Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
P. MENGOZZI
представено на 26 юли 2017 година [1]

Дело C-226/16

Eni SpA
Eni Gas & Power France SA
Union professionnelle des industries privées du gaz (Uprigaz)
срещу
Premier ministre
Ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer
в присъствието на:
Storengy
Total Infrastructures Gaz France (TIGF)

(Преюдициално запитване, отправено от Conseil d'État (Държавен съвет, Франция)

„Преюдициално запитване — Регламент (ЕС) № 994/2010 — Сигурност на доставките на природен газ — Член 2, втора алинея, точка 1 — Понятието „защитени клиенти“ — Член 8, параграф 2 — Допълнителни задължения, налагани от съображения за сигурност на доставките — Член 8, параграф 5 — Задължение за разполагане на територията на държава членка на запаси от природен газ“

1. Настоящото преюдициално запитване се отнася до въпроси, свързани с тълкуването на Регламент (ЕС) № 994/2010 относно мерките за гарантиране на сигурността на доставките на газ [2].

2. Това запитване е отправено в рамките на две дела, заведени пред запитващата юрисдикция —Conseil d'État (Държавен съвет, Франция), в рамките на които се оспорва законосъобразността на Декрет № 2014-328 [3], с който се правят изменения във френската правна уредба относно достъпа до подземни хранилища за природен газ. Пред Conseil d'État (Държавен съвет) жалбоподателите, дружествата Eni SpA и Eni Gas & Power France SA, от една страна и UPRIGAZ, от друга страна, двама доставчици на природен газ, изтъкват по-специално нарушаването на няколко разпоредби от Регламент № 994/2010.

3. За първи път Съдът трябва да тълкува този регламент, който се отнася до сигурността на доставките на природен газ, един много чувствителен сектор. Дадените от Съда отговори ще бъдат полезни, за да се разбере обхватът на задълженията, които държавите членки могат да налагат на доставчиците на природен газ в рамките на системата, установена от този регламент, за да се гарантира сигурността на доставките.

1 Език на оригиналния текст: френски.

2 Регламент (ЕС) № 994/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 20 октомври 2010 година относно мерките за гарантиране на сигурността на доставките на газ и за отмяна на Директива 2004/67/ЕО на Съвета (ОВ L 295, 2010 г., стр. 1)

3 Декрет № 2014-328 от 12 март 2014 г. за изменение на Декрет № 2006/1034 от 21 август 2006 г. относно достъпа до подземните хранилища за природен газ.

I. Правна уредба

1. Правото на Съюза

4. Съгласно член 2, втора алинея от Регламент № 994/2010:

„[…] [се прилагат и следните определения]:

1. „защитени клиенти“ означава всички битови клиенти, които са свързани към газоразпределителна мрежа, и освен това може да обхваща, когато съответната държава членка реши:

   а) малки и средни предприятия, стига те да са свързани към газоразпределителна мрежа, както и важни обществени услуги, при условие че са свързани с газоразпределителна или газопреносна мрежа и при условие че всички тези допълнителни клиенти не представляват повече от 20 % от крайното потребление на газ, и/или

   б) инсталации за централно отопление, доколкото те доставят отопление на битови клиенти и на клиентите, посочени в буква а), при условие че тези инсталации не са в състояние да преминат на други горива и са свързани с газоразпределителна или газопреносна мрежа“.

5. Съгласно член 3, параграф 6 от Регламент № 994/2010:

„Мерките, с които се гарантира сигурността на доставките и които се съдържат в превантивните планове за действия и в плановете за действия при извънредни ситуации, са ясно определени, прозрачни, недискриминационни и подлежат на проверка, не изкривяват ненужно конкуренцията и резултатното функциониране на вътрешния пазар на природен газ и не излагат на опасност сигурността на доставките на газ на други държави членки или на Съюза като цяло“.

6. Член 8 от Регламент № 994/2010, озаглавен „Стандарт за доставки“, гласи:

„1. Компетентният орган изисква от предприятията за природен газ, определени от него, да предприемат мерки, за да гарантират доставките на газ към защитените клиенти в държавата членка в следните случаи:

а) екстремни температури в продължение на период от седем дни, настъпващ със статистическа вероятност веднъж на 20 години;

б) всеки период от най-малко 30 дни на изключително високо търсене на газ, настъпващ със статистическа вероятност веднъж на 20 години; и

в) за период от най-малко 30 дни в случай на прекъсване на най-голямата единична газова инфраструктура в средностатистически зимни условия.

Компетентният орган определя предприятията за природен газ, посочени в първа алинея, най-късно до 3 юни 2012 г.

2. Всеки стандарт за повишени доставки, надхвърлящ периодите от 30 дни, посочени в параграф 1, букви б) и в), или всяко допълнително задължение, наложено от съображения за сигурност на доставките на газ, се основава на оценката на риска, посочена в член 9, отразява се в превантивния план за действия и:

а) отговаря на изискванията на член 3, параграф 6;

б) не изкривява неоправдано конкуренцията или възпрепятства функционирането на вътрешния пазар на газ;

в) не оказва отрицателно влияние на способността на никоя друга държава членка да доставя природен газ на своите защитени клиенти в съответствие с настоящия член в случай на национална извънредна ситуация, извънредна ситуация на равнище Съюза или регионална извънредна ситуация; и

г) отговаря на критериите, посочени в член 11, параграф 5, в случай на извънредна ситуация на равнище Съюза или даден регион.

В дух на солидарност, компетентният орган определя в превантивния план за действия и в плана за действия при извънредни ситуации как всяко нарастване на стандарта за доставки или всяко допълнително задължение, наложено на предприятията за природен газ, може да бъде временно намалено в случай на извънредна ситуация на равнище Съюза или регионална извънредна ситуация.

3. След периодите, определени от компетентния орган в съответствие с параграфи 1 и 2, или при по-тежки условия от тези, определени в параграф 1, компетентните органи и предприятията за природен газ се стремят да запазят, доколкото е възможно, доставките на газ, по-специално за защитените клиенти.

4. Наложените на предприятията за природен газ задължения за изпълнение на стандартите за доставки, определени в настоящия член, се прилагат без дискриминация и не трябва да създават ненужна тежест за тези предприятия.

5. Предприятията за природен газ могат по целесъобразност да изберат да изпълняват тези задължения на регионално равнище или на равнище Съюза. Компетентният орган няма право да изисква определените в настоящия член стандарти да бъдат изпълнени въз основа на инфраструктура, намираща се само на негова територия.

6. Компетентният орган гарантира, че са създадени условия за доставки към защитените клиенти, без това да засяга правилното функциониране на вътрешния пазар на газ, и на цена, отчитаща пазарната стойност на доставките“.

2. Френското право

7. Във Франция съхранението на природен газ се урежда от разпоредбите на членове L. 421-1—L. 421-16 от Code de l’énergie (Кодекс на енергетиката). Тези разпоредби организират достъпа до газовите хранилища в рамките на задълженията за обществени услуги на доставчиците да гарантират непрекъснати доставки, дори при екстремни положения.

