Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PAOLA MENGOZZIEGO
przedstawiona w dniu 26 lipca 2017 r.[1]

Sprawa C-226/16

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

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil d'État (Francja)]

Odesłanie prejudycjalne – Rozporządzenie (UE) nr 994/2010 – Bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego – Artykuł 2 akapit drugi pkt 1 – Pojęcie „odbiorców chronionych" – Artykuł 8 ust. 2 – Dodatkowe wymogi uwzględniające bezpieczeństwo dostaw – Artykuł 8 ust. 5 – Obowiązek zlokalizowania na terytorium państwa członkowskiego miejsca magazynowania gazu ziemnego

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy kwestii odnoszących się do wykładni rozporządzenia nr (UE) 994/2010 w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego[2].

2. Wniosek ten został złożony w ramach dwóch spraw wniesionych do francuskiej Conseil d'État (rady państwa, Francja) – sądu odsyłającego – w ramach których kwestionowana jest zgodność z prawem dekretu nr 2014-328[3], który zmienił francuskie przepisy regulujące dostęp do podziemnych magazynów gazu ziemnego. Skarżące, spółki Eni SpA et Eni Gas & Power France SA z jednej strony i UPRIGAZ z drugiej strony, dwóch dostawców gazu ziemnego, podnoszą przed Conseil d'État w szczególności naruszenie szeregu przepisów rozporządzenia nr 994/2010.

3. Trybunał po raz pierwszy został poproszony o dokonanie wykładni owego dotyczącego bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego rozporządzenia, odnoszącego się do bardzo wrażliwego sektora. Odpowiedzi udzielone przez Trybunał będą użyteczne dla zrozumienia zakresu obowiązków, które w ramach systemu ustanowionego tym rozporządzeniem, państwa członkowskie mogą nakładać na dostawców gazu ziemnego w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw.

1 Język oryginału: francuski.

2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE (Dz.U. 2010, L 295, s. 1).

3 Dekret nr 2014-328 z dnia 12 marca 2014 r. zmieniający dekret nr 2006-1034 z dnia 21 sierpnia 2006 r. dotyczący dostępu do podziemnych magazynów gazu ziemnego.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

4. Zgodnie z art. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 994/2010:

„[…] definicje:

1) »odbiorcy chronieni« oznaczają wszystkich odbiorców będących gospodarstwami domowymi, którzy są już podłączeni do sieci dystrybucyjnej gazu, a oprócz tego – o ile tak postanowi dane państwo członkowskie – termin ten może obejmować również:

   a) małe i średnie przedsiębiorstwa, pod warunkiem że są one podłączone do sieci dystrybucyjnej gazu, a także podmioty świadczące podstawowe usługi socjalne, pod warunkiem że są one podłączone do dystrybucyjnej lub przesyłowej sieci gazowej, a także pod warunkiem że na wszystkich tych dodatkowych odbiorców przypada najwyżej do 20% ostatecznego zużycia gazu; lub

   b) instalacje systemów ciepłowniczych, o ile dostarczają energię cieplną odbiorcom prywatnym oraz odbiorcom, o których mowa w lit. a), pod warunkiem że instalacje te nie są w stanie przełączyć się na inne paliwa i są podłączone to [do] sieci dystrybucji lub przesyłu gazu”.

5. Na mocy art. 3 ust. 6 rozporządzenia nr 994/2010:

„Środki na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa dostaw zawarte w planach działań zapobiegawczych i planach na wypadek sytuacji nadzwyczajnej muszą być jasno określone, przejrzyste, proporcjonalne, pozbawione cech dyskryminacji i weryfikowalne, nie mogą w niewłaściwy [niedopuszczalny] sposób zakłócać konkurencji ani skutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego gazu i nie mogą zagrażać bezpieczeństwu dostaw gazu do innych państw członkowskich lub Unii jako całości”.

6. Artykuł 8 rozporządzenia nr 994/2010, zatytułowany „[s]tandardy w zakresie dostaw”, stanowi:

„1. Właściwy organ zobowiązuje określone przez siebie przedsiębiorstwa gazowe do podjęcia środków w celu zapewnienia dostaw gazu odbiorcom chronionym z danego państwa członkowskiego w następujących przypadkach:

a) ekstremalnych temperatur w siedmiodniowym okresie szczytowego zapotrzebowania, występującym z prawdopodobieństwem statystycznym raz na 20 lat;

b) każdego przynajmniej trzydziestodniowego okresu nadzwyczajnie wysokiego zapotrzebowania na gaz występującego z prawdopodobieństwem statystycznym raz na 20 lat; oraz

c) przynajmniej trzydziestodniowego okresu w przypadku wystąpienia zakłóceń w największej pojedynczej infrastrukturze gazowniczej w przeciętnych warunkach w okresie zimowym.

Właściwy organ określa przedsiębiorstwa gazowe, o których mowa w akapicie pierwszym, w terminie do dnia 3 czerwca 2012 r.

2. Każdy podwyższony standard w zakresie dostaw przekraczający 30 dni dla okresów, o których mowa w ust. 1 lit. b) i c), lub każdy dodatkowy wymóg nałożony ze względu na bezpieczeństwo dostaw gazu opierają się na ocenie ryzyka, o której mowa w art. 9, znajdują odzwierciedlenie w planie działań zapobiegawczych oraz:

a) są zgodne z art. 3 ust. 6;

b) nie zakłócają nadmiernie konkurencji ani nie utrudniają funkcjonowania rynku wewnętrznego gazu;

c) nie wpływają niekorzystnie na zdolność każdego innego państwa członkowskiego do zaopatrywania swoich odbiorców chronionych zgodnie z niniejszym artykułem w przypadku sytuacji nadzwyczajnej w skali kraju, regionu lub Unii; oraz

d) są zgodne z kryteriami określonymi w art. 11 ust. 5 w przypadku sytuacji nadzwyczajnej w Unii lub w regionie.

W duchu solidarności właściwy organ określa w planie działań zapobiegawczych i planie na wypadek sytuacji nadzwyczajnej, w jaki sposób podwyższony standard w zakresie dostaw lub dodatkowy wymóg nałożony na przedsiębiorstwa gazowe mogą zostać tymczasowo obniżone w przypadku sytuacji nadzwyczajnej w Unii lub w regionie.

3. Po upływie okresów określonych przez właściwy organ zgodnie z ust. 1 i 2 lub na bardziej rygorystycznych warunkach niż określone w ust. 1 właściwy organ i przedsiębiorstwa gazowe starają się zapewnić jak najdłużej ciągłość dostaw, w szczególności do odbiorców chronionych.

4. Nałożone na przedsiębiorstwa gazowe obowiązki związane ze spełnieniem określonych w niniejszym artykule standardów w zakresie dostaw muszą być pozbawione cech dyskryminacji i nie mogą stanowić nadmiernego obciążenia dla tych przedsiębiorstw.

5. Stosownie do okoliczności przedsiębiorstwa gazowe mogą spełnić te wymogi na szczeblu regionalnym lub unijnym. Właściwy organ nie wymaga, aby standardy określone w niniejszym artykule były spełnione na bazie infrastruktury znajdującej się wyłącznie na obszarze jego właściwości.

6. Właściwy organ zapewnia, by warunki dostaw do odbiorców chronionych nie naruszały prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego gazu, a cena odpowiadała wartości rynkowej dostaw".

B. Prawo francuskie

7. We Francji składowanie gazu ziemnego podlega przepisom artykułów od L. 421-1 do L. 421-16 code de l'énergie (kodeksu energetycznego). Przepisy te regulują dostęp do podziemnych magazynów gazu w ramach spoczywających na dostawcach obowiązków użyteczności publicznej polegających na zapewnieniu ciągłości dostaw nawet w przypadku sytuacji ekstremalnych.

8. W szczególności zgodnie z art. L. 421-3 code de l'énergie:

„Zapasy magazynowe gazu ziemnego pozwalają w pierwszej kolejności na zapewnienie:

1° Prawidłowego funkcjonowania i zbilansowania sieci podłączonych do podziemnych magazynów gazu ziemnego;

2° Bezpośredniego lub pośredniego zaspokojenia potrzeb odbiorców stanowiących gospodarstwa domowe oraz potrzeb innych odbiorców, którzy nie zgodzili się w umowie na dostawy przerywalne lub odbiorców wykonujących zadania użyteczności publicznej;

3° Przestrzegania innych obowiązków użyteczności publicznej przewidzianych w art. L. 121-32".

