Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
PAOLO MENGOZZI
prednesené 26. júla 2017 [1]

Vec C-226/16

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala Conseil d'État (Štátna rada, Francúzsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Nariadenie (EÚ) č. 994/2010 – Bezpečnosť dodávky zemného plynu – Článok 2 druhý odsek bod 1 – Pojem ‚chránení odberatelia' – Článok 8 ods. 2 – Dodatočné povinnosti ukladané z dôvodov bezpečnosti dodávky – Článok 8 ods. 5 – Povinnosť uskladňovania zemného plynu na území členského štátu"

1. Návrh na začatie prejudiciálneho konania, na základe ktorého sa začalo toto konanie, súvisí s otázkami výkladu nariadenia (EÚ) č. 994/2010 o opatreniach na zaistenie bezpečnosti dodávky plynu [2].

2. Tento návrh bol podaný v súvislosti s dvoma konaniami začatými na Conseil d'État (Štátna rada, Francúzsko), v rámci ktorých bola spochybnená zákonnosť décret nº 2014-328 (dekrét č. 2014-328 [3]), ktorou sa zmenila francúzska právna úprava o prístupe k podzemným zásobníkom zemného plynu. Žalobkyne – jednak spoločnosti Eni SpA a Eni Gas & Power France SA a jednak spoločnosť UPRIGAZ, ktoré sú dodávateľmi zemného plynu – okrem iného tvrdia, že došlo k porušeniu viacerých ustanovení nariadenia č. 994/2010.

3. Súdny dvor má po prvýkrát podať výklad tohto nariadenia, ktoré sa týka veľmi citlivého odvetvia bezpečnosti dodávok zemného plynu. Odpovede, ktoré poskytne Súdny dvor, budú užitočné na pochopenie rozsahu povinností, ktoré môžu členské štáty v rámci systému zavedeného týmto nariadením uložiť dodávateľom zemného plynu s cieľom zaistiť bezpečnosť dodávky plynu.

1 Jazyk prednesu: francúzština.

2 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 20. októbra 2010 o opatreniach na zaistenie bezpečnosti dodávky plynu, ktorým sa zrušuje smernica Rady 2004/67/ES (Ú. v. EÚ L 295, 2010, s. 1).

3 Décret nº 2014-328 du 12 mars 2014 modifiant le décret nº 2006/1034 du 21 août 2006 relatif à l'accès aux stockages souterrains de gaz naturel (dekrét č. 2014-328 z 12. marca 2014, ktorým sa mení a dopĺňa dekrét č. 2006/1034 z 21. augusta 2006 o prístupe k podzemným zásobníkom zemného plynu).

I. Právny rámec

A. Právo Únie

4. Podľa článku 2 druhého odseku nariadenia č. 994/2010:

„… tieto vymedzenia pojmov:

1. ‚chránení odberatelia‘ znamenajú všetkých zákazníkov, ktorí patria do kategórie domácností, pripojených k plynárenskej distribučnej sieti a v prípade, ak tak rozhodne príslušný členský štát, môžu okrem toho zahŕňať aj:

   a) malé a stredné podniky, pokiaľ sú pripojené k plynárenskej distribučnej sieti, a základné sociálne služby, pokiaľ sú pripojené k plynárenskej distribučnej alebo prepravnej sieti a pokiaľ všetci títo ostatní odberatelia nepredstavujú viac ako 20 % konečného použitia plynu, a/alebo

   b) zariadenia diaľkového vykurovania, pokiaľ zabezpečujú vykurovanie domácností a odberateľov uvedených v písmene a), za predpokladu, že tieto zariadenia nie sú schopné používať alternatívne palivá a sú pripojené k plynárenskej distribučnej alebo prepravnej sieti.“

5. Podľa článku 3 ods. 6 nariadenia (ES) č. 994/2010:

„Opatrenia na zaistenie bezpečnosti dodávky, ktoré sa nachádzajú v preventívnych akčných plánoch a v núdzových plánoch, musia byť presne definované, transparentné, proporčné, nediskriminačné a overiteľné, nesmú neprimerane deformovať hospodársku súťaž a narúšať efektívne fungovanie vnútorného trhu s plynom, ani nesmú ohrozovať bezpečnosť dodávky plynu iných členských štátov ani Únie ako celku.“

6. V článku 8 nariadenia č. 994/2010, nazvanom „Štandardy dodávky“, sa uvádza:

„1. Zodpovedný orgán od ním určených plynárenských podnikov vyžaduje, aby prijali opatrenia na zabezpečenie dodávky plynu chráneným odberateľom členského štátu v týchto prípadoch:

a) mimoriadne teploty počas sedemdňovej špičky, ktorá sa štatisticky vyskytuje raz za 20 rokov;

b) aspoň 30-dňové obdobie výnimočne vysokej spotreby plynu, ktoré sa štatisticky vyskytuje raz za 20 rokov, a

c) aspoň 30-dňové obdobie v prípade prerušenia samostatnej najväčšej plynárenskej infraštruktúry v bežných zimných podmienkach.

Zodpovedný orgán určí plynárenské podniky uvedené v prvom pododseku najneskôr do 3. júna 2012.

2. Každý zvýšený štandard dodávky, ktorý prekročí rámec aspoň 30-dňových období uvedených v odseku 1 písm. b) a c), alebo každá dodatočná povinnosť uložená z dôvodu bezpečnosti dodávky plynu vychádza z posúdenia rizika uvedeného v článku 9, sa premietne do preventívneho akčného plánu a:

a) je v súlade s článkom 3 ods. 6;

b) nenarúša neprimerane hospodársku súťaž ani nebráni fungovaniu vnútorného trhu s plynom;

c) nemá negatívny dosah na schopnosť akéhokoľvek iného členského štátu poskytovať dodávky chráneným odberateľom v súlade s týmto článkom v prípade stavu núdze na úrovni štátu, Únie alebo regiónu a

d) spĺňa kritériá vymedzené v článku 11 ods. 5 v prípade stavu núdze na úrovni Únie alebo regiónu.

V duchu solidarity zodpovedný orgán v preventívnom akčnom pláne a v núdzovom pláne určí, ako možno akýkoľvek zvýšený štandard dodávky alebo dodatočnú povinnosť plynárenských podnikov dočasne znížiť v prípade stavu núdze na úrovni Únie alebo regiónu.

3. Po skončení období vymedzených zodpovedným orgánom v súlade s odsekmi 1 a 2 alebo podľa prísnejších podmienok, ako sú podmienky vymedzené v odseku 1, sa zodpovedný orgán a plynárenské podniky snažia zachovať dodávky plynu čo najdlhšie, najmä dodávky pre chránených odberateľov.

4. Povinnosti plynárenských podnikov týkajúce sa plnenia štandardov dodávky uvedených v tomto článku nie sú diskriminačné a nezaťažujú príliš tieto podniky.

5. Plynárenské podniky môžu tieto povinnosti plniť podľa potreby na regionálnej úrovni alebo na úrovni Únie. Zodpovedný orgán nevyžaduje, aby boli štandardy ustanovené v tomto článku splnené len v rámci infraštruktúry, ktorá sa nachádza na jeho území.

6. Zodpovedný orgán zabezpečí, aby sa podmienky týkajúce sa dodávok chráneným odberateľom stanovili bez toho, aby tým bolo dotknuté riadne fungovanie vnútorného trhu s plynom a za cenu rešpektujúcu trhovú hodnotu dodávok.“

B. Francúzske právo

7. Uskladňovanie zemného plynu vo Francúzsku je upravené v ustanoveniach článkov L. 421-1 až L. 421-16 Code de l’énergie (Zákonník o energetike). Tieto ustanovenia upravujú prístup k zásobníkom zemného plynu v rámci povinností služieb vo verejnom záujme, ktoré prináležia dodávateľom v oblasti zabezpečovania nepretržitej dodávky, a to aj v prípadoch stavu núdze.