8. По-специално, съгласно член L. 421-3 от Code de l'énergie:

„Хранилищата за природен газ създават възможност да се осигури с приоритет:

1° Доброто функциониране и балансиране на мрежите, свързани с подземните хранилища за природен газ;

2° Пряко или непряко задоволяване на нуждите на битовите клиенти и на тези от другите клиенти, които не са приели да сключат договор с възможност за прекъсване на снабдяването, или които осигуряват изпълнението на задачи в обществен интерес;

3° Спазването на другите задължения за обществени услуги, предвидени в член L. 121-32".

9. Член L. 421-4 от Code de l'énergie гласи:

„Всеки доставчик трябва да притежава във Франция, към 31 октомври всяка година, пряко или непряко чрез посредничеството на представител, достатъчни запаси от газ, като се вземат предвид и другите негови инструменти за модулация, за да изпълнява през периода от 1 ноември до 31 март договорните си задължения за пряко или непряко снабдяване на клиенти, посочени в трета алинея на член L. 421-3. […]".

10. Съгласно член L. 421-7 от Code de l'énergie условията и правилата за прилагане, по-специално на член L. 421-4, се определят с декрет на Conseil d'État (Държавен съвет).

11. Декрет № 2006/1034, приет за прилагане на тази разпоредба и впоследствие изменен с Декрет № 2014-328, обжалван пред запитващата юрисдикция, уточнява условията, при които се организира достъпа до хранилището за природен газ. От акта за преюдициално запитване е видно, че след неговото изменение този декрет предвижда, от една страна, предоставяне на всеки доставчик на природен газ на право на достъп до капацитета за съхранение, или „право на съхранение"[4], определяни в зависимост от неговия клиентски портфейл, за да му позволи да снабдява клиентите си през зимния период, и от друга страна, установяване на задълженията за доставчиците.

12. Член 9 от Декрет № 2014-328 изменя Декрет № 2006/1034, като предвижда, от една страна, че задълженията на доставчиците за съхранение се изчисляват в зависимост от „правата за съхранение", съответстващи не само на годишното потребление на техните битови клиенти и на клиентите им, извършващи дейности от общ интерес, както предвижда декретът в предишната му редакция, но също и на потреблението на клиенти, свързани към разпределителната мрежа, които не са приели да сключат договор с възможност за прекъсване на снабдяването. От друга страна обаче, Декрет № 2014-328 намалява процента на задълженията за съхранение на запаси от 85 % на 80 % от правата на съхранение.

II. Фактите в главното производство, националното производство и преюдициалните въпроси

13. С две жалби дружествата Eni SpA и Eni Gas & Power France SA (наричани по-нататък заедно „ENI"), от една страна, и UPRIGAZ, от друга страна, са поискали от Conseil d'État (Държавен съвет) да отмени Декрет № 2014-328 поради превишаване на власт.

4 Съгласно член R. 421-6 от Code de l'énergie правото на достъп до капацитета за съхранение на доставчика е равно на сбора от правата на съхранение на клиентите, които този доставчик снабдява, в зависимост от профила на потребление и от географската зона на всеки клиент.

14. В жалбите си ENI и UPRIGAZ изтъкват между другото, че този декрет не е съобразен с разпоредбите на Регламент № 994/2010. От една страна, този декрет разширявал неправомерно обхвата на определението за защитени клиенти по член 2, втора алинея, точка 1 от Регламента. От друга страна, в нарушение на член 8, параграф 5 от Регламент № 994/2010 той налагал на доставчиците на природен газ задължението да разполагат във Франция наличностите на капацитета за съхранение.

15. В това отношение запитващата юрисдикция отбелязва, на първо място, че Декрет № 2014-328 включва в определението за „защитени клиенти“ небитовите клиенти, свързани към разпределителната мрежа, които не са приели да сключат договор с възможност за прекъсване на снабдяването и които не са непременно „малки и средни предприятия“ по смисъла на член 2, втора алинея, точка 1, буква а) от Регламент № 994/2010. Поради това възприетото в Декрета определение за защитени клиенти могло да надхвърля съдържанието на определението в този регламент. Въпреки това френските органи поддържат, че тези допълнителни клиенти са неголеми обекти, които, дори да принадлежат на големи предприятия, имат редица общи характеристики с малките и средните предприятия. Освен това според френските органи това разширено определение има връзка с допълнителните задължения, налагани от съображения за сигурност на доставките на газ, които съгласно член 8, параграф 2 от Регламент № 994/2010 държавите членки могат да налагат на предприятията за природен газ.

16. При това положение законосъобразността на Декрет № 2014-328 зависи от отговора на въпроса дали член 8, параграф 2 от Регламент № 994/2010 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска държава членка да налага на доставчиците на природен газ допълнителни задължения, които са резултат от включването сред „защитените клиенти“ на клиенти, които не са посочени в член 2, втора алинея, точка 1, буква а) от Регламент № 994/2010.

17. На второ място, запитващата юрисдикция отбелязва, че за да се гарантират на клиентите непрекъснати доставки на газ член L. 421-4 от Code de l’énergie налага на доставчиците да разполагат във Франция с достатъчни запаси от природен газ, като се вземат предвид и другите им инструменти за модулация, и че Декрет № 2014-328 предполага 80 % от правата за съхранение на запаси да бъдат осъществени на национална територия, като се предвижда все пак, че министърът на енергетиката взема предвид другите инструменти за модулация на доставчика на газ, за да прецени дали капацитетът на съхранение, с който той разполага, е достатъчен, за да се гарантира изпълнението на задължението му за съхранение. Законосъобразността на Декрет № 2014-328 зависи от отговора на въпроса дали разпоредбите на член 8, параграф 5 от Регламент № 994/2010 допускат държава членка да налага на доставчиците на природен газ такива задължения.

18. При тези условия Conseil d’État (Държавен съвет) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1. Следва ли член 8, параграф 2 от [Регламент № 994/2010] да се тълкува в смисъл, че не допуска държава членка да налага на доставчиците на природен газ допълнителни задължения, произтичащи от включването сред „защитените клиенти“ — чието потребление допринася за определяне на обхвата на задълженията за съхранение с цел осигуряване на непрекъснатост на доставките на газ — на клиенти, които не са посочени [в член 2, втора алинея, точка 1] от този регламент?

2. Следва ли член 8, параграф 5 от [Регламент № 994/2010] да се тълкува в смисъл, че не допуска държава членка да налага на доставчиците на природен газ задължения, свързани с обема на съхранявания газ и със съответния дебит на извличане, както и свързани с притежаването на капацитет за съхранение, отпуснат по силата на правата, съответстващи на задължението за съхранение на запаси на територията на тази държава членка, като

същевременно предвижда при преценката на капацитета за съхранение на доставчик министърът да вземе предвид и другите инструменти за модулация, с които този доставчик разполага?“.

III. Производството пред Съда

19. Актът за преюдициално запитване постъпва в Съда на 20 април 2016 г., ENI, UPRIGAZ, Storengy и TIGF, френското и полското правителство, както и Европейската комисия представят писмени становища и участват в съдебното заседание, проведено на 16 март 2017 г.