9. Artykuł L. 421-4 code de l'énergie stanowi:

„Każdy dostawca zobowiązany jest do posiadania we Francji, na dzień 31 października każdego roku, bezpośrednio albo pośrednio poprzez pełnomocnika, wystarczających zapasów magazynowych gazu ziemnego, biorąc pod uwagę inne dostępne mu instrumenty modulacji, w celu wypełniania swoich obowiązków umownych, w okresie miedzy 1 listopada a 31 marca, polegających na bezpośredniej lub pośredniej dostawie gazu dla odbiorców, o których mowa w art. L. 421-3 akapit trzeci […]".

10. Zgodnie z art. L. 421-7 code de l'énergie dekret Conseil d'État określa warunki i szczegółowe zasady stosowania w szczególności art. L. 421-4.

11. Dekret nr 2006/1034, przyjęty na podstawie tego przepisu i następnie zmieniony dekretem nr 2014-328, zaskarżonym przed sądem odsyłającym, określa warunki, na jakich udziela się dostępu do podziemnych magazynów gazu ziemnego. Z postanowienia odsyłającego wynika, że dekret ten, ze zmianami, przewiduje, po pierwsze, przyznanie każdemu dostawcy gazu ziemnego dostępu do pojemności magazynowej lub „prawa do magazynowania"[4], ustalanego w zależności od portfela odbiorców, w celu umożliwienia mu zaopatrywania w gaz swoich odbiorców w okresie zimowym, oraz po drugie, określenie obowiązków spoczywających na tych dostawcach.

12. Artykuł 9 dekretu nr 2014-328 zmienił dekret nr 2006/1034, przewidując, że po pierwsze, obowiązki utrzymywania zapasów magazynowych spoczywające na dostawcach są określane w zależności od „prawa do magazynowania" odpowiadającego już nie tylko rocznemu zużyciu gazu przez odbiorców stanowiących gospodarstwa domowe oraz przez odbiorców wykonujących zadania użyteczności publicznej – jak przewidywał to dekret w jego wersji przed zmianą – ale także wielkości zużycia gazu przez odbiorców przyłączonych do sieci dystrybucyjnej, którzy nie zgodzili się w umowie na dostawy przerywalne. Po drugie, w zamian za to dekret nr 2014-328 zmniejszył współczynnik obowiązków związanych z utrzymywaniem zapasów magazynowych z 85% do 80% pojemności magazynowej.

II. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

13. Dwoma pismami spółki Eni SpA i Eni Gas & Power France SA (zwane dalej łącznie „ENI") z jednej strony i UPRIGAZ z drugiej strony wniosły do Conseil d'État skargę o stwierdzenie nieważności dekretu nr 2014-328 w związku z nadużyciem władzy.

14. W swoich skargach ENI i UPRIGAZ podnoszą między innymi, że dekret ten narusza przepisy rozporządzenia nr 994/2010. Po pierwsze, dekret ten w sposób niewłaściwy rozszerza definicję odbiorców chronionych przewidzianą w art. 2 akapit drugi pkt 1 rzeczonego rozporządzenia. Po drugie, nakłada on na dostawców gazu ziemnego obowiązek zlokalizowania we Francji zapasów magazynowych z naruszeniem art. 8 ust. 5 rozporządzenia nr 994/2010.

4 Zgodnie z art. R. 421-6 code de l'énergie prawo dostępu do pojemności magazynowej danego dostawcy jest równe sumie pojemności magazynowych odbiorców, których dostawca ten zaopatruje w zależności od profilu zużycia i strefy geograficznej każdego odbiorcy.

15. W tym względzie sąd odsyłający podnosi w pierwszej kolejności, że dekret nr 2014-328 włącza do zakresu definicji „odbiorców chronionych" odbiorców niebędących gospodarstwami domowymi podłączonych do sieci dystrybucyjnej gazu, którzy nie zgodzili się w umowie na dostawy przerywalne i którzy niekoniecznie są „małymi i średnimi przedsiębiorstwami" zgodnie z art. 2 akapit drugi pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 994/2010. Definicja odbiorców chronionych przyjęta w dekrecie może zatem wykraczać poza definicję zawartą w tym rozporządzeniu. Władze francuskie utrzymują jednak, że owi dodatkowi odbiorcy odpowiadają niewielkim podmiotom, które, nawet jeśli należą do wielkich przedsiębiorstw, posiadają dużą liczbę wspólnych cech z małymi i średnimi przedsiębiorstwami. Ponadto zdaniem tych władz taka rozszerzona definicja jest związana z dodatkowymi wymogami nałożonymi ze względu na bezpieczeństwo dostaw gazu, które na podstawie art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 994/2010 państwa członkowskie mogą nakładać na przedsiębiorstwa gazowe.

16. W takich okolicznościach zgodność z prawem dekretu nr 2014-328 zależy od tego, czy art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 994/2010 powinien być interpretowany w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie nakładało na dostawców gazu dodatkowe wymogi wynikające z włączenia do zakresu definicji „odbiorców chronionych" odbiorców, którzy nie zostali wymienieni w art. 2 akapit drugi pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 994/2010.

17. W drugiej kolejności sąd odsyłający podnosi, że w celu zapewnienia ciągłości dostaw dla odbiorców gazu, art. L. 421-4 code de l'énergie nakłada na dostawców francuskich obowiązek posiadania we Francji wystarczających zapasów magazynowych gazu ziemnego, biorąc pod uwagę inne dostępne im instrumenty modulacji, oraz że dekret nr 2014-328 wymaga osiągnięcia na terytorium krajowym 80% pojemności magazynowej, przewidując jednak, iż minister właściwy do spraw energii bierze pod uwagę inne dostępne dostawcy gazu instrumenty modulacji w celu dokonania oceny, czy zdolność magazynowania, jaką ten dostawca dysponuje, jest wystarczająca do zapewnienia przestrzegania spoczywającego na nim obowiązku magazynowania. Zgodność z prawem dekretu nr 2014-328 zależy od tego, czy art. 8 ust. 5 rozporządzenia nr 994/2010 stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie nakładało na dostawców gazu ziemnego takie obowiązki.

18. W tych okolicznościach Conseil d'État postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1. Czy art. 8 ust. 2 [rozporządzenia nr 994/2010] należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie nakładało na dostawców gazu ziemnego dodatkowe wymogi wynikające z włączenia do zakresu definicji »odbiorców chronionych« – których zużycie gazu pozwala ustalić zakres obowiązków magazynowania mających na celu zapewnienie ciągłości dostaw – odbiorców, którzy nie zostali wymienieni [w art. 2 akapit drugi pkt 1] tego rozporządzenia?

2. Czy art. 8 ust. 5 [rozporządzenia nr 994/2010] należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie nakładało na dostawców gazu ziemnego obowiązki dotyczące objętości składowanego gazu oraz prędkości jego poboru, a także obowiązki związane ze zdolnością magazynowania osiągniętą w związku z obowiązkiem utrzymywania zapasów magazynowych na terytorium tego państwa członkowskiego, przewidując jednocześnie, iż minister, dokonując oceny zdolności magazynowej, jaką dysponuje dostawca, bierze pod uwagę inne dostępne mu instrumenty modulacji?".

III. Postępowanie przed Trybunałem

19. Postanowienie odsyłające wpłynęło do Trybunału w dniu 20 kwietnia 2016 r. Eni, UPRIGAZ, Storengy i TIGF, rządy francuski i polski, a także Komisja Europejska przedstawiły uwagi i wzięły udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 16 marca 2017 r.

IV. Analiza

20. Przed udzieleniem odpowiedzi na dwa pytania prejudycjalne przedstawione przez sąd odsyłający uważam za konieczne zbadanie, tytułem wstępu, celów rozporządzenia nr 994/2010, a także kontekstu, w jaki owo rozporządzenie się wpisuje.

A. W przedmiocie przepisów prawa Unii dotyczących bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego i, w szczególności, w przedmiocie rozporządzenia nr 994/2010

21. Z artykułu 194 ust. 1 lit. b) TFUE wynika, że bezpieczeństwo dostaw energii w Unii stanowi jeden z podstawowych celów polityki Unii w dziedzinie energii [5].