8. V článku L. 421-3 sa osobitne stanovuje:

„Zásoby zemného plynu v prvom rade umožňujú:

1. riadne fungovanie a vyváženosť sietí pripojených k podzemným zásobníkom zemného plynu;

2. priame alebo nepriame uspokojovanie potrieb odberateľov z radov domácností, ako aj potrieb ďalších odberateľov, ktorí zmluvne nevyjadrili súhlas s prerušiteľnou dodávkou alebo zabezpečujú úlohy všeobecného záujmu;

3. plnenie ďalších povinností služby vo verejnom záujme stanovených v článku L. 121-32.“

9. Článok L. 421-4 Zákonníka o energetike stanovuje:

„Každý dodávateľ musí k 31. októbru každého roka disponovať vo Francúzsku, priamo alebo nepriamo prostredníctvom splnomocneného zástupcu, dostatočnými zásobami zemného plynu s prihliadnutím na jeho ďalšie nástroje na moduláciu, aby si počas obdobia od 1. novembra do 31. marca mohol plniť svoje zmluvné povinnosti priameho alebo nepriameho zásobovania odberateľov uvedených v treťom pododseku článku L. 421-3. …“

10. Podľa článku L. 421-7 Zákonníka o energetike dekrét napadnutý na Conseil d'État (Štátna rada) stanovuje podmienky a podrobné pravidlá uplatňovania okrem iného aj článku L. 421-4.

11. Dekrét č. 2006/1034 prijatý na účely vykonávania tohto článku a neskôr zmenený dekrétom č. 2014-328, ktorý bol napadnutý na vnútroštátnom súde, spresňuje podmienky, za akých sa zabezpečuje prístup k zásobám zemného plynu. Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že tento dekrét v znení zmien jednak udeľuje každému dodávateľovi zemného plynu práva prístupu k uskladňovacím kapacitám, resp. „uskladňovacie práva“ [4] stanovené podľa jeho portfólia odberateľov, aby mu v zimnom období bolo umožnené zásobovať týchto odberateľov, a jednak určuje povinnosti týchto dodávateľov.

12. Článkom 9 dekrétu č. 2014-328 sa zmenil dekrét č. 2006/1034, pričom z neho vyplýva, že sa povinnosti uskladňovania plynu prináležiace dodávateľom vymedzia podľa „uskladňovacích práv“ zodpovedajúcich nielen ročnej spotrebe ich odberateľov z kategórie domácností, a odberateľov zabezpečujúcich úlohy všeobecného záujmu, ako sa stanovilo v predošlej verzii dekrétu, ale aj spotrebe odberateľov pripojených k distribučnej sieti, ktorí zmluvne nevyjadrili súhlas s prerušiteľnou dodávkou. Na druhej strane sa dekrétom č. 2014-328 znížila miera povinnosti uskladňovania z 85 % na 80 % uskladňovacích práv.

II. Skutkové okolnosti sporu vo veci samej, vnútroštátne konanie a prejudiciálne otázky

13. Jednak Eni SpA a Eni Gas & Power France SA (ďalej spoločne len „ENI“) a jednak UPRIGAZ podali žaloby na Conseil d'État (Štátna rada), ktorými sa domáhali zrušenia dekrétu č. 2014-328 z dôvodu prekročenia právomoci.

14. ENI a UPRIGAZ vo svojich žalobách okrem iného tvrdia, že tento dekrét porušuje ustanovenia nariadenia č. 994/2010. Domnievajú sa, že tento dekrét po prvé neoprávnene rozširuje vymedzenie pojmu „chránení dodávatelia“ uvedené v článku 2 druhom odseku bode 1 uvedeného nariadenia. Po druhé ukladá dodávateľom zemného plynu povinnosť disponovať vo Francúzsku uskladňovacími kapacitami v rozpore s článkom 8 ods. 5 nariadenia č. 994/2010.

15. Vnútroštátny súd v tejto súvislosti v prvom rade uvádza, že dekrét č. 2014-328 do definície chránených odberateľov zahŕňa odberateľov mimo domácností pripojených k distribučnej sieti, ktorí zmluvne nevyjadrili súhlas s prerušiteľnou dodávkou a ktorými nemusia byť nevyhnutne „malé a stredné podniky“ v zmysle článku 2 druhého odseku bodu 1 písm. a) nariadenia č. 994/2010. Definícia „chránených odberateľov“ v dekréte teda môže prekračovať rámec definície uvedenej v tomto nariadení. Francúzske orgány však tvrdia, že týmito ďalšími odberateľmi sú menšie závody, ktoré aj keď patria k veľkým podnikom, majú veľa rovnakých základných vlastností ako malé a stredné podniky. Tieto orgány sa navyše domnievajú, že takáto rozšírená definícia sa vzťahuje na dodatočné povinnosti uložené z dôvodov bezpečnosti dodávky plynu, ktoré môžu členské štáty podľa článku 8 ods. 2 nariadenia č. 994/2010 uložiť plynárenským podnikom.

16. Za týchto okolností závisí zákonnosť dekrétu č. 2014-328 od toho, či sa má článok 8 ods. 2 nariadenia č. 994/2010 vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby členský štát ukladal dodávateľom zemného plynu dodatočné povinnosti vyplývajúce z toho, že sa medzi „chránených odberateľov“ zahŕňajú odberatelia, ktorí nie sú uvedení v článku 2 druhom odseku bode 1 písm. a).

4 Právo určitého dodávateľa na prístup k uskladňovacím kapacitám zodpovedá podľa článku R. 421-6 Zákonníka o energetike súčtu uskladňovacích práv odberateľov, ktorých tento dodávateľ zásobuje podľa profilu spotreby a zemepisnej oblasti každého jedného odberateľa.

17. Vnútroštátny súd po druhé uvádza, že na účely zabezpečenia nepretržitých dodávok plynu odberateľom článok L. 421-4 Zákonníka o energetike ukladá dodávateľom povinnosť disponovať vo Francúzsku dostatočnými zásobami zemného plynu pri zohľadnení ďalších nástrojov modulácie, ktorými títo dodávatelia disponujú, a že dekrét č. 2014-328 vyžaduje, aby sa 80 % uskladňovacích práv uplatňovalo na štátnom území, pričom však stanovuje, že minister zodpovedný za energetiku zohľadní pri posudzovaní toho, či sú uskladňovacie kapacity dodávateľa dostatočné na zaistenie splnenia jeho povinnosti uskladňovania, ďalšie nástroje modulácie, ktorými tento dodávateľ disponuje. Zákonnosť dekrétu č. 2014-328 závisí od toho, či článok 8 ods. 5 nariadenia č. 994/2010 bráni tomu, aby členský štát ukladal dodávateľom plynu takéto povinnosti.

18. Za týchto okolností Conseil d'État (Štátna rada) rozhodla prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Má sa článok 8 ods. 2 [nariadenia č. 994/2010] vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby členský štát ukladal dodávateľom zemného plynu dodatočné povinnosti vyplývajúce z toho, že sa medzi ‚chránených odberateľov', ktorých spotreba pomáha definovať okruh povinností uskladňovania s cieľom zaistiť nepretržitú dodávku, zahŕňajú zákazníci, ktorí nie sú uvedení [v článku 2 druhom odseku bode 1] tohto istého nariadenia?

2. Má sa článok 8 ods. 5 [nariadenia č. 994/2010] vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby členský štát ukladal dodávateľom zemného plynu povinnosti týkajúce sa objemov uskladneného plynu a s tým súvisiacich mier čerpania, ako aj disponovania uskladňovacími kapacitami nadobudnutými z titulu práv, ktoré zodpovedajú povinnosti disponovať zásobami na území tohto členského štátu, pričom tento členský štát stanovuje, že minister pri svojom posúdení uskladňovacích kapacít dodávateľa zohľadňuje ďalšie nástroje modulácie, ktorými tento dodávateľ disponuje?"

III. Konanie pred Súdnym dvorom

19. Rozhodnutie vnútroštátneho súdu bolo doručené Súdnemu dvoru 20. apríla 2016 a Eni, UPRIGAZ, Storengy a TIGF, francúzska a poľská vláda, ako aj Komisia predložili pripomienky a zúčastnili sa na pojednávaní, ktoré sa konalo 16. marca 2017.

IV. Analýza

20. Skôr ako odpoviem na obe prejudiciálne otázky, ktoré položil vnútroštátny súd, považujem za potrebné najprv analyzovať účel nariadenia č. 994/2010 a kontext, do ktorého toto nariadenie patrí.