IV. Анализ

20. Преди да се отговори на двата преюдициални въпроса, поставени от запитващата юрисдикция, считам за необходимо най-напред да разгледам целите на Регламент № 994/2010, както и контекста, в който той се вписва.

1. По разпоредбите от правото на Съюза относно сигурността на доставките на природен газ, и по-специално Регламент № 994/2010

21. От член 194, параграф 1, буква б) ДФЕС следва, че сигурността на енергийните доставки в Съюза е една от основните цели на политиката на Съюза в областта на енергетиката [5].

22. Първата обща регулаторна рамка, с която се цели да се гарантира сигурността на доставките на газ и да се допринесе за доброто функциониране на вътрешния пазар на газ в случаи на прекъсване на доставките, е установена през 2004 г. с Директива 2004/67/ЕО [6].

23. Руско-украинската газова криза, започнала през 2009 г., която предизвика безпрецедентно прекъсване на доставките на природен газ в Съюза, обаче показа слабостите на системата, предвидена в Директива 2004/67. Тази криза показа ясно необходимостта да се приемат хармонизирани мерки в Съюза, които да осигурят общо минимално равнище на подготовка във всички държави членки в случай на криза, дължаща се на сериозни прекъсвания на доставките на природен газ [7].

24. Основавайки се на опита, изведен от прилагането на Директива 2004/67/ЕО, законодателят на Съюза приема Регламент № 994/2010.

25. Регламент № 994/2010 предвижда общ цялостен подход към сигурността на доставките чрез политики, по-специално на солидарност, съвместими с функционирането на вътрешния пазар [8]. С оглед на това с него се създават разпоредби, чиято цел е да се гарантира сигурността на доставките на газ чрез осигуряване на правилно и постоянно функциониране на вътрешния пазар на природен газ, като се позволи прилагането на изключителни мерки, когато пазарът

5 В това отношение вж. решение от 7 септември 2016 г., ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637, т. 47 и 48), както и моето заключение по същото дело ANODE (C-121/15, EU:C:2016:248, т. 56).

6 Директива 2004/67/ЕО на Съвета от 26 април 2004 година относно мерките за гарантиране сигурността на снабдяването с природен газ (ОВ L 127, 2004 г., стр. 92; Специално издание на български език, 2007 г., глава 12, том 2, стр. 120).

7 В това отношение вж. документа на Комисията, приложен към Предложението за регламент (SEC(2009) 979 окончателен, стр. 3 и 17), както и документа на Комисията от 16 октомври 2014 г., озаглавен „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“. Съображения 26 и 27 от Регламент № 994/2010 също така изрично се позовават на газовата криза от януари 2009 г.

8 Вж. съображение 22 от Регламент № 994/2010.

вече не може да осигури изискваните доставки на природен газ, и като се предвиди ясно определение за отговорностите и тяхното разпределение между предприятията за природен газ, държавите членки и Съюза, както по отношение на превантивните действия, така и по отношение на реакцията на конкретни прекъсвания на доставките [9].

26. По-специално, за да се поддържа доброто функциониране на вътрешния пазар на газ именно в случаи на прекъсване на доставките и на криза, Регламент № 994/2010 предвижда подход на три равнища: преди всичко, за осигуряване на непрекъснати доставки са отговорни съответните предприятия за природен газ, функциониращи на основата на пазарните механизми; когато пазарните механизми не действат, тази отговорност се поема от държавите членки на национално или регионално равнище; накрая, тази отговорност се поема от самия Съюз [10].

27. Регламент № 994/2010 установява механизъм, който цели в дух на солидарност да координира планирането и противодействието на извънредна ситуация на равнището на държавите членки, на регионално равнище и на равнище Съюза [11]. За постигането на тези цели той предвижда по-специално държавите членки да въведат два плана: превантивен план за действия, в който се съдържат мерките, необходими за отстраняване или ограничаване на въздействието на идентифицираните рискове, засягащи сигурността на доставките на газ в държавата членка; и план за действия при извънредни ситуации, в който се съдържат мерките, които трябва да бъдат предприети за отстраняване или смекчаване на въздействието от прекъсване на доставките на газ [12].

28. За да се осигурят доставките на газ в случай на криза, Регламент № 994/2010 установява, от една страна, норми относно газовите инфраструктури, целящи да повишат сигурността на доставките на газ [13], и от друга страна, хармонизирани норми за сигурност на доставките. Последните предвиждат задължението да се гарантират доставките на „защитени клиенти“ в някои случаи на прекъсване на доставките или на изключително високо търсене. Те целят да се осигури обхващането поне на ситуация като тази, възникнала по време на газовата криза през 2009 г. [14].

29. По-конкретно, целта на хармонизираните норми за сигурност на доставките, съдържащи се в член 8, параграф 1 от Регламент № 994/2010, е да се осигури поддържане на доставките, *особено* по отношение на битовите клиенти и по отношение на *ограничен* брой допълнителни клиенти, които са особено уязвими и се нуждаят от особена защита [15], а именно „защитените клиенти“, както те са определени в член 2, втора алинея, точка 1 от Регламента. Разбира се, една широка дефиниция на тези защитени клиенти все пак не следва да противоречи на европейските механизми за солидарност [16].

30. Въпреки че Регламент № 994/2010 цели да се постигне известно равнище на хармонизация на нормите за сигурност на доставките, законодателят на Съюза все пак признава опасенията на тези от държавите членки, които са предвидили по-широки норми за сигурност на доставките. С оглед на това в член 8, параграф 2 от разглеждания регламент този законодател установява възможност за държавите членки да предвиждат стандарти за повишени доставки или допълнителни задължения, които надхвърлят хармонизираните норми за сигурност на

9 Вж. член 1, както и съображения 3, 5, 23 и 24 от Регламент № 994/2010.

10 Вж. член 3 и съображение 24 от Регламент № 994/2010. Вж. също така стр. 2 от документа на Комисията от 16 октомври 2014 г., озаглавен „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“.

11 Вж. член 1 от Регламент № 994/2010.

12 Вж. член 4 от Регламент № 994/2010, по-специално параграф 1 от него.

13 Вж. член 6 и съображения 13 и 15 от Регламент № 994/2010.

14 Вж. съображение 26 от Регламент № 994/2010.

15 Вж. съображение 10 и 29 от Регламент № 994/2010 (курсивът е мой).

16 Вж. съображение 10 от Регламент № 994/2010.

доставките, предвидени в параграф 1 от същия член. За да не се засегне обаче установената с този регламент система за гарантиране на сигурността на доставките, основаваща се на солидарността между държавите членки, член 8, параграф 2 от посочения регламент регламентира стриктно възможността за държавите членки да приемат такива мерки.

31. В това отношение следва да се отбележи, че изискването за солидарност между държавите членки заема съществено място в системата, установена с Регламент № 994/2010, и в по-широк аспект, в рамките на политиката на Съюза в областта на енергетиката. Поради това в този контекст посоченият аспект заслужава няколко кратки специални съображения.

2. Кратки съображения относно принципа на солидарност между държавите членки в рамките на политиката на Съюза в областта на енергетиката

32. Член 194 ДФЕС, който въвежда за първи път в първичното право на Съюза норма относно политиката на Съюза в областта на енергетиката, предвижда в параграф 1, че тази политика трябва да се провежда „в дух на солидарност между държавите членки“.

33. Това позоваване на солидарността между държавите членки, което е добавено в редакцията на текста на Договора от Лисабон [17], се намира в контекст, в който принципът на солидарността между държавите членки е приел характерни черти, които могат да го определят като „конституционен принцип“. Наистина идеята за солидарност между държавите членки не само намира израз на различни места в Договорите [18], но съгласно член 3, параграф 3, трета алинея от ДЕС представлява една от целите на Съюза.

34. От друга страна, както от член 194, параграф 1, буква б), така и от член 122, параграф 1 ДФЕС, следва, че принципът на солидарност между държавите членки придобива особено значение по отношение на доставките в областта на енергетиката.

35. Следователно в този контекст, в съответствие с подхода, възприет от първичното право, системата, установена с Регламент № 994/2010 се основава на изискването за солидарност между държавите членки, с което е пропит целият регламент. Духът на солидарност между държавите членки наистина се споменава изрично в няколко съображения от Регламента [19], както и в няколко от неговите разпоредби [20].

36. По-конкретно, както изрично е посочено в съображение 36, една от целите на Регламента е укрепване на солидарността между държавите членки в случай на извънредна ситуация в рамките на Съюза, и по-специално с цел подкрепа на държавите членки, чиито географски или геоложки условия са по-малко благоприятни.

37. При тези обстоятелства, когато се тълкуват разпоредбите на Регламент № 994/2010, е необходимо да се вземе предвид основната роля на принципа на солидарност между държавите членки в този регламент.

17 В член III-256 от Договора за създаване на Конституция за Европа, подписан в Рим на 29 октомври 2004 г. (ОВ C 310, 2004 г., стр. 1), който е повлиял изготвянето на член 194 ДФЕС, изобщо не се споменава солидарността между държавите членки.

18 Така в преамбюла на ДЕС държавите членки заявяват, че със създаването на Съюза желаят „да задълбочат солидарността между своите народи“. Солидарността между държавите членки след това е изрично упомената в член 67, параграф 2 ДФЕС във връзка с убежището, имиграцията и контрола на външните граници, в дял VIII от третата част на ДФЕС, специално в главата, посветена на икономическата политика, в член 122, параграф 1 също се посочва изрично солидарността между държавите членки. В това отношение вж. също така точка 142 и следващите от становището на генералния адвокат Kokott по дело Pringle (C-370/12, EU:C:2012:675).

19 Вж. съображения 10, 22, 25, 36 и 38 от Регламент № 994/2010.

20 Специално в член 1, член 8, параграф 2, втора алинея, член 14, втора алинея, буква б), както и в приложение IV.

38. В това отношение следва да се отбележи също, че в едно ново предложение за регламент, представено от Комисията, за да отмени Регламент № 994/2010[21], принципът на солидарност има още по-важна роля и е включен изрично в текста на Регламента с един член, специално посветен на солидарността[22].

3. По първия преюдициален въпрос

1. *Предварителни бележки*

39. Първият преюдициален въпрос, поставен на Съда от запитващата юрисдикция, се отнася до взаимовръзката между определението за „защитени клиенти“ по смисъла на член 2, втора алинея, точка 1 от Регламент № 994/2010 и допълнителните задължения, които член 8, параграф 2 от този регламент позволява на държавите членки да налагат на доставчиците на природен газ.

40. По-специално, Conseil d'État (Държавен съвет) иска да се установи дали, когато налага такова допълнително задължение, държавата членка може да „излезе извън пределите“ на определението за защитени клиенти, в член 2, втора алинея, точка 1 от Регламент № 994/2010, добавяйки в обхвата на допълнителното задължение клиенти, които не са включени в това определение.

41. Този въпрос се корени в обстоятелството, че определението за „защитени клиенти“, предвидено във френското законодателство вследствие приемането на Декрет № 2014-328, включва сред защитените клиенти „небитовите клиенти, свързани към разпределителната мрежа, които не са приели да сключат договор с възможност за прекъсване на снабдяването“. Според запитващата юрисдикция обаче в тази категория попадат небитови клиенти, които не се включват непременно в понятието за малки и средни предприятия (наричани по-нататък „МСП“) по член 2, втора алинея, точка 1, буква а) от Регламент № 994/2010.

42. Страните, представили пред Съда писмени становища, имат противоположни виждания за отговора, който следва да се даде на първия преюдициален въпрос.

43. От една страна, френското и полското правителство, както и Storengy и TIGF, предприятия за съхранение на природен газ, твърдят по същество, че в Регламент № 994/2010 няма никаква пречка държава членка да налага на доставчиците на природен газ допълнително задължение, в обхвата на което се включват клиенти, които не са изброени сред защитените клиенти, посочени в член 2, втора алинея, точка 1 от този регламент. Френското правителство дори поддържа, на първо място, че въпросът за съвместимостта на националното законодателство с Регламент № 994/2010 не се поставя, тъй като определението за защитен клиент, прието в националното право, не е по-широко от определението в член 2 от този регламент.

44. ENI и UPRIGAZ, доставчици на природен газ, обаче поддържат, че член 8, параграф 2 от Регламент № 994/2010 не допуска държава членка да налага на доставчиците на природен газ допълнителни задължения, които са следствие от определение за защитени клиенти, по-широко от предвиденото в член 2 от същия регламент.

21 Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2016 година относно мерките за гарантиране на сигурността на доставките на газ и за отмяна на Регламент № 994/2010 (COM(2016) 52 окончателен).

22 Вж. член 12 от предложението, посочено в предходната бележка под линия.

45. Комисията има нюансирано становище. Тя изглежда не изключва възможността държава членка да може да налага допълнително задължение, разширяващо определението за защитени клиенти над ограниченията, предвидени в член 2 от Регламент № 994/2010. Тя обаче набляга на необходимостта да се спазват предвидените в този регламент стриктни условия за налагането на допълнително задължение.

46. Считам за необходимо, преди всичко, да изложа някои съображения относно обхвата на определението за „защитени клиенти“, както то е предвидено в член 2, втора алинея, точка 1 от Регламент № 994/2010. Струва ми се, че тези съображения са полезни, тъй като ще дадат възможност на запитващата юрисдикция да анализира доводите, изложени от френското правителство, според които определението за „защитени клиенти“, предвидено от националното право не е по-широко от определението на същото понятие в Регламент № 994/2010. След това, на основата на тези съображения ще разгледам въпроса за взаимовръзката между определението за защитени клиенти в член 2, втора алинея, точка 1 от Регламент № 994/2010, и предвидената в член 8, параграф 2 от същия регламент възможност за налагане на допълнителни задължения.

2. *По обхвата на определението за „защитени клиенти“, предвидено в член 2, втора алинея, точка 1, буква а) от Регламент № 994/2010*

47. Френското правителство твърди, че като включва сред защитените клиенти не само битовите, но също така „небитовите клиенти, свързани към разпределителната мрежа, които не са приели да сключат договор с възможност за прекъсване на снабдяването“, Декрет № 2014-328 не излиза извън пределите на определението за защитени клиенти, предвидено в член 2, втора алинея, точка 1, буква а) от Регламент № 994/2010.

48. Тази категория клиенти всъщност включва малки структури, каквито са малките предприятия, малките представителства на големи предприятия, малките търговски обекти, принадлежащи на интегрирани мрежи, или малките промишлени съоръжения, принадлежащи на по-големи предприятия, тъй като по-големите структури са свързани не с мрежата за разпределение, а пряко с преносната система.

49. Според френското правителство терминът МСП в Регламент № 994/2010 следва да се разбира в смисъл, че се отнася не само до структури с правен статут на МСП, а с оглед на целите на Регламента и до структури, които фактически представляват самостоятелни единици, консумиращи обем газ колкото консумира едно МСП.

50. Такъв подход бил необходим от практическа гледна точка за управление на ограниченото газоподаване в случай на недостатъчни доставки. Той освен това съответствал на свободата на действие, запазена за държавите членки от Регламент № 994/2010. Накрая, изисквал го също така и принципът на равно третиране, който налагал понятието за МСП да се тълкува в смисъл, че включва структури, които имат еднаква степен на уязвимост.

51. Следва да се напомни, че определението за „защитени клиенти“ в член 2, втора алинея, точка 1 от Регламент № 994/2010, предвижда най-напред, че *задължително* трябва да се считат за „защитени клиенти“ всички битови клиенти, които са свързани към газоразпределителна мрежа. След това в разпоредбите в букви а) и б) то дава възможност на държавите членки да добавят две специални категории защитени клиенти.

52. Що се отнася до това, което по-специално представлява интерес за настоящото дело, съгласно член 2, втора алинея, точка 1, буква а) от Регламент № 994/2010 държавите членки могат да считат за защитени клиенти „малки и средни предприятия, стига те да са свързани към газоразпределителна мрежа […] и всички тези допълнителни клиенти [да] не представляват повече от 20 % от крайното потребление на газ“.

53. От това, че е предвиден изчерпателен списък на потенциалните защитени клиенти, следва, че дори Регламент № 994/2010 да признава известна свобода на действие на държавите членки при определяне на „защитените клиенти“, тази свобода все пак е строго ограничена от този регламент. Причината за такова строго ограничаване се установява ясно от съображение 10 от Регламент № 994/2010, в което се подчертава опасността от наличие на възможност широко определение на защитените клиенти да противоречи на механизмите за солидарност между държавите членки.

54. Наистина, както с основание изтъква Комисията в становището си, идеята в основата на хармонизацията на понятието „защитени клиенти“ е да се избегне възможността предвиждането на национално равнище на защита на прекомерно широк кръг от субекти да компрометира функционирането на механизмите за европейска солидарност, предвидени в Регламент № 994/2010, и по този начин да създаде допълнителни рискове за защитените клиенти в другите държави членки [23]. По същата причина съображение 29 от Регламента се посочват, наред с битовите клиенти, „ограничен брой допълнителни клиенти“.

55. Определението за защитени клиенти цели да гарантира в случай на криза сигурността на доставките за най-уязвимите клиенти. Тази по-висока степен на защита не може да бъде гарантирана на всички клиенти, без да се изпразни от съдържание системата за гарантиране на доставките на газ, предвидена в Регламент № 994/2010. По този начин определението за защитени клиенти определя приложното поле rationae personae на стандарта за доставките.

56. Що се отнася обаче по-общо до свободата на действие на държавите членки, съображение 5 от Регламент № 994/2010, на което се позовава френското правителство, за да подкрепи тезата си, става ясно, че ако приетите преди посочения регламент мерки относно сигурността на доставките на газ оставят голяма свобода на действие на държавите членки при избора на техните мерки, Регламент № 994/2010 цели да се установят повече ограничения за тази свобода, за да се избегне възможността мерките, разработени едностранно от една държава членка, да изложат на опасност правилното функциониране на вътрешния пазар на газ и доставките на газ на клиентите, като предизвикат недостиг на газ в съседните страни [24].

57. При тези условия препращането в член 2, втора алинея, точка 1, буква а) от Регламент № 994/2010 към МСП не би следвало да се разбира като отворено препращане, което може да се тълкува свободно от държавите членки. Напротив, това е препращане към точно правно понятие. Поради това, въпреки че Регламент № 994/2010 не определя изрично понятието за МСП, след като няма препращане към националното право, това понятие не може да се определя чрез препращане към законодателството на държавите членки [25]. Напротив, с оглед на целта, преследвана от Регламент № 994/2010, и в контекста, в който се вписва член 2 от него, трябва да се приеме, че тази разпоредба препраща към понятието за МСП, използвано в правото на Съюза [26].

23 По този въпрос вж. също така документа на Комисията от 16 октомври 2014 г., озаглавен „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“, стр. 2.

24 Както отбелязва Комисията в мотивите към нейното Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2016 г. относно мерките за гарантиране на сигурността на доставките на газ и за отмяна на Регламент № 994/2010 (COM(2016) 52 окончателен), „необходимостта от действия на равнището на ЕС се вижда ясно, като се има предвид фактът, че националните подходи едновременно водят до неоптимални мерки и изострят последиците от дадена криза“ (вж. стр. 3).

25 В този смисъл вж., между другото, решение от 11 ноември 2015 г., Pujante Rivera (C-422/14, EU:C:2015:743, т. 48).

26 Вж. в този смисъл с оглед на различни области решения от 9 ноември 2016 г., Wathelet (C-149/15, EU:C:2016:840, т. 29) и от 2 март 2017 г., J. D. (C-4/16, EU:C:2017:153, т. 24).

58. В този контекст придобива значение Препоръка 2003/361/ЕО на Комисията от 6 май 2003 г. относно определението за микро-, малки и средни предприятия [27]. Тази препоръка предвижда точни критерии за идентифициране на тази категория предприятия [28] и именно тази препоръка следва да се има предвид при определяне на това понятие [29]. Освен това отбелязвам, че от информацията, съдържаща се в становището на френското правителство, става ясно, че определението на МСП във френското право съответства на предложеното в посочените препоръки.

59. Що се отнася до позоваването, което прави френското правителство в съдебно заседание, на принципа на равно третиране, то се основава на становището, че представителство или дъщерно дружество на голямо предприятие би било също толкова уязвимо, както и едно МСП. Струва ми се обаче, че това предположение е очевидно погрешно. В действителност принадлежността към структура (група) със значителни размери позволява на тези структури да разполагат с ресурси (икономически и технически), с които обикновено МСП не разполагат и които могат да позволят да се устои на криза в енергийните доставки. Поради това представителствата и дъщерните дружества на големите предприятия и МСП не се намират обективно в едно и също положение.

60. Освен това, за да идентифицира уязвимите клиенти, които заслужават повишена защита, законодателят не използва като критерий потреблението на енергия. Следователно френското правителство не би могло да се позовава на него, за да обоснове аналогия между МСП и представителствата или дъщерните дружества на големите предприятия.

61. Макар в края на краищата запитващата юрисдикция, а не Съдът, да трябва да определи дали разглежданото национално законодателство е съвместимо с Регламент № 994/2010, с оглед на аргументите, изложени от самото френско правителство, се оказва, че определението за „защитени клиенти“, във френското законодателство, не съответства на това, предвидено в член 2, втора алинея, точка 1 от този регламент. Запитващата юрисдикция впрочем изглежда споделя това виждане в акта за преюдициално запитване [30].

3. *По възможността да се налагат допълнителни задължения за клиенти, които не се включват в определението за „защитени клиенти“*

62. Сега в светлината на всички изложени дотук съображения следва да се разгледа въпросът дали държава членка може на основание член 8, параграф 2 от Регламент № 994/2010 да налага на доставчиците на природен газ допълнително задължение, в чийто обхват са добавени клиенти, различни от включените в определението за защитени клиенти съгласно член 2, втора алинея, точка 1 от Регламент № 994/2010.

63. Както отбелязах в точка 30 от настоящото заключение, член 8, параграф 2 от Регламент № 994/2010 предоставя на държавите членки възможност да приемат два вида мерки, които излизат извън пределите на хармонизираните норми за сигурност на доставките, предвидени в параграф 1 от същия член: стандарт за повишени доставки и норми за допълнителни задължения.

27 ОВ L 124, 2003 г., стр. 36.

28 Вж. член 2 от приложението към препоръката.

29 Няколко акта на Съюза, по-специално регламенти, се основават изрично на определението, в тази препоръка при определяне на понятието за МСП. Вж. например Регламент (ЕС) № 651/2014 на Комисията от 17 юни 2014 година за обявяване на някои категории помощи за съвместими с вътрешния пазар в приложение на членове 107 и 108 от Договора Текст от значение за ЕИП (ОВ L 187, 2014 г., стр. 1; вж. съображение 3 и приложение I) или Регламент (ЕС) 2015/1017 на Европейския парламент и на Съвета от 25 юни 2015 година за Европейския фонд за стратегически инвестиции, Европейския консултантски център по инвестиционни въпроси и Европейския портал за инвестиционни проекти и за изменение на регламенти (ЕС) № 1291/2013 и (ЕС) № 1316/2013 — Европейски фонд за стратегически инвестиции (ОВ L 169, 2015 г., стр. 1; вж. член 2, точка 4).

30 Вж. точка 15 от настоящото заключение.

64. Според мен става въпрос за два вида различни мерки, чийто обхват следва от самото им наименование.

65. В действителност, що се отнася до първия вид мерки, става въпрос за „стандарт за доставки“, по-специално за този, предвиден в член 8, параграф 1 от Регламент № 994/2010 — към който впрочем параграф 2 изрично препраща — който обаче е „повишен“, по-точно по-продължителен във времето, т.е. „надхвърлящ период[а] от 30 дни“. От съдържанието на параграф 1 от тази разпоредба обаче следва, че стандартът за доставки се отнася изключително за закрилата на защитените клиенти.

66. Що се отнася до втория вид мярка обаче, става въпрос за „допълнителни“ задължения, които могат да бъдат наложени на предприятията за природен газ. От използването на термина „допълнителни“ изяснява факта, че става въпрос за допълващи задължения, чието естество е различно от това на стандарта за доставка по член 8, параграф 1 от Регламент № 994/2010, към който освен това разглежданата разпоредба не препраща за този втори вид мярка.

67. От този буквален анализ на член 8, параграф 2 от Регламент № 994/2010 следва, че няма пречка държава членка да предвиди *допълнително задължение* в тежест на предприятията за природен газ, което да се прилага за по-широк кръг клиенти от предвидения в определението за „защитени клиенти“ съгласно този регламент.

68. При все това от прочита на същата разпоредба в светлината на целите на Регламент № 994/2010 следва, че тази възможност е поставена в зависимост от спазването на много строги условия. Наистина посоченият член 8, параграф 2 от този регламент поставя строги ограничения на тази възможност, като предвижда няколко условия, които трябва да бъдат изпълнени, за да може да се приеме, че това допълнително задължение е съвместимо с посочения регламент.

69. Така, първо, от самия текст в началото на член 8, параграф 2 от Регламент № 994/2010 следва, че допълнителното задължение трябва да бъде наложено от „съображения за сигурност на доставките на газ“. За да отговаря на това условие, допълнителното задължение трябва да има за цел повишаване на устойчивостта на системата на доставките на газ при извънредни и непредвидени събития, застрашаващи капацитета на доставките.

70. Второ, също според тази част на член 8, параграф 2 от Регламент № 994/2010, това допълнително задължение трябва да се основава на оценката по член 9 от този регламент на риска, засягащ сигурността на доставките на газ в съответната държава членка.

71. Трето, съгласно същия член 8, параграф 2, буква а) от Регламент № 994/2010 това допълнително задължение трябва да отговаря на изискванията, посочени в член 3, параграф 6 от този регламент. Така то трябва да бъде ясно определено, прозрачно, пропорционално, недискриминационно и подлежащо на проверка; да не изкривява ненужно конкуренцията и резултатното функциониране на вътрешния пазар на природен газ[31] и да не излага на опасност сигурността на доставките на газ на други държави членки или на Съюза като цяло.

72. Четвърто, съгласно разпоредбата на член 8, параграф 2, буква в) от Регламент № 994/2010 в съответствие с духа на солидарност между държавите членки, на който се основава системата, установена от този регламент, допълнителното задължение не трябва да оказва отрицателно влияние на способността на никоя друга държава членка да доставя природен газ на своите защитени клиенти в случай на национална извънредна ситуация, извънредна ситуация на равнище Съюза или регионална извънредна ситуация.

31 Това условие се повтаря в член 8, параграф 2, буква б) от Регламент № 994/2010.

73. Пето, това задължение трябва да отговаря на критериите, посочени в член 11, параграф 5 от Регламент № 994/2010, в случай на извънредна ситуация на равнище Съюза или на регионално равнище [32].

74. Шесто, съгласно член 8, параграф 2, втора алинея от Регламент № 994/2010 е необходимо в дух на солидарност между държавите членки компетентният орган да определя в превантивния план за действия и в плана за действия при извънредни ситуации как това допълнително задължение може да бъде временно намалено в случай на извънредна ситуация на равнище Съюза или на регионално .

75. В рамките на преюдициално запитване запитващата юрисдикция е тази, която трябва да прецени съвместимостта на националните мерки с правото на Съюза, тъй като Съдът е компетентен само да ѝ предостави всички критерии за тълкуване в рамките на правото на Съюза, които могат да ѝ позволят да прецени подобна съвместимост. Следователно посочената юрисдикция ще трябва да определи дали предвиждането на допълнително задължение за разширяване на запасите от природен газ, наложено на доставчиците на природен газ, за да се гарантира в случай на криза сигурността на доставките на „небитовите клиенти, свързани към разпределителната мрежа, които не са приели да сключат договор с възможност за прекъсване на снабдяването“ и не са МСП, отговаря в конкретния случай на условията, посочени в точки 69—74 от настоящото заключение. При преценката на подобна съвместимост запитващата юрисдикция ще трябва да изхожда от предоставените ѝ от Съда критерии за тълкуване [33].

76. В този контекст ще се ограничa да изложа няколко съображения с оглед на два аспекта: от една страна, условието допълнителното задължение да е наложено от „съображения за сигурност на доставките на газ“, и от друга страна, изискването за пропорционалност на допълнителното задължение, посочено в точка 71 от настоящото заключение.

1) *По изискването допълнителното задължение да е наложено от съображения за сигурност на доставките на газ*

77. Първото условие, което трябва да бъде спазено, за да бъде съвместимо с Регламент № 994/2010 предвидено от държава членка допълнително задължение в тежест на предприятията за природен газ, е то да бъде наложено от съображения за сигурност на доставките на газ.

78. В съдебно заседание френското правителство поддържа, че няма никакво съмнение, че разглежданото допълнително задължение отговаря на това условие, тъй като чрез него се цели да се гарантира сигурността на доставките за допълнителни клиенти, които по технически причини не могат да се разграничат от защитените клиенти. В същия контекст това правителство отбелязва също, че такова допълнително задължение, отнасящо се за „допълнителни“ защитени клиенти, не засяга защитата на защитените клиенти, така както са определени в Регламент № 994/2010, а следователно и полезния ефект на член 2 и член 8, параграф 2 от този регламент.

32 Член 11, параграф 5 от Регламент № 994/2010 предвижда: а) не трябва да се въвеждат мерки, които неоправдано ограничават притока на газ в рамките на вътрешния пазар, по всяко време, и по-конкретно притока на газ до засегнатите пазари; б) не трябва да се въвеждат мерки, които могат да застрашат сериозно положението с доставките на газ в друга държава членка; и в) трансграничният достъп до инфраструктурата трябва да се поддържа, доколкото е възможно технически и от гледна точка на безопасността, съгласно плана за действия при извънредни ситуации, в съответствие с Регламент (ЕО) № 715/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно условията за достъп до газопреносни мрежи за природен газ и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1775/2005 (ОВ L 211, 2009 г., стр. 36).

33 Вж. в този смисъл решения от 20 април 2010 г., Federutility и др. (C-265/08, EU:C:2010:205, т. 34) и от 7 септември 2016 г., ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637, т. 54).

79. В това отношение не съм сигурен, че самото изискване да се защитят последващи категории клиенти, основаващо се на твърдения за технически причини, съществуването на които освен това е много оспорвано, може да представлява истинско съображение за сигурност на доставките на газ, с което се цели да се повиши устойчивостта на системата на доставките — така както тя е описана в точка 69 от настоящото заключение — което може да оправдае приемането на допълнително задължение като разглежданото. Такова допълнително задължение трябва да има за цел да намали риска, засягащ сигурността на доставките на газ в съответната държава членка, както е идентифициран в оценката по член 9 от Регламент № 994/2010, на която, както беше посочено в точка 70 от настоящото заключение, трябва да се основава това допълнително задължение.

80. Тези съмнения се засилват още повече, ако се счита, както беше изтъкнато в точка 54 от настоящото заключение, че предвиждането на национално равнище на защита на прекомерно широк кръг от субекти може да създаде допълнителен риск за защитените клиенти в другите държави членки и да компрометира механизмите за европейска солидарност, установени с Регламент № 994/2010.

81. Във всеки случай запитващата юрисдикция е тази, която ще трябва да провери дали в конкретния случай налагането на разглежданото допълнително задължение се основава на действителни съображения за сигурност на доставките на газ.

2) По пропорционалността на допълнителното задължение

82. Както следва от точка 71 от настоящото заключение, допълнителното задължение, което член 8, параграф 2 от Регламент № 994/2010 позволява да се налага на предприятията за природен газ, трябва да бъде съобразено с принципа на пропорционалност. Спазването на това условие предполага, допълнителното задължение да е подходящо за постигане на поставената цел, а именно да се гарантира сигурността на доставките на газ, и да не надхвърля необходимото за постигането на тази цел.

83. В това отношение считам, както отбелязва Комисията, че макар при преценката за пропорционалност на разглежданото допълнително задължение запитващата юрисдикция да може да се основава на практиката на Съда относно регулираните цени на газа и на електричеството [34], все пак релевантността на тази съдебна практика в случай като настоящия трябва да се провери.

84. Наистина, както отбелязва френското правителство, съществува същностна разлика между фактическата и правна страна на положенията, анализирани в посочената съдебна практика, свързани с национални мерки относно налагането на цена на пазара, и положението по настоящото дело, свързано с мерки относно сигурността на доставките [35].

34 Вж. по-специално решения от 20 април 2010 г., Federutility и др. (C-265/08, EU:C:2010:205, т. 69), от 21 декември 2011 г., ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, т. 55 и сл.), от 10 септември 2015 г., Комисия/Полша (C-36/14, непубликувано, EU:C:2015:570, т. 45 и сл.) и от 7 септември 2016 г., ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637, т. 53 и сл.).

35 Това съображение изглежда от особено значение, що се отнася до предвиждането за периодично преразглеждане на мярката, както то е предвидено в точка 35 от решение от 20 април 2010 г., Federutility и др. (C-265/08, EU:C:2010:205). В действителност в това решение Съдът обосновава изискването за преразглеждане, като се позовава на факта, че разглежданата мярка по самото си естество представлява пречка за постигане на ефективен вътрешен пазар на газ. Преразглеждане може да се окаже необходимо обаче, в случай че условията, при които мярката е била приета, са променени (например във връзка със сътрудничеството между държавите членки или състоянието на инфраструктурите).

4. Заключение по първия преюдициален въпрос

85. В светлината на всичко изложено дотук считам, че на първия преюдициален въпрос следва да се отговори в смисъл, че член 8, параграф 2 от Регламент № 994/2010 допуска държава членка да налага на доставчиците на природен газ допълнително задължение, включващо клиенти, които не попадат в обхвата на определението, в член 2, втора алинея, точка 1 от същия регламент, само ако е доказано точното спазване на условията, предвидени в посочения член 8, параграф 2, както са уточнени в точки 68—74 от настоящото заключение, за което запитващата юрисдикция трябва да направи задълбочена проверка.

4. По втория преюдициален въпрос

86. С втория си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 8, параграф 5 от Регламент № 994/2010 допуска правна уредба на държава членка, която налага на доставчиците на природен газ задължение да съхраняват запаси от газ на нейна територия, за да гарантират сигурността на доставките в случай на криза, като същевременно предвижда, че при преценка на капацитета за съхранение компетентният орган ще вземе предвид и другите инструменти за модулация, с които този доставчик разполага.

87. В това отношение следва да се отбележи, че член 8, параграф 5 от Регламент № 994/2010 съдържа две разпоредби: първата, разрешаваща разпоредба, втората, забраняваща разпоредба. В действителност първото изречение от посочения параграф 5 гласи, че предприятията за природен газ могат по целесъобразност да изберат да изпълняват задълженията, които са им наложени за спазване на предвидения в член 8 от същия регламент стандарт за доставки, на регионално равнище или евентуално на равнище Съюза. Второто изречение обаче гласи, че компетентният национален орган няма право да изисква предприятията за газ да изпълняват тези задължения въз основа на инфраструктура, намираща се само на негова територия.

88. Целта на разпоредбите на член 8, параграф 5 от Регламент № 994/2010 е да се осигури създаването на истински вътрешен пазар на газ и да не се допусне, съгласно съображение 12 от този регламент, мерките, предприети за гарантиране на сигурността на доставките, да изкривяват ненужно конкуренцията или ефективното функциониране на вътрешния пазар на газ.

89. В конкретния случай обаче член 9 от Декрет № 2014-328, във връзка с член L. 421-4 от Code de l'énergie, налага на доставчиците на газ да притежават във Франция към 31 октомври всяка година запаси от газ, съответстващи на най-малко 80 % от правата за съхранение, свързани с потребителите, включени в обхвата на задължението. Компетентният министър все пак взема предвид другите инструменти за модулация, с които доставчикът разполага, за да провери дали той спазва задълженията си.

90. В това отношение отбелязвам, че както беше подчертано от Комисията, френското законодателство изисква de jure доставчиците да съхраняват във Франция достатъчни запаси от природен газ, за да изпълняват задълженията си. Разгледано самостоятелно, задължение от този род е несъвместимо с втората разпоредба на член 8, параграф 5 от Регламент № 994/2010, тъй като то задължава предприятията за газ да изпълняват задълженията си, произтичащи от член 8 от този Регламент, задължително чрез инфраструктури, разположени на национална територия.

91. Въпреки това френското законодателство разрешава на компетентния министър да вземе предвид „другите инструменти за модулация“ на съответния доставчик. В тази насока обаче запитващата юрисдикция не предоставя достатъчно информация, която да позволи да се разбере обхватът на преценката, извършвана на практика от компетентния министър.

92. Най-напред, няма никакво доказателство, което да позволява да се разбере значението на понятието за „инструменти за модулация“. В отговор на точен въпрос, поставен в съдебното заседание относно обхвата на това понятие, френското правителство се позова само на резерви от запаси на газ, евентуално съхранявани от съответния доставчик в други държави членки. Все пак считам, както беше отбелязано от полското правителство, че доставчикът би следвало да може да докаже, че е в състояние да изпълни наложените му задължения за спазване на стандарта за доставки или на допълнителните задължения, предвидени съгласно член 8 от Регламент № 994/2010, също и чрез пазарните инструменти, примерно посочени в приложение II към Регламент № 994/2010. В действителност при преценката на възможността за изпълнение на тези задължение би трябвало да се взема предвид индивидуалното общо положение на всеки доставчик.

93. След това, не е ясно, че анализът, извършван от компетентния министър, който „взема предвид другите инструменти за модулация“, може да гарантира *ефективно* на практика възможността на доставчиците на природен газ да изпълнят задълженията си на регионално равнище и на равнище Съюза. По-специално, следва да се провери дали при конкретното ѝ прилагане тази преценка се основава на точни критерии, които могат да бъдат проверени.

94. При тези условия, считам, че на втория преюдициален въпрос следва да се отговори в смисъл, че член 8, параграф 5 от Регламент № 994/2010 не допуска правна уредба на държава членка, която налага на доставчиците на природен газ да изпълняват задълженията си за съхраняване на запаси от газ, произтичащи от член 8 от този регламент, задължително и изключително чрез инфраструктури, разположени на национална територия. В конкретния случай обаче запитващата юрисдикция следва да провери дали възможността, предоставена от националната правна уредба на компетентния министър, да вземе предвид „другите инструменти за модулация“ на заинтересованите доставчици, на практика им гарантира реална възможност да изпълняват задълженията си на регионално равнище или на равнище Съюза.

V. Заключение

95. Въз основа на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Conseil d’État (Държавен съвет) преюдициални въпроси по следния начин:

„Член 8, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 994/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 20 октомври 2010 година относно мерките за гарантиране на сигурността на доставките на газ и за отмяна на Директива 2004/67/ЕО на Съвета трябва да се тълкува в смисъл, че допуска държава членка да налага на доставчиците на природен газ допълнително задължение, включващо клиенти, които не попадат в обхвата на определението, в член 2, втора алинея, точка 1 от същия регламент, само ако е доказано точното спазване на следните условия:

първо, допълнителното задължение да е наложено поради действителни съображения за сигурност на доставките,

второ, допълнителното задължение да се основава на посочената в член 9 от същия регламент оценка на риска, засягащ сигурността на доставките на газ в съответната държава членка,

трето, съгласно член 3, параграф 6 от посочения регламент, допълнителното задължение да е ясно определено, прозрачно, пропорционално, недискриминационно и да подлежи на проверка, да не изкривява ненужно конкуренцията и резултатното функциониране на вътрешния пазар на природен газ и да не излага на опасност сигурността на доставките на газ на други държави членки или на Съюза като цяло,

четвърто, съгласно принципа на солидарност между държавите членки, който е в основата на Регламент № 994/2010, допълнителното задължение не трябва да оказва отрицателно влияние на способността на никоя друга държава членка да доставя природен газ на своите защитени клиенти в съответствие с член 8 от посочения регламент в случай на национална извънредна ситуация, извънредна ситуация на равнище Съюза или регионална извънредна ситуация,

пето, допълнителното задължение трябва да отговаря на критериите, посочени в член 11, параграф 5 от този регламент, в случай на извънредна ситуация на равнище Съюза или на регионално равнище,

шесто, в превантивния план за действия и в плана за действия при извънредни ситуации да е определен начинът, по който, при спазване на принципа на солидарност между държавите членки, допълнителното задължение се намалява временно в случай на извънредна ситуация на равнище Съюза или на регионално равнище,

за което запитващата юрисдикция трябва да направи задълбочена проверка.

Член 8, параграф 5 от Регламент № 994/2010 не допуска правна уредба на държава членка, която налага на доставчиците на природен газ да изпълняват задълженията си за съхраняване на запаси от газ, произтичащи от член 8 от този регламент, задължително само чрез инфраструктури, разположени на национална територия. В конкретния случай обаче запитващата юрисдикция следва да провери дали възможността, предоставена от националната правна уредба на компетентния министър, да вземе предвид „другите инструменти за модулация“ на заинтересованите доставчици, на практика им осигурява реална възможност да изпълнят задълженията си на регионално равнище или на равнище Съюза“.