22. Pierwsze wspólne ramy prawne mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa dostaw gazu oraz właściwego funkcjonowania wewnętrznego rynku gazu w przypadku zakłóceń w dostawach gazu zostały ustanowione w 2004 r. w dyrektywie 2004/67/WE [6].

23. Wywołany w 2009 r. rosyjsko-ukraiński kryzys gazowy, który spowodował bezprecedensowe zakłócenie w dostawach gazu ziemnego w Unii, ujawnił jednak słabości sytemu przewidzianego w dyrektywie 2004/67. Kryzys ten jasno podkreślił konieczność przyjęcia w Unii zharmonizowanych środków mogących zapewnić wspólny minimalny poziom gotowości we wszystkich państwach członkowskich w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej wynikającej z ciężkich zakłóceń w dostawach gazu ziemnego [7].

24. Prawodawca Unii, opierając się na doświadczeniu wyniesionym z wdrażania dyrektywy 2004/67, przyjął zatem rozporządzenie nr 994/2010.

25. Rozporządzenie nr 994/2010 przewiduje kompleksowe wspólne podejście w zakresie bezpieczeństwa dostaw, obejmujące w szczególności solidarność i politykę zgodną z zasadami rynku wewnętrznego [8]. W tym celu w rozporządzeniu ustanawia się przepisy służące zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw gazu dzięki zagwarantowaniu prawidłowego i ciągłego funkcjonowania rynku wewnętrznego gazu ziemnego poprzez umożliwienie wprowadzenia środków wyjątkowych, w przypadku gdy rynek nie jest już w stanie zapewnić wymaganych dostaw gazu, poprzez przejrzyste określenie i podział odpowiedzialności pomiędzy przedsiębiorstwa gazowe, państwa członkowskie i Unię zarówno w zakresie działań zapobiegawczych, jak i reakcji na konkretne zakłócenia w dostawach [9].

5 W tym względzie zob. wyrok z dnia 7 września 2016 r., ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637, pkt 47, 48), a także moja opinia w tej samej sprawie, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:248, pkt 56).

6 Dyrektywa Rady 2004/67/WE z dnia 26 kwietnia 2004 r. dotycząca środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego (Dz.U. 2004, L 127, s. 92).

7 W tym względzie zob. dokument Komisji uzupełniający wniosek dotyczący rozporządzenia [SEK(2009) 979 wersja ostateczna, s. 3, 17], a także dokument Komisji z dnia 16 października 2014 r. zatytułowany „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 wersja ostateczna]. Motywy 26 i 27 rozporządzenia nr 994/2010 także wyraźnie odnoszą się do kryzysu gazowego ze stycznia 2009 r.

8 Zobacz motyw 22 rozporządzenia nr 994/2010.

9 Zobacz art. 1, a także motywy 3, 5, 23 i 24 rozporządzenia nr 994/2010.

26. Ściślej rzecz ujmując, dla prawidłowego funkcjonowania wewnętrznego rynku gazu, zwłaszcza w przypadku zakłóceń w dostawach i w sytuacjach kryzysowych, rozporządzenie nr 994/2010 przewiduje podejście trójpoziomowe: najpierw odnośne przedsiębiorstwa gazowe funkcjonujące w oparciu o mechanizmy rynkowe są odpowiedzialne za zapewnienie nieprzerwanych dostaw [gazu]; w przypadku niewydolności mechanizmów rynkowych to do państw członkowskich, na szczeblu krajowym i regionalnym, należy taka odpowiedzialność; wreszcie taka odpowiedzialność należy do samej Unii [10].

27. Rozporządzenie nr 994/2010 ustanawia mechanizmy mające na celu – w duchu solidarności – koordynację planowania i reagowania na szczeblu państw członkowskich, a także regionalnym i unijnym w przypadku stanów nadzwyczajnych [11]. W tym celu przewiduje ono w szczególności opracowanie przez państwa członkowskie dwóch planów: planu działań zapobiegawczych obejmującego środki niezbędne do wyeliminowania lub ograniczenia wskazanych zagrożeń związanych z bezpieczeństwem dostaw gazu w państwie członkowskim; oraz planu na wypadek sytuacji nadzwyczajnej obejmującego środki podejmowane w celu usunięcia lub ograniczenia skutków zakłóceń w dostawach gazu [12].

28. W celu zapewnienia dostaw gazu na wypadek kryzysu rozporządzenie nr 994/2010 ustanawia, po pierwsze, standardy w zakresie infrastruktury gazowej mające na celu poprawę bezpieczeństwa dostaw gazu [13], i po drugie, zharmonizowane standardy w zakresie bezpieczeństwa dostaw. Te ostatnie standardy przewidują obowiązek zapewnienia dostaw gazu „odbiorcom chronionym" w niektórych przypadkach zakłóceń w dostawach lub nadzwyczajnie wysokiego zapotrzebowania na gaz. Standardy te mają na celu zapewnienie zaradzeniu sytuacji co najmniej takiej, jaka miała miejsce podczas kryzysu gazowego w 2009 r. [14].

29. Ściślej rzecz ujmując, zawarte w art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 994/2010 zharmonizowane standardy w zakresie bezpieczeństwa dostaw mają na celu zapewnienie utrzymania ciągłości dostaw, *zwłaszcza* w odniesieniu do gospodarstw domowych i *ograniczonej* grupy innych odbiorców – czyli grup odbiorców znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji i potrzebujących szczególnej ochrony [15], a mianowicie „odbiorców chronionych", takich jak podmioty zdefiniowane w art. 2 akapit drugi pkt 1 rzeczonego rozporządzenia. Przyjmuje się, że szeroka definicja takich „odbiorców chronionych" nie powinna jednakże kolidować z europejskimi mechanizmami na rzecz solidarności [16].

30. Chociaż rozporządzenie nr 994/2010 ma na celu osiągnięcie pewnego poziomu harmonizacji standardów w zakresie bezpieczeństwa dostaw, prawodawca Unii uznał jednak starania tych państw członkowskich, które przewidziały wyższe standardy w zakresie bezpieczeństwa dostaw. Z tej perspektywy prawodawca ten ustalił w art. 8 ust. 2 rozpatrywanego rozporządzenia, że państwa członkowskie mogą przewidzieć podwyższone standardy w zakresie dostaw lub dodatkowe wymogi, które wykraczają poza zharmonizowane standardy w zakresie bezpieczeństwa dostaw przewidziane w art. 8 ust. 1. Jednakże aby uniknąć zagrożenia dla systemu gwarancji bezpieczeństwa dostaw opartego na solidarności między państwami członkowskimi, ustanowionego rozporządzeniem nr 994/2010, art. 8 ust. 2 tego rozporządzenia reguluje w sposób ścisły możliwość przyjęcia przez państwa członkowskie takich środków.

10 Zobacz art. 3 i motyw 24 rozporządzenia nr 994/2010. Zobacz także s. 2 dokumentu Komisji z dnia 16 października 2014 r. zatytułowanego „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 wersja ostateczna].

11 Zobacz art. 1 rozporządzenia nr 994/2010.

12 Zobacz art. 4 rozporządzenia nr 994/2010, w szczególności jego ust. 1.

13 Zobacz art. 6 i motywy 13 i 15 rozporządzenia nr 994/2010.

14 Zobacz motyw 26 rozporządzenia nr 994/2010.

15 Zobacz motywy 10 i 29 rozporządzenia nr 994/2010 (podkreślenie moje).

16 Zobacz motyw 10 rozporządzenia nr 994/2010.

31. W tym względzie należy podnieść, że wymóg solidarności między państwami członkowskimi odgrywa kluczową rolę w systemie ustanowionym rozporządzeniem nr 994/2010 i – szerzej rzecz ujmując – w ramach polityki Unii w dziedzinie energii. W takim kontekście aspekt ten zasługuje zatem na poświęceniem mu kilku zwięzłych i konkretnych uwag.

B. Zwięzłe uwagi w przedmiocie zasady solidarności między państwami członkowskimi w ramach polityki Unii w dziedzinie energii

32. Artykuł 194 TFUE, który wprowadził po raz pierwszy do prawa Unii przepis prawa pierwotnego dotyczący polityki energetycznej Unii, przewiduje w ust. 1, że polityka ta ma być realizowana „w duchu solidarności między państwami członkowskimi".

33. To odniesienie do solidarności między państwami członkowskimi – dodane podczas redakcji tekstu traktatu z Lizbony [17] – umiejscawia się w kontekście, w którym zasada solidarności między państwami członkowskimi przyjęła charakter „zasady konstytucyjnej". Idea solidarności między państwami członkowskimi jest bowiem nie tylko wyrażona w różnych miejscach traktatów [18], lecz stanowi, zgodnie z art. 3 ust. 3 akapit trzeci TUE, jeden z celów Unii.

34. Zresztą – jak wynika zarówno z art. 194 ust. 1 lit. b), jak i z art. 122 ust. 1 TFUE, zasada solidarności między państwami członkowskimi nabiera szczególnego znaczenia w świetle dostaw w dziedzinie energii.

35. To zatem w takim kontekście, zgodnie z podejściem przyjętym na poziomie prawa pierwotnego, system ustanowiony rozporządzeniem nr 994/2010 opiera się na wymogu solidarności między państwami członkowskimi, które przenika całe rozporządzenie. Duch solidarności między państwami członkowskimi jest bowiem wyraźnie wymieniony w wielu motywach rzeczonego rozporządzenia [19], a także w wielu jego przepisach [20].

36. Ściślej rzecz ujmując – jak wynika w sposób wyraźny z motywu 36 – jednym z celów rozporządzenia jest cel wzmocnienia solidarności między państwami członkowskimi w przypadku wystąpienia stanu nadzwyczajnego w Unii, a w szczególności cel wsparcia państw członkowskich dysponujących mniej korzystnymi warunkami geograficznymi lub geologicznymi.

37. W takich okolicznościach przy dokonywaniu wykładni przepisów rozporządzenia nr 994/2010 konieczne jest uwzględnienie fundamentalnej roli, jaką w ramach tego rozporządzenia odgrywa zasada solidarności między państwami członkowskimi.

38. W tym względzie należy także zauważyć, że w nowym wniosku dotyczącym rozporządzenia przedstawionym przez Komisję w celu uchylenia rozporządzenia nr 994/2010 [21] zasada solidarności odgrywa jeszcze ważniejszą rolę i została w sposób wyraźny włączona do tekstu rozporządzenia artykułem poświęconym wyłącznie solidarności [22].

17 Artykuł III-256 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, podpisanego w Rzymie w dniu 29 października 2004 r. (Dz.U. 2004, C 310, s. 1), który zainspirował redakcję art. 194 TFUE, nie zawierał żadnego odniesienia do solidarności między państwami członkowskimi.

18 W preambule TUE państwa członkowskie deklarują, że tworząc Unię, mają one zamiar „pogłębić solidarność między swymi narodami". Solidarność między państwami członkowskimi jest następnie wyraźnie wymieniona w art. 67 ust. 2 TFUE w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych; w tytule VIII trzeciej części TFUE, w szczególności w rozdziale poświęconym polityce gospodarczej; art. 122 ust. 1 odnosi się także w sposób wyraźny do solidarności między państwami członkowskimi. W tym względzie zob. także pkt 142 i nast. stanowiska rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Pringle (C-370/12, EU:C:2012:675).

19 Zobacz motywy 10, 22, 25, 36 i 38 rozporządzenia nr 994/2010.

20 W szczególności w art. 1, art. 8 ust. 2 akapit drugi, art. 14 akapit drugi lit. b), a także w załączniku IV.

21 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 2016 r. dotyczącego środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylającego rozporządzenie nr 994/2010 [COM(2016) 52 final].

22 Zobacz art. 12 wniosku wymienionego w poprzednim przypisie.

C. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

1. Uwagi wstępne

39. Pierwsze pytanie prejudycjalne przedstawione Trybunałowi przez sąd odsyłający dotyczy wzajemnego powiązania definicji „odbiorców chronionych" w rozumieniu art. 2 akapit drugi pkt 1 rozporządzenia nr 994/2010 i dodatkowych wymogów, na ustanowienie których względem dostawców gazu ziemnego zezwala państwom członkowskim art. 8 ust. 2 tego rozporządzenia.

40. Ściślej rzecz ujmując, Conseil d'État pyta, czy w wypadku nałożenia takiego dodatkowego wymogu państwo członkowskie może „wyjść poza" zawartą w art. 2 akapit drugi pkt 1 rozporządzenia nr 994/2010 definicję „odbiorców chronionych" poprzez włączenie do zakresu dodatkowego wymogu odbiorców, którzy nie są objęci ową definicją.

41. Pytanie to znajduje podstawę w okoliczności, że definicja „odbiorców chronionych" przewidziana w ustawodawstwie francuskim w następstwie przyjęcia dekretu nr 2014-328 włącza do odbiorców chronionych „odbiorców niebędących gospodarstwami domowymi podłączonych do sieci dystrybucyjnej gazu, którzy nie zgodzili się w umowie na dostawy przerywalne". Otóż zdaniem sądu odsyłającego kategoria ta obejmuje odbiorców niebędących gospodarstwami domowymi, którzy niekoniecznie są objęci zakresem pojęcia „małych i średnich przedsiębiorstw" (zwanych dalej „MŚP") w rozumieniu w art. 2 akapit drugi pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 994/2010.

42. Strony, które przedstawiły uwagi przed Trybunałem, mają przeciwne stanowiska w przedmiocie odpowiedzi, jakiej należy udzielić na pierwsze pytanie prejudycjalne.

43. Z jednej strony rządy francuski i polski, a także Storengy i TIGF, przedsiębiorstwa magazynowania gazu ziemnego, utrzymują zasadniczo, że nic w rozporządzeniu nr 994/2010 nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie nałożyło na dostawców gazu ziemnego dodatkowy wymóg, którego zakres obejmuje odbiorców niewymienionych wśród odbiorców chronionych wskazanych w art. 2 akapit drugi pkt 1 tego rozporządzenia. Rząd francuski utrzymuje nawet w pierwszej kolejności, że nie powstaje w ogóle kwestia zgodności ustawodawstwa krajowego z rozporządzeniem nr 994/2010, ponieważ definicja odbiorcy chronionego przyjęta w prawie krajowym nie jest szersza niż definicja przewidziana w art. 2 tego rozporządzenia.

44. ENI i UPRIGAZ, dostawcy gazu ziemnego, utrzymują z kolei, że art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 994/2010 stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie nakładało na dostawców gazu ziemnego dodatkowe wymogi wynikające z szerszej definicji „odbiorców chronionych" niż definicja przewidziana w art. 2 tego samego rozporządzenia.

45. Komisja zajęła bardziej zróżnicowanie stanowisko. Nie wydaje się, aby wykluczała ona możliwość, że państwo członkowskie może nałożyć dodatkowy wymóg poszerzający definicję „odbiorców chronionych" poza granice przewidziane w art. 2 rozporządzenia nr 994/2010. Podkreśla ona jednakże konieczność przestrzegania ściśle określonych w tym rozporządzeniu warunków w celu nałożenia dodatkowego wymogu.

46. Uważam za konieczne poczynienie przede wszystkim kilku uwag w odniesieniu do zakresu definicji „odbiorców chronionych" przewidzianej w art. 2 akapit drugi pkt 1 rozporządzenia nr 994/2010. Uwagi te wydają się użyteczne dla umożliwienia sądowi odsyłającemu zbadania argumentów przedstawionych przez rząd francuski, zgodnie z którymi definicja „odbiorców chronionych" przewidziana w ustawodawstwie krajowym nie wychodzi poza definicję tego samego pojęcia zawartą

w rozporządzeniu nr 994/2010. Następnie na podstawie tych uwag poruszę kwestię wzajemnego powiązania definicji „odbiorców chronionych" zawartej w art. 2 akapit drugi pkt 1 rozporządzenia nr 994/2010 i przewidzianej w art. 8 akapit drugi tego samego rozporządzenia możliwości nakładania dodatkowych wymogów.

2. *W przedmiocie zakresu definicji „odbiorców chronionych" przewidzianej w art. 2 akapit drugi pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 994/2010*

47. Rząd francuski utrzymuje, że włączając w zakres definicji odbiorców chronionych nie tylko odbiorców będących gospodarstwami domowymi, lecz także „odbiorców niebędących gospodarstwami domowymi podłączonych do sieci dystrybucyjnej gazu, którzy nie zgodzili się w umowie na dostawy przerywalne", dekret nr 2014-328 nie wyszedł poza przewidzianą w art. 2 akapit drugi pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 994/2010 definicję odbiorców chronionych.

48. Ta kategoria odbiorców zawiera bowiem niewielkie podmioty, takie jak małe przedsiębiorstwa, małe agencje wielkich przedsiębiorstw, małe przedsiębiorstwa handlu detalicznego należące do zintegrowanych sieci lub małe instalacje przemysłowe należące do większego przedsiębiorstwa, ponieważ większe podmioty nie są przyłączone do sieci dystrybucyjnej, lecz bezpośrednio do systemu przesyłowego.

49. Zdaniem rządu francuskiego odniesienie do MŚP w rozporządzeniu nr 994/2010 należy rozumieć nie jako ograniczające się do podmiotów, których status prawny to MŚP, lecz – w świetle celów rzeczonego rozporządzenia – jako obejmujące także podmioty, które stanowią w rzeczywistości autonomiczne jednostki zużywające objętość gazu odpowiadającą objętości zużywanej przez MŚP.

50. Takie podejście jest konieczne z praktycznego punktu widzenia w celu zarządzania zmniejszeniem obciążenia w przypadku wystąpienia niewystarczających dostaw. Podejście takie jest ponadto zgodne ze swobodą decydowania przysługującą państwom członkowskim na podstawie rozporządzenia nr 994/2010. Wreszcie podejście takie jest także wymagane przez zasadę równego traktowania, która nakazuje interpretowanie pojęcia „MŚP" w ten sposób, że obejmuje ono podmioty znajdujące się w tak samo trudnej sytuacji.

51. Należy przypomnieć, że definicja „odbiorców chronionych" zawarta w art. 2 akapit drugi pkt 1 rozporządzenia nr 994/2010 przewiduje przede wszystkim, że *w sposób konieczny* „odbiorcy chronieni" oznaczają wszystkich odbiorców będących gospodarstwami domowymi, którzy są już podłączeni do sieci dystrybucyjnej gazu. Następnie w swoich przepisach zawartych w art. 2 akapit drugi pkt 1 lit. a) i b) definicja ta pozwala państwom członkowskim na dodanie dwóch szczególnych kategorii „odbiorców chronionych".

52. Dokładniej – w zakresie nas tu interesującym – zgodnie z art. 2 akapit drugi pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 994/2010 państwa członkowskie mogą uznawać za odbiorców chronionych „małe i średnie przedsiębiorstwa, pod warunkiem że są one podłączone do sieci dystrybucyjnej gazu […], a także pod warunkiem że na wszystkich tych dodatkowych odbiorców przypada najwyżej do 20% ostatecznego zużycia gazu".

53. Z przewidzianego w rozporządzeniu wyczerpującego wykazu potencjalnych „odbiorców chronionych" wynika, że choć rozporządzenie nr 994/2010 przyznaje państwom członkowskim pewną swobodę decydowania w definicji „odbiorców chronionych", to swoboda ta jest jednak ściśle uregulowana przez to rozporządzenie. Uzasadnienie takiego ścisłego uregulowania wynika w sposób oczywisty z motywu 10 rozporządzenia nr 994/2010, który wyraźnie wskazuje na ryzyko, że szeroka definicja „odbiorców chronionych" może kolidować z mechanizmami na rzecz solidarności między państwami członkowskimi.

54. Jak słusznie podniosła bowiem Komisja w swoich uwagach, ideą leżącą u podstaw harmonizacji pojęcia „odbiorców chronionych" była idea uniknięcia tego, aby prognoza ochrony zbyt szerokiego kręgu podmiotów, na szczeblu krajowym mogła zagrozić funkcjonowaniu mechanizmów na rzecz solidarności europejskiej przewidzianych w rozporządzeniu nr 994/2010, stwarzając tym samym dodatkowe ryzyko dla odbiorców chronionych w innych państwach członkowskich [23]. W tym samym kontekście motyw 29 tego rozporządzenia wymienia obok gospodarstw domowych „ograniczon[ą] grup[ę] innych odbiorców".

55. Definicja odbiorców chronionych ma na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw w przypadku kryzysu odbiorcom znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji. Taka podwyższona ochrona nie może zostać zagwarantowana wszystkim odbiorcom, gdyż w przeciwnym razie system gwarancji dostaw gazu przewidziany w rozporządzeniu nr 994/2010 zostałby pozbawiony treści. Definicja odbiorców chronionych określa zatem podmiotowy zakres stosowania standardów w zakresie dostaw.

56. Ponadto jeżeli chodzi ogólniej o swobodę decydowania państw członkowskich, z motywu piątego rozporządzenia nr 994/2010 – do którego na poparcie swojej tezy odnosi się rząd francuski – jasno wynika, że jeżeli środki dotyczące bezpieczeństwa dostaw gazu przyjęte przed rzeczonym rozporządzeniem przyznawały państwom członkowskim dużą swobodę decydowania o wyborze swoich środków, to rozporządzenie nr 994/2010 ma na celu uregulowanie tej swobody w większym stopniu w celu uniknięcia tego, aby podjęte jednostronnie przez to państwo środki zagroziły prawidłowemu funkcjonowaniu wewnętrznego rynku gazu oraz dostawom gazu dla odbiorców powodując niedobór gazu w państwach sąsiednich [24].

57. W takich okolicznościach poczynione w art. 2 akapit drugi pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 994/2010 odesłanie do MŚP nie może być rozumiane jako odesłanie otwarte, podlegające swobodnej interpretacji państw członkowskich. Stanowi ono natomiast odesłanie do określonego pojęcia prawnego. Otóż chociaż rozporządzenie nr 994/2010 nie definiuje w sposób wyraźny pojęcia „MŚP", to w braku odesłania do prawa krajowego pojęcie to nie może być definiowane poprzez odniesienie do ustawodawstw państw członkowskich [25]. Przeciwnie, w świetle celu realizowanego przez rozporządzenie nr 994/2010 oraz kontekstu, w jaki wpisuje się jego art. 2, należy uznać, że przepis ten odnosi się do pojęcia MŚP używanego w prawie Unii [26].

23 W tym względzie zob. także dokument Komisji z dnia 16 października 2014 r. zatytułowany „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 wersja ostateczna, s. 2.]

24 Jak podniosła Komisja w uzasadnieniu swojego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 2016 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylającego rozporządzenie nr 994/2010 [COM(2016) 52 final], „[p]otrzeba podjęcia działania przez UE jest oczywista; dowiedziono, że podejścia krajowe prowadzą do nieoptymalnych środków i nasilenia skutków kryzysu" (zob. s. 3).

25 Zobacz podobnie m.in. wyrok z dnia 11 listopada 2015 r., Pujante Rivera (C-422/14, EU:C:2015:743, pkt 48).

26 W tym względzie zob. podobnie w odniesieniu do innych dziedzin wyroki: z dnia 9 listopada 2016 r., Wathelet (C-149/15, EU:C:2016:840, pkt 29); z dnia 2 marca 2017 r., J.D. (C-4/16, EU:C:2017:153, pkt 24).

58. W takim kontekście nabiera znaczenia zalecenie Komisji 2003/361/WE z dnia 6 maja 2003 r. dotyczące definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw[27]. Zalecenie to przewiduje szczegółowe kryteria dla identyfikacji tej kategorii przedsiębiorstw[28] i do tego zalecenia należy się odnieść w celu określenia takiego pojęcia[29]. Zresztą pragnę zauważyć, że ze wskazań zawartych w uwagach rządu francuskiego wynika, ze definicja „MŚP" w prawie francuskim odpowiada definicji proponowanej w rzeczonym zaleceniu.

59. Jeżeli chodzi o powołanie się przez rząd francuski podczas rozprawy na zasadę równego traktowania, to opiera się ono na okoliczności, że agencja lub filia wielkiego przedsiębiorstwa znajduje się w tak samo trudnej sytuacji jak MŚP. Wydaje mi się jednak, że takie założenie jest w sposób oczywisty błędne. przynależność do podmiotu (grupy) o znacznych rozmiarach pozwala bowiem takim podmiotom na dysponowanie zasobami (ekonomicznymi i technicznymi), których MŚP generalnie nie posiadają i które mogą umożliwiać im poradzenie sobie z sytuacjami kryzysu w zakresie dostaw energetycznych. Agencje i filie wielkich przedsiębiorstw i MŚP nie znajdują się zatem obiektywnie w takiej samej sytuacji.

60. Zresztą prawodawca w celu identyfikacji odbiorców znajdujących się w trudnej sytuacji, którzy zasługują na zwiększoną ochronę, nie używa kryterium zużycia energii. Rząd francuski nie może zatem odnieść się do tego kryterium w celu uzasadnienia analogii między MŚP a agencjami i filiami wielkich przedsiębiorstw.

61. Choć ostatecznie to do sądu odsyłającego, a nie do Trybunału należy określenie, czy rozpatrywane ustawodawstwo krajowe jest zgodne z rozporządzeniem nr 994/2010, to jednak w świetle argumentów przedstawionych przez sam rząd francuski zdaje się, że definicja „odbiorców chronionych" zawarta w ustawodawstwie francuskim wydaje się nie być zgodna z definicją przewidzianą w art. 2 akapit drugi pkt 1 rozporządzenia nr 994/2010. Sąd odsyłający wydaje się zresztą podzielać ten pogląd w postanowieniu odsyłającym[30].

3. W przedmiocie możliwości nałożenia dodatkowych wymogów dotyczących odbiorców nieobjętych zakresem definicji „odbiorców chronionych"

62. W świetle wszystkich powyższych rozważań należy teraz poruszyć kwestię tego, czy państwo członkowskie może nałożyć na dostawców gazu ziemnego dodatkowy wymóg na podstawie art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 994/2010, który włącza do swojego zakresu innych odbiorców niż ci objęci zakresem definicji „odbiorców chronionych" zgodnie z art. 2 akapit drugi pkt 1 tego rozporządzenia.

63. Jak podniosłem w pkt 30 niniejszej opinii, art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 994/2010 daje państwom członkowskim możliwość przyjęcia dwóch rodzajów środków, które wykraczają poza zharmonizowane przewidziane w art. 8 ust. 1 standardy w zakresie bezpieczeństwa dostaw: podwyższonych standardów w zakresie dostaw i dodatkowych wymogów.

64. Stoję na stanowisku, że chodzi o dwa rodzaje różnych środków, których zasięg wynika z samej ich nazwy.

27 Dz.U. 2003, L 124, s. 36.

28 Zobacz art. 2 załącznika do zalecenia.

29 Wiele aktów Unii, w szczególności rozporządzeń, opiera się w sposób wyraźny na definicji zawartej w tym zaleceniu w celu zdefiniowania pojęcia MŚP. Zobacz np. rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 traktatu (tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. 2014, L 187, s. 1; zob. motyw 3 i załącznik I) lub rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1017 z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego i Europejskiego Portalu Projektów Inwestycyjnych oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013 – Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych [Dz.U. 2015, L 169, s. 1; zob. art. 2 pkt 4].

30 Zobacz pkt 15 niniejszej opinii.

65. W przypadku pierwszego rodzaju środków chodzi bowiem o „standard[y] w zakresie dostaw", a mianowicie standardy przewidziane w art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 994/2010, do którego art. 8 ust. 2 wyraźnie się zresztą odwołuje; standardy te są jednak „podwyższon[e]", a mianowicie bardziej rozciągnięte w czasie; jak wynika ze wskazania – czyli „przekraczając[e] 30 dni". Otóż z brzmienia art. 8 ust. 1 wynika, że standardy w zakresie dostaw mają na celu wyłącznie ochronę odbiorców chronionych.

66. Z kolei w przypadku drugiego rodzaju środków chodzi o „dodatkow[e]" wymogi, które mogą zostać nałożone na przedsiębiorstwa gazowe. Użycie terminu „dodatkow[e]" wyjaśnia fakt, że chodzi o wymogi ponadobowiązkowe, o innym charakterze niż standardy w zakresie dostaw wymienione w art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 994/2010, do którego rozpatrywany przepis nie odwołuje się zresztą w powiązaniu z tym drugim rodzajem środka.

67. Z tej literalnej wykładni art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 994/2010 wynika, że nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie przewidziało *dodatkowy wymóg* obciążający przedsiębiorstwa gazowe, który miałby zastosowanie do szerszego zakresu odbiorców niż zakres przewidziany w definicji „odbiorców chronionych" w rozporządzeniu nr 994/2010.

68. Jednakże z tego samego przepisu, odczytanego w świetle celów rozporządzenia nr 994/2010, wynika, że taka możliwość jest podporządkowana przestrzeganiu bardzo ściśle określonych warunków. Rzeczony art. 8 ust. 2 tego rozporządzenia reguluje bowiem w sposób ścisły tę możliwość, przewidując szereg warunków, które muszą być spełnione, aby taki dodatkowy wymóg mógł być uznany za zgodny z tym rozporządzeniem.

69. Zatem, po pierwsze, z samego tekstu części wstępnej art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 994/2010 wynika, że dodatkowy wymóg musi zostać nałożony „ze względu na bezpieczeństwo dostaw gazu". Tymczasem aby warunek ten został spełniony, dodatkowy wymóg musi mieć na celu zwiększenie odporności systemu dostaw gazu na nadzwyczajne i nieprzewidziane wydarzenia zagrażające zdolności dostaw.

70. Po drugie, wciąż zgodnie z częścią wstępną art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 994/2010, taki dodatkowy obowiązek musi opierać się na ocenie ryzyka – o której mowa w art. 9 tego rozporządzenia – związanego z bezpieczeństwem dostaw gazu w danym państwie członkowskim.

71. Po trzecie, zgodnie z art. 8 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 994/2010 taki dodatkowy wymóg musi być zgodny z wymogami wskazanymi w art. 3 ust. 6 tego rozporządzenia. Wymóg taki musi być zatem jasno określony, przejrzysty, proporcjonalny, pozbawiony cech dyskryminacji i weryfikowalny; nie może on w niedopuszczalny sposób zakłócać konkurencji ani skutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego gazu[31] i nie może zagrażać bezpieczeństwu dostaw gazu do innych państw członkowskich lub Unii jako całości.

72. Po czwarte, na podstawie art. 8 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 994/2010 zgodnie z duchem solidarności między państwami członkowskimi, na którym opiera się system ustanowiony tym rozporządzeniem, dodatkowy wymóg nie może wpływać niekorzystnie na zdolność żadnego innego państwa członkowskiego do zaopatrywania jego odbiorców chronionych w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej w skali kraju, regionu lub Unii.

31 Warunek ten jest powtórzony w art. 8 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 994/2010.

73. Po piąte, wymóg taki musi być zgodny z kryteriami określonymi w art. 11 ust. 5 rozporządzenia nr 994/2010 w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej w Unii lub w regionie [32].

74. Po szóste, zgodnie z art. 8 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 994/2010 konieczne jest, aby w duchu solidarności między państwami członkowskimi właściwy organ określił w planie działań zapobiegawczych i planie na wypadek sytuacji nadzwyczajnej, w jaki sposób ten dodatkowy wymóg może zostać tymczasowo obniżony w przypadku sytuacji nadzwyczajnej w Unii lub w regionie.

75. W ramach odesłania prejudycjalnego to do sądu odsyłającego należy ocena zgodności środków krajowych z prawem Unii, zaś Trybunał jest właściwy tylko w zakresie przedstawienia temu sądowi wszelkich wskazówek dotyczących wykładni prawa Unii, które mogą umożliwić mu dokonanie oceny tej zgodności. Do sądu odsyłającego należeć zatem będzie ustalenie, czy przewidzenie dodatkowego wymogu stanowiącego obowiązek nałożony na dostawców gazu ziemnego polegający na zwiększeniu limitu magazynowania gazu ziemnego w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej „odbiorcom niebędącym gospodarstwami domowymi podłączonym do sieci dystrybucyjnej gazu, którzy nie zgodzili się w umowie na dostawy przerywalne" i którzy nie są MŚP, odpowiada w niniejszym przypadku warunkom wymienionym w pkt 69–74 niniejszej opinii. Przy ocenie takiej zgodności sąd krajowy powinien wziąć pod uwagę wskazówki w zakresie wykładni przedstawione przez Trybunał [33].

76. W takim kontekście ograniczę się do poczynienia kilku uwag w odniesieniu do dwóch aspektów: po pierwsze, warunku, aby dodatkowy wymóg został nałożony „ze względu na bezpieczeństwo dostaw gazu"; oraz po drugie, wymogu proporcjonalnego charakteru dodatkowego wymogu wymienionego w pkt 71 niniejszej opinii.

a) *W przedmiocie warunku, aby dodatkowy wymóg został nałożony ze względu na bezpieczeństwo dostaw gazu*

77. Pierwsza przesłanka, która musi zostać spełniona, aby dodatkowy wymóg przewidziany przez państwo członkowskie wobec przedsiębiorstw gazowych był zgodny z rozporządzeniem nr 994/2010, sprowadza się do tego, aby wymóg taki został wprowadzony ze względu na bezpieczeństwo dostaw gazu.

78. Rząd francuski podczas rozprawy utrzymywał, że nie ulega wątpliwości, iż rozpatrywany dodatkowy wymóg spełnia tę przesłankę, ponieważ ma on na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw dodatkowym odbiorcom, których ze względów technicznych nie można odróżnić od odbiorców chronionych. W takim samym kontekście rząd ten podniósł także, że taki dodatkowy wymóg dotyczący „dodatkowych" odbiorców chronionych nie narusza ochrony odbiorców chronionych określonych w rozporządzeniu nr 994/2010, a zatem nie narusza skuteczności art. 2 i art. 8 ust. 2 tego rozporządzenia.

79. W tym względzie nie mam pewności co do tego, czy zwykły wymóg ochrony dalszych kategorii odbiorców, oparty na rzekomych względach technicznych, których istnienie jest zresztą silnie kwestionowane, może stanowić rzeczywisty wzgląd na bezpieczeństwo dostaw gazu, mający na celu zwiększenie odporności systemu dostaw – tak jak odporność ta została określona w pkt 69 niniejszej opinii – mogący uzasadniać przyjęcie dodatkowego wymogu takiego jak rozpatrywany w postępowaniu

32 Artykuł 11 ust. 5 rozporządzenia nr 994/2010 przewiduje, że: a) w żadnym momencie nie należy wprowadzać środków w nieuprawniony sposób ograniczających przepływ gazu w ramach rynku wewnętrznego, zwłaszcza przepływ gazu na dotknięte rynki; b) nie należy wprowadzać środków, które mogłyby poważnie zagrozić zaopatrzeniu w gaz w innym państwie członkowskim; oraz c) należy utrzymać transgraniczny dostęp do infrastruktury, na ile jest to możliwe pod względem technicznym i ze względów bezpieczeństwa, zgodnie z planem na wypadek sytuacji nadzwyczajnej, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 715/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1775/2005 (Dz.U. 2009, L 211, s. 36).

33 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 20 kwietnia 2010 r., Federutility i in. (C-265/08, EU:C:2010:205, pkt 34); z dnia 7 września 2016 r., ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637, pkt 54).

głównym. Taki dodatkowy wymóg musi mieć na celu obniżenie ryzyka związanego z bezpieczeństwem dostaw gazu w rozpatrywanym państwie członkowskim, określanego podczas oceny, o której mowa w art. 9 rozporządzenia nr 994/2010, na której – jak zostało wskazane w pkt 70 niniejszej opinii – rzeczony dodatkowy wymóg musi się opierać.

80. Wątpliwości te stają się następnie jeszcze większe, jeżeli uzna się, że – jak zostało podniesione w pkt 54 niniejszej opinii – prognoza ochrony zbyt szerokiego kręgu podmiotów na szczeblu krajowym może stwarzać dodatkowe ryzyko dla odbiorców chronionych w innych państwach członkowskich i zagrażać mechanizmom na rzecz solidarności europejskiej ustanowionym rozpatrywanym rozporządzeniem nr 994/2010.

81. Do sądu odsyłającego należeć będzie w każdym wypadku zbadanie, czy w niniejszym przypadku wprowadzenie rozpatrywanego dodatkowego wymogu opiera się na rzeczywistych względach bezpieczeństwa dostaw gazu.

b) *W przedmiocie proporcjonalności dodatkowego wymogu*

82. Jak wynika z pkt 71 niniejszej opinii, dodatkowy wymóg, który art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 994/2010 pozwala przewidzieć wobec przedsiębiorstw gazowych, musi być zgodny z zasadą proporcjonalności. Przestrzeganie tego warunku zakłada, że dodatkowy wymóg jest właściwy do osiągnięcia realizowanego celu, a mianowicie celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu, oraz że nie wykracza on poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia tego celu.

83. W tym względzie jestem zdania, że – jak zauważyła Komisja – gdy sąd odsyłający będzie dokonywać oceny proporcjonalności rozpatrywanego dodatkowego wymogu, to będzie on mógł zainspirować się orzecznictwem Trybunału dotyczącym regulowanych cen gazu i elektryczności [34], niemniej jednak znaczenie tego orzecznictwa w przypadku takim jak niniejszy musi stanowić przedmiot analizy.

84. Jak zauważył bowiem rząd francuski, istnieje istotna różnica między stanem faktycznym i prawnym sytuacji analizowanych w rzeczonym orzecznictwie, które odnosiły się do środków krajowych dotyczących nałożenia ceny na rynek, a stanem w niniejszej sprawie, który odnosi się do środków dotyczących bezpieczeństwa dostaw [35].

4. *W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego*

85. W świetle powyższych rozważań uważam, że na pierwsze pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć w ten sposób, że art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 994/2010 nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie nałożyło na dostawców gazu ziemnego dodatkowy wymóg, rozciągający się na odbiorców, którzy nie są objęci zakresem definicji zawartej w art. 2 akapit drugi pkt 1 tego rozporządzenia, jedynie pod warunkiem że zostanie wykazane – czego wnikliwe zbadanie należy do sądu odsyłającego – ścisłe spełnienie przesłanek przewidzianych w rzeczonym art. 8 ust. 2 – takich jak wskazane w pkt 68–74 niniejszej opinii.

34 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 20 kwietnia 2010 r., Federutility i in. (C-265/08, EU:C:2010:205, pkt 69); z dnia 21 grudnia 2011 r., ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, pkt 55 i nast.); z dnia 10 września 2015 r., Komisja/Polska (C-36/14, niepublikowany, EU:C:2015:570 pkt 45 i nast.); z dnia 7 września 2016 r., ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637 pkt 53 i nast.).

35 Uwaga ta wydaje się mieć szczególne znaczenie jeżeli chodzi o przewidziane okresowe badanie środka, o którym mowa w pkt 35 wyroku z dnia 20 kwietnia 2010 r., Federutility i in. (C-265/08, EU:C:2010:205). W tym wyroku Trybunał uzasadnił bowiem wymóg takiego okresowego badania poprze odniesienie do faktu, że rozpatrywany środek ze swej natury stanowił przeszkodę w osiągnięciu działającego rynku wewnętrznego gazu. Jednakże okresowe badanie mogłoby okazać się konieczne w przypadku, gdy okoliczności, w jakich środek został przyjęty, zmieniły się (np. w odniesieniu do współpracy między państwami członkowskimi lub sytuacji infrastruktury).

D. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

86. W swoim drugim pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zasadniczo zwraca się do Trybunału z pytaniem, czy art. 8 ust. 5 rozporządzenia nr 994/2010 stoi na przeszkodzie temu, aby przepisy państwa członkowskiego nałożyły na dostawców gazu ziemnego obowiązek utrzymywania zapasów magazynowych na terytorium tego państwa członkowskiego w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw na wypadek sytuacji kryzysowej, przewidując jednocześnie, iż właściwy organ, dokonując oceny zdolności magazynowej, jaką dysponuje dostawca, bierze pod uwagę inne dostępne mu instrumenty modulacji.

87. W tym względzie należy zauważyć, że art. 8 ust. 5 rozporządzenia nr 994/2010 zawiera dwa przepisy: pierwszy przepis zawiera zezwolenie, drugi przepis zawiera zakaz. Pierwsze zdanie rzeczonego art. 8 ust. 5 stanowi bowiem, że przedsiębiorstwa gazowe mogą w stosownym przypadku spełnić nałożone na nie obowiązki związane ze spełnieniem standardów w zakresie dostaw przewidzianych w art. 8 tego samego rozporządzenia na szczeblu regionalnym lub unijnym. Zdanie drugie z kolei stanowi, że właściwy organ krajowy nie może wymagać, aby przedsiębiorstwa gazowe spełniły te obowiązki na bazie infrastruktury znajdującej się wyłącznie na obszarze jego właściwości.

88. Przepisy przewidziane w art. 8 ust. 5 rozporządzenia nr 994/2010 mają na celu zapewnienie wypracowania prawdziwego wewnętrznego rynku gazu i przeszkodzenie, zgodnie z motywem 12 rozporządzenia nr 994/2010, temu, aby środki podejmowane w celu zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw gazu zakłócały konkurencję w nieodpuszczalny sposób lub skuteczne funkcjonowanie wewnętrznego rynku gazu.

89. Otóż w niniejszym przypadku art. 9 dekretu nr 2014-328 w związku z art. L. 421-4 code de l'énergie nakazuje dostawcom gazu posiadanie na terytorium francuskim, na dzień 31 października każdego roku, zapasów magazynowych gazu ziemnego odpowiadających przynajmniej 80% pojemności magazynowej związanej z odbiorcami włączonymi w zakres tego obowiązku. Niemniej jednak właściwy minister bierze jednak pod uwagę inne dostępne dla dostawcy gazu instrumenty modulacji w celu zbadania, czy dostawca ten spełnia spoczywające na nim obowiązki.

90. W tym względzie pragnę podnieść, że jak podkreśliła Komisja, ustawodawstwo francuskie wymaga de iure, aby dostawcy posiadali we Francji wystarczające zapasy magazynowe gazu ziemnego w celu wypełnienia swoich obowiązków. Rozpatrywany samodzielnie obowiązek tego rodzaju jest niezgodny z drugim przepisem art. 8 ust. 5 rozporządzenia nr 994/2010 w zakresie, w jakim zobowiązuje on przedsiębiorstwa gazowe do spełnienia spoczywających na nich obowiązków wynikających z art. 8 tego rozporządzenia z użyciem w sposób konieczny infrastruktury znajdującej się na terytorium krajowym.

91. Przepisy francuskie umożliwiają jednak właściwemu ministrowi uwzględnienie „innych instrumentów modulacji" rozpatrywanego dostawcy. W tym względzie sąd odsyłający nie dostarcza jednak wystarczających informacji umożliwiających określenie w praktyce zasięgu oceny dokonanej przez właściwego ministra.

92. Przede wszystkim brak jest wskazówek dla zrozumienia znaczenia pojęcia „instrumentu modulacji". W odpowiedzi na konkretne pytanie zadane podczas rozprawy dotyczące zakresu tego pojęcia rząd francuski odniósł się wyłącznie do rezerw magazynowych gazu ziemnego ewentualnie posiadanych przez rozpatrywanego dostawcę w innych państwach członkowskich. Uważam jednak, że – jak zauważył rząd polski – dostawca powinien być w stanie wykazać, że może spełnić nałożone na niego obowiązki związane ze spełnieniem standardów w zakresie dostaw lub dodatkowe wymogi przewidziane na podstawie art. 8 rozporządzenia nr 994/2010 także za pomocą instrumentów rynkowych wymienionych tytułem przykładu w załączniku II do rozporządzenia nr 994/2010. Ocena zdolności spełnienia tych obowiązków powinna bowiem uwzględniać indywidualną globalną sytuację każdego dostawcy.

93. Następnie nie jest jasne, czy analiza dokonana przez właściwego ministra w celu „wzięcia pod uwagę innych instrumentów modulacji" może *rzeczywiście* w praktyce zapewnić dostawcom gazu ziemnego możliwość spełnienia spoczywających na nich obowiązków na szczeblu regionalnym lub unijnym. Należy w szczególności zbadać, czy konkretnie zastosowana, taka ocena opiera się na precyzyjnych i sprawdzalnych kryteriach.

94. W takich okolicznościach uważam, że na drugie pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć w ten sposób, że art. 8 ust. 5 rozporządzenia nr 994/2010 sprzeciwia się przepisom państwa członkowskiego, które przewidują wobec dostawców gazu ziemnego wymóg spełnienia spoczywających na nich obowiązków utrzymywania zapasów magazynowych wynikających z art. 8 tego rozporządzenia z użyciem w sposób konieczny wyłącznie infrastruktury znajdującej się na terytorium krajowym. W niniejszym przypadku to do sądu odsyłającego należy jednak zbadanie, czy przewidziana w przepisach krajowych możliwość uwzględnienia przez właściwego ministra „innych instrumentów modulacji" zainteresowanych dostawców zapewnia tym dostawcom w praktyce rzeczywistą możliwość spełnienia spoczywających na nich obowiązków na szczeblu regionalnym lub unijnym.

V. Wnioski

95. Na podstawie powyższych rozważań proponuję Trybunałowi udzielenie na pytania prejudycjalne przedstawione przez Conseil d'État następującej odpowiedzi:

Artykuł 8 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie nałożyło na dostawców gazu ziemnego dodatkowy wymóg, rozciągający się na odbiorców, którzy nie są objęci zakresem definicji zawartej w art. 2 akapit drugi pkt 1 tego rozporządzenia, jedynie pod warunkiem że zostanie wykazane – czego wnikliwe zbadanie należy do sądu odsyłającego – ścisłe spełnienie następujących przesłanek:

– po pierwsze, taki dodatkowy wymóg jest nakładany z rzeczywistych względów bezpieczeństwo dostaw gazu;

– po drugie, taki dodatkowy wymóg opiera się na ocenie ryzyka związanego z bezpieczeństwem dostaw gazu w danym państwie członkowskim, o której mowa w art. 9 tego samego rozporządzenia;

– po trzecie, zgodnie z art. 3 ust. 6 tego samego rozporządzenia taki dodatkowy wymóg jest jasno określony, przejrzysty, proporcjonalny, pozbawiony cech dyskryminacji i weryfikowalny, nie może on w niedopuszczalny sposób zakłócać konkurencji ani skutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego gazu i nie może zagrażać bezpieczeństwu dostaw gazu do innych państw członkowskich lub Unii jako całości;

– po czwarte, zgodnie z leżącą u podstaw rozporządzenia nr 994/2010 zasadą solidarności między państwami członkowskimi taki dodatkowy wymóg nie wpływa niekorzystnie na zdolność żadnego innego państwa członkowskiego do zaopatrywania jego odbiorców chronionych zgodnie z art. 8 tego rozporządzenia w przypadku sytuacji nadzwyczajnej w skali kraju, regionu lub Unii;

– po piąte, taki dodatkowy wymóg jest zgodny z kryteriami określonymi w art. 11 ust. 5 tego rozporządzenia w przypadku sytuacji nadzwyczajnej w Unii lub w regionie;

– po szóste, w planie działań zapobiegawczych i w planie na wypadek sytuacji nadzwyczajnej określony jest sposób, w jaki zgodnie z zasadą solidarności między państwami członkowskimi taki dodatkowy wymóg jest tymczasowo obniżany w przypadku sytuacji nadzwyczajnej w Unii lub w regionie.

Artykuł 8 ust. 5 rozporządzenia nr 994/2010 sprzeciwia się przepisom państwa członkowskiego, które przewidują wobec dostawców gazu ziemnego wymóg spełnienia spoczywających na nich obowiązków utrzymywania zapasów magazynowych wynikających z art. 8 tego rozporządzenia z użyciem w sposób konieczny wyłącznie infrastruktury znajdującej się na terytorium krajowym. To do sądu odsyłającego należy jednak zbadanie, czy przewidziana w rzeczonych przepisach możliwość uwzględnienia przez właściwego ministra „innych instrumentów modulacji" zainteresowanych dostawców zapewnia tym dostawcom w praktyce rzeczywistą możliwość spełnienia spoczywających na nich obowiązków na szczeblu regionalnym lub unijnym.