A. O ustanoveniach práva Únie, ktoré sa týkajú bezpečnosti dodávky zemného plynu a osobitne o nariadení č. 994/2010

21. Z článku 194 ods. 1 písm. b) ZFEÚ vyplýva, že bezpečnosť energetických dodávok v Únii je jedným z hlavných cieľov politiky Únie v oblasti energetiky. [5]

22. Prvý spoločný právny rámec na zaistenie bezpečnosti dodávky plynu a podporu riadneho fungovaniu vnútorného trhu s plynom v prípadoch prerušenia dodávky bol stanovený v roku 2004 smernicou 2004/67/ES [6].

5 Pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 7. septembra 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637, body 47 a 48, ako aj moje návrhy v rovnakej veci ANODE (C-121/15, EU:C:2016:248, bod 56).

6 Smernica Rady z 26. apríla 2004 o opatreniach na zaistenie bezpečnosti dodávok zemného plynu (Ú. v. EÚ L 127, 2004, s. 92).

23. Rusko-ukrajinská plynová kríza, ktorá vypukla v roku 2009 a spôsobila bezprecedentné prerušenie dodávky zemného plynu v Únii, však ukázala slabé stránky systému zavedeného smernicou 2004/67. Táto kríza zreteľne odhalila potrebu prijať v Únii harmonizované opatrenia, ktoré by vo všetkých členských štátoch dokázali zabezpečiť určitý spoločný minimálny stupeň pripravenosti pre prípad krízy v dôsledku závažného prerušenia dodávok zemného plynu. [7]

24. Normotvorca Únie preto na základe skúseností s vykonávaním smernice 2004/67 prijal nariadenie č. 994/2010.

25. Nariadenie č. 994/2010 ustanovuje komplexný spoločný prístup k bezpečnosti dodávky plynu prostredníctvom politík vrátane politiky solidarity, zlučiteľných s fungovaním vnútorného trhu. [8] Na tento účel zavádza ustanovenia, ktorých cieľom je zaistenie bezpečnosti dodávky plynu tým, že sa zabezpečí riadne a neprerušované fungovanie vnútorného trhu so zemným plynom, že sa povolia mimoriadne opatrenia, ktoré sa zrealizujú v situácii, keď trh už nie je schopný zabezpečovať požadované dodávky plynu, a že sa zabezpečí presné vymedzenie a rozdelenie povinností plynárenských podnikov, členských štátov a Únie a to v súvislosti s preventívnymi opatreniami, ako aj reakciou na konkrétne prerušenia dodávky. [9]

26. Konkrétne s cieľom zachovať účinne fungujúci vnútorný trh s plynom, najmä v prípadoch prerušení dodávok a krízových situácií, zabezpečuje nariadenie č. 994/2010 dodržiavanie trojúrovňového prístupu: najprv sú príslušné plynárenské podniky fungujúce na základe trhových mechanizmov zodpovedné za zabezpečovanie nepretržitej dodávky; v prípade zlyhania trhových mechanizmov prevezmú takúto zodpovednosť členské štáty buď na vnútroštátnej, alebo na regionálnej úrovni, a nakoniec prevezme takúto zodpovednosť samotná Únia. [10]

27. Nariadenie č. 994/2010 zavádza mechanizmy, ktorých cieľom je koordinovať plánovanie a odpoveď na stav núdze na vnútroštátnej a regionálnej úrovni a na úrovni Únie. [11] Na tieto účely predovšetkým stanovuje, že členské štáty vypracujú dva plány: preventívny akčný plán obsahujúci opatrenia potrebné na odstránenie alebo znižovanie zistených rizík narušenia bezpečnosti dodávok plynu v členskom štáte a núdzový plán obsahujúci opatrenia, ktoré sa majú prijať na odstránenie alebo zníženie vplyvu prerušenia dodávky plynu. [12]

28. Na účely zaistenia dodávok plynu v prípade krízy nariadenie č. 994/2010 ustanovuje jednak štandardy týkajúce sa plynárenskej infraštruktúry, ktorých cieľom je posilniť bezpečnosť dodávky plynu, [13] a jednak harmonizované štandardy bezpečnosti dodávky. Tieto posledné uvedené štandardy stanovujú povinnosť zaistiť „chráneným odberateľom“ dodávku plynu v určitých prípadoch prerušení dodávok alebo výnimočnej vysokej spotreby. Cieľom týchto štandardov je zahrnúť prinajmenšom situáciu, aká nastala počas plynovej krízy v roku 2009. [14]

7 Pozri v tejto súvislosti sprievodný dokument Komisie k návrhu nariadenia [SEC(2009)979 final, s. 3 a 17], ako aj dokument Komisie zo 16. októbra 2014 s názvom „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]. Na plynovú krízu v januári 2009 výslovne odkazujú aj odôvodnenia 26 a 27 nariadenia č. 994/2010.

8 Pozri odôvodnenie 22 nariadenia č. 994/2010.

9 Pozri článok 1, ako aj odôvodnenia 3, 5, 23 a 24 nariadenia č. 994/2010.

10 Pozri článok 3 a odôvodnenie 24 nariadenia č. 994/2010. Pozri tiež stranu 2 dokumentu Komisie zo 16. októbra 2014 s názvom „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 Pozri článok 1 nariadenia č. 994/2010.

12 Pozri článok 4 nariadenia č. 994/2010, najmä jeho odsek 1.

13 Pozri článok 6 a odôvodnenie 13, ako aj odôvodnenie 15 nariadenia č. 994/2010.

14 Pozri odôvodnenie 26 nariadenia č. 994/2010.

29. Harmonizované štandardy bezpečnosti dodávky, ktoré sú obsiahnuté v článku 8 ods. 1 nariadenia č. 994/2010, majú konkrétne za cieľ zabezpečiť zachovanie dodávky, *najmä* pre domácnosti, ako aj pre obmedzený počet ďalších odberateľov, ktorí sú osobitne zraniteľní a vyžadujú si osobitnú ochranu [15], t. j. „chránených odberateľov“ definovaných v článku 2 druhom odseku bode 1 tohto nariadenia. Je samozrejmé, že široké vymedzenie týchto „chránených odberateľov“ však nesmie byť v rozpore s európskymi mechanizmami solidarity. [16]

30. Hoci je cieľom nariadenia č. 994/2010 dosiahnuť určitú úroveň harmonizácie štandardov bezpečnosti dodávky, normotvorca Únie uznal obavy tých členských štátov, ktoré stanovili prísnejšie štandardy bezpečnosti dodávok. V tejto súvislosti normotvorca v článku 8 ods. 2 predmetného nariadenia stanovil, že členské štáty môžu stanoviť zvýšené štandardy dodávky alebo dodatočné povinnosti prekračujúce rámec harmonizovaných štandardov bezpečnosti dodávky uvedených v článku 8 ods. 1 S cieľom zabrániť tomu, aby bol systém zaistenia bezpečnosti dodávky založený na solidarite medzi členskými štátmi, zavedený týmto nariadením, ohrozený, však článok 8 ods. 2 uvedeného nariadenia prísne vymedzuje možnosť, ktorú majú členské štáty, prijať takéto opatrenia.

31. V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že požiadavka solidarity medzi členskými štátmi zohráva dôležitú úlohu v systéme zavedenom nariadením č. 994/2010 a všeobecnejšie v rámci politiky Únie v oblasti energetiky. V tomto kontexte je preto vhodné venovať zopár krátkych úvah osobitne tomuto aspektu.

B. Stručné úvahy o zásade solidarity medzi členskými štátmi v rámci politiky Únie v oblasti energetiky

32. Článok 194 ZFEÚ, ktorým sa do práva Únie po prvýkrát zaviedlo ustanovenie primárneho práva týkajúce sa energetickej politiky Únie, vo svojom odseku 1 stanovuje, že táto politika sa musí uskutočňovať „v duchu solidarity medzi členskými štátmi“.

33. Tento odkaz na solidaritu medzi členskými štátmi, o ktorý bolo doplnené textové znenie Lisabonskej zmluvy [17], zapadá do kontextu, v ktorom zásada solidarity medzi členskými štátmi nadobudla charakter, ktorý možno definovať ako „ústavný princíp“. Myšlienka solidarity medzi členskými štátmi je totiž nielen upravená niekoľkých miestach v Zmluvách [18], ale podľa článku 3 ods. 3 tretí pododsek ZEÚ je táto solidarita aj jedným z cieľov Únie.

34. Ako ostatne vyplýva tak z článku 194 ods. 1 písm. b) Zmluvy, ako aj z článku 122 ods. 1 ZFEÚ, zásada solidarity medzi členskými štátmi nadobúda osobitnú dôležitosť pri dodávke v oblasti energetiky.

35. Práve vzhľadom na takýto kontext vychádza systém zavedený nariadením č. 994/2010, v súlade s prístupom prijatým na úrovni primárneho práva, z požiadavky solidarity medzi členskými štátmi, ktorá sa premieta do celého nariadenia. Duch solidarity medzi členskými štátmi je totiž výslovne uvedený vo viacerých odôvodneniach tohto nariadenia, [19] ako aj vo viacerých jeho ustanoveniach. [20]

15 Pozri odôvodnenia 10 a 29 nariadenia č. 994/2010 (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

16 Pozri odôvodnenie 10 nariadenia č. 994/2010.

17 Článok III-256 Zmluvy o Ústave pre Európu podpísanej v Ríme 29. októbra 2004 (Ú. v. EÚ C 310, 2004, s. 1), na základe ktorého bol sformulovaný článok 194 ZFEÚ, neobsahuje žiadny odkaz na solidaritu medzi členskými štátmi.

18 V preambule ZEÚ členské štáty vyhlasujú, že založením Únie zamýšľajú „prehĺbiť solidaritu medzi národmi“. Solidarita medzi členskými štátmi je ďalej výslovne uvedená v článku 67 ods. 2 ZFEÚ týkajúcom sa azylu, prisťahovalectva a kontroly vonkajších hraníc; v hlave VIII tretej časti ZFEÚ, osobitne v kapitole venovanej hospodárskej politike, výslovne odkazuje na solidaritu medzi členskými štátmi aj článok 122 ods. 1 V tejto súvislosti pozri tiež bod 142 a nasl. návrhov, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Pringle (C-370/12, EU:C:2012:675).

19 Pozri odôvodnenia 10, 22, 25, 36 a 38 nariadenia č. 994/2010.

20 Osobitne v článku 1 a v článku 8 ods. 2 druhom pododseku, ako aj v článku 14 druhom odseku písm. b) a v prílohe IV.

36. Konkrétne, ako jednoznačne vyplýva z odôvodnenia 36 nariadenia, jedným z cieľov nariadenia je posilnenie solidarity medzi členskými štátmi v prípade stavu núdze v Únii, a to najmä ako podpora členským štátom, ktoré sú vystavené menej výhodným zemepisným alebo geologickým podmienkam.

37. Za týchto okolností je pri výklade ustanovení nariadenia č. 994/2010 nevyhnutné zohľadniť kľúčovú úlohu, ktorú v rámci tohto nariadenia zohráva zásada solidarity medzi členskými štátmi.

38. V tejto súvislosti treba ďalej uviesť, že v novom návrhu nariadenia, ktorý predložila Komisia s cieľom zrušiť nariadenie č. 994/2010[21], plní zásada solidarity ešte významnejšiu úlohu a je výslovne začlenená do textu nariadenia prostredníctvom článku, ktorý je osobitne venovaný solidarite.[22]

C. O prvej prejudiciálnej otázke

1. Úvodné pripomienky

39. Prvá prejudiciálna otázka, ktorú položil Súdnemu dvoru vnútroštátny súd, sa týka vzájomného vzťahu medzi definíciou chránených odberateľov v článku 2 druhom odseku bode 1 nariadenia č. 994/2010 a dodatočnými povinnosťami, ktoré článok 8 ods. 2 tohto nariadenia umožňuje členským štátom uložiť dodávateľom zemného plynu.

40. Conseil d'État (Štátna rada) chce konkrétne vedieť, či v prípadoch, keď ukladá dodatočnú povinnosť, môže členský štát „prekročiť rámec" definície chránených dodávateľov uvedenej v článku 2 druhom odseku bode 1 nariadenia č. 994/2010 tým, že do rozsahu dodatočnej povinnosti zahrnie zákazníkov, ktorí nespadajú pod uvedenú definíciu.

41. Táto otázka nachádza svoje opodstatnenie v okolnosti, že vymedzenie pojmu chránení dodávatelia vo francúzskej právnej úprave po prijatí dekrétu č. 2014-328 zahŕňa „odberateľov mimo domácností pripojených k distribučnej sieti, ktorí zmluvne nevyjadrili súhlas s prerušiteľnou dodávkou", medzi chránených odberateľov. Podľa vnútroštátneho súdu pritom do tejto kategórie patria odberatelia mimo domácností, ktorí nemusia nevyhnutne spadať pod pojem „malé a stredné podniky" (ďalej len „MSP") v zmysle článku 2 druhého odseku bodu 1 písm. a) nariadenia č. 994/2010.

42. Účastníci konania, ktorí predložili Súdnemu dvoru pripomienky, majú rozdielne stanoviská, pokiaľ ide o to, aká by mala byť odpoveď na prvú prejudiciálnu otázku.

43. Na jednej strane francúzska a poľská vláda, ako aj Storengy a TIGF, teda podniky pôsobiace v oblasti uskladňovania zemného plynu, v podstate tvrdia, že v nariadení č. 994/2010 nič nebráni tomu, aby členský štát uložil dodávateľom zemného plynu dodatočnú povinnosť, ktorá sa vzťahuje aj na odberateľov, ktorí nie sú uvedení medzi chránenými odberateľmi podľa článku 2 druhého odseku bodu 1 tohto nariadenia. Francúzska vláda okrem iného dokonca tvrdí, že otázka zlučiteľnosti vnútroštátnej právnej úpravy s nariadením č. 994/2010 nevzniká, lebo definícia chránených odberateľov zakotvená vo vnútroštátnom práve nie je podľa jej názoru širšia než definícia tohto pojmu uvedená v článku 2 tohto nariadenia.

44. Dodávatelia zemného plynu ENI a UPRIGAZ naopak tvrdia, že článok 8 ods. 2 nariadenia č. 994/2010 bráni tomu, aby členský štát ukladal dodávateľom zemného plynu dodatočné povinnosti vyplývajúce zo širšej definície chránených dodávateľov, než je definícia tohto pojmu uvedená v článku 2 toho istého nariadenia.

21 Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady zo 16. februára 2016 o opatreniach na zaistenie bezpečnosti dodávok plynu a o zrušení nariadenia (EÚ) č. 994/2010 [COM(2016) 52 final].

22 Pozri článok 12 návrhu uvedeného v predchádzajúcej poznámke pod čiarou.

45. Komisia zaujíma trocha odlišné stanovisko. Podľa jej názoru nemožno vylúčiť, že členský štát môže uložiť dodatočnú povinnosť pri rozšírení definície chránených odberateľov nad rámec stanovený článkom 2 nariadenia č. 994/2010. Komisia však zdôrazňuje, že uloženie dodatočnej povinnosti vyžaduje, aby boli splnené prísne podmienky stanovené týmto nariadením.

46. V prvom rade považujem za potrebné vysloviť niekoľko úvah o rozsahu definície chránených odberateľov uvedenej v článku 2 druhom odseku bode 1 nariadenia č. 994/2010. Tieto úvahy môžu byť užitočné z toho hľadiska, že vnútroštátnemu súdu umožnia posúdiť tvrdenia francúzskej vlády, podľa ktorých definícia chránených odberateľov uvedená vo vnútroštátnej právnej úpravy neprekračuje rámec definície toho istého pojmu v nariadení č. 994/2010. Na základe týchto úvah sa ďalej budem zaoberať otázkou vzájomného vzťahu medzi definíciou chránených odberateľov obsiahnutou v článku 2 druhom odseku bode 1 nariadenia č. 994/2010 a možnosťou ukladať dodatočné povinnosti stanovenou v článku 8 ods. 2 toho istého nariadenia.

2. *O rozsahu definície chránených odberateľov upravenej v článku 2 druhom odseku bode 1 písm. a) nariadenia č. 994/2010*

47. Francúzska vláda tvrdí, že dekrét č. 2014-328, ktorý medzi chránených odberateľov zahŕňa nielen domácnosti, ale aj „odberateľov mimo domácností pripojených k distribučnej sieti, ktorí zmluvne vyjadrili súhlas s prerušiteľnou dodávkou“, neprekračuje rámec definície chránených odberateľov upravenej v článku 2 druhom odseku bode 1 písm. a) nariadenia č. 994/2010.

48. Táto kategória odberateľov totiž údajne zahŕňa menšie subjekty, ako sú malé podniky, malé pobočky veľkých podnikov, drobné maloobchodné firmy patriace do integrovaných sietí a malé priemyselné závody patriace k väčšiemu podniku, pričom väčšie subjekty nie sú pripojené k distribučnej sieti, ale priamo k prepravnej sieti.

49. Podľa francúzskej vlády treba chápať odkaz na MSP v nariadení č. 994/2010 tak, že sa neobmedzuje len na subjekty s právnym postavením MSP, ale vzhľadom na ciele uvedeného nariadenia zahŕňa tiež subjekty, ktoré v skutočnosti predstavujú samostatné jednotky, ktoré odoberajú rovnaký objem plynu ako hociktorý malý a stredný podnik.

50. Z praktického hľadiska je vraj takýto prístup potrebný na riadenie znižovania odberov v prípade nedostatočných dodávok plynu. Okrem toho je v súlade s priestorom na vlastné rozhodovanie, ktorý priznáva členským štátom nariadenie č. 994/2010. Takýto prístup si napokon vyžaduje aj zásada rovnosti zaobchádzania, podľa ktorej sa pojem „MSP“ má vykladať v tom zmysle, že zahŕňa subjekty, ktoré sú rovnako zraniteľné.

51. Treba pripomenúť, že v definícii chránených odberateľov obsiahnutej v článku 2 druhom odseku bode 1 nariadenia č. 994/2010 sa predovšetkým stanovuje, že za „chránených odberateľov“ treba nevyhnutne považovať všetkých zákazníkov, ktorí patria do kategórie domácností pripojených k plynárenskej distribučnej sieti. Ďalej v písmenách a) a b) uvedeného bodu 1 sa členským štátom umožňuje pridať dve osobitné kategórie „chránených odberateľov“.

52. Konkrétne v súvislosti s prejednávanou vecou môžu členské štáty podľa článku 2 druhého odseku bodu 1 písm. a) nariadenia č. 994/2010 považovať za chránených odberateľov „malé a stredné podniky, pokiaľ sú pripojené k plynárenskej distribučnej sieti… a pokiaľ všetci títo ostatní odberatelia nepredstavujú viac ako 20 % konečného použitia plynu“.

53. Zo znenia úplného zoznamu potenciálnych „chránených odberateľov“ vyplýva, že hoci nariadenie č. 994/2010 priznáva členským štátom určitý priestor na vlastné rozhodovanie, pokiaľ ide o vymedzenie pojmu chránení odberatelia, tento priestor je však týmto nariadením prísne ohraničený. Zmysel takéhoto prísneho ohraničenia zjavne vyplýva z odôvodnenia 10 nariadenia č. 994/2010, ktoré jasne naznačuje, že širšie vymedzenie „chránených odberateľov“ môže byť v rozpore s mechanizmami solidarity medzi členskými štátmi.

54. Ako totiž Komisia správne uviedla vo svojich pripomienkach, základnou myšlienkou harmonizácie pojmu „chránení odberatelia“ je zabrániť tomu, aby sa priznaním ochrany príliš širokému okruhu subjektov na vnútroštátnej úrovni potenciálne narušalo fungovanie mechanizmov európskej solidarity stanovených nariadením č. 994/2010, a tak vznikli ďalšie riziká pre chránených odberateľov v iných členských štátoch.[23] V rovnakom duchu sa v odôvodnení 29 toho istého nariadenia spomína okrem domácností „obmedzený počet ďalších odberateľov“.

55. Cieľom vymedzenia pojmu chránení odberatelia je zaistiť bezpečnosť dodávky plynu v prípade krízy najzraniteľnejším odberateľom. Takúto ochranu, teda ochranu najvyššieho stupňa, nemožno zaručiť všetkým odberateľom, lebo systém zaisťovania dodávky plynu stanovený nariadením č. 994/2010 by tak bol zbavený svojho obsahu. Vymedzenie „chránených odberateľov“ tak určuje pôsobnosť *rationae personae* štandardov dodávky.

56. Okrem toho, čo sa všeobecnejšie týka priestoru na vlastné rozhodovanie, ktorý majú členské štáty, z odôvodnenia 5 nariadenia č. 994/2010, na ktoré sa odvoláva francúzska vláda na podporu svojho stanoviska, jednoznačne vyplýva, že hoci opatrenia týkajúce sa bezpečnosti dodávky plynu, prijaté skôr ako toto nariadenie, priznávajú členským štátom veľký priestor na vlastné rozhodovanie v súvislosti s voľbou ich vlastných opatrení, cieľom nariadenia č. 994/2010 je presnejšie vymedziť tento priestor, a tým zabrániť tomu, aby opatrenia, ktoré jednostranne stanovil niektorý členský štát, potenciálne narúšali riadne fungovanie vnútorného trhu s plynom a dodávku plynu odberateľom a súčasne vyvolávali nedostatok plynu v susedných krajinách.[24]

57. Odkaz na MSP v článku 2 druhom odseku bode 1 písm. a) nariadenia č. 994/2010 nemožno za týchto okolností považovať za všeobecný odkaz, ktorý si členské štáty môžu voľne vyložiť. Tento odkaz je naopak odkazom na presný právny pojem. Hoci nariadenie č. 994/2010 výslovne nedefinuje pojem „MSP“, vzhľadom na neexistenciu odkazu na vnútroštátne právo nemožno tento pojem definovať odkazom na právne úpravy členských štátov.[25] Práve naopak, vzhľadom na cieľ sledovaný nariadením č. 994/2010 a kontext, do ktorého patrí jeho článok 2, treba usúdiť, že toto ustanovenie odkazuje na pojem „MSP“ použitý v práve Únie.[26]

23 Pozri v tejto súvislosti tiež dokument Komisie zo 16. októbra 2014 s názvom „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 Ako zdôraznila Komisia vo svojej dôvodovej správe k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady zo 16. februára 2016 o opatreniach na zaistenie bezpečnosti dodávok plynu a o zrušení nariadenia (EÚ) č. 994/2010 [COM(2016) 52 final] „potreba konať na úrovni EÚ je zreteľná, pretože riešenia na vnútroštátnej úrovni nedosahujú optimálne výsledky a ešte viac zhoršujú vplyv krízy“ (pozri s. 3).

25 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. novembra 2015, Pujante Rivera (C-422/14, EU:C:2015:743, bod 48).

26 Pozri v tomto zmysle v súvislosti s rôznymi oblasťami rozsudky z 9. novembra 2016, Wathelet (C-149/15, EU:C:2016:840, bod 29), a z 2. marca 2017, J. D. (C-4/16, EU:C:2017:153, bod 24).

58. V tomto kontexte sa stáva relevantným odporúčanie Komisie 2003/361/ES zo 6. mája 2003, ktoré sa týka definície mikro, malých a stredných podnikov [27]. Toto odporúčanie stanovuje presné kritériá na určenie tejto kategórie podnikov, [28] takže pri vymedzovaní takéhoto pojmu treba vychádzať práve z tohto odporúčania. [29] Nakoniec poznamenávam, že z informácií obsiahnutých v pripomienkach francúzskej vlády vyplýva, že definícia MSP vo francúzskom práce zodpovedá definícii MSP navrhovanej v uvedenom odporúčaní.

59. Pokiaľ ide o odvolávanie sa francúzskej vlády počas pojednávania na zásadu rovnosti zaobchádzania, vychádza z názoru, že pobočka alebo dcérska spoločnosť veľkého podniku je rovnako zraniteľná ako akýkoľvek malý a stredný podnik. Tento predpoklad je však podľa môjho názoru zjavne nesprávny. Príslušnosť k veľkému subjektu (skupine) totiž takýmto subjektom umožňuje disponovať (hospodárskymi a technickými) zdrojmi, ktorými MSP všeobecne nedisponujú a ktoré by im pravdepodobne umožňovali čeliť krízovým situáciám v oblasti dodávok energií. Pobočky a dcérske spoločnosti veľkých podnikov a MSP sa tak objektívne nenachádzajú v rovnakej situácii.

60. Okrem toho pri určovaní zraniteľných odberateľov, ktorí si vyžadujú zvýšenú ochranu, normotvorca nepoužíva kritérium spotreby energie. Francúzska vláda sa teda na toto kritérium nemôže odvolávať s cieľom vytvoriť analógiu medzi MSP a pobočkami alebo dcérskymi spoločnosťami veľkých podnikov.

61. Hoci napokon prináleží vnútroštátnemu súdu, a nie Súdnemu dvoru, aby určil, či je dotknutá vnútroštátna právna úprava zlučiteľná s nariadením č. 994/2010, vzhľadom na tvrdenia samotnej francúzskej vlády nie je definícia chránených odberateľov obsiahnutá vo francúzskej právnej úprave podľa všetkého zhodná s definíciou tohto pojmu upravenou v článku 2 druhom odseku bode 1 tohto nariadenia. Ako sa zdá, vnútroštátny súd v rozhodnutí o podaní návrhu na začatie prejudiciálneho konania s týmto názorom súhlasí. [30]

3. O možnosti uložiť dodatočné povinnosti voči odberateľom, ktorí nespadajú pod definíciu „chránení odberatelia“

62. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy je teraz potrebné venovať sa otázke, či členský štát môže dodávateľom zemného plynu ukladať dodatočnú povinnosť podľa článku 8 ods. 2 nariadenia č. 994/2010, ktorý do jej rozsahu zahŕňa iných odberateľov, ako sú tí, ktorí spadajú pod definíciu „chránených odberateľov“ podľa článku 2 druhého odseku bodu 1 nariadenia č. 994/2010.

63. Ako som už zdôraznil v bode 30 vyššie, článok 8 ods. 2 nariadenia č. 994/2010 umožňuje členským štátom prijať dva druhy opatrení, ktoré presahujú rámec harmonizovaných štandardov bezpečnosti dodávok stanovených v článku 8 ods. 1 toho istého článku: zvýšené štandardy dodávky a dodatočné povinnosti.

64. Podľa môjho názoru ide o dva rôzne druhy opatrení, ktorých rozsah vyplýva už zo samotného ich názvu.

27 Ú. v. EÚ L 124, 2003, s. 36.

28 Pozri článok 2 prílohy k odporúčaniu.

29 Pri vymedzovaní pojmu MSP viaceré akty Únie vrátane nariadení explicitne vychádzajú z definície obsiahnutej v uvedenom odporúčaní. Pozri napríklad nariadenie Komisie (EÚ) č. 651/2014 zo 17. júna 2014 o vyhlásení určitých kategórií pomoci za zlučiteľné s vnútorným trhom podľa článkov 107 a 108 zmluvy. Text s významom pre EHP (Ú. v. EÚ L 187, 2014, s. 1; pozri odôvodnenie 3 a prílohu I), alebo nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/1017 z 25. júna 2015 **o Európskom fonde pre strategické investície, Európskom centre investičného poradenstva a Európskom portáli investičných projektov a o zmene nariadení (EÚ) č. 1291/2013 a (EÚ) č. 1316/2013 – Európsky fond pre strategické investície** [Ú. v. EÚ L 169, 2015, s. 1; pozri článok 2 bod 4)].

30 Pozri bod 15 vyššie.

65. Pokiaľ ide totiž o prvý druh opatrení, sú to „štandardy dodávky“, t. j. štandardy stanovené v odseku 1 článku 8 nariadenia č. 994/2010 – na ktorý mimochodom výslovne odkazuje odsek 2 – ktoré sú však „zvýšené“, t. j. časovo predĺžené, čo znamená, že „prekračujú rámec aspoň 30-dňových období“. Zo znenia odseku 1 pritom vyplýva, že štandardy dodávky sa vzťahujú výhradne na ochranu chránených odberateľov.

66. Na druhej strane, čo sa týka druhého druhu opatrení, ide o „dodatočné“ povinnosti, ktoré môžu byť uložené plynárenským podnikom. Použitie výrazu „dodatočné“ ujasňuje, že ide o dodatočné povinnosti, ktoré sa svojou povahou líšia od štandardov dodávky uvedených v odseku 1 článku 8 nariadenia č. 994/2010, na ktoré však predmetné ustanovenie v prípade tohto druhého druhu opatrení neodkazuje.

67. Z tejto doslovnej analýzy článku 8 ods. 2 nariadenia č. 994/2010 vyplýva, že nič nebráni tomu, aby členský štát ukladal plynárenským podnikom dodatočnú povinnosť, ktorá sa uplatňuje na širší okruh odberateľov, než je okruh stanovený definíciou chránených odberateľov podľa tohto nariadenia.

68. Z toho istého ustanovenia vyloženého s prihliadnutím na ciele nariadenia č. 994/2010 však vyplýva, že uvedená možnosť podlieha splneniu veľmi prísnych podmienok. Článok 8 ods. 2 tohto nariadenia totiž túto možnosť prísne vymedzuje prostredníctvom stanovenia niekoľkých podmienok, ktoré musia byť splnené, aby sa takáto dodatočná povinnosť mohla považovať za zlučiteľnú s týmto nariadením.

69. Po prvé zo samotného znenia úvodného pododseku odseku 2 článku 8 nariadenia č. 994/2010 vyplýva, že dodatočná povinnosť musí byť uložená „z dôvodu bezpečnosti dodávky plynu“. Na to, aby bola táto podmienka splnená, je pritom potrebné, aby zmyslom dodatočnej povinnosti bolo zvýšenie odolnosti systému dodávky plynu voči mimoriadnym a nepredvídaným udalostiam, ktoré ohrozujú kapacitu dodávky.

70. Po druhé stále podľa úvodného pododseku odseku 2 článku 8 nariadenia č. 994/2010 sa takáto dodatočná povinnosť musí zakladať na posúdení rizík týkajúcich sa bezpečnosti dodávky plynu v príslušnom členskom štáte podľa článku 9 tohto nariadenia.

71. Po tretie podľa článku 8 ods. 2 písm. a) nariadenia č. 994/2010 musí takáto dodatočná povinnosť spĺňať požiadavky stanovené v článku 3 ods. 6 tohto nariadenia. Preto musí byť jasne definovaná, transparentná, proporcionálna, nediskriminačná a overiteľná; nesmie neprimerane narúšať hospodársku súťaž a efektívne fungovanie vnútorného trhu s plynom [31] a nesmie ani ohroziť bezpečnosť dodávky plynu iných členských štátov ani Únie ako celku.

72. Po štvrté podľa ustanovenia článku 8 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 994/2010 v duchu solidarity medzi členskými štátmi, na ktorom sa zakladá systém zavedený týmto nariadením, nesmie mať táto dodatočná povinnosť negatívny dosah na schopnosť akéhokoľvek iného členského štátu poskytovať dodávky chráneným odberateľom v prípade stavu núdze na úrovni štátu, Únie alebo regiónu.

73. Po piate takáto povinnosť musí spĺňať kritériá vymedzené v článku 11 ods. 5 nariadenia č. 994/2010 v prípade stavu núdze na úrovni Únie alebo regiónu. [32]

31 Táto podmienka je zopakovaná v článku 8 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 994/2010.

32 Článok 11 ods. 5 nariadenia č. 994/2010 stanovuje: [aby:] a) neboli zavedené žiadne opatrenia, ktoré kedykoľvek neprimerane obmedzujú tok plynu v rámci vnútorného trhu, najmä tok plynu na postihnuté trhy; b) neboli zavedené žiadne opatrenia, ktoré by mohli vážne ohroziť situáciu v oblasti dodávky plynu v inom členskom štáte; a c) bol zachovaný cezhraničný prístup k infraštruktúre v súlade s nariadením (ES) č. 715/2009, pokiaľ je to technicky a bezpečnostne možné v súlade s núdzovým plánom. V súlade s nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 715/2009 z 13. júla 2009 o podmienkach prístupu do prepravných sietí pre zemný plyn, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1775/2005 (Ú. v. EÚ L 211, 2009, s. 36).

74. Po šieste podľa článku 8 odseku 2 druhého pododseku nariadenia č. 994/2010 je potrebné, aby v duchu solidarity medzi členskými štátmi zodpovedný orgán v preventívnom akčnom pláne a v núdzovom pláne určil, ako možno túto dodatočnú povinnosť dočasne znížiť v prípade stavu núdze na úrovni Únie alebo regiónu.

75. V rámci návrhu na začatie prejudiciálneho konania prináleží vnútroštátnemu súdu, aby posúdil zlučiteľnosť vnútroštátnych opatrení s právom Únie, pričom právomoc Súdneho dvora sa obmedzuje na poskytnutie vnútroštátnemu súdu všetkého potrebného výkladu práva Únie, ktorý mu môže pomôcť pri posudzovaní takejto zlučiteľnosti. Úlohou vnútroštátneho súdu bude preto určiť, či v prejednávanej veci stanovenie dodatočnej povinnosti, konkrétne povinnosti dodávateľov zemného plynu rozšíriť zásoby zemného plynu s cieľom zabezpečiť bezpečnosť dodávky v prípade krízy „odberateľom mimo domácností pripojeným k distribučnej sieti, ktorí zmluvne nevyjadrili súhlas s prerušiteľnou dodávkou“ a nie sú malými a strednými podnikmi, spĺňa podmienky uvedené v bodoch 69 až 74 vyššie. Pri posudzovaní tejto zlučiteľnosti bude vnútroštátny súd povinný zohľadniť výklad, ktorý mu poskytne Súdny dvor. [33]

76. V tomto kontexte uvediem len niekoľko úvah týkajúcich sa týchto dvoch aspektov: jednak podmienky, že dodatočná povinnosť musí byť uložená „z dôvodu bezpečnosti dodávky plynu“, a jednak požiadavky proporcionality dodatočnej povinnosti uvedenej v bode 71 vyššie.

a) *O požiadavke, aby bola dodatočná povinnosť uložená z dôvodu bezpečnosti dodávky plynu*

77. Prvou podmienkou, ktorá musí byť splnená na to, aby bola dodatočná povinnosť, ktorú uložil členský štát plynárenským podnikom, zlučiteľná s nariadením č. 994/2010, je to, aby bola uložená z dôvodu bezpečnosti dodávky plynu.

78. Francúzska vláda na pojednávaní tvrdila, že niet pochýb o tom, že predmetná dodatočná povinnosť spĺňa túto podmienku, lebo jej cieľom je zaistiť bezpečnosť dodávky pre ďalších zákazníkov, ktorých z technických dôvodov nemožno odlíšiť od chránených odberateľov. Francúzska vláda ďalej v rovnakej súvislosti poukázala na to, že takáto dodatočná povinnosť týkajúca sa „ďalších“ chránených odberateľov nemá negatívny vplyv na ochranu chránených odberateľov definovaných v nariadení č. 994/2010, a teda ani na účinnosť článku 2 a článku 8 ods. 2 tohto nariadenia.

79. V tomto ohľade nie som si istý, či jednoduchá požiadavka chrániť ďalšie kategórie odberateľov založená na údajných technických dôvodoch, ktorých existencia je inak silne spochybnená, môže predstavovať skutočný dôvod bezpečnosti dodávky plynu s cieľom zvýšiť odolnosť systému dodávky plynu, ako je uvedené v bode 69 vyššie, ktorý môže odôvodniť zavedenie dodatočnej povinnosti, akou je dotknutá povinnosť. Zmyslom takejto dodatočnej povinnosti musí byť zníženie rizika týkajúceho sa bezpečnosti dodávky plynu v dotknutom členskom štáte, identifikovaného v posúdení v článku 9 nariadenia č. 994/2010, na ktorom musí byť, ako už bolo zdôraznené v bode 70 vyššie, založená uvedená dodatočná povinnosť.

80. Tieto pochybnosti ďalej silnejú, ak sa usudzuje, že tak ako sa už uviedlo v bode 54 vyššie, poskytnutie ochrany na vnútroštátnej úrovni príliš širokému okruhu osôb by mohlo vytvárať dodatočné riziká pre chránených odberateľov v ostatných členských štátoch a ohroziť mechanizmy európskej solidarity zavedené nariadením č. 994/2010.

81. V každom prípade bude prináležať vnútroštátnemu súdu, aby overil, či je v prejednávanej veci uloženie dotknutej dodatočnej povinnosti založené na skutočných dôvodoch bezpečnosti dodávky plynu.

33 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 20. apríla 2010, Federutility a i. (C-265/08, EU:C:2010:205, bod 34), a zo 7. septembra 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637, bod 54).

b) *O proporcionalite dodatočnej povinnosti*

82. Ako vyplýva z bodu 71 vyššie, dodatočná povinnosť, ktorú možno podľa článku 8 ods. 2 nariadenia č. 994/2010 ukladať plynárenským podnikom, musí byť v súlade so zásadou proporcionality. Predpokladom splnenia tejto podmienky je to, aby dodatočná povinnosť bola primeraná na dosiahnutie sledovaného cieľa, t. j. cieľa zaistiť bezpečnosť dodávky plynu, a aby neprekročila rámec toho, čo je na dosiahnutie tohto cieľa potrebné.

83. V tejto súvislosti sa domnievam, že hoci vnútroštátny súd môže, ako uviedla Komisia, pri posudzovaní proporcionality spornej dodatočnej povinnosti vychádzať z judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa regulovaných cien plynu a elektrickej energie,[34] relevantnosť tejto judikatúry v prípade, akým je prípad v prejednávanej veci, treba preveriť.

84. Ako totiž uviedla francúzska vláda, existuje podstatný rozdiel medzi skutkovým a právnym rámcom situácií analyzovaných v uvedenej judikatúre, ktoré súviseli s vnútroštátnymi opatreniami týkajúcimi sa stanovenia ceny na trhu a právnym, a skutkovým stavom v tejto veci, ktorý súvisí s opatreniami týkajúcimi sa bezpečnosti dodávky.[35]

4. *Návrh týkajúci sa prvej prejudiciálnej otázky*

85. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy sa domnievam, že na prvú prejudiciálnu otázku treba odpovedať v tom zmysle, že článok 8 ods. 2 nariadenia č. 994/2010 nebráni tomu, aby členský štát ukladal dodávateľom zemného plynu dodatočnú povinnosť aj voči odberateľom, ktorí nespadajú pod definíciu v článku 2 druhom odseku bode 1 tohto nariadenia, avšak len ak sa preukáže, že podmienky stanovené v článku 8 ods. 2, ako sú spresnené v bodoch 68 až 74 vyššie, sú dôsledne splnené, čo prináleží dôsledne overiť vnútroštátnemu súdu.

D. O druhej prejudiciálnej otázke

86. Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta Súdneho dvora, či článok 8 ods. 5 nariadenia č. 994/2010 bráni tomu, aby právna úprava členského štátu ukladala dodávateľom zemného plynu povinnosť disponovať na území tohto štátu zásobami plynu s cieľom zaistiť bezpečnosť dodávky v prípade krízy a aby súčasne stanovovala, že zodpovedný orgán pri posudzovaní skladovacích kapacít dodávateľa zohľadní ďalšie nástroje modulácie, ktorými tento dodávateľ disponuje.

87. V tomto ohľade treba uviesť, že článok 8 ods. 5 nariadenia č. 994/2010 obsahuje dve ustanovenia, a to povoľujúce ustanovenie a zakazujúce ustanovenie. V prvej vete odseku 5 sa stanovuje, že plynárenské podniky si môžu plniť povinnosti, ktoré im boli uložené na účely dodržania štandardov dodávky stanovených v článku 8 toho istého nariadenia, podľa potreby na regionálnej úrovni alebo na úrovni Únie. V druhej vete sa naproti tomu stanovuje, že vnútroštátny zodpovedný orgán nesmie vyžadovať, aby si plynárenské podniky plnili tieto povinnosti len v rámci infraštruktúry, ktorá sa nachádza na jeho území.

34 Pozri najmä rozsudky z 20. apríla 2010, Federutility a i. (C-265/08, EU:C:2010:205, bod 69); z 21. decembra 2011, ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, bod 55 a nasl.); z 10. septembra 2015, Komisia/Poľsko (C-36/14, neuverejnený, EU:C:2015:570, bod 45 a nasl.), a zo 7. septembra 2016ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637, bod 53 a nasl.).

35 Táto pripomienka sa zdá byť osobitne relevantná, pokiaľ ide o požiadavku pravidelného prehodnocovania opatrenia, akým je opatrenie uvedené v bode 35 rozsudku z 20. apríla 2010, Federutility a i. (C-265/08, EU:C:2010:205). V tomto rozsudku totiž Súdny dvor odôvodnil požiadavku takéhoto prehodnocovania odkazom na skutočnosť, že dotknutá právna úprava vo svojej podstate predstavuje prekážku pri realizácii funkčného vnútorného trhu s plynom. Prehodnocovanie by sa však mohlo ukázať ako nevyhnutné v prípade, že by sa zmenili podmienky, za akých bolo dané opatrenie prijaté (napríklad v súvislosti so spoluprácou medzi členskými štátmi alebo situáciou v oblasti infraštruktúry).

88. Cieľom ustanovení článku 8 ods. 5 nariadenia č. 994/2010 je zaistiť vytvorenie skutočného vnútorného trhu s plynom a v súlade s odôvodnením 12 tohto nariadenia zabrániť tomu, aby opatrenia prijaté na zaistenie bezpečnosti dodávky plynu neprimerane nenarúšali hospodársku súťaž ani efektívne fungovanie vnútorného trhu s plynom.

89. V prejednávanej veci článok 9 napadnutého dekrétu č. 2014-328 v spojení s článkom L. 421-4 Zákonníka o energetike ukladá dodávateľom plynu povinnosť každoročne do 31. októbra disponovať na území Francúzska zásobami plynu zodpovedajúcimi najmenej 80 % uskladňovacích práv, ktoré sú spojené s odberateľmi zahrnutými do okruhu tejto povinnosti. Zodpovedný minister však musí zohľadniť aj ďalšie nástroje modulácie, ktorými dodávateľ disponuje, aby si overil, či si tento dodávateľ plní svoje povinnosti.

90. V tejto súvislosti poznamenávam, že ako zdôraznila Komisia, francúzska právna úprava *de iure* vyžaduje, aby dodávatelia vo Francúzsku disponovali zásobami zemného plynu dostatočnými na to, aby si mohli plniť svoje povinnosti. Povinnosť tohto druhu nie je sama osebe zlučiteľná s druhým ustanovením článku 8 ods. 5 nariadenia č. 994/2010 v rozsahu, v akom ukladá plynárenským podnikom povinnosť plniť si povinnosti, ktoré im vyplývajú z článku 8 tohto nariadenia, nevyhnutne prostredníctvom infraštruktúry nachádzajúcej sa na štátnom území.

91. Francúzska vnútroštátna právna úprava predsa len umožňuje zodpovednému ministrovi zohľadniť „ďalšie nástroje modulácie“ dotknutého dodávateľa. V tomto ohľade však vnútroštátny súd neposkytol dostatočné informácie, ktoré by prakticky umožnili objasniť rozsah posúdenia vykonaného zodpovedným ministrom.

92. Po prvé nie sú k dispozícii žiadne podklady, ktoré by umožnili pochopiť význam pojmu „nástroj modulácie“. V odpovedi na konkrétnu otázku položenú na pojednávaní, ktorá sa týka rozsahu tohto pojmu, francúzska vláda spomenula výhradne rezervy zemného plynu, ktorými môže príslušný dodávateľ disponovať v iných členských štátoch. Domnievam sa však, že ako poznamenala poľská vláda, dodávateľ by mal byť schopný preukázať, že je schopný plniť si povinnosti, ktoré mu boli uložené na účely plnenia štandardov dodávky alebo dodatočné povinnosti stanovené v článku 8 nariadenia č. 994/2010, a to aj prostredníctvom trhových nástrojov uvedených ako príklad v prílohe II k nariadeniu č. 994/2010. Pri posudzovaní schopnosti plniť si tieto povinnosti by sa však mala zohľadniť celková individuálna situácia každého jedného dodávateľa.

93. Po druhé nie je jasné, či posúdenie, ktoré vykonáva zodpovedný minister s cieľom „zohľadniť ďalšie nástroje modulácie“ môže v praxi *skutočne* zaručiť dodávateľom zemného plynu možnosť plniť si svoje povinnosti na úrovni regiónu alebo Únie. Predovšetkým treba overiť, či sa takéto posúdenie pri praktickom uplatňovaní zakladá na presných a overiteľných kritériách.

94. Za týchto okolností sa domnievam, že na druhú prejudiciálnu otázku treba odpovedať v tom zmysle, že článok 8 ods. 5 nariadenia č. 994/2010 bráni právnej úprave členského štátu, ktorá od dodávateľov zemného plynu vyžaduje, aby si plnili svoje povinnosti disponovať zásobami plynu podľa článku 8 tohto nariadenia nevyhnutne a výlučne prostredníctvom infraštruktúry, ktorá sa nachádza na štátnom území. V prejednávanej veci však prináleží vnútroštátnemu súdu, aby overil, či možnosť „zohľadniť ďalšie nástroje modulácie“ príslušných dodávateľov, ktorú poskytuje zodpovednému ministrovi vnútroštátna právna úprava, prakticky zabezpečuje týmto dodávateľom skutočnú možnosť plniť si svoje povinnosti na úrovni regiónu alebo Únie.

V. Návrh

95. Vzhľadom na uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položila Conseil d'État (Štátna rada), takto:

Článok 8 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 994/2010 z 20. októbra 2010 o opatreniach na zaistenie bezpečnosti dodávky plynu, ktorým sa zrušuje smernica Rady 2004/67/ES, treba vykladať v tom zmysle, že nebráni tomu, aby členský štát ukladal dodávateľom zemného plynu dodatočnú povinnosť aj voči odberateľom, ktorí nespadajú pod definíciu uvedenú v článku 2 druhom odseku bode 1 tohto istého nariadenia, len ak sa preukáže, že boli prísne dodržané nasledujúce podmienky, čo prináleží dôsledne overiť vnútroštátnemu súdu:

- po prvé takáto dodatočná povinnosť bola uložená zo skutočných dôvodov bezpečnosti dodávky,

- po druhé takáto dodatočná povinnosť vychádza z posúdenia rizika týkajúceho sa bezpečnosti dodávky plynu v dotknutom členskom štáte podľa článku 9 toho istého nariadenia,

- po tretie v súlade s článkom 3 ods. 6 uvedeného nariadenia je takáto dodatočná povinnosť jasne definovaná, transparentná, proporcionálna, nediskriminačná a overiteľná, neprimerane nenarúša hospodársku súťaž ani nebráni efektívnemu fungovaniu vnútorného trhu s plynom a neohrozuje bezpečnosť dodávky plynu iných členských štátov ani Únie ako celku,

- po štvrté v súlade so zásadou solidarity medzi členskými štátmi, z ktorej vychádza nariadenie č. 994/2010, takáto dodatočná povinnosť nemá negatívny vplyv na schopnosť akéhokoľvek iného členského štátu poskytovať dodávky chráneným odberateľom v súlade s článkom 8 uvedeného nariadenia v prípade stavu núdze na úrovni štátu, Únie alebo regiónu,

- po piate takáto dodatočná povinnosť spĺňa kritériá vymedzené v článku 11 ods. 5 tohto nariadenia v prípade stavu núdze na úrovni Únie alebo regiónu,

- po šieste v preventívnom akčnom pláne a v núdzovom pláne sa určilo, ako možno takúto dodatočnú povinnosť plynárenských podnikov dočasne znížiť v prípade stavu núdze na úrovni Únie alebo regiónu a pritom dodržať zásadu solidarity medzi členskými štátmi.

Článok 8 ods. 5 nariadenia č. 994/2010 bráni právnej úprave členského štátu, ktorá od dodávateľov zemného plynu vyžaduje, aby si plnili svoje povinnosti disponovať zásobami plynu podľa článku 8 tohto nariadenia nevyhnutne a výlučne prostredníctvom infraštruktúry, ktorá sa nachádza na štátnom území. Vnútroštátnemu súdu však prináleží, aby overil, či možnosť zohľadniť „ďalšie nástroje modulácie“ príslušných dodávateľov, ktorú poskytuje vnútroštátna právna úprava zodpovednému ministrovi, prakticky zaručuje týmto dodávateľom skutočnú možnosť plniť si svoje povinnosti na úrovni regiónu alebo Únie.