Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PAOLA MENGOZZIHO
přednesené dne 26. července 2017 [1]

Věc 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,
Ministr životního prostředí, energetiky a moře,
za účasti:
Storengy,
Total Infrastructures Gaz France (TIGF)

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Conseil d'État (Francie)]

„Řízení o předběžné otázce – Nařízení (EU) č. 994/2010 – Bezpečnost dodávek zemního plynu – Článek 2 druhý pododstavec bod 1 – Pojem ‚chránění zákazníci' – Článek 8 odst. 2 – Další povinnosti uložené z důvodu bezpečnosti dodávek – Článek 8 odst. 5 – Povinnost skladovat zemní plyn na území členského státu"

1. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká otázek výkladu nařízení (EU) č. 994/2010 o opatřeních na zajištění bezpečnosti dodávek zemního plynu [2].

2. Tato žádost byla předložena v rámci dvou řízení zahájených před Conseil d'État (Státní rada, Francie), předkládajícím soudem, v rámci kterých je napadena legalita vyhlášky č. 2014-328 [3], která změnila francouzskou právní úpravu v oblasti přístupu k podzemním zásobníkům zemního plynu. Žalobkyně, společnosti Eni SpA a Eni Gas & Power France SA, na straně jedné a UPRIGAZ, na straně druhé, které jsou dvěma dodavateli zemního plynu, se před Conseil d'État dovolávají zejména porušení několika ustanovení nařízení č. 994/2010.

3. Soudní dvůr poprvé podává výklad tohoto nařízení, které se týká bezpečnosti dodávek zemního plynu, což je velmi citlivé odvětví. Odpovědi, které Soudní dvůr poskytne, budou užitečné pro pochopení rozsahu povinností, které mohou členské státy v rámci systému zavedeného tímto nařízením uložit dodavatelům zemního plynu za účelem zajištění bezpečnosti dodávek.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 994/2010 ze dne 20. října 2010 o opatřeních na zajištění bezpečnosti dodávek zemního plynu a o zrušení směrnice Rady 2004/67/ES (Úř. věst. 2010, L 295, s. 1).

3 – Vyhláška č. 2014-328 ze dne 12. března 2014, kterou se mění vyhláška č. 2006/1034 ze dne 21. srpna 2006 o přístupu k podzemním zásobníkům zemního plynu.

I. Právní rámec

A. Unijní právo

4. Článek 2 druhý pododstavec nařízení č. 994/2010 stanoví:

„[…]

1) ‚chráněnými zákazníky' se rozumějí všichni zákazníci z domácností, kteří jsou připojeni k distribuční síti; pokud tak dotyčný členský stát rozhodne, mohou jimi být i:

   a) malé a střední podniky, jsou-li připojeny k některé plynárenské distribuční soustavě, a klíčové sociální služby, jsou-li připojeny k plynárenské distribuční soustavě či přepravní soustavě, za předpokladu, že všichni tito dodateční zákazníci nepředstavují více než 20 % konečného využívání plynu;

   b) zařízení dálkového topení, pokud poskytují teplo domácnostem a zákazníkům uvedeným v písmenu a), nemohou přejít na jiné palivo a jsou připojena k plynárenské distribuční soustavě či přepravní soustavě."

5. Článek 3 odst. 6 nařízení č. 994/2010 zní:

„Opatření na zabezpečení dodávek plynu obsažená v plánech preventivních opatření a plánech pro stav nouze musí být jasně vymezena, transparentní, přiměřená, nediskriminující a ověřitelná, nesmějí nepřiměřeně narušovat hospodářskou soutěž a účinné fungování vnitřního trhu s plynem a nesmějí ohrozit bezpečnost dodávek plynu jiným členským státům či Unii jako celku."

6. Článek 8 nařízení č. 994/2010, nadepsaný „Standard pro dodávky", stanoví:

„1. Příslušný orgán uloží plynárenským podnikům, které určí, povinnost přijmout opatření pro zajištění dodávek plynu chráněným zákazníkům členského státu v těchto případech:

a) při mimořádných teplotních hodnotách v průběhu sedmidenního období poptávkových špiček, ke kterým dochází statisticky jednou za dvacet let;

b) v období výjimečně vysoké poptávky po plynu v délce nejméně 30 dní, ke kterým dochází statisticky jednou za dvacet let, a

c) v období v délce nejméně 30 dní v případě narušení jediné největší plynárenské infrastruktury za průměrných zimních podmínek.

Příslušný orgán určí plynárenské podniky uvedené v prvním pododstavci do 3. června 2012.

2. Standard pro zvýšené dodávky plynu nad 30 dní pro období uvedená v odst. 1 písm. b) a c) nebo jakékoli další povinnosti stanovené z důvodu zabezpečení dodávek plynu vycházejí z posouzení rizik uvedeného v článku 9, jsou předmětem plánu preventivních opatření a:

a) musí být v souladu s čl. 3 odst. 6;

b) nesmějí vést k nepřiměřenému narušení hospodářské soutěže ani poškozovat fungování vnitřního trhu s plynem;

c) nesmějí mít nepříznivý vliv na schopnost kteréhokoli členského státu zásobovat v případě stavu nouze na vnitrostátní úrovni, na úrovni Unie nebo na regionální úrovni anebo své chráněné zákazníky podle tohoto článku a

d) musí splňovat kritéria stanovená v čl. 11 odst. 5 v případě stavu nouze na úrovni Unie nebo na regionální úrovni.

Příslušný orgán v plánu preventivních opatření a plánu pro stav nouze v duchu solidarity stanoví, jak by bylo možné v případě stavu nouze na úrovni Unie nebo na regionální úrovni dočasně snížit zvýšený standard pro dodávky plynu nebo omezit další povinnosti uložené plynárenským podnikům.

3. Po obdobích, která příslušný orgán stanoví v souladu s odstavci 1 a 2, nebo za nepříznivějších podmínek, než jaké jsou uvedeny v odstavci 1, se příslušný orgán a plynárenské podniky vynasnaží v co nejvyšší míře zachovat dodávky plynu, zejména chráněným zákazníkům.

4. Povinnosti uložené plynárenským podnikům ke splnění standardu pro dodávky podle tohoto článku nesmějí být diskriminující ani představovat pro tyto podniky neúměrnou zátěž.

5. Plynárenské podniky mohou případně tyto povinnosti splnit na regionální úrovni nebo na úrovni Unie. Příslušný orgán nepožaduje splnění standardů uvedených v tomto článku pouze na základě infrastruktury umístěné v jeho územní působnosti.

6. Příslušný orgán zajistí, aby podmínky pro dodávky chráněným zákazníkům byly stanoveny, aniž by bylo dotčeno řádné fungování vnitřního trhu s plynem a za cenu zohledňující tržní hodnotu těchto dodávek.“

B. Francouzské právo

7. Ve Francii se skladování zemního plynu řídí ustanoveními článků L. 421-1 až L. 421-16 energetického zákoníku. Tato ustanovení upravují přístup k zásobníkům plynu v rámci závazků veřejné služby dodavatelů zajistit plynulost dodávek, a to i v extrémních situacích.

8. Konkrétně článek L. 421-3 energetického zákoníku stanoví:

„Zásobníky zemního plynu umožňují zajistit přednostně:

1) Správné fungování a vyrovnávání sítí připojených k podzemním zásobníkům zemního plynu;

2) Přímé nebo nepřímé uspokojení potřeb domácích zákazníků a potřeb ostatních zákazníků, kteří smluvně neakceptovali přerušitelnou dodávku nebo kteří zajišťují úkoly obecného zájmu;

3) Dodržování ostatních závazků veřejné služby stanovených v článku L. 121-32.“

9. Článek L. 421-4 energetického zákoníku stanoví:

„Každý dodavatel má povinnost držet, přímo nebo prostřednictvím zmocněnce, ve Francii k 31. říjnu každého roku s přihlédnutím k jejich ostatním nástrojům modulace dostatečné zásoby zemního plynu za účelem dodržení jejich smluvních povinností přímého nebo nepřímého zásobování zákazníků uvedených ve třetím pododstavci článku L. 421-3 zákoníku v období od 1. listopadu do 31. března včetně. […]“

10. Podle článku L. 421-7 energetického zákoníku stanoví podmínky a způsoby použití zejména článku L. 421-4 vyhláška Conseil d’État.

11. Vyhláška č. 2006/1034, přijatá na základě tohoto ustanovení a dále pozměněná vyhláškou č. 2014-328, napadená před předkládajícím soudem upřesňuje podmínky, za kterých je upraven přístup k zásobám zemního plynu. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že tato vyhláška, ve znění změn a doplňků, stanoví jednak přidělení přístupových práv ke skladovacím kapacitám každému dodavateli zemního plynu nebo „skladovacích práv“ [4] určených podle jeho portfolia zákazníků, aby mu umožnila zásobovat tyto zákazníky v zimním období, a jednak určení povinností těchto dodavatelů.

12. Článek 9 vyhlášky č. 2014-328 změnil vyhlášku č. 2006/1034 tak, že na jedné straně stanovil, že povinnosti skladování dodavatelů se vypočítávají podle „skladovacích práv“, které již neodpovídají pouze roční spotřebě jejich domácích zákazníků a jejich zákazníků zajišťujících úkoly obecného zájmu, jak stanovovala vyhláška ve svém dřívějším znění, ale také na spotřebě zákazníků připojených do distribuční sítě, kteří smluvně neakceptovali přerušitelnou dodávku. Na druhé straně vyhláška č. 2014-328 snížila míru povinností udržovat zásoby z 85 % na 80 % skladovacích práv.

II. Skutkový stav v původním řízení, vnitrostátní řízení a předběžné otázky

13. Dvěma žalobami zahájily jednak společnosti Eni SpA a Eni Gas & Power France SA (dále společně jen „ENI“) a jednak UPRIGAZ řízení před Conseil d'État, ve kterém požadovaly zrušení vyhlášky č. 2014-328 z důvodu překročení pravomoci.

14. Ve svých žalobách ENI a UPRIGAZ mimo jiné tvrdí, že tato vyhláška porušuje ustanovení nařízení č. 994/2010. Tato vyhláška na jedné straně nepřípustně rozšiřuje definici „chráněných zákazníků“ stanovenou v čl. 2 druhém pododstavci bodě 1 uvedeného nařízení. Na druhé straně dodavatelům zemního plynu ukládá povinnost držet ve Francii skladovací kapacity v rozporu s čl. 8 odst. 5 nařízení č. 994/2010.

15. V tomto ohledu předkládající soud zaprvé uvádí, že vyhláška č. 2014-328 do své definice „chráněných zákazníků“ zahrnuje zákazníky, kteří nejsou domácími zákazníky a jsou připojeni do distribuční sítě a kteří smluvně neakceptovali dodávku, která může být přerušena, kteří nejsou nezbytně „malé a střední podniky“ podle článku 2 druhého pododstavce bodu 1 písm. a) nařízení č. 994/2010. Definice „chráněných zákazníků“ použitá ve vyhlášce tedy může překročit znění definice obsažené v tomto nařízení. Francouzské orgány nicméně tvrdí, že uvedení dodateční zákazníci odpovídají místům malé velikosti, které i když patří velkým podnikům, mají hodně společných znaků s malými a středními podniky. Kromě toho je podle těchto orgánů taková rozšířená definice spojena s dalšími povinnostmi uloženými z důvodů zabezpečení dodávek plynu, které mohou členské státy podle čl. 8 odst. 2 nařízení č. 994/2010 uložit plynárenským podnikům.

16. Za těchto podmínek by legalita vyhlášky č. 2014-328 závisela na otázce, zda čl. 8 odst. 2 nařízení č. 994/2010 musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát ukládal dodavatelům zemního plynu další povinnosti, které vyplývají ze zahrnutí zákazníků, kteří nejsou uvedení v čl. 2 druhém pododstavci bodě 1 písm. a) nařízení č. 994/2010 mezi „chráněné zákazníky“.

17. Zadruhé předkládající soud uvádí, že pro zajištění plynulosti dodávek plynu zákazníkům ukládá článek L. 421-4 energetického zákoníku dodavatelům povinnost držet ve Francii dostatečné zásoby zemního plynu s ohledem na další nástroje modulace, které mají k dispozici, a že vyhláška č. 2014-328 ukládá, že 80 % skladovacích práv bude umístěno v tuzemsku, a nicméně stanoví, že ministr odpovědný za energetiku zohlední ostatní nástroje modulace, které má dodavatel plynu k dispozici za účelem posouzení toho, zda jsou jeho skladovací kapacity dostatečné pro zajištění dodržení jeho povinnosti skladování. Legalita vyhlášky č. 2014-328 závisí na otázce, zda čl. 8 odst. 5 nařízení č. 994/2010 brání tomu, aby členský stát ukládal dodavatelům zemního plynu takové povinnosti.

4 – Podle článku R. 421-6 energetického zákoníku se právo dodavatele na přístup ke skladovacím kapacitám se rovná souhrnu skladovacích práv zákazníků, které tento dodavatel zásobuje v závislosti na spotřebním profilu a zeměpisné oblasti každého zákazníka.

18. Za těchto podmínek se Conseil d'État (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být čl. 8 odst. 2 [nařízení č. 994/2010] vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát uložil dodavatelům zemního plynu další povinnosti vyplývající ze zahrnutí zákazníků, kteří nejsou uvedeni [v čl. 2 druhém pododstavci bodě 1] téhož nařízení, mezi ‚chráněné zákazníky', na základě jejichž spotřeby je vymezen rozsah skladovacích povinností, které mají zajistit kontinuitu dodávek?

2) Musí být čl. 8 odst. 5 [nařízení č. 994/2010] vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát uložil dodavatelům zemního plynu povinnosti týkající se objemů skladovaného plynu a souvisejícího těžebního výkonu, jakož i udržování skladovacích kapacit získaných na základě práv odpovídajících povinnosti udržovat zásoby na území tohoto členského státu, přičemž stanoví, že ministr při posouzení skladovacích kapacit dodavatele zohlední ostatní nástroje modulace, které má tento dodavatel k dispozici?"

III. Řízení před Soudním dvorem

19. Předkládací rozhodnutí došlo Soudnímu dvoru dne 20. dubna 2016, vyjádření předložily Eni, UPRIGAZ, Storengy a TIGF, francouzská a polská vláda, jakož i Evropská komise, které se také zúčastnily jednání konaného dne 16. března 2017.

IV. Analýza

20. Než odpovím na dvě předběžné otázky položené předkládajícím soudem, považuji na úvod za nezbytné analyzovat cíle nařízení č. 994/2010, jakož i kontext, do kterého zapadá.

A. K ustanovením unijního práva o bezpečnosti dodávek zemního plynu, a zvláště k nařízení č. 994/2010

21. Z článku 194 odst. 1 písm. b) SFEU vyplývá, že bezpečnost dodávek energie v Unii představuje jeden ze základních cílů politiky Unie v oblasti energetiky [5].

22. První společný právní rámec pro zajištění bezpečnosti dodávek plynu a přispění správnému fungování vnitřního trhu s plynem v případě přerušení dodávek byl ustaven v roce 2004 směrnicí 2004/67/ES [6].

23. Rusko-ukrajinská plynová krize v roce 2009, která způsobila bezprecedentní narušení dodávek zemního plynu v Unii, nicméně odhalila slabiny systému zavedeného směrnicí 2004/67. Tato krize jasně zdůraznila potřebu přijmout v Unii harmonizovaná opatření, která budou způsobilá zajistit minimální společnou úroveň připravenosti ve všech členských zemích v případě krize z důvodu závažných narušení dodávek zemního plynu [7].

24. Na základě zkušeností s prováděním směrnice 2004/67 tedy unijní normotvůrce přijal nařízení č. 994/2010.

5 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 7. září 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637; body 47 a 48, jakož i moje stanovisko v téže věci ANODE (C-121/15, EU:C:2016:248, bod 56).

6 – Směrnice Rady 2004/67/ES ze dne 26. dubna 2004 o opatřeních na zajištění bezpečnosti dodávek zemního plynu (Úř. věst. 2004, L 127, s. 92; Zvl. vyd. 12/03, s. 19).

7 – V tomto ohledu viz dokument Komise doprovázející návrh nařízení [SEC(2009)979 final, s. 3 a 17], jakož i dokument Komise ze dne 16. října 2014 nazvaný „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. Body 26 a 27 odůvodnění nařízení č. 994/2010 rovněž výslovně odkazují na plynovou krizi v lednu 2009.

25. Nařízení č. 994/2010 stanoví komplexní společný přístup k bezpečnosti dodávek prostřednictvím zejména solidárních politik, které jsou slučitelné s fungováním vnitřního trhu [8]. Za tímto účelem zakotvuje ustanovení, jež mají zajistit bezpečnost dodávek zemního plynu zajištěním řádného a nepřetržitého fungování vnitřního trhu se zemním plynem, připuštěním mimořádných opatření v situacích, v nichž trh nemůže zajistit požadované dodávky plynu, a jasným stanovením a rozdělením odpovědnosti mezi plynárenské podniky, členské státy a Unii, pokud jde o preventivní opatření a reakci na konkrétní narušení dodávek [9].

26. Konkrétně za účelem zachování účinného fungování vnitřního trhu s plynem, zejména v situacích narušení dodávek a v krizových situacích, stanoví nařízení č. 994/2010 tříúrovňový přístup: nejprve dotčené plynárenské podniky, které fungují na tržním principu, jsou odpovědné za zajištění kontinuity dodávek; v případě selhání tržních mechanismů jsou to členské státy buď na národní, nebo regionální úrovni, kdo má takovou odpovědnost; konečně je to Unie, kdo na sebe bere takovou odpovědnost [10].

27. Nařízení č. 994/2010 zavádí mechanismy s cílem koordinovat v duchu solidarity přípravu a reakci na stavy nouze na úrovni členských států, regionu a Unie [11]. Za tímto účelem především stanoví vypracování dvou plánů členskými státy: plánu preventivních opatření obsahujícího opatření, která jsou nezbytná k odstranění nebo ke zmírnění zjištěných rizik, která mají vliv na bezpečnost dodávek plynu v členském státě; a plánu pro stav nouze obsahujícího opatření, která se mají přijmout ke zmírnění dopadu narušení dodávek nebo k jeho odstranění [12].

28. Za účelem zajištění dodávek plynu v případě krize stanoví nařízení č. 994/2010 jednak standardy pro plynárenské infrastruktury, které mají posílit bezpečnost dodávek zemního plynu [13], a jednak harmonizované standardy bezpečnosti dodávek. Tyto posledně uvedené standardy stanoví povinnost zajistit dodávky pro „chráněné zákazníky“ v určitých situacích narušení dodávek nebo výjimečně vysoké poptávky. Mají zajistit řešení alespoň takové situace, která nastala v průběhu plynové krize v roce 2009 [14].

29. Konkrétně harmonizované standardy bezpečnosti dodávek, které jsou obsažené v čl. 8 odst. 1 nařízení č. 994/2010, mají za cíl zajistit, aby byly zachovány dodávky plynu, pokud jde *zejména* o zákazníky z domácností, jakož i o *omezený* počet dalších zákazníků, kteří jsou obzvlášť zranitelní a kteří potřebují zvláštní ochranu [15], totiž „chráněné zákazníky“, jak jsou definováni v čl. 2 druhém pododstavci bodu 1 tohoto nařízení. Rozumí se, že široká definice těchto „chráněných zákazníků nicméně nemá být v rozporu s mechanismy evropské solidarity [16].

30. Nařízení č. 994/2010 má sice za cíl dosáhnout určité úrovně harmonizace standardů bezpečnosti dodávek, avšak unijní normotvůrce uznal obavy těch členských států, které stanovily širší standardy bezpečnosti dodávek. Za tímto účelem uvedený normotvůrce v čl. 8 odst. 2 dotčeného nařízení stanovil, že členské státy mohou stanovit zvýšený standard pro dodávky nebo další povinnosti, které překračují harmonizované standardy pro bezpečnost dodávek stanovené v odstavci 1 téhož článku. Aby však nedošlo k ohrožení systému záruky bezpečnosti dodávek založeného na solidaritě mezi členskými státy a zavedeného tímto nařízením, upravuje čl. 8 odst. 2 uvedeného nařízení možnost členských států přijmout taková opatření přísně.

8 – Viz bod 22 odůvodnění nařízení č. 994/2010.

9 – Viz článek 1, jakož body 3, 5, 23 a 24 odůvodnění nařízení č. 994/2010.

10 – Viz článek 3 a bod 24 odůvodnění nařