kohaldamiseks vastuvõetud dekreedis nr 2006/1034 – mida seejärel muudeti dekreediga nr 2014-328, mis on eelotsusetaotluse esitanud kohtus vaidlustatud –, on täpsustatud tingimused, mis näevad ette juurdepääsu maagaasihoidlatele. Eelotsusetaotlusest nähtub, et esiteks sätestab muudetud dekreet, et igale maagaasitarnijale eraldatakse juurdepääsuõigused hoiustamismahtudele või „hoiustamisõigused“ [4], mis määratakse kindlaks vastavalt tema kliendiportfellile, et võimaldada tal varustada kõnealuseid tarbijaid talveperioodil; ja teiseks on muudetud dekreedis määratud kindlaks kõnealustele tarnijatele kehtestatud kohustused.

12. Dekreedi nr 2014-328 artikkel 9 muutis dekreeti nr 2006/1034 ja sätestas esiteks, et tarnijatele kehtestatud hoiustamiskohustused arvutatakse välja vastavalt „hoiustamisõigustele“, mis enam ei ole vastavuses mitte ainult nende kodumaiste tarbijate ja üldise huviga ülesandeid täitvate tarbijate aastase tarbimisega, nagu oli dekreediga ette nähtud selle varasemas redaktsioonis, vaid ka jaotusvõrku ühendatud niisuguste tarbijate tarbimisega, kes ei ole lepinguliselt katkestatava tarnega nõustunud. Teiseks vähendas dekreet nr 2014-328 vastutasuks hoiustamiskohustuste määra 85 protsendilt 80 protsendile hoiustamisõigustest.

## II. Põhikohtuasja faktilised asjaolud, siseriiklik menetlus ja eelotsuse küsimused

13. Äriühingud Eni SpA ja Eni Gas & Power France SA (edaspidi koos „ENI“), ühelt poolt ning UPRIGAZ teiselt poolt esitasid Conseil d’État’le (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) kaks hagiavaldust, milles nad palusid tühistada dekreedi nr 2014-328 pädevuse ületamise tõttu.

14. ENI ja UPRIGAZ väidavad oma hagiavaldustes muu hulgas, et nimetatud dekreedis on rikutud määruse nr 994/2010 sätteid. Dekreet laiendab esiteks ebaseaduslikult kõnealuse määruse artikli 2 teise lõigu punktis 1 ette nähtud mõistet „kaitstud tarbijad“. Teiseks kohustab dekreet maagaasitarnijaid hoiustama hoiustamismahtusid Prantsusmaal, rikkudes määruse nr 994/2010 artikli 8 lõiget 5.

15. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib selle kohta esiteks seda, et mõiste „kaitstud tarbijad“ sisaldab dekreedis nr 2014-328 jaotusvõrguga ühendatud mittekodumaiseid tarbijaid, kes ei ole lepinguliselt nõustunud katkestatava tarnega ja kes ei ole tingimata „väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted“ määruse nr 994/2010 artikli 2 teise lõigu punkti 1 alapunkti a tähenduses. Dekreedis nimetatud mõiste „kaitstud tarbijad“ võib seega minna kaugemale nimetatud määruses sisalduva mõiste sõnastusest. Prantsuse asutused väidavad siiski, et kõnealused täiendavad tarbijad on väikeettevõtjad, kellel on arvukalt väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete tunnuseid, isegi kui nad kuuluvad suurettevõtjatele. Nimetatud asutuste sõnul tuleneb niisugune laiendatud mõiste ka gaasivarustuse kindlusega seotud põhjustel kehtestatud täiendavatest kohustustest, mida liikmesriigid võivad maagaasiettevõtjatele määrata määruse nr 994/2010 artikli 8 lõike 2 alusel.

16. Neil asjaoludel sõltub dekreedi nr 2014-328 õiguspärasus sellest, kas määruse nr 994/2010 artikli 8 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui liikmesriik kehtestab maagaasitarnijatele täiendavaid kohustusi, mis tulenevad „kaitstud tarbijate“ hulka niisuguste tarbijate lisamisest, keda ei ole määruse nr 994/2010 artikli 2 teise lõigu punkti 1 alapunktis a mainitud.

17. Teiseks märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et tagamaks tarbijatele gaasiga katkematu varustatus, kehtestab energiaseadustiku artikkel L. 421-4 tarnijatele kohustuse hoida Prantsusmaal piisavaid maagaasivarusid, võttes arvesse muid tarnijatel olevaid nõudluse juhtimise vahendeid, ning et dekreet nr 2014-328 eeldab, et hoiustamisõigustest 80% realiseeritakse riigi territooriumil, nähes siiski

4 Energiaseadustiku artikli R. 421-6 alusel võrdub tarnija juurdepääsuõigus hoiustamismahtudele niisuguste tarbijate hoiustamisõiguste summaga, keda tarnija varustab iga tarbija tarbimisprofiili ja geograafilise piirkonna alusel.

ette, et energiavaldkonna eest vastutav minister võtab arvesse gaasitarnija muid nõudluse juhtimise vahendeid, et hinnata, kas gaasitarnija hoiustamismahtudest piisab tema hoiustamiskohustuse täitmise tagamiseks. Dekreedi nr 2014-328 õiguspärasus sõltub sellest, kas määruse nr 994/2010 artikli 8 lõikega 5 on vastuolus, kui liikmesriik kehtestab maagasitarnijatele sellised kohustused.

18. Neil asjaoludel otsustas Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [määruse nr 994/2010] artikli 8 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et see takistab liikmesriiki kehtestamast maagaasitarnijatele täiendavaid kohustusi, mis tulenevad sellest, et liikmesriik on „kaitstud tarbijate" – kelle tarbimine aitab piiritleda katkematu varustatuse kindlustamiseks kehtestatud hoiustamiskohustuste ulatust – hulka arvanud kliendid, keda ei ole sama määruse [artikli 2 teise lõigu punktis 1] nimetatud?

2. Kas [määruse nr 994/2010] artikli 8 lõiget 5 tuleb tõlgendada nii, et see takistab liikmesriiki kehtestamast maagaasitarnijatele kohustusi seoses hoiustatavate gaasimahtudega ja nende puhul kehtestatud väljastusvoolukiirustega, nagu ka selle liikmesriigi territooriumil varude hoidmise kohustusele vastavate õiguste alusel omandatud hoiustamismahtude hoidmisega, nähes seejuures ette, et minister võtab tarnija hoitavate hoiustamismahtude hindamisel arvesse muid nõudluse juhtimise vahendeid, mis tarnijal kasutada on?"

## III. Menetlus Euroopa Kohtus

19. Eelotsusetaotlus saabus Euroopa Kohtusse 20. aprillil 2016; Eni, UPRIGAZ, Storengy ja TIGF, Prantsuse ja Poola valitsused ning Euroopa Komisjon esitasid seisukohad ning osalesid 16. märtsil 2017 toimunud kohtuistungil.

## IV. Analüüs

20. Enne eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahele eelotsuse küsimusele vastamist pean esmajärjekorras vajalikuks analüüsida määruse nr 994/2010 eesmärke ja selle konteksti.

### *A. Maagaasivarustuse kindlust käsitlevad liidu õigusnormid ja eriti määrus nr 994/2010*

21. ELTL artikli 194 lõike 1 punktist b nähtub, et energiaga varustamise kindlus liidus on üks liidu energiapoliitika põhieesmärke.[5]

22. Direktiiviga 2004/67/EÜ[6] kehtestati 2004. aastal esimene ühine õigusraamistik, et tagada gaasivarustuse kindlus ja aidata kaasa gaasi siseturu nõuetekohasele toimimisele tarnehäirete korral.

5 Vt selle kohta kohtuotsus, 7.9.2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637; punktid 47 ja 48 ning minu ettepanek samas kohtuasjas ANODE (C-121/15, EU:C:2016:248 punkt 56).

6 Nõukogu 26. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/67/EÜ, mis käsitleb maagaasitarnete kindluse tagamise meetmeid (EÜT L 127, lk 92; ELT eriväljaanne 12/03, lk 19).

23. Direktiiviga 2004/67 ette nähtud süsteemi nõrkused ilmnesid siiski aastal 2009 alanud Vene-Ukraina gaasikriisi tõttu, mis põhjustas liidus maagaasi pretsedenditu tarnekatkestuse. Nimetatud kriis tõi selgelt välja vajaduse võtta liidus vastu ühtlustatud meetmed, mis suudavad tõsistest maagaasi tarnehäiretest põhjustatud kriisi korral tagada ühise minimaalse ettevalmistustaseme kõigis liikmesriikides. [7]

24. Direktiivi 2004/67 rakendamisest saadud kogemuse põhjal võttis liidu seadusandja seetõttu vastu määruse nr 994/2010.

25. Määrus nr 994/2010 näeb varustuskindlusele ette tervikliku ühise lähenemisviisi, mis toetub eelkõige solidaarsuse poliitikameetmetele, mis vastab siseturu toimimisele. [8] Selleks on määrusega kehtestatud sätted gaasivarustuse kindluse tagamiseks, kindlustades maagaasi siseturu nõuetekohase ja järjepideva toimimise, võimaldades erakorraliste meetmete rakendamist juhul, kui turg ei suuda enam vajalikku gaasikogust tarnida, ning määratledes ja määrates selgelt maagaasiettevõtjate, liikmesriikide ja liidu kohustused ennetavate meetmete osas ning vastumeetmete osas konkreetsetele tarnehäiretele. [9]

26. Selleks et kindlustada hästi toimiv gaasi siseturg eelkõige tarnehäirete korral ja kriisiolukordades, näeb määrus nr 994/2010 täpsemalt ette kolmetasemelise lähenemisviisi: kõigepealt vastutavad turumehhanismide põhjal toimivad asjaomased maagaasiettevõtjad tarne püsivuse tagamise eest; turumehhanismide tõrke korral võtavad niisuguse vastutuse riiklikul või piirkondlikul tasandil just liikmesriigid; lõpuks võtab niisuguse vastutuse liit ise. [10]

27. Määrusega nr 994/2010 on solidaarsuse vaimus kehtestatud mehhanismid, mille eesmärk on kooskõlastada hädaolukorra planeerimist ja sellele reageerimist liikmesriigi, piirkondlikul või liidu tasandil. [11] Selleks näeb määrus ette, et liikmesriigid koostavad kaks kava: ennetav tegevuskava, milles on sätestatud gaasivarustuse kindlust liikmesriigis mõjutavate väljaselgitatud riskide kõrvaldamise või leevendamise meetmed; ja hädaolukorra lahendamise kava, milles on sätestatud meetmed gaasitarnehäire kõrvaldamiseks või mõju leevendamiseks. [12]

28. Gaasivarustuse tagamiseks kriisi korral kehtestab määrus nr 994/2010 ühelt poolt gaasiinfrastruktuure käsitlevad normid, mille eesmärk on tugevdada gaasivarustuse kindlust, [13] ja teisalt ühtlustatud normid varustuskindluse kohta. Viimati nimetatud normid näevad ette kohustuse tagada tarne „kaitstud tarbijatele“ teatud tarnehäire või erandlikult suure gaasinõudluse olukordades. Nimetatud normide eesmärk on tagada, et hõlmatud oleks vähemalt 2009. aasta gaasikriisi ajal tekkinud olukord. [14]

29. Määruse nr 994/2010 artikli 8 lõikes 1 sisalduvate varustuskindluse ühtlustatud normide eesmärk on täpsemalt tagada tarnete säilitamine *eelkõige* kodutarbijatele ja *piiratud* arvule muudele tarbijatele, kes on eriti haavatavad ja vajavad eriti kaitset, [15] nimelt „kaitstud tarbijatele“, kes on määratletud selle määruse artikli 2 teise lõigu punktis 1. Tunnistatakse, et niisuguste kaitstud tarbijate lai määratlus ei tohiks siiski olla vastuolus Euroopa solidaarsusmehhanismidega. [16]

7 Vt selle kohta komisjoni dokument, mis on lisatud määruse ettepanekule [SEC(2009)979 lõplik, lk 3 ja 17], ning komisjoni 16. oktoobri 2014. aasta dokument „Report on the implementation of Regulation (EU) 994/2010 and its contribution to solidarity and preparedness for gas disruptions in the EU SWD(2014) 325 final“. Määruse nr 994/2010 põhjendused 26 ja 27 viitavad samuti sõnaselgelt 2009. aasta jaanuaris aset leidnud gaasikriisile.

8 Vt määruse nr 994/2010 põhjendus 22.

9 Vt määruse nr 994/2010 artikkel 1 ning põhjendused 3, 5, 23 ja 24.

10 Vt määruse nr 994/2010 artikkel 3 ja põhjendus 24. Vt veel komisjoni 16. oktoobri 2014. aasta dokument „Report on the implementation of Regulation (EU) 994/2010 and its contribution to solidarity and preparedness for gas disruptions in the EU SWD(2014) 325 final“, lk 2.

11 Vt määruse nr 994/2010 artikkel 1.

12 Vt määruse nr 994/2010 artikkel 4, eriti selle lõige 1.

13 Vt määruse nr 994/2010 artikkel 6 ning põhjendused 13 ja 15.

14 Vt määruse nr 994/2010 põhjendus 26.

15 Vt määruse nr 994/2010 põhjendused 10 ja 29 (kohtujuristi kursiiv).

16 Vt määruse nr 994/2010 põhjendus 10.

30. Kuigi määruse nr 994/2010 eesmärk on saavutada tarnekindluse normide puhul teatud ühtlustamistase, tunnustas liidu seadusandja niisuguste liikmesriikide hoolsust, kes olid sätestanud ulatuslikumad tarnekindluse normid. Seda arvestades sätestas nimetatud seadusandja kõne all oleva määruse artikli 8 lõikes 2, et liikmesriigid võivad ette näha suuremad varustuskindluse normid või täiendavad kohustused, mis ületavad sama artikli lõikes 1 ette nähtud varustuskindluse ühtlustatud norme. Selleks et vältida liikmesriikidevahelisel solidaarsusel põhineva ja määrusega nr 994/2010 kehtestatud tarnekindluse tagatissüsteemi ohustamist, on nimetatud määruse artikli 8 lõikes 2 niisuguste meetmete vastuvõtmise võimalus liikmesriikide jaoks siiski rangelt piiritletud.

31. Selle kohta olgu märgitud, et liikmesriikidevahelise solidaarsuse nõudel on oluline ülesanne määrusega nr 994/2010 kehtestatud süsteemis ja liidu energiapoliitika raames üldisemalt. Selles kontekstis tuleb nimetatud aspekti kohta teha seega mõned põgusad konkreetsed märkused.

### *B. Põgusad märkused liikmesriikidevahelise solidaarsuse põhimõtte kohta liidu energiapoliitika raames*

32. ELTL artikkel 194, mis kehtestas esimest korda liidu õiguses esmase õiguse sätte liidu energiapoliitika kohta, näeb ette selle lõikes 1, et nimetatud poliitikat tuleb järgida „liikmesriikide vahelise solidaarsuse vaimus“.

33. Nimetatud viide liikmesriikidevahelisele solidaarsusele, mis lisati Lissaboni lepingu [17] redaktsiooni, asetub konteksti, milles liikmesriikidevahelise solidaarsuse põhimõte omandas tunnuse, mida võiks määratleda „konstitutsioonilise põhimõttena“. Liikmesriikidevahelist solidaarsuse ideed mitte ainult ei mainita mitmel pool aluslepingutes, [18] vaid see kujutab endast nimelt ühte liidu eesmärki ELL artikli 3 lõike 3 kolmanda lõigu alusel.

34. Nagu nähtub nii ELTL artikli 194 lõike 1 punktist b kui ka artikli 122 lõikest 1 on liikmesriikidevahelise solidaarsuse põhimõte eriti asjakohane ka energiaga varustamisel.

35. Seega just niisuguses kontekstis vastavalt esmase õiguse tasandil võetud seisukohale tugineb määrusega nr 994/2010 kehtestatud süsteem liikmesriikidevahelise solidaarsuse nõudele, mis levib kogu määruses. Liikmesriikidevahelist solidaarsust on nimelt sõnaselgelt mainitud paljudes kõnealuse määruse [19] põhjendustes ning paljudes selle sätetes. [20]

36. Nagu nähtub sõnaselgelt põhjendusest 36, on määruse üks eesmärk suurendada konkreetsemalt liikmesriikidevahelist solidaarsust liidu hädaolukorras ning toetada eelkõige selliseid liikmesriike, kes on geograafiliste või geoloogiliste tingimuste tõttu vähem soodsas olukorras.

37. Seetõttu tuleb määruse nr 994/2010 sätete tõlgendamisel arvestada põhilist ülesannet, mis liikmesriikidevahelise solidaarsuse põhimõttel nimetatud määruse raames on.

17 29. oktoobril 2004. aastal Roomas allkirjastatud Euroopa põhiseaduse lepingu (ELT 2004, C 310, lk 1) artikkel III-256, millest ELTL artikli 194 redaktsiooni puhul lähtuti, ei sisaldanud ühtegi viidet liikmesriikidevahelisele solidaarsusele.

18 ELLi preambulis deklareerivad liikmesriigid, et liidu loomisel kavatsevad nad seega „süvendada oma rahvaste vahelist solidaarsust“. Liikmesriikidevahelist solidaarsust on seejärel sõnaselgelt mainitud ELTL artikli 67 lõikes 2 varjupaiga, sisserände ja välispiiril teostatava kontrolli valdkonnas; ELTL kolmanda osa VIII jaotises, eriti majanduspoliitikat käsitleva peatüki artikli 122 lõikes 1 on samuti viidatud sõnaselgelt liikmesriikidevahelisele solidaarsusele. Vt selle kohta veel kohtujuristi seisukoht, Kokott, kohtuasi Pringle (C-370/12, EU:C:2012:675), punktid 142 jj.

19 Vt määruse nr 994/2010 põhjendused 10, 22, 25, 36 ja 38.

20 Konkreetselt artiklis 1 ja artikli 8 lõike 2 teises lõigus ning artikli 14 teise lõigu punktis b ning IV lisas.

38. Selle kohta olgu ka märgitud, et solidaarsuspõhimõttel on veel olulisem ülesanne komisjoni esitatud uues määruse ettepanekus määruse nr 994/2010 [21] asendamiseks ja see põhimõte on määruse sõnastusse sõnaselgelt lisatud koos solidaarsusele pühendatud konkreetse artikliga [22].

## *C. Esimene eelotsuse küsimus*

### *1. Sissejuhatavad märkused*

39. Euroopa Kohtule esitatud esimene eelotsuse küsimus puudutab seost määruse nr 994/2010 artikli 2 teise lõigu punktis 1 ette nähtud mõiste „kaitstud tarbijad“ ja niisuguste täiendavate kohustuste vahel, mida sama määruse artikli 8 lõige 2 lubab liikmesriikidel maagaasitarnijatele kehtestada.

40. Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) soovib konkreetsemalt teada, kas juhul, kui liikmesriik kehtestab niisuguse täiendava kohustuse, on tal lubatud „minna kaugemale“ määruse nr 994/2010 artikli 2 teise lõigu punktis 1 sisalduvast mõistest „kaitstud tarbijad“, lisades täiendavasse kohustusse tarbijaid, kes viimati nimetatud mõiste alla ei kuulu.

41. Nimetatud küsimuse aluseks on asjaolu, et Prantsuse õiguses sätestatud mõistes „kaitstud tarbijad“ on pärast dekreedi nr 2014-328 vastuvõtmist arvatud kaitstud tarbijate hulka „jaotusvõrguga ühendatud mittekodumaiseid tarbijaid, kes ei ole lepinguliselt nõustunud katkestava tarnega“. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul hõlmab see kategooria mittekodumaiseid tarbijaid, kes ei kuulu aga tingimata mõiste „väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted“ (edaspidi „VKEd“) alla, nagu on sätestatud määruse nr 994/2010 artikli 2 teise lõigu punktis 1.

42. Pooled on esitanud Euroopa Kohtule seisukohad, milles ollakse erinevatel arvamustel esimesele eelotsuse küsimusele antava vastuse osas.

43. Ühelt poolt väidavad Prantsuse ja Poola valitsused ning maagaasi hoiustavad ettevõtjad Storengy ja TIGF sisuliselt seda, et määrus nr 994/2010 ei takista liikmesriiki kehtestamast maagaasitarnijatele täiendavat kohustust, mis hõlmab tarbijaid, keda ei ole kõnealuse määruse artikli 2 teise lõigu punktis 1 nimetatud. Prantsuse valitsus väidab esiteks isegi seda, et küsimust, kas siseriiklik õigus on kooskõlas määrusega nr 994/2010, ei tõusetu, sest siseriiklikus õiguses ette nähtud mõiste „kaitstud tarbijad“ ei ole laiem kõnealuse määruse artikliga 2 ette nähtud mõistest.

44. Maagaasitarnijad ENI ja UPRIGAZ seevastu väidavad, et määruse nr 994/2010 artikli 8 lõikega 2 on vastuolus, kui liikmesriik kehtestab maagaasitarnijatele täiendavaid kohustusi, mis tulenevad kaitstud tarbijate sama määruse artiklis 2 sätestatust laiemast määratlusest.

45. Komisjoni seisukoht on nüansirohke. Minu arvates ei välista ta liikmesriigi võimalust kehtestada täiendav kohustus nii, et mõiste „kaitstud tarbijad“ on laiem määruse nr 994/2010 artiklis 2 sätestatust. Siiski rõhutab ta vajadust järgida rangeid tingimusi, mille on nimetatud määrus täiendava kohustuse kehtestamiseks sätestanud.

46. Kõigepealt pean vajalikuks teha mõned järeldused määruse nr 994/2010 artikli 2 teise lõigu punktis 1 ette nähtud mõiste „kaitstud tarbijad“ ulatuse kohta. Need järeldused on minu arvates eelotsusetaotluse esitanud kohtule kasulikud selleks, et ta saaks analüüsida Prantsuse valitsuse esitatud argumente, mille kohaselt siseriiklikus õiguses ette nähtud mõiste „kaitstud tarbijad“ ei lähe kaugemale

21 Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 2016. aasta määrus, milles käsitletakse gaasivarustuskindluse tagamise meetmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 994/2010 (COM(2016) 52 final).

22 Vt eelmises joonealuses märkuses mainitud ettepaneku artikkel 12.

määruses nr 994/2010 sisalduva sama mõiste määratlusest. Seejärel analüüsin nimetatud järelduste põhjal määruse nr 994/2010 artikli 2 teise lõigu punktis 1 sisalduva mõiste „kaitstud tarbijad“ ja sama määruse artikli 8 lõikes 2 sätestatud täiendavate kohustuste kehtestamisvõimaluse vahelise seose küsimust.

***2.*** *Määruse nr 994/2010 artikli 2 teise lõigu punkti 1 alapunktis a ette nähtud mõiste „kaitstud tarbijad“ ulatus*

47. Prantsuse valitsus väidab, et arvates kaitstud tarbijate hulka mitte ainult kodutarbijaid, vaid ka „jaotusvõrguga ühendatud mittekodumaiseid tarbijaid, kes ei ole lepinguliselt nõustunud katkestava tarnega“, ei lähe dekreet nr 2014-328 kaugemale määruse nr 994/2010 artikli 2 teise lõigu punkti 1 alapunktis a ette nähtud mõistest „kaitstud tarbijad“.

48. Selle tarbijate kategooriaga on hõlmatud nimelt väiksemad üksused, nagu väikeettevõtjad, suurettevõtjate väikesed esindused, integreeritud süsteemidesse kuuluvad väikepoed või suuremale ettevõtjale kuuluvad väikesed tööstuskäitised, suuremad üksused, keda ei ole ühendatud jaotusvõrku, vaid vahetult ülekandesüsteemi.

49. Prantsuse valitsuse sõnul tuleb mõista määruses nr 994/2010 sisalduvat viidet VKEdele nii, et see ei hõlma mitte ainult üksuseid, mille õiguslik staatus on VKE, vaid vastavalt nimetatud määruse eesmärkidele ka üksuseid, mis on tegelikult iseseisvad üksused, kelle tarbitav gaasimaht on võrdväärne VKE tarbitava gaasimahuga.

50. Niisugune lähenemine oleks praktilisest seisukohast vajalik ebapiisava tarne korral püsikoormuste jagamise juhtimiseks. See oleks ka kooskõlas liikmesriikidele määrusega nr 994/2010 jäetud otsustusõigusega. Viimaseks on see nõutav ka võrdse kohtlemise põhimõttega, mis kohustab tõlgendama VKE mõistet nii, et see hõlmab üksusi, kes on võrdsel määral haavatavad.

51. Tuleb meeles pidada, et määruse nr 994/2010 artikli 2 teise lõigu punktis 1 sisalduv mõiste „kaitstud tarbijad“ näeb kõigepealt ette, et „kaitstud tarbijateks“ tuleb *tingimata* pidada kõiki gaasijaotusvõrguga ühendatud kodutarbijaid. Seejärel võimaldab mõiste alapunktide a ja b sätetes lisada liikmesriikidel kaks konkreetset kaitstud tarbijate kategooriat.

52. Kõige olulisem käesolevas kohtuasjas on see, et liikmesriigid võivad määruse nr 994/2020 artikli 2 teise lõigu punkti 1 alapunkti a alusel pidada kaitstud tarbijateks „väikeseid ja keskmise suurusega ettevõtteid, mis on jaotusvõrguga ühinenud, […] tingimusel, et kõik need täiendavad tarbijad ei esinda rohkem kui 20% gaasi lõpptarbimisest“.

53. Võimalike kaitstud tarbijate ammendava nimekirja sätestamisest järeldub, et kuigi määrus nr 994/2010 tunnustab mõiste „kaitstud tarbijad“ puhul liikmesriikidel teatud otsustusõigust, on see otsustusõigus selle määrusega siiski rangelt piiritletud. Niisuguse range piiritlemise põhjus tuleneb ilmselgelt määruse nr 994/2010 põhjendusest 10, mis toob välja ohu, et kaitstud tarbijate lai määratlus võib olla vastuolus liikmesriikidevaheliste solidaarsusmehhanismidega.

54. Nagu komisjon oma seisukohtades õigesti märkis, oli mõiste „kaitstud tarbijad“ ühtlustamise aluseks nimelt mõte vältida seda, et ülemäära laia subjektide ringi kaitse sätestamine siseriiklikul tasandil võib ohustada määrusega nr 994/2010 ette nähtud Euroopa solidaarsusmehhanismide toimimist, tekitades seega täiendavaid riske kaitstud tarbijatele teistes liikmesriikides.[23] Just samast seisukohast lähtuvalt mainib nimetatud määruse põhjendus 29 kõrvuti kodutarbijatega „piiratud [arvu] [muid] [tarbijaid]“.

23 Vt selle kohta komisjoni 16. oktoobri 2014. aasta dokument „Report on the implementation of Regulation (EU) 994/2010 and its contribution to solidarity and preparedness for gas disruptions in the EU SWD(2014) 325 final“, lk 2.

55. Mõiste „kaitstud tarbijad“ eesmärk on tagada kriisi korral varustuskindlus kõige kaitsetumatele tarbijatele. Suuremal tasemel kaitset ei saa tagada kõikidele tarbijatele, sest muidu muutuks määrusega nr 994/2010 ette nähtud gaasivarustuse tagamissüsteem sisutühjaks. Mõiste „kaitstud tarbijad“ määrab seega kindlaks varustusnormide *rationae personae* kohaldamisala.

56. Mis puudutab liikmesriikide otsustusõigust üldisemalt, nähtub selgelt määruse nr 994/2010 põhjendusest 5, millele Prantsuse valitsus on viidanud oma seisukoha põhjendamiseks, et kui enne nimetatud määrust vastuvõetud gaasivarustuse kindlust käsitlevad meetmed tunnustasid liikmesriikide suurt otsustusõigust oma meetmete valikul, siis määrus nr 994/2010 näeb ette selle otsustusõiguse suurema piiritlemise, vältimaks seda, et liikmesriigi ühepoolselt kehtestatud meetmed ohustavad gaasi siseturu nõuetekohast toimimist ja gaasi tarnimist tarbijatele, põhjustades naaberriikides gaasinappuse.[24]

57. Määruse nr 994/2010 artikli 2 teise lõigu punkti 1 alapunktis a sisalduvat viidet VKEdele ei saa pidada avatud viiteks, mida liikmesriigid võivad vabalt tõlgendada. Tegemist on hoopis viitega täpsele juriidilisele mõistele. Kuigi määrus nr 994/2010 ei määratle mõistet „VKE“ sõnaselgelt, ei saa siseriiklikule õigusele viite puudumisel määratleda seda mõistet liikmesriikide õigusaktide alusel.[25] Vastupidi, arvestades määrusega nr 994/2010 taotletavat eesmärki ja määruse artikli 2 konteksti, tuleb järeldada, et nimetatud säte viitab liidu õiguses kasutatavale mõistele „VKE“.[26]

58. Selles kontekstis on asjakohane komisjoni 6. mai 2003. aasta soovitus 2003/361/EÜ mikro-, väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete määratlemise kohta[27]. Nimetatud soovitus näeb ette täpsed kriteeriumid kõnealuse ettevõtete kategooria kindlaksmääramiseks[28] ja sellele soovitusele tuleb viidata niisuguse mõiste[29] kindlaksmääramiseks. Lisaks märgin, et Prantsuse valitsuse seisukohtades sisalduvatest märkustest nähtub, et mõiste „VKE“ Prantsuse õiguses vastab nimetatud soovitustes välja pakutud mõistele.

59. Mis puudutab Prantsuse valitsuse poolt kohtuistungil viidatud võrdse kohtlemise põhimõtet, siis põhineb see viide asjaolul, et suurettevõtja esindus või filiaal võib olla sama kaitsetu kui VKE. Minu arvates on see eeldus siiski ilmselgelt väär. Olulise suurusega üksusesse (kontserni) kuulumine võimaldab niisugustel üksustel nimelt käsutada (majanduslikke ja tehnilisi) ressursse, mis VKEl üldjuhul puuduvad ja mis võimaldavad toime tulla energia tarnekriisi olukordadega. Seega ei ole suurettevõtjate esindused ja filiaalid objektiivselt samas olukorras nagu VKEd.

60. Lisaks ei kasuta seadusandja energia tarbimise kriteeriumi suuremat kaitset väärivate haavatavate tarbijate kindlaksmääramiseks. Prantsuse valitsus ei saa seega sellele viidata, et põhjendada analoogiat VKEde ning suurettevõtjate esinduste ja filiaalide vahel.

24 Nagu märgib komisjon Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 2016. aasta määruse nr 994/2010, milles käsitletakse gaasivarustuse kindluse tagamise meetmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2004/67/EÜ, ettepaneku (COM(2016) 52 final) seletuskirjas: „Vajadus ELi meetmete järele on selge, kuna riigipõhised lähenemisviisid sunnivad võtma ebaoptimaalseid meetmeid ja süvendavad kriisi mõju“ (vt lk 3).

25 Vt selle kohta muu hulgas kohtuotsus, 11.11.2015, Pujante Rivera (C-422/14, EU:C:2015:743, punkt 48).

26 Vt sellega seoses erinevate valdkondade kohta kohtuotsus, 9.11.2016, Wathelet (C-149/15, EU:C:2016:840, punkt 29) ja kohtuotsus, 2.3.2017, J. D. (C-4/16, EU:C:2017:153, punkt 24).

27 ELT L 124, lk 36.

28 Vt soovituse lisa artikkel 2.

29 Paljud liidu õigusaktid, eelkõige määrused, põhinevad sõnaselgelt nimetatud soovituses sisalduval määratlusel, et mõistet „VKE“ määratleda. Vt näiteks komisjoni 17. juuni 2014. aasta määrus (EL) nr 651/2014 ELi aluslepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks (ELT L 187, lk 1; vt põhjendus 3 ja I lisa), või Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. juuni 2015. aasta määrus (EL) 2015/2017, mis käsitleb Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi, Euroopa investeerimisnõustamise keskust ja Euroopa investeerimisprojektide portaali ning millega muudetakse määrusi (EL) nr 1291/2013 ja (EL) nr 1316/2013 – Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond (ELT L 169, lk 1; vt artikli 2 punkt 4).

61. Kuigi lõpuks tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul, ja mitte Euroopa Kohtul, teha kindlaks, kas kõne all olev liikmesriigi õigus on määrusega nr 994/2010 kooskõlas Prantsuse valitsuse enda esitatud argumentide põhjal, ei ole minu arvates Prantsuse õiguses sisalduv mõiste „kaitstud tarbijad“ kooskõlas selle määruse artikli 2 teise lõigu punkti 1 alapunktis a sisalduva mõistega. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on minu arvates samal arvamusel eelotsusetaotluses. [30]

***3.*** *Täiendavate kohustuste kehtestamise võimalus seoses mõistesse „kaitstud tarbijad“ mittekuuluvate tarbijatega*

62. Nüüd tuleb käsitleda kõikide eelnevate kaalutluste põhjal küsimust, kas liikmesriik võib kehtestada maagaasitarnijatele määruse nr 994/2010 artikli 8 lõike 2 alusel täiendava kohustuse, mis hõlmab tarbijaid, kes erinevad määruse nr 994/2010 artikli 2 teise lõigu punkti 1 alusel kaitstud tarbijate määratlusest.

63. Nagu käesoleva ettepaneku punktis 30 on märgitud, annab määruse nr 994/2010 artikli 8 lõige 2 liikmesriikidele võimaluse võtta vastu kahte liiki meetmeid, mis ületavad sama artikli lõikes 1 ette nähtud varustuskindluse ühtlustatud norme: suuremaid varustuskindluse norme ja täiendavaid kohustusi.

64. Tegemist on minu arvates kahte liiki erinevate meetmetega, mille kohaldamisala tuleneb nende enda nimetusest.

65. Esimest liiki meetmete puhul on tegemist nimelt „varustuskindluse normidega“ ehk normidega, mis on sätestatud määruse nr 994/2010 artikli 8 lõikes 1 – millele lõige 2 ka sõnaselgelt viitab –, mis on siiski „suuremad“ ehk kestavad ajaliselt kauem, nagu nähtub märkusest „ületab […] 30-päevast ajavahemikku“. Selle artikli lõike 1 sõnastusest aga nähtub, et varustuskindluse normid näevad ette ainult kaitstud tarbijate kaitsmise.

66. Seevastu teist liiki meetme puhul on tegemist „täiendavate“ kohustustega, mida võib kehtestada maagaasiettevõtjatele. Termini „täiendavad“ kasutamise tõttu on selge, et tegemist on lisakohustustega, mis on teist laadi kui varustuskindluse normid määruse nr 994/2010 artikli 8 lõikes 1, millele kõne all olev säte nimetatud teist liiki meetme puhul ka ei viita.

67. Määruse nr 994/2010 artikli 8 lõike 2 grammatilisest analüüsist järeldub, et miski ei keela liikmesriigil maagaasiettevõtjale kehtestada *täiendavat kohustust*, mida kohaldatakse enamate tarbijate suhtes kui selle määruse sätete alusel mõistega „kaitstud tarbijad“ ette on nähtud.

68. Siiski nähtub samast sättest – tõlgendatuna määruse nr 994/2010 eesmärkide põhjal –, et niisugune võimalus sõltub väga rangete tingimuste järgimisest. Määruse artikli 8 lõige 2 piiritleb nimelt rangelt selle võimaluse, nähes ette mitmeid tingimusi, mis peavad olema täidetud selleks, et niisugust täiendavat kohustust saaks pidada nimetatud määrusele vastavaks.

69. Nimetatud määruse artikli 8 lõike 2 algusosa sõnastusest esiteks nähtub, et täiendav kohustus peab olema seega kehtestatud „gaasivarustuse kindlusega seotud põhjustel“. Selleks, et nimetatud tingimus oleks täidetud, peab aga täiendav kohustus nägema ette gaasitarnesüsteemi vastupidavuse tugevdamise erandlikes ja ettenägematutes olukordades, mis ohustavad tarnevõimsust.

70. Teiseks peab niisugune täiendav kohustus kõne all oleva määruse nr 994/2010 artikli 8 lõike 2 algosa sõnastuse kohaselt põhinema asjaomase liikmesriigi gaasivarustuse kindlust mõjutavate riskide hindamisel, mis on sätestatud määruse nr 994/2010 artiklis 9.

30 Vt käesoleva ettepaneku punkt 15.

71. Kolmandaks peab niisugune täiendav kohustus määruse nr 994/2007 artikli 8 lõike 2 punkti a sõnastuse kohaselt olema kooskõlas sama määruse artikli 3 lõikes 6 märgitud nõuetega. Seega peab see olema selgelt määratletud, läbipaistev, proportsionaalne, mittediskrimineeriv ja kontrollitav; see ei tohi moonutada põhjendamatult konkurentsi ega gaasi siseturu tõhusat toimimist [31] ja see ei tohi ohustada muude liikmesriikide ega liidu kui terviku gaasivarustuse kindlust.

72. Neljandaks ei tohi täiendav kohustus vastavalt määruse nr 994/2010 artikli 8 lõike 2 punkti c sätte sõnastusele ja kooskõlas liikmesriikidevahelise solidaarsusega, millel sama määrusega kehtestatud süsteem põhineb, mõjutada negatiivselt mis tahes muu liikmesriigi võimet varustada oma kaitstud tarbijaid vastavalt käesolevale artiklile riiklikus, liidu või piirkondlikus hädaolukorras.

73. Viiendaks peab niisugune kohustus vastama määruse nr 994/2010 artikli 11 lõikes 5 täpsustatud kriteeriumidele liidu või piirkondlikus hädaolukorras. [32]

74. Kuuendaks on määruse nr 994/2010 artikli 8 lõike 2 teise lõigu kohaselt vajalik, et pädev asutus määraks ennetavates tegevuskavades ja hädaolukorra lahendamise kavades kindlaks selle, kuidas võib nimetatud täiendavat kohustust ajutiselt vähendada liidu või piirkondlikus hädaolukorras.

75. Eelotsusetaotluse raames tuleb just eelotsusetaotluse esitanud kohtul hinnata liikmesriigi meetmete vastavust liidu õigusele, sest Euroopa Kohus on vaid pädev andma talle liidu õiguse asjassepuutuva tõlgenduse kohta kõik juhised, mis võimaldavad tal niisugust vastavust hinnata. Seega on nimetatud kohtu ülesanne teha kindlaks, kas niisuguse täiendava kohustuse sätestamine, mis seisneb maagaasitarnijatele kehtestatud kohustuses suurendada maagaasi hoiustamist, et tagada kriisi korral varustuskindlus „jaotusvõrguga ühendatud mittekodumaistele tarbijatele, kes ei ole lepinguliselt nõustunud katkestatava tarnega“ ja kes ei ole VKEd, vastab käesolevas kohtuasjas käesoleva ettepaneku punktides 69–74 mainitud tingimustele. Niisuguse vastavuse hindamisel peab eelotsusetaotluse esitanud kohus võtma arvesse Euroopa Kohtu antud tõlgenduslikke juhiseid. [33]

76. Selles kontekstis piirdun mõne märkusega seoses kahe aspektiga: esiteks seoses tingimusega, et täiendav kohustus peab olema kehtestatud „gaasivarustuse kindlusega seotud põhjustel“; ja teiseks seoses täiendava kohustuse proportsionaalsuse nõudega, mida on mainitud käesoleva ettepaneku punktis 71.

***a)*** *Nõue, et täiendav kohustus peab olema kehtestatud gaasivarustuse kindlusega seotud põhjustel*

77. Esimene tingimus, mida tuleb järgida selleks, et liikmesriigi poolt maagaasiettevõtjatele kehtestatud täiendav kohustus oleks määrusega nr 994/2010 kooskõlas, on nimetatud kohustuse kehtestamine gaasivarustuse kindlusega seotud põhjustel.

78. Prantsuse valitsus väitis kohtuistungil, et puudub igasugune kahtlus, et kõnealune täidendav kohustus vastab nimetatud tingimusele, sest kohustuse eesmärk on tagada varustuskindlus täiendavatele tarbijatele, keda tehnilistel tingimustel ei ole võimalik eristada kaitstud tarbijatest. Samas kontekstis väitis valitsus veel seda, et niisugune „täiendavaid“ kaitstud tarbijaid silmas pidav täiendav kohustus ei kahjusta määrusega nr 994/2010 määratletud kaitstud tarbijate kaitset ning seega nimetatud määruse artikli 2 ja artikli 8 lõike 2 kasulikku mõju.

31 Seda tingimust on korratud määruse nr 994/2010 artikli 8 lõike 2 punktis b.

32 Määruse nr 994/2010 artikli 11 lõige 5 näeb ette: a) ei võeta meetmeid, mis piiravad mis tahes ajal põhjendamatult gaasivooge siseturul, eelkõige gaasivooge mõjutatud turgudele; b) ei võeta meetmeid, mis võivad tõenäoliselt kahjustada tõsiselt gaasivarustuse olukorda muus liikmesriigis, ja c) piiriülene juurdepääs infrastruktuurile säilib, kuivõrd see on tehnilisest ja ohutuse seisukohast võimalik, vastavalt hädaolukorra lahendamise kavale, kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 715/2009 maagaasi ülekandevõrkudele juurdepääsu tingimuste kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1775/2005 (ELT L 211, lk 36).

33 Vt selle kohta kohtuotsused, 20.4.2010, Federutility jt (C-265/08, EU:C:2010:205, punkt 34) ja 7.9.2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637, punkt 54).

79. Sellega seoses ei ole ma kindel, kas täiendavate tarbijate kategooriate kaitsmise pelk nõue, mis põhineb väidetavatel tehnilistel põhjustel, mille olemasoluga ei olda sugugi ka nõus, võib kujutada endast tõelist gaasivarustuse kindlusega seotud põhjust, mille eemärk on gaasitarnesüsteemi vastupidavuse tugevdamine – nagu on kindlaks tehtud käesoleva ettepaneku punktis 69 –, millega saab põhjendada kõne all oleva täiendava kohustuse vastuvõtmist. Niisuguse täiendava kohustuse eesmärk peab olema kõnealuses liikmesriigis selliste gaasivarustuse kindlust mõjutavate riskide vähendamine, mis on kindlaks tehtud määruse nr 994/2010 artiklis 9 ette nähtud hinnangus, millele nimetatud täiendav kohustus peab tuginema, nagu on märgitud käesoleva ettepaneku punktis 70.

80. Nimetatud kahtlused süvenevad veelgi, kui arvestada, et – nagu on märgitud käesoleva ettepaneku punktis 54 –, ülemäära ulatusliku subjektide ringi kaitse sätestamine liikmesriigi tasandil võib tekitada täiendavaid riske kaitstud tarbijatele teistes liikmesriikides ja ohustada määrusega nr 994/2010 kehtestatud Euroopa solidaarsusmehhanisme.

81. Igal juhul tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul kontrollida, et kõne all oleva täiendava kohustuse kehtestamine käesolevas asjas põhineb tõelistel gaasivarustuse kindlusega seotud põhjustel.

### ***b)*** *Täiendava kohustuse proportsionaalsus*

82. Nagu käesoleva ettepaneku punktist 71 nähtub, peab täiendav kohustus, mida määruse nr 994/2010 artikli 8 lõikes 2 on liikmesriikidel lubatud maagaasiettevõtjatele kehtestada, järgima proportsionaalsuse põhimõtet. Nimetatud tingimuse järgimine eeldab, et täiendav kohustus oleks sobiv taotletava eesmärgi saavutamiseks, nimelt gaasivarustuse kindluse tagamiseks, ega läheks kaugemale sellest, mis on vajalik nimetatud eesmärgi saavutamiseks.

83. Sellega seoses leian, et kuigi – nagu komisjon on märkinud – eelotsusetaotluse esitanud kohus võib kõne all oleva täiendava kohustuse proportsionaalsuse hindamisel võtta aluseks Euroopa Kohtu praktika, mis käsitleb gaasi ja elektri reguleeritud hindu,[34] tuleb nimetatud kohtupraktika asjakohasust siiski kontrollida sellisel juhul nagu kõnesolevas asjas.

84. Nagu Prantsuse valitsus märkis, erineb nimelt olukordade faktiline ja õiguslik raamistik, mida on analüüsitud kõnealusel turul hindade kehtestamise liikmesriigi meetmeid käsitlevas kohtupraktikas, oluliselt olukorrast käesolevas asjas, milles käsitletakse varustuskindluse meetmeid.[35]

## ***4.*** *Ettepanek esimese eelotsuse küsimuse kohta*

85. Kõike eeltoodut arvestades pean vajalikuks vastata esimesele eelotsuse küsimusele nii, et määruse nr 994/2010 artikkel 8 lõige 2 ei keela liikmesriigil kehtestada maagaasitarnijatele täiendavat kohustust, mis laieneb tarbijatele, kes ei ole hõlmatud sama määruse artikli 2 teise lõigu punktis 1 sisalduva mõistega, üksnes juhul, kui on tõendatud – mida tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul põhjalikult kontrollida –, et nimetatud artikli 8 lõikes 2 sätestatud tingimused, mida on täpsustatud käesoleva ettepaneku punktides 68–74, on rangelt järgitud.

34 Vt eelkõige kohtuotsused, 20.4.2010, Federutility jt (C-265/08, EU:C:2010:205, punkt 69), 21.12.2011, ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, punktid 55 jj) ja 10.9.2015, komisjon *vs.* Poola (C-36/14, ei avaldata, EU:C:2015:570 punktid 45 jj) ja 7.9.2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637 punktid 53 jj).

35 Nimetatud seisukoht on minu arvates eriti asjakohane, kui on kehtestatud niisuguse meetme perioodiline ülevaatamine, nagu on ette nähtud punktis 35, kohtuotsus, 20.4.2010, Federutility jt (C-265/08, EU:C:2010:205). Euroopa Kohus nimelt põhjendas selles kohtuotsuses niisugust ülevaatamisnõuet, viidates sellele, et kõnealune meede takistas juba oma laadilt gaasisektori toimiva siseturu saavutamist. Ülevaatamine võib osutuda siiski vajalikuks juhul, kui tingimused, milles meede vastu võeti, on muutunud (näiteks seoses liikmesriikidevahelise koostöö või infrastruktuuride olukorraga).

### *D. Teine eelotsuse küsimus*

86. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib Euroopa Kohtult oma teise eelotsuse küsimusega sisuliselt seda, kas määruse nr 994/2010 artikli 8 lõikega 5 on vastuolus, kui liikmesriik kehtestab maagaasitarnijatele õigusnormidega kohustuse hoiustada tema territooriumil gaasivarusid, et tagada varustuskindlus kriisi korral, nähes samal ajal ette, et pädev asutus võtab tarnija hoitavate hoiustamismahtude hindamisel arvesse muid tarnija käsutuses olevaid nõudluse juhtimise vahendeid.

87. Selle kohta olgu märgitud, et määruse nr 994/2010 artikli 8 lõige 5 sisaldab kahte sätet: esimene säte on lubav, teine keelav. Nimelt on kõnealuse lõike 5 esimeses lauses sätestatud, et maagaasiettevõtjatel on lubatud täita kohustusi, mis neile on kehtestatud sama määruse artiklis 8 sätestatud varustuskindluse normide täitmiseks, vastavalt vajadusele piirkondlikul või liidu tasandil. Teine lause seevastu sätestab, et liikmesriigi pädev asutus ei tohi nõuda gaasiettevõtjatelt oma kohustuste täitmist üksnes oma territooriumil asuva infrastruktuuri põhjal.

88. Määruse nr 994/2010 artikli 8 lõikes 5 ette nähtud sätete eesmärk on tagada tõelise gaasisiseturu toimimine ja takistada määruse nr 994/2010 põhjenduse 12 kohaselt seda, et varustuskindluse säilitamiseks võetud meetmed moonutaksid põhjendamatult konkurentsi või gaasi siseturu tõhusat toimimist.

89. Dekreedi nr 2014-328 artikkel 9 koosmõjus energiaseadustiku artikliga L 421-4 kehtestab aga käesoleval juhul gaasitarnijatele kohustuse hoida Prantsusmaa territooriumil iga aasta 31. oktoobri seisuga gaasivarusid, mis moodustavad vähemalt 80% kohustusega hõlmatud tarbijatega seotud hoiustamisõigustest. Pädev minister võtab siiski arvesse muid nõudluse juhtimise vahendeid, mis tarnijal kasutada on, et kontrollida, et viimati nimetatu oma kohustusi täidab.

90. Selle kohta märgin, et – nagu komisjon rõhutas –, Prantsuse õigusnormides on *de jure* nõutav, et tarnijad hoiaksid Prantsusmaal oma kohustuste täitmiseks piisavaid maagaasivarusid. Eraldi võetult on selline kohustus määruse nr 994/2010 artikli 8 lõikega 5 vastuolus, sest see kohustab gaasiettevõtjaid täitma oma kohustusi, mis tulenevad nimetatud määruse artiklist 8, tingimata liikmesriigi territooriumil asuvate infrastruktuuride abil.

91. Prantsuse õigus võimaldab pädeval ministril võtta siiski arvesse kõnealuse tarnija „muid nõudluse juhtimise vahendeid“. Selle kohta ei esita eelotsusetaotluse esitanud kohus siiski piisavalt teavet, et oleks võimalik aru saada, mida pädeva ministri läbiviidav hindamine tähendab praktikas.

92. Esiteks ei võimalda ükski asjaolu aru saada mõiste „nõudluse juhtimise vahend“ tähendusest. Vastuseks kohtuistungil esitatud konkreetsele küsimusele selle mõiste tähenduse kohta viitas Prantsuse valitsus üksnes gaasivarude reservidele, mida kõnealune tarnija võib hoida teistes liikmesriikides. Leian, et – nagu märkis Poola valitsus –, tarnija peab suutma siiski tõendada, et ta on võimeline täitma kohustusi, mis talle on kehtestatud määruse nr 994/2010 artiklis 8 ette nähtud varustuskindluse normide või täiendavate kohustuste täitmiseks, samuti määruse nr 994/2010 II lisas näitena toodud turuinstrumentide abil. Nimetatud kohustuste täitmise suutlikkuse hindamine peaks nimelt arvestama iga tarnija individuaalset üldist olukorda.

93. On selgusetu, kas pädeva ministri seejärel tehtava analüüsiga, et „võtta arvesse muid nõudluse juhtimise vahendeid“, suudetakse maagaasitarnijatele tagada praktikas *tegelikult* võimalus täita oma kohustusi piirkondlikul või liidu tasandil. Tuleb välja selgitada, kas niisugune hinnang, kui seda konkreetselt tehakse, põhineb eelkõige täpsetel ja kontrollitavatel kriteeriumidel.

94. Neil asjaoludel leian, et teisele eelotsuse küsimusele tuleb vastata nii, et määruse nr 994/2010 artikli 8 lõikega 5 on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, millega on maagaasitarnijatele kehtestatud kohustus täita oma gaasivarude hoidmise kohustust, mis tuleneb nimetatud määruse artiklist 8, tingimata ainult liikmesriigi territooriumil asuvate infrastruktuuride abil. Käesolevas asjas tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul siiski välja selgitada, kas liikmesriigi õigusnormidega pädevale ministrile antud võimalus võtta arvesse asjaomaste tarnijate „muid nõudluse juhtimise vahendeid“ tagab neile praktikas tegelikult võimaluse täita oma kohustusi piirkondlikul või liidu tasandil.

## V. Ettepanek

95. Esitatud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Conseil d'État' (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. oktoobri 2010. aasta määruse (EL) nr 994/2010, milles käsitletakse gaasivarustuse kindluse tagamise meetmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2004/67/EÜ, artikli 8 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus, kui liikmesriik kehtestab maagaasitarnijatele täiendava kohustuse, mis laieneb tarbijatele, kes ei ole hõlmatud sama määruse artikli 2 teise lõigu punktis 1 sisalduva mõistega, üksnes juhul, kui on tõendatud – mida tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul põhjalikult kontrollida –, et järgmised tingimused on rangelt järgitud:

– esiteks on niisugune täiendav kohustus kehtestatud tõelistel varustuskindlusega seotud põhjustel;

– teiseks põhineb niisugune täiendav kohustus asjaomase liikmesriigi gaasivarustuse kindlust mõjutavate riskide hindamisel, mis on sätestatud sama määruse artiklis 9;

– kolmandaks on niisugune täiendav kohustus kooskõlas sama määruse artikli 3 lõikega 6 selgelt määratletud, läbipaistev, proportsionaalne, mittediskrimineeriv ja kontrollitav, ei moonuta põhjendamatult konkurentsi ega gaasi siseturu tõhusat toimimist ning ei ohusta muude liikmesriikide ega liidu kui terviku gaasivarustuse kindlust;

– neljandaks ei mõjuta niisugune täiendav kohustus kooskõlas määruse nr 994/2010 aluseks oleva liikmesriikidevahelise solidaarsuse põhimõttega negatiivselt mis tahes muu liikmesriigi võimet varustada oma kaitstud tarbijaid vastavalt sama määruse artiklile 8 riiklikus, liidu või piirkondlikus hädaolukorras;

– viiendaks vastab niisugune täiendav kohustus selle määruse artikli 11 lõikes 5 täpsustatud kriteeriumidele liidu või piirkondlikus hädaolukorras;

– kuuendaks on ennetavates tegevuskavades ja hädaolukorra lahendamise kavades määratud kindlaks see, kuidas liikmesriikidevahelise solidaarsuse põhimõtet järgides võib niisugust täiendavat kohustust ajutiselt vähendada liidu või piirkondlikus hädaolukorras.

Määruse nr 994/2010 artikli 8 lõikega 5 on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, millega on maagaasitarnijatele kehtestatud kohustus täita oma gaasivarude hoidmise kohustusi, mis tulenevad nimetatud määruse artiklist 8, tingimata ainult oma liikmesriigi territooriumil asuvate infrastruktuuride abil. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuleb siiski välja selgitada, kas liikmesriigi õigusnormidega pädevale ministrile antud võimalus võtta arvesse asjaomaste tarnijate „muid nõudluse juhtimise vahendeid“ tagab neile praktikas tegelikult võimaluse täita oma kohustusi piirkondlikul või liidu tasandil.