Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. MENGOZZI
fremsat den 26. juli 2017 [1]

Sag C-226/16

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig))

»Præjudiciel forelæggelse – forordning (EU) nr. 994/2010 – naturgasforsyningssikkerheden – artikel 2, stk. 2, nr. 1) – begrebet »beskyttede kunder« – artikel 8, stk. 2 – yderligere forpligtelser, som er pålagt som følge af gasforsyningssikkerhed – artikel 8, stk. 5 – pligt til oplagring af naturgas på en medlemsstats område«

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører spørgsmål om fortolkning af forordning (EU) nr. 994/2010 om foranstaltninger til opretholdelse af naturgasforsyningssikkerheden [2].

2. Anmodningen er indgivet i forbindelse med to sager ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig), som er den forelæggende ret, hvor lovligheden af dekret nr. 2014-328 [3] om ændring af den franske lovgivning om adgang til underjordiske lagre af naturgas anfægtes. Sagsøgerne, selskaberne Eni SpA og Eni Gas & Power France SA, i den ene sag, og UPRIGAZ, i den anden sag, to naturgasleverandører, påberåbte sig ved Conseil d'État navnlig tilsidesættelse af flere bestemmelser i forordning nr. 994/2010.

3. Det er første gang, Domstolen anmodes om at fortolke denne forordning, som omhandler forsyningssikkerheden inden for naturgassektoren, som er en meget følsom sektor. Domstolens svar skal belyse rækkevidden af de forpligtelser, som medlemsstaterne, som led i den ordning, der er fastsat i forordningen, må pålægge naturgasleverandører med henblik på opretholdelse af forsyningssikkerheden.

1 – Originalsprog: fransk.

2 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 994/2010 af 20.10.2010 om foranstaltninger til opretholdelse af naturgasforsyningssikkerheden og ophævelse af Rådets direktiv 2004/67/EF (EUT 2010, L 295, s. 1).

3 – Dekret nr. 2014-328 af 12.3.2014 om ændring af dekret nr. 2006/1034 af 21.8.2006 om adgang til underjordiske lagre af naturgas.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

4. Artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 994/2010 har følgende ordlyd:

»[…] følgende definitioner [finder] anvendelse:

1) »beskyttede kunder«: alle privatkunder, som er tilsluttet et gasdistributionsnet, og derudover, hvis den pågældende medlemsstat træffer beslutning herom, også:

   a) små og mellemstore virksomheder, hvis de er tilsluttet et gasdistributionsnet, og væsentlige sociale tjenester, hvis de er tilsluttet et gasdistributions- eller transmissionsnet, og forudsat alle disse yderligere kunder ikke udgør mere end 20% af det endelige gasforbrug, og/eller

   b) fjernvarmeinstallationer i det omfang, at de leverer varme til privatkunder og til kunder omhandlet i litra a), hvis disse installationer ikke kan skifte til andre brændsler og er tilsluttet et gasdistributions- eller transmissionsnet.«

5. Artikel 3, stk. 6, i forordning nr. 994/2010 har følgende ordlyd:

»Foranstaltningerne, der findes i de forebyggende handlingsplaner og nødplanerne, hvormed forsyningssikkerheden skal opretholdes, skal tydeligt defineres, være gennemsigtige, forholdsmæssige, ikke-diskriminerende og kontrollerbare, må ikke uretmæssigt forvride konkurrencen eller den effektive funktion af det indre marked for gas og må ikke bringe gasforsyningen i andre medlemsstater eller i Unionen som helhed i fare.«

6. Artikel 8 i forordning nr. 994/2010 med overskriften »Standard for forsyning« har følgende ordlyd:

»1. Den kompetente myndighed kræver, at naturgasvirksomheder, som den identificerer, træffer foranstaltninger for at sikre gasforsyninger til medlemsstatens beskyttede kunder i følgende tilfælde:

a) ekstreme temperaturer i en spidsbelastningsperiode på syv dage, som forekommer med en statistisk sandsynlighed en gang hvert tyvende år

b) en hvilken som helst periode på mindst 30 dage med usædvanlig stor gasefterspørgsel, der forekommer med en statistisk sandsynlighed en gang hvert tyvende år, og

c) i en periode på mindst 30 dage i tilfælde af en afbrydelse af den største enkeltstående gasforsyningsinfrastruktur under gennemsnitlige vinterforhold.

Den kompetente myndighed identificerer senest den 3. juni 2012 de i første afsnit omhandlede naturgasvirksomheder.

2. En forhøjet standard for forsyning, som går ud over perioden på 30 dage i stk. 1, litra b) og c), eller enhver anden forpligtelse, som er pålagt som følge af gasforsyningssikkerhed, skal være baseret på den i artikel 9 omhandlede risikovurdering, skal afspejles i den forebyggende handlingsplan, og:

a) skal være i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 3, stk. 6

b) må ikke uretmæssigt forvride konkurrencen eller hindre et velfungerende indre marked for gas

c) må ikke indvirke negativt på en medlemsstats evne til at forsyne dens beskyttede kunder i overensstemmelse med denne artikel i tilfælde af en nødsituation på nationalt niveau, EU-niveau eller regionalt niveau, og

d) skal opfylde de i artikel 11, stk. 5, specificerede kriterier i tilfælde af en nødsituation på EU-niveau eller regionalt niveau.

Den kompetente myndighed påpeger i en ånd af solidaritet i den forebyggende handlingsplan og i nødplanerne, hvordan en forhøjet standard for forsyning eller yderligere forpligtelser, der er pålagt naturgasvirksomheder, midlertidigt kan reduceres i tilfælde af en nødsituation på EU-niveau eller regionalt niveau.

3. Ved udløbet af de perioder, som er fastsat af den kompetente myndighed i overensstemmelse med stk. 1 og 2, eller under forhold, der er værre end de i stk. 1 fastsatte, bestræber den kompetente myndighed og naturgasvirksomhederne sig på at opretholde gasforsyningen, navnlig for beskyttede kunder.

4. De forpligtelser, som pålægges naturgasvirksomheder for at opfylde de i denne artikel fastsatte standarder for forsyning, skal være ikke-diskriminerende og må ikke påføre disse virksomheder en urimelig byrde.

5. Naturgasvirksomhederne har lov til, hvor dette er relevant, at opfylde disse forpligtelser på regionalt niveau eller EU-niveau. Den kompetente myndighed må ikke kræve, at de i denne artikel fastsatte standarder skal opfyldes udelukkende med infrastruktur, som findes inden for dens område.

6. Den kompetente myndighed sikrer, at betingelserne for forsyning af beskyttede kunder fastsættes, uden at disse berører virkemåden af det indre marked for gas, og til en pris, som er i overensstemmelse med forsyningens markedsværdi.«

B. Fransk ret

7. I Frankrig er oplagring af naturgas reguleret i artikel L. 421-1 – L. 421-16 i code de l'énergie (energiloven). Disse artikler indeholder bestemmelser om adgang til naturgaslagre som led i de offentlige serviceforpligtelser, som leverandørerne er pålagt, til at opretholde forsyningssikkerheden, selv i ekstreme situationer.

8. Energilovens artikel L. 421-3 bestemmer bl.a.:

»Naturgaslagrene sikrer først og fremmest:

1° at de net, der er forbundet med de underjordiske naturgaslagre, er velfungerende og afbalancerede

2° at behovene hos de indenlandske kunder og de øvrige kunder, som ikke ved aftale har accepteret en forsyning, der kan afbrydes, eller som udfører almennyttige opgaver, kan opfyldes

3° at de øvrige offentlige serviceforpligtelser i henhold til artikel L. 121-32 overholdes.«

9. Energilovens artikel L. 421-4 har følgende ordlyd:

»Enhver leverandør skal pr. 31. oktober hvert år, direkte eller indirekte via en repræsentant, være i besiddelse af naturgaslagre, der – under hensyntagen til dennes øvrige udligningsinstrumenter – er tilstrækkelige til i perioden mellem den 1. november og den 31. marts at sikre opfyldelse af leverandørens aftalte forpligtelser til direkte eller indirekte forsyning til de i artikel L. 421-3, stk. 3, nævnte kunder. […]«

10. I henhold til energilovens artikel L. 421-7 fastsætter et dekret vedtaget af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) betingelserne og gennemførelsesbestemmelserne, navnlig for artikel L. 421-4.

11. Dekret nr. 2006/1034, udstedt i medfør af denne bestemmelse og efterfølgende ændret ved dekret nr. 2014-328, som anfægtes ved den forelæggende ret, præciserer betingelserne for adgangen til naturgaslagre. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at dekretet, som ændret, dels fastsætter tildeling til hver naturgasleverandør af rettigheder til adgang til lagerkapacitet eller »oplagringsrettigheder«[4], i forhold til leverandørens kundeportefølje, med henblik på at give den pågældende mulighed for at forsyne sine kunder i vinterperioden, dels fastsætter forpligtelser for leverandørerne.

12. Artikel 9 i dekret nr. 2014-328 ændrede dekret nr. 2006/1034 ved for det første at fastsætte, at de oplagringsforpligtelser, som leverandørerne er underlagt, beregnes på grundlag af »oplagringsrettigheder«, som ikke længere kun svarer til det årlige forbrug for deres indenlandske kunder og deres kunder, der udfører almennyttige opgaver, som fastsat i dekretet i dets tidligere udgave, men også forbruget for kunder, der er tilsluttet distributionsnettet, og som ikke ved aftale har accepteret en forsyning, der kan afbrydes. For det andet har dekret nr. 2014-328 sænket satsen for oplagringsforpligtelser fra 85% til 80% af lagerrettighederne.

II. De faktiske omstændigheder i hovedsagen, den nationale procedure og de præjudicielle spørgsmål

13. Ved to søgsmål har henholdsvis Eni SpA og Eni Gas & Power France SA (herefter samlet »ENI«) og UPRIGAZ anlagt sag ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) med påstand om annullation af dekret nr. 2014-328 på grund af overskridelse af beføjelser.

14. I deres søgsmål gør ENI og UPRIGAZ bl.a. gældende, at dette dekret er i strid med bestemmelserne i forordning nr. 994/2010. De gør dels gældende, at dekretet ulovligt udvider definitionen af beskyttede kunder i forordningens artikel 2, stk. 2, nr. 1. Dels pålægger dekretet leverandører af naturgas en forpligtelse til at placere lagerkapaciteten i Frankrig, hvilket er i strid med artikel 8, stk. 5, i forordning nr. 994/2010.

15. I denne henseende bemærker den forelæggende ret først og fremmest, at dekret nr. 2014-328 lader definitionen af »beskyttede kunder« omfatte udenlandske kunder, som er tilsluttet distributionsnettet, og som ikke ved aftale har accepteret en forsyning, der kan afbrydes, og som ikke nødvendigvis er »små og mellemstore virksomheder« i henhold til artikel 2, stk. 2, nr. 1), litra a), i forordning nr. 994/2010. Den i dekretet anvendte definition af »beskyttede kunder« er således muligvis bredere end forordningens definition. De franske myndigheder fastholder imidlertid, at disse yderligere kunder dækker over anlæg af beskeden størrelse, der – selv om kunderne tilhører kategorien store

4 – I henhold til artikel R. 421-6 i code de l'énergie er en leverandørs adgangsret til lagerkapacitet lig med summen af oplagringsrettigheder for de kunder, som leverandøren forsyner, afhængigt af hver enkelt kundes forbrugsprofil og geografiske område.

virksomheder – deler en lang række karakteristika med små og mellemstore virksomheder. Ifølge de franske myndigheder vedrører en sådan bredere definition desuden yderligere forpligtelser, som leverandørerne er blevet pålagt af hensyn til naturgasforsyningssikkerheden, og som medlemsstaterne i henhold til artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 994/2010 kan pålægge naturgasvirksomhederne.

16. Under disse omstændigheder afhænger lovligheden af dekret nr. 2014-328 af, om artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 994/2010 skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at en medlemsstat pålægger naturgasleverandører yderligere forpligtelser som følge af, at kunder, der ikke er nævnt i artikel 2, stk. 2, nr. 1), litra a), i forordning nr. 994/2010, betragtes som »beskyttede kunder«.

17. Dernæst bemærker den forelæggende ret, at energilovens artikel L. 421-4 – med henblik på at opretholde naturgasforsyningssikkerheden for kunderne – pålægger leverandørerne at være i besiddelse af tilstrækkelige naturgaslagre i Frankrig, under hensyntagen til leverandørernes øvrige udligningsinstrumenter, og at dekret nr. 2014-328 indebærer, at 80% af oplagringsrettighederne vedrører det nationale territorium, idet det ikke desto mindre fastsættes, at energiministeren tager højde for en naturgasleverandørs øvrige udligningsinstrumenter, når det vurderes, om dennes lagerkapacitet er tilstrækkelig til at sikre opfyldelse af leverandørens lagerforpligtelser. Lovligheden af dekret nr. 2014-328 afhænger af, om artikel 8, stk. 5, i forordning nr. 994/2010 er til hinder for, at en medlemsstat pålægger naturgasleverandører sådanne forpligtelser.

18. Under disse omstændigheder har Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 8, stk. 2, i [forordning nr. 994/2010] fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat pålægger naturgasleverandører yderligere forpligtelser ved at lade kunder, der ikke er nævnt i samme forordnings artikel 2, stk. 1, være omfattet afde »beskyttede kunder«, hvis forbrug indgår i fastsættelsen af omfanget af de oplagringsforpligtelser, der har til formål at sikre kontinuiteten i forsyningen?

2) Skal artikel 8, stk. 5, i [forordning nr. 994/2010] fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat pålægger naturgasleverandører krav vedrørende den lagrede gasmængde, udtrækningskapaciteten og den lagringskapacitet, der er erhvervet for de rettigheder, der svarer til størrelsen af det lager, der skal holdes på denne medlemsstats område, når det i denne bestemmelse samtidig foreskrives, at ministeren i forbindelse med vurderingen af en leverandørs lagringskapacitet skal tage hensyn til de andre udligningsinstrumenter, som den pågældende råder over?«

III. Sagens behandling ved Domstolen

19. Forelæggelsesafgørelsen er indgået til Domstolen den 20. april 2016, og Eni, UPRIGAZ, Storengy og TIGF samt den franske og polske regering og Kommissionen har afgivet skriftlige indlæg og deltaget i retsmødet den 16. marts 2017.

IV. Bedømmelse

20. Inden jeg besvarer de to præjudicielle spørgsmål fra den forelæggende ret, finder jeg det indledningsvis nødvendigt at analysere formålet med forordning nr. 994/2010 og den sammenhæng, hvori den indgår.

A. EU-rettens bestemmelser om naturgasforsyningssikkerhed, navnlig forordning nr. 994/2010

21. Det fremgår af artikel 194, stk. 1, litra b), TEUF, at energiforsyningssikkerheden i Unionen er et af de grundlæggende mål med EU's politik på energiområdet [5].

22. Den første fælles retlige ramme med sigte på at opretholde gasforsyningssikkerheden og bidrage til, at det indre gasmarked er velfungerende i tilfælde af, at forsyningen afbrydes, blev indført i 2004 ved direktiv 2004/67/EF [6].

23. Gaskonflikten mellem Rusland og Ukraine, der opstod i 2009, og som forårsagede en hidtil uset afbrydelse af naturgasforsyningen til EU, demonstrerede ikke desto mindre svagheden i det system, der var etableret med direktiv 2004/67. Denne krise fremhævede behovet for at indføre harmoniserede foranstaltninger i EU med henblik på at sikre et fælles minimumsniveau for forberedelse i alle medlemsstater på krisesituationer som følge af alvorlige afbrydelser af naturgasforsyningen [7].

24. Med udgangspunkt i erfaringerne fra gennemførelsen af direktiv 2004/67 vedtog EU-lovgiveren således forordning nr. 994/2010.

25. Forordning nr. 994/2010 indfører en fælles tilgang til forsyningssikkerhed på grundlag af politikker, navnlig for solidaritet, der kan forenes med det indre markeds funktion [8]. Til dette formål indeholder den bestemmelser med henblik på beskyttelse af gasforsyningssikkerheden ved at sikre, at det indre marked for naturgas fungerer hensigtsmæssigt og uafbrudt, ved at fastlægge ekstraordinære foranstaltninger, der skal implementeres, når markedet ikke længere kan levere de påkrævede gasforsyninger, og ved at fastsætte en tydelig definition og fordeling af ansvarsområder blandt naturgasvirksomheder, medlemsstaterne og Unionen for såvel forebyggende foranstaltninger som reaktion på konkrete afbrydelser af forsyningen [9].

26. Nærmere bestemt fastsætter forordning nr. 994/2010 – for at opretholde et velfungerende indre gasmarked, navnlig i tilfælde af afbrydelser af forsyningen og i krisesituationer – en tresidig tilgang: Først og fremmest er de relevante naturgasvirksomheder på grundlag af markedsmekanismer ansvarlige for at opretholde forsyningssikkerheden; i tilfælde af et markedssvigt er det medlemsstaterne, der påtager sig ansvaret på nationalt eller regionalt niveau; i sidste ende inddrages Unionen [10].

27. Forordning nr. 994/2010 indfører mekanismer i en ånd af solidaritet med henblik på koordinering, planlægning og reaktion på en nødsituation på medlemsstatsniveau, regionalt niveau og EU-niveau [11]. Til dette formål indeholder forordningen navnlig bestemmelser om medlemsstaternes opstilling af to planer: en forebyggende handlingsplan med foranstaltninger, som er nødvendige for at eliminere eller afbøde de konstaterede risici for gasforsyningssikkerheden i medlemsstaten, og en nødplan med foranstaltninger, som skal træffes for at eliminere eller afbøde konsekvenserne af en afbrydelse af gasforsyningen [12].

5 – Jf. i denne henseende dom af 7.9.2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637, præmis 47 og 48), og mit forslag til afgørelse i samme sag, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:248, punkt 56).

6 – Rådets direktiv 2004/67/EF af 26.4.2004 om foranstaltninger til opretholdelse af naturgasforsyningssikkerheden (EUT 2004, L 127, s. 92).

7 – Jf. i denne henseende Kommissionens ledsagedokument til forslaget til forordning (SEC(2009) 979 final, s. 3 og 17) og Kommissionens dokument af 16.10.2014, »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); 26. og 27. betragtning til forordning nr. 994/2010 henviser også udtrykkeligt til gaskrisen i januar 2009.

8 – Jf. 22. betragtning til forordning nr. 994/2010.

9 – Jf. artikel 1 i og 3., 5., 23. og 24. betragtning til forordning nr. 994/2010.

10 – Jf. artikel 3 i og 24. betragtning til forordning nr. 994/2010. Jf. Ligeledes s. 2 i Kommissionens dokument af 16.10.2014, »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 – Jf. artikel 1 i forordning nr. 994/2010.

12 – Jf. artikel 4 i forordning nr. 994/2010, navnlig stk. 1.

28. Med henblik på at sikre gasforsyningssikkerheden i en krisesituation fastsætter forordning nr. 994/2010 for det første en standard for gasinfrastrukturer med henblik på at styrke gasforsyningssikkerheden [13] og for det andet en harmoniseret standard for forsyningssikkerhed. Sidstnævnte omfatter en forpligtelse til at sikre forsyningen til »beskyttede kunder« i visse tilfælde af afbrydelser af forsyningen eller en usædvanlig stor gasefterspørgsel. Standarden skal kunne kompensere for en situation, der mindst svarer til den, der opstod under gaskrisen i 2009 [14].

29. Nærmere bestemt skal den harmoniserede standard for forsyningssikkerhed, der er fastsat i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 994/2010, sikre, at gasforsyningen bliver opretholdt, *især* til privatkunder og et *begrænset* antal yderligere kunder, der er særligt sårbare og kræver særlig beskyttelse [15], dvs. de »beskyttede kunder« som defineret i forordningens artikel 2, stk. 2, nr. 1). Det forudsættes dog, at en bred definition af disse »beskyttede kunder« ikke må være i modstrid med europæiske solidaritetsmekanismer [16].

30. Selv om forordning nr. 994/2010 har til formål at opnå et vist niveau for harmonisering af forsyningssikkerheden, har EU-lovgiveren imidlertid anerkendt bekymringerne hos de medlemsstater, der havde fastsat mere omfattende standarder for forsyningssikkerheden. I denne henseende har EU-lovgiveren i forordningens artikel 8, stk. 2, fastsat, at medlemsstaterne kan indføre en forhøjet standard for forsyning eller mere omfattende forpligtelser end den harmoniserede standard for forsyningssikkerhed, der er fastsat i samme artikels stk. 1. For ikke at bringe systemet for opretholdelse af forsyningssikkerheden, som bygger på solidaritet mellem medlemsstaterne, og som blev indført med den pågældende forordning, i fare, indeholder forordningens artikel 8, stk. 2, restriktive bestemmelser om medlemsstaternes muligheder for at træffe sådanne foranstaltninger.

31. I denne henseende skal det bemærkes, at kravet om solidaritet mellem medlemsstaterne spiller en afgørende rolle i det system, der blev indført med forordning nr. 994/2010 og, mere generelt, i forbindelse med Unionens politik på energiområdet. I denne sammenhæng skal dette specifikke aspekt således belyses kort.

B. Kortfattede betragtninger om princippet om solidaritet mellem medlemsstaterne i forbindelse med EU's energipolitik

32. Artikel 194 TEUF, som for første gang indførte en primærretlig bestemmelse i EU-retten om Unionens politik på energiområdet, fastsætter i stk. 1, at denne politik skal forfølges »i en ånd af solidaritet mellem medlemsstaterne«.

33. Denne henvisning til solidaritet mellem medlemsstaterne, der blev indført i forbindelse med affattelsen af Lissabontraktaten [17], indgår i en sammenhæng, hvor princippet om solidaritet mellem medlemsstaterne har fået karakter af det, der kan defineres som et »forfatningsretligt princip«. Tanken om solidaritet mellem medlemsstaterne kommer da heller ikke kun til udtryk forskellige steder i traktaterne [18], men udgør, i henhold til artikel 3, stk. 3, tredje punktum, TEU, et af Unionens mål.

13 – Jf. artikel 6 i og 13. og 15. betragtning til forordning nr. 994/2010.

14 – Jf. 26. betragtning til forordning nr. 994/2010.

15 – Jf. 10. og 29. betragtning til forordning nr. 994/2010 (min fremhævelse).

16 – Jf. tiende betragtning til forordning nr. 994/2010.

17 – Artikel III-256 i traktaten om en forfatning for Europa, der blev undertegnet i Rom den 29.10.2004 (EUT 2004, C 310, s. 1), som var inspirationen til affattelsen af artikel 194 TEUF, henviste ikke til solidaritet mellem medlemsstaterne.

18 – I præamblen til EU-traktaten erklærer medlemsstaterne således, at de med Unionen ønsker at »styrke solidariteten mellem deres folk«. Solidariteten mellem medlemsstaterne nævnes dernæst udtrykkeligt i artikel 67, stk. 2, TEUF i forbindelse med asyl, indvandring og kontrol ved de ydre grænser; i afsnit VIII i tredje del af EUF-traktaten, nærmere bestemt i kapitlet om den økonomiske politik, artikel 122, stk. 1, henvises der ligeledes udtrykkeligt til solidariteten mellem medlemsstaterne. Jf. også i denne henseende punkt 142 ff. i generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Pringle (C-370/12, EU:C:2012:675).

34. Princippet om solidaritet mellem medlemsstaterne er, som det fremgår af både artikel 194, stk. 1, litra b), TEUF og artikel 122, stk. 1, TEUF, særlig relevant i forbindelse med energiforsyningssikkerheden.

35. Det er således i denne sammenhæng, at det system, der blev indført med forordning nr. 994/2010 – i overensstemmelse med tilgangen i den primære ret – bygger på kravet om solidaritet mellem medlemsstaterne, som går igen i hele forordningen. Denne ånd af solidaritet mellem medlemsstaterne er da også udtrykkeligt nævnt i flere af betragtningerne til forordningen [19] og i flere af dens bestemmelser [20].

36. Som det fremgår udtrykkeligt af 36. betragtning, er et af målene med forordningen nærmere bestemt at styrke solidariteten mellem medlemsstaterne i tilfælde af en nødsituation på EU-niveau og bl.a. støtte medlemsstater, som er udsat for mindre gunstige geografiske eller geologiske forhold.

37. Under disse omstændigheder er det, i forbindelse med fortolkningen af bestemmelserne i forordning nr. 994/2010, nødvendigt at tage højde for den grundlæggende rolle, som princippet om solidaritet mellem medlemsstaterne spiller i forbindelse med forordningen.

38. I denne henseende skal det endvidere bemærkes, at i et nyt forslag til forordning, som Kommissionen har fremsat som erstatning for forordning nr. 994/2010 [21], spiller princippet om solidaritet en endnu større rolle og er udtrykkeligt indarbejdet i teksten til forordningen med en specifik artikel om solidaritet [22].

C. Det første præjudicielle spørgsmål

1. *Indledende bemærkninger*

39. Det første præjudicielle spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt Domstolen, vedrører den indbyrdes sammenhæng mellem definitionen af »beskyttede kunder« som omhandlet i artikel 2, stk. 2, nr. 1), i forordning nr. 994/2010, og de yderligere forpligtelser, som medlemsstaterne har mulighed for at pålægge naturgasleverandørerne i henhold til samme forordnings artikel 8, stk. 2.

40. Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ønsker nærmere bestemt oplyst, om en medlemsstat, når den pålægger en sådan yderligere forpligtelse, må »overskride« definitionen af »beskyttede kunder« i artikel 2, stk. 2, nr. 1), i forordning nr. 994/2010 og lade begrebet omfatte yderligere forpligtelser for kunder, der ikke er omfattet af denne definition, eller ej.

41. Dette spørgsmål udspringer af den omstændighed, at definitionen af »beskyttede kunder« i den franske lovgivning efter vedtagelsen af dekret nr. 2014-328 omfatter »udenlandske kunder, som er tilsluttet distributionsnettet, og som ikke ved aftale har accepteret en forsyning, der kan afbrydes«. Ifølge den forelæggende ret omfatter denne kategori imidlertid udenlandske kunder, der ikke nødvendigvis kan kategoriseres som »små og mellemstore virksomheder« i henhold til artikel 2, stk. 2, nr. 1), litra a), i forordning nr. 994/2010.

42. De parter, der har afgivet indlæg til Domstolen, har ikke samme holdning til, hvordan det første præjudicielle spørgsmål skal besvares.

19 – Jf. 10., 22., 25., 36. og 38. betragtning til forordning nr. 994/2010.

20 – Nærmere bestemt i artikel 1, artikel 8, stk. 2, andet punktum, og artikel 14, stk. 2, litra b), samt i bilag IV.

21 – Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 16.2.2016 om foranstaltninger til opretholdelse af naturgasforsyningssikkerheden og ophævelse af forordning nr. 994/2010 (COM(2016) 52 final).

22 – Jf. artikel 12 i det forslag, der er nævnt i fodnote 21.

43. Den franske og den polske regering samt Storengy og TIGF, som er virksomheder, der oplagrer naturgas, har, i det væsentlige, gjort gældende, at intet i forordning nr. 994/2010 er til hinder for, at en medlemsstat pålægger naturgasleverandører yderligere forpligtelser, der omfatter kunder, som ikke er nævnt blandt de beskyttede kunder i denne forordnings artikel 2, stk. 2, nr. 1). Den franske regering har endda gjort gældende, at der slet ikke er tvivl om den nationale lovgivnings overensstemmelse med forordning nr. 994/2010, eftersom definitionen af »beskyttede kunder« i national ret ikke er bredere end definitionen i forordningens artikel 2.

44. ENI og UPRIGAZ, som er naturgasleverandører, har til gengæld gjort gældende, at artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 994/2010 er til hinder for, at en medlemsstat pålægger naturgasleverandører yderligere forpligtelser som følge af en bredere definition af »beskyttede kunder« end definitionen i samme forordnings artikel 2.

45. Kommissionen giver udtryk for en nuanceret holdning. Den udelukker ikke muligheden for, at en medlemsstat kan pålægge yderligere forpligtelser som følge af en bredere definition af »beskyttede kunder« end definitionen i artikel 2 i forordning nr. 994/2010. Kommissionen fremhæver imidlertid, at forordningens strenge betingelser for at pålægge yderligere forpligtelser skal være overholdt.

46. Jeg finder det først og fremmest nødvendigt kort at belyse rækkevidden af definitionen af »beskyttede kunder« som fastsat i artikel 2, stk. 2, nr. 1), i forordning nr. 994/2010. Disse bemærkninger vil kunne bidrage til den forelæggende rets analyse af de argumenter, som den franske regering har fremsat, for, at definitionen af »beskyttede kunder« som fastsat i den nationale ret ikke overskrider definitionen af samme begreb i forordning nr. 994/2010. Endelig vil jeg på grundlag af disse bemærkninger komme ind på spørgsmålet om den indbyrdes sammenhæng mellem definitionen af »beskyttede kunder« som fastsat i artikel 2, stk. 2, nr. 1), i forordning nr. 994/2010 og muligheden for at pålægge yderligere forpligtelser i henhold til samme forordnings artikel 8, stk. 2.

2. *Rækkevidden af definitionen af »beskyttede kunder« som fastsat i artikel 2, stk. 2, nr. 1, litra a), i forordning nr. 994/2010*

47. Den franske regering har gjort gældende, at dekret nr. 2014-328 – ved at lade de beskyttede kunder omfatte ikke blot privatkunder, men også »udenlandske kunder, som er tilsluttet distributionsnettet, og som ikke ved aftale har accepteret en forsyning, der kan afbrydes« – ikke overskrider definitionen af »beskyttede kunder« som fastsat i artikel 2, stk. 2, nr. 1), litra a), i forordning nr. 994/2010.

48. Denne kategori af kunder omfatter således enheder af beskeden størrelse, såsom små virksomheder, små afdelinger af store virksomheder, små handelsdrivende, der tilhører integrerede net, eller små industrielle anlæg, der tilhører en større virksomhed, og større enheder, som ikke er tilsluttet distributionsnettet, men som er direkte tilsluttet transportnettet.

49. Ifølge den franske regering bør henvisningen til små og mellemstore virksomheder i forordning nr. 994/2010 ikke begrænses til enheder, som juridisk har status af små og mellemstore virksomheder, men i lyset af forordningens formål også enheder, der reelt udgør selvstændige enheder, der har et gasforbrug, som svarer til gasforbruget for en lille eller mellemstor virksomhed.

50. En sådan tilgang er ifølge den franske regering i praksis nødvendig for at forvalte alternativer i tilfælde af utilstrækkelig forsyning. Den er i øvrigt i overensstemmelse med det spillerum, som medlemsstaterne har i henhold til forordning nr. 994/2010. Endelig er den nødvendig i henhold til princippet om ligebehandling, som kræver, at begrebet »små og mellemstore virksomheder« fortolkes på en sådan måde, at det omfatter enheder med samme grad af sårbarhed.

51. Det skal bemærkes, at definitionen af »beskyttede kunder« som fastsat i artikel 2, stk. 2, nr. 1), i forordning nr. 994/2010 først og fremmest fastsætter, at alle privatkunder, som er tilsluttet et gasdistributionsnet, *skal* betragtes som »beskyttede kunder«. Dernæst giver forordningen, i henhold til bestemmelserne i litra a) og b), medlemsstaterne mulighed for at tilføje to specifikke kategorier af »beskyttede kunder«.

52. Nærmere bestemt i forbindelse med den foreliggende sag kan medlemsstaterne i henhold til artikel 2, stk. 2, nr. 1), litra a), i forordning nr. 994/2010 betragte »små og mellemstore virksomheder« som beskyttede kunder, »hvis de er tilsluttet et gasdistributionsnet […], forudsat alle disse yderligere kunder ikke udgør mere end 20% af det endelige gasforbrug«.

53. Det fremgår af fastsættelsen af en begrænset liste over potentielle »beskyttede kunder«, at om end forordning nr. 994/2010 giver medlemsstaterne et vist spillerum for så vidt angår definitionen af »beskyttede kunder«, er dette spillerum dog omfattet af restriktive bestemmelser i forordningen. Formålet med disse restriktive bestemmelser fremgår tydeligt af tiende betragtning til forordning nr. 994/2010, som fremhæver risikoen for, at en bred definition af »beskyttede kunder« kan være i modstrid med europæiske solidaritetsmekanismer.

54. Som Kommissionen med rette har fremhævet i sine indlæg, har tanken bag harmoniseringen af begrebet »beskyttede kunder« været at undgå, at indførelsen på nationalt niveau af beskyttelse af en for bred kreds af enheder risikerer at bringe de europæiske solidaritetsmekanismer, som indføres med forordning nr. 994/2010, i fare ved dermed at skabe yderligere risici for beskyttede kunder i de øvrige medlemsstater [23]. Det er med samme formål, at 29. betragtning til forordningen ud over privatkunderne nævner »et begrænset antal yderligere kunder«.

55. Definitionen af »beskyttede kunder« skal sikre opretholdelse af forsyningssikkerheden til de mest sårbare kunder i en krisesituation. En sådan beskyttelse, dvs. den højeste grad af beskyttelse, kan ikke sikres for alle kunder, hvis det skal undgås at udvande systemet for opretholdelse af gasforsyningssikkerheden som indført med forordning nr. 994/2010. Definitionen af »beskyttede kunder« fastsætter således det personelle anvendelsesområde for forsyningsstandarderne.

56. Mere generelt med hensyn til medlemsstaternes spillerum fremgår det i øvrigt klart af femte betragtning til forordning nr. 994/2010, som den franske regering påberåber sig til støtte for sit argument, at de foranstaltninger vedrørende gasforsyningssikkerhed, der var truffet inden forordningen, gav medlemsstaterne et stort spillerum hvad angår valget af foranstaltninger, men at forordning nr. 994/2010 i højere grad tilsigter at regulere dette spillerum med henblik på at forhindre, at foranstaltninger truffet unilateralt af en medlemsstat bringer det indre gasmarked og gasforsyningen til kunder i fare og forårsager mangel på gas i nabolandene [24].

57. Under disse omstændigheder skal henvisningen i artikel 2, stk. 2, nr. 1), litra a), i forordning nr. 994/2010 til små og mellemstore virksomheder ikke forstås som en åben henvisning, som medlemsstaterne kan fortolke frit. Der er derimod tale om en henvisning til et præcist juridisk begreb. Selv om forordning nr. 994/2010 ikke udtrykkeligt definerer begrebet »små og mellemstore virksomheder«, må begrebet ikke, i fravær af en henvisning til national ret, defineres ved henvisning

23 – Jf. i denne henseende også Kommissionens dokument af 16.10.2014, »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, s. 2).

24 – Som Kommissionen slår fast i begrundelsen til sit forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 16.2.2016 om foranstaltninger til opretholdelse af naturgasforsyningssikkerheden og om ophævelse af forordning (EU) nr. 994/2010 (COM(2016) 52 final), står det »klart, at der er brug for EU-tiltag, idet det er påvist, at nationale tilgange både resulterer i utilstrækkelige løsninger og forværrer konsekvenserne af en krise« (jf. s. 3).

til medlemsstaternes lovgivning [25]. Under hensyntagen til det mål, der forfølges med forordning (EU) nr. 994/2010, og den sammenhæng, forordningens artikel 2 indgår i, skal det derimod antages, at denne bestemmelse henviser til begrebet »små og mellemstore virksomheder« som anvendt i EU-retten [26].

58. I denne sammenhæng bliver Kommissionens henstilling 2003/361/EF af 6. maj 2003 om definitionen af mikrovirksomheder, små og mellemstore virksomheder [27] relevant. Denne henstilling indeholder specifikke kriterier for identifikation af denne kategori af virksomheder [28], og det er denne henstilling, der skal henvises til med henblik på en definition af dette begreb [29]. Jeg bemærker i øvrigt, at det fremgår af den franske regerings indlæg, at definitionen af »små og mellemstore virksomheder« i fransk ret svarer til den definition, der foreslås i førnævnte henstilling.

59. For så vidt angår den franske regerings påberåbelse på retsmødet af princippet om ligebehandling bygger den på den antagelse, at en afdeling af eller et datterselskab til en stor virksomhed er lige så sårbar som en lille eller mellemstor virksomhed. Jeg mener dog, at denne antagelse er åbenlyst forkert. Tilhørsforholdet til en enhed (en koncern) af betydelig størrelse giver sådanne enheder adgang til (økonomiske og tekniske) ressourcer, som små og mellemstore virksomheder normalt ikke har adgang til, og som kan gøre det muligt for dem at klare energiforsyningskriser. Store virksomheders afdelinger/datterselskaber og små og mellemstore virksomheder befinder sig således objektivt set ikke i samme situation.

60. Lovgiveren bruger i øvrigt ikke energiforbrug som kriterium for at identificere sårbare kunder, der kræver større beskyttelse. Den franske regering kan således ikke henvise hertil som grundlag for at sidestille små og mellemstore virksomheder med store virksomheders afdelinger/datterselskaber.

61. Det er i sidste ende op til den forelæggende ret, og ikke Domstolen, at tage stilling til, om den nationale lovgivning er forenelig med forordning nr. 994/2010, men definitionen af »beskyttede kunder« i den franske lovgivning synes i lyset af den franske regerings bemærkninger at være i strid med definitionen i denne forordnings artikel 2, stk. 2, nr. 1). Den forelæggende ret giver i øvrigt udtryk for samme holdning i forelæggelsesafgørelsen [30].

3. Muligheden for at pålægge yderligere forpligtelser vedrørende kunder, der ikke henhører under definitionen af »beskyttede kunder«

62. I lyset af det ovenstående vil jeg nu belyse spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstat kan pålægge naturgasleverandører en yderligere forpligtelse i henhold til artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 994/2010, hvis anvendelsesområde omfatter andre kunder end dem, der er omfattet af definitionen af beskyttede kunder i henhold til artikel 2, stk. 2, nr. 1), i forordning nr. 994/2010.

25 – Jf. i denne retning bl.a. dom af 11.11.2015, Pujante Rivera (C-422/14, EU:C:2015:743, præmis 48).

26 – Jf. i denne retning, i forbindelse med andre områder, dom af 9.11.2016, Wathelet (C-149/15, EU:C:2016:840, præmis 29), og af 2.3.2017, J.D. (C-4/16, EU:C:2017:153, præmis 24).

27 – EUT 2003, L 124, s. 36.

28 – Jf. artikel 2 i bilaget til henstillingen.

29 – Flere EU-retsakter, navnlig forordninger, anvender udtrykkeligt definitionen i denne henstilling, når begrebet »små og mellemstore virksomheder« defineres. Jf. f.eks. Kommissionens forordning (EU) nr. 651/2014 af 17.6.2014 om visse kategorier af støttes forenelighed med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107 og 108 EØS-relevant tekst (EUT 2014, L 187, s. 1; jf. tredje betragtning og bilag I) eller Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/1017 af 25.6.2015 om Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer, Det Europæiske Centrum for Investeringsrådgivning og Den Europæiske Portal for Investeringsprojekter og om ændring af forordning (EU) nr. 1291/2013 og (EU) nr. 1316/2013 – Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer [EUT 2015, L 169, s. 1; jf. artikel 2, nr. 4)].

30 – Jf. punkt 15 i nærværende forslag til afgørelse.

63. Som jeg har bemærket i punkt 30 i nærværende forslag til afgørelse, giver artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 994/2010 medlemsstaterne mulighed for at træffe to typer foranstaltninger, der er mere omfattende end den harmoniserede standard for forsyningssikkerhed, der er fastsat i samme artikels stk. 1: en forhøjet standard for forsyning og yderligere forpligtelser.

64. Det drejer sig efter min mening om to forskellige typer foranstaltninger, hvis rækkevidde følger af selve deres betegnelse.

65. For så vidt angår den første type foranstaltninger drejer det sig da også om en »standard for forsyningssikkerhed«, nemlig som fastsat i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 994/2010 - hvortil stk. 2 i øvrigt udtrykkeligt henviser - som imidlertid er »forhøjet«, dvs. af længere varighed, altså »går ud over perioden på 30 dage«. Det fremgår af ordlyden af denne bestemmelses stk. 1, at standarden for forsyning udelukkende sigter mod beskyttelse af beskyttede kunder.

66. Til gengæld drejer det sig – for så vidt angår den anden type foranstaltninger – om »yderligere« forpligtelser, som naturgasselskaberne kan pålægges. Anvendelsen af udtrykket »yderligere« gør det klart, at det drejer sig om supplerende foranstaltninger, som er af en anden art end den standard for forsyningssikkerhed, der er nævnt i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 994/2010, hvortil den omhandlede bestemmelse i øvrigt ikke henviser for så vidt angår denne anden type foranstaltninger.

67. Det følger af denne ordlydsfortolkning af artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 994/2010, at intet er til hinder for, at en medlemsstat kan indføre en *yderligere forpligtelse*, som påhviler naturgasselskaberne, vedrørende en mere omfattende kreds af kunder end den, der fremgår af definitionen af »beskyttede kunder« som omhandlet i denne forordning.

68. Det fremgår dog af samme bestemmelse, set i lyset af formålet med forordning nr. 994/2010, at en sådan mulighed er betinget af opfyldelsen af meget strenge vilkår. Forordningens artikel 8, stk. 2, indeholder da også restriktive bestemmelser om denne mulighed, idet der fastsættes flere betingelser, der skal være opfyldt, for at en sådan yderligere forpligtelse kan betragtes som forenelig med forordningen.

69. Det fremgår således for det første af selve ordlyden af det indledende afsnit i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 994/2010, at den yderligere forpligtelse skal være »pålagt som følge af gasforsyningssikkerhed«. Med henblik på at opfylde denne betingelse skal den yderligere forpligtelse sigte mod at øge gasforsyningssystemets modstandskraft mod ekstraordinære og uforudsete begivenheder, der truer forsyningskapaciteten.

70. For det andet skal en sådan yderligere forpligtelse – stadig i henhold til den indledende tekst i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 994/2010 – være baseret på den i denne forordnings artikel 9 omhandlede risikovurdering af gasforsyningssikkerheden i den pågældende medlemsstat.

71. For det tredje skal en sådan yderligere forpligtelse, i henhold til artikel 8, stk. 2, litra a), i forordning nr. 994/2010 være i overensstemmelse med bestemmelserne i forordningens artikel 3, stk. 6. Den skal således være tydeligt defineret, gennemsigtig, forholdsmæssig, ikke-diskriminerende og kontrollerbar; den må ikke uretmæssigt forvride konkurrencen eller hindre et velfungerende indre marked for gas [31], og den må ikke indvirke negativt på andre medlemsstaters eller EU's gasforsyningssikkerhed.

31 – Denne betingelse gentages i artikel 8, stk. 2, litra b), i forordning nr. 994/2010.

72. For det fjerde må den yderligere forpligtelse, i henhold til artikel 8, stk. 2, litra c), i forordning nr. 994/2010 og i overensstemmelse med den ånd af solidaritet mellem medlemsstaterne, som det system, der er etableret ved denne forordning, bygger på, ikke indvirke negativt på enhver anden medlemsstats evne til at forsyne dens beskyttede kunder i tilfælde af en nødsituation på nationalt niveau, EU-niveau eller regionalt niveau.

73. For det femte skal en sådan forpligtelse opfylde de kriterier, der er præciseret i artikel 11, stk. 5, i forordning nr. 994/2010 i tilfælde af en nødsituation på EU-niveau eller regionalt niveau [32].

74. For det sjette er det, i henhold til artikel 8, stk. 2, andet punktum, i forordning nr. 994/2010, nødvendigt, at den kompetente myndighed i en ånd af solidaritet mellem medlemsstaterne i den forebyggende handlingsplan og i nødplanerne påpeger, hvordan yderligere forpligtelser midlertidigt kan reduceres i tilfælde af en nødsituation på EU-niveau eller regionalt niveau.

75. I forbindelse med en anmodning om præjudiciel afgørelse påhviler det den forelæggende ret at vurdere, om de nationale foranstaltninger er forenelige med EU-retten, idet Domstolen udelukkende har kompetence til at tilvejebringe alle EU-retlige elementer til fortolkning, som gør det muligt for den forelæggende ret at vurdere foreneligheden. Det påhviler således den forelæggende ret at vurdere, om indførelsen af en yderligere forpligtelse i form af en forpligtelse, som naturgasleverandørerne pålægges, til at udvide oplagringen af naturgas med henblik på at opretholde gasforsyningssikkerheden i krisesituationer til »udenlandske kunder, som er tilsluttet distributionsnettet, og som ikke ved aftale har accepteret en forsyning, der kan afbrydes«, som ikke er små og mellemstore virksomheder, i den foreliggende sag er i overensstemmelse med betingelserne i punkt 69-74 i nærværende forslag til afgørelse. I forbindelse med vurderingen af foreneligheden påhviler det den forelæggende ret at tage højde for de elementer til fortolkning, som Domstolen tilvejebringer [33].

76. I denne sammenhæng vil jeg begrænse mig til at fremsætte nogle få bemærkninger til to aspekter: for det første den betingelse, at den yderligere forpligtelse skal være pålagt »som følge af gasforsyningssikkerhed«, og for det andet kravet om, at den yderligere forpligtelse skal stå i rimeligt forhold til målet, jf. punkt 71 i nærværende forslag til afgørelse.

a) *Kravet om, at den yderligere forpligtelse skal være pålagt som følge af gasforsyningssikkerhed*

77. Den første betingelse, der skal være opfyldt, for at en yderligere forpligtelse, som en medlemsstat har pålagt et naturgasselskab, er forenelig med forordning nr. 994/2010, er, at den skal være pålagt som følge af gasforsyningssikkerhed.

78. Den franske regering fastholdt ved retsmødet, at der ikke var nogen tvivl om, at den omhandlede yderligere forpligtelse opfyldte denne betingelse, idet den sigtede mod at opretholde forsyningssikkerheden for yderligere kunder, der af tekniske årsager ikke kunne skelnes fra de beskyttede kunder. I samme sammenhæng gjorde den franske regering endvidere gældende, at en sådan yderligere forpligtelse rettet mod »yderligere« beskyttede kunder ikke var til fare for beskyttelsen af de beskyttede kunder som defineret i forordning nr. 994/2010 og dermed for den effektive virkning af denne forordnings artikel 2 og artikel 8, stk. 2.

32 – Artikel 11, stk. 5, i forordning nr. 994/2010 fastsætter: a) at der ikke må træffes foranstaltninger, der uberettiget indskrænker gasstrømmen på det indre marked, navnlig gasstrømmen til de berørte markeder, b) at der ikke må træffes foranstaltninger, der kan bringe en anden medlemsstats gasforsyningssituation i alvorlig fare, og c) at den grænseoverskridende infrastrukturadgang skal bevares i det omfang, det er teknisk og sikkerhedsmæssigt muligt, i overensstemmelse med nødplanen, jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 715/2009 af 13.7.2009 om betingelserne for adgang til naturgastransmissionsnet og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1775/2005 (EUT 2009, L 211, s. 36).

33 – Jf. i denne retning dom af 20.4.2010, Federutility m.fl. (C-265/08, EU:C:2010:205, præmis 34), og af 7.9.2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637, præmis 54).

79. I denne henseende er jeg ikke sikker på, at behovet for beskyttelse af senere kategorier af kunder af såkaldte tekniske årsager, hvis eksistens i øvrigt er meget tvivlsom, i sig selv kan udgøre en reel årsag til gasforsyningssikkerhed med henblik på at øge forsyningssystemets modstandskraft – som identificeret i punkt 69 i nærværende forslag til afgørelse – som kan begrunde indførelsen af en yderligere forpligtelse som omhandlet i den foreliggende sag. En sådan yderligere forpligtelse skal sigte mod at afbøde risici for gasforsyningssikkerheden i medlemsstaten som identificeret i vurderingen i henhold til artikel 9 i forordning nr. 994/2010, som den yderligere forpligtelse skal bygge på, jf. punkt 70 i nærværende forslag til afgørelse.

80. Denne tvivl bestyrkes i sidste ende, hvis der – som det fremgår af punkt 54 i nærværende forslag til afgørelse – tages højde for indførelsen på nationalt niveau af beskyttelse af en for stor kreds af enheder, som kan give anledning til yderligere risici for beskyttede kunder i de øvrige medlemsstater og bringe de europæiske solidaritetsmekanismer som fastsat i forordning nr. 994/2010 i fare.

81. Det påhviler under alle omstændigheder den forelæggende ret at bekræfte, at den yderligere forpligtelse i den foreliggende sag reelt er pålagt som følge af gasforsyningssikkerhed.

b) *Den yderligere forpligtelses proportionalitet*

82. Som det fremgår af punkt 71 i nærværende forslag til afgørelse, skal den yderligere forpligtelse, som artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 994/2010 giver hjemmel til at indføre over for gasforsyningsselskaber, være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Opfyldelsen af denne betingelse forudsætter, at den yderligere forpligtelse står i rimeligt forhold til det forfulgte mål, nemlig at opretholde gasforsyningssikkerheden, og ikke rækker ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

83. I denne henseende mener jeg, at den forelæggende ret, som Kommissionen har bemærket, i forbindelse med sin vurdering af den omhandlede yderligere forpligtelses proportionalitet kan lade sig inspirere af Domstolens retspraksis vedrørende regulerede gas- og elpriser [34], idet relevansen af denne retspraksis i en sag som den foreliggende dog skal verificeres.

84. Som den franske regering har bemærket, er der en væsentlig forskel mellem de faktuelle og juridiske rammer for de situationer, der analyseres i den nævnte retspraksis, som vedrørte nationale foranstaltninger til fastsættelse af referencepriser på markedet, og de faktuelle og juridiske rammer for den foreliggende sag, der vedrører foranstaltninger til opretholdelse af forsyningssikkerheden [35].

4. *Forslag til afgørelse vedrørende det første præjudicielle spørgsmål*

85. I lyset af det ovenstående mener jeg, at det første præjudicielle spørgsmål skal besvares som følger: Artikel 8, stk. 2, i forordning (EU) nr. 994/2010 er ikke til hinder for, at en medlemsstat pålægger naturgasleverandører yderligere forpligtelser, som omfatter kunder, der ikke henhører under definitionen i samme forordnings artikel 2, stk. 2, nr. 1), såfremt det dokumenteres, at betingelserne i artikel 8, stk. 2, som præciseret i punkt 68-74 i nærværende forslag til afgørelse, er overholdt til fulde, hvilket det påhviler den forelæggende ret at undersøge grundigt.

34 – Jf. bl.a. dom af 20.4.2010, Federutility m.fl. (C-265/08, EU:C:2010:205, præmis 69), af 21.12.2011, ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, præmis 55 ff.), af 10.9.2015, Kommissionen mod Polen (C-36/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:570, præmis 45 ff.), og af 7.9.2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637, præmis 53 ff.).

35 – Denne bemærkning er særlig relevant for så vidt angår fastsættelsen af en periodisk revurdering som fastsat i præmis 35 i dom af 20.4.2010, Federutility m.fl. (C-265/08, EU:C:2010:205). I denne dom baserede Domstolen kravet om en sådan revurdering på det forhold, at den pågældende foranstaltning efter sin art udgør en hindring for gennemførelsen af et operationelt indre marked for gas. En revurdering kan imidlertid også vise sig nødvendig, hvis de betingelser, under hvilke foranstaltningen er truffet, har ændret sig (f.eks. hvad angår samarbejdet mellem medlemsstaterne eller infrastruktursituationen).

D. Det andet præjudicielle spørgsmål

86. Med sit andet præjudicielle spørgsmål anmoder den forelæggende ret nærmere bestemt Domstolen om at tage stilling til, om artikel 8, stk. 5, i forordning nr. 994/2010 er til hinder for, at en medlemsstats lovgivning pålægger naturgasleverandører en forpligtelse til at være i besiddelse af gaslagre på medlemsstatens område med henblik på at opretholde gasforsyningssikkerheden i krisesituationer, idet den kompetente myndighed pålægges at tage højde for leverandørens øvrige udligningsinstrumenter i forbindelse med sin vurdering af leverandørens lagerkapacitet.

87. I denne henseende skal det bemærkes, at artikel 8, stk. 5, i forordning nr. 994/2010 indeholder to bestemmelser: den første, som er en bestemmelse om tilladelse, og den anden, som er en bestemmelse om forbud. Det første punktum i stk. 5 fastsætter da også, at naturgasvirksomhederne har lov til, hvor dette er relevant, at opfylde de forpligtelser, som pålægges naturgasvirksomheder for at opfylde de i samme forordnings artikel 8 fastsatte standarder for forsyning, på regionalt niveau eller EU-niveau. Det andet punktum bestemmer til gengæld, at den kompetente nationale myndighed ikke må kræve, at de fastsatte standarder skal opfyldes udelukkende med infrastruktur, som findes inden for dens område.

88. Bestemmelserne i artikel 8, stk. 5, i forordning nr. 994/2010 skal sikre gennemførelsen af et reelt indre marked for gas og – i overensstemmelse med 12. betragtning til denne forordning – forhindre, at de foranstaltninger, der træffes af hensyn til forsyningssikkerheden, ikke går uforholdsmæssig hårdt ud over konkurrencen eller det indre gasmarkeds effektive funktion.

89. I den foreliggende sag pålægger artikel 9 i dekret nr. 2014-328, sammenholdt med energilovens artikel L. 421-4, imidlertid gasleverandører pr. 31. oktober hvert år at være i besiddelse af naturgaslagre i Frankrig, som svarer til mindst 80% af de oplagringsrettigheder, der er forbundet med forbrugere, som er omfattet af forpligtelsen. Den kompetente minister tager dog højde for leverandørens øvrige udligningsinstrumenter, når det skal verificeres, at leverandøren opfylder sine forpligtelser.

90. I denne henseende skal jeg, som fremhævet af Kommissionen, bemærke, at fransk ret *de jure* kræver, at leverandører er i besiddelse af naturgaslagre i Frankrig, som er tilstrækkelige til at opfylde deres forpligtelser. Isoleret set er en sådan forpligtelse ikke forenelig med den anden bestemmelse i artikel 8, stk. 5, i forordning nr. 994/2010, idet naturgasvirksomheder forpligtes til at opfylde deres forpligtelser i henhold til denne forordnings artikel 8 ved hjælp af infrastrukturer på deres nationale territorium.

91. Fransk lovgivning gør det dog muligt for den kompetente minister at tage højde for den pågældende leverandørs »øvrige udligningsinstrumenter«. I denne henseende fremlægger den forelæggende ret dog ikke tilstrækkelig dokumentation til at belyse rækkevidden af den kompetente ministers vurdering i praksis.

92. For det første fremlægger den forelæggende ret ikke nogen dokumentation, som gør det muligt at udlede betydningen af begrebet »udligningsinstrument«. Som svar på et specifikt spørgsmål, som blev stillet på retsmødet, om dette begrebs omfang henviste den franske regering udelukkende til leverandørens eventuelle gaslagre i andre medlemsstater. Jeg mener dog, som den polske regering har bemærket, at en leverandør bør være i stand til at dokumentere, at den pågældende kan opfylde de forpligtelser, som den er pålagt af hensyn til forsyningssikkerheden, eller yderligere forpligtelser i henhold til artikel 8 i forordning nr. 994/2010, også ved hjælp af de markedsbaserede foranstaltninger, der f.eks. er nævnt i bilag II til forordning nr. 994/2010. Vurderingen af leverandørens evne til at opfylde sine forpligtelser bør da også tage højde for hver enkelt leverandørs individuelle generelle situation.

93. Det fremgår desuden ikke klart, hvorvidt den analyse, som den kompetente minister udfører for at »tage højde for de øvrige udligningsinstrumenter«, *reelt* i praksis kan gøre det muligt for naturgasleverandører at opfylde deres forpligtelser på regionalt niveau eller EU-niveau. Det skal navnlig undersøges, om en sådan vurdering, når den anvendes i praksis, bygger på specifikke og verificerbare kriterier.

94. Under disse omstændigheder mener jeg, at det andet spørgsmål skal besvares med, at artikel 8, stk. 5, i forordning nr. 994/2010 er til hinder for, at en medlemsstats lovgivning pålægger naturgasleverandører en forpligtelse i henhold til samme forordnings artikel 8 til at være i besiddelse af gaslagre, hvis denne forpligtelse nødvendigvis og udelukkende skal opfyldes ved hjælp af infrastrukturer på medlemsstatens område. I den foreliggende sag påhviler det imidlertid den forelæggende ret at bekræfte, om den mulighed, som den nationale lovgivning giver den kompetente minister for at tage højde for de pågældende leverandørers »øvrige udligningsinstrumenter«, reelt giver dem mulighed for i praksis at opfylde deres forpligtelser på regionalt niveau eller EU-niveau.

V. Forslag til afgørelse

95. På grundlag af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer det af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) forelagte præjudicielle spørgsmål som følger:

»Artikel 8, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 994/2010 af 20. oktober 2010 om foranstaltninger til opretholdelse af naturgasforsyningssikkerheden og ophævelse af Rådets direktiv 2004/67/EF skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for, at en medlemsstat pålægger naturgasleverandører yderligere forpligtelser, som omfatter kunder, der ikke henhører under definitionen i samme forordnings artikel 2, stk. 2, nr. 1), såfremt det dokumenteres, at følgende betingelser er overholdt til fulde, hvilket det påhviler den forelæggende ret at undersøge grundigt:

– For det første skal en sådan yderligere forpligtelse reelt være pålagt som følge af gasforsyningssikkerhed.

– For det andet skal en sådan yderligere forpligtelse bygge på en risikovurdering af gasforsyningssikkerheden i den pågældende medlemsstat, jf. samme forordnings artikel 9.

– For det tredje skal en sådan yderligere forpligtelse, i henhold til samme forordnings artikel 3, stk. 6, være tydeligt defineret, gennemsigtig, forholdsmæssig, ikke-diskriminerende og kontrollerbar og må ikke uretmæssigt forvride konkurrencen eller den effektive funktion af det indre marked for gas og bringe gasforsyningen i andre medlemsstater eller i Unionen som helhed i fare.

– For det fjerde må en sådan yderligere forpligtelse, i overensstemmelse med princippet om solidaritet mellem medlemsstaterne, der ligger til grund for forordning nr. 994/2010, ikke indvirke negativt på en medlemsstats evne til at forsyne dens beskyttede kunder i overensstemmelse med forordningens artikel 8 i tilfælde af en nødsituation på nationalt niveau, EU-niveau eller regionalt niveau.

– For det femte skal en sådan yderligere forpligtelse opfylde de i forordningens artikel 11, stk. 5, specificerede kriterier i tilfælde af en nødsituation på EU-niveau eller regionalt niveau.

– For det sjette skal det – under overholdelse af princippet om solidaritet mellem medlemsstaterne – i den forebyggende handlingsplan og i nødplanerne påpeges, hvordan en sådan yderligere forpligtelse midlertidigt kan reduceres i tilfælde af en nødsituation på EU-niveau eller regionalt niveau.

Artikel 8, stk. 5, i forordning nr. 994/2010 er til hinder for, at en medlemsstats lovgivning pålægger naturgasleverandører en forpligtelse i henhold til samme forordnings artikel 8 til at være i besiddelse af gaslagre, hvis denne forpligtelse nødvendigvis og udelukkende skal opfyldes ved hjælp af infrastrukturer på medlemsstatens område. Det påhviler imidlertid den forelæggende ret at bekræfte, om den mulighed, som lovgivningen giver den kompetente minister for at tage højde for de pågældende leverandørers »øvrige udligningsinstrumenter«, reelt giver dem mulighed for i praksis at opfylde deres forpligtelser på regionalt niveau eller EU-niveau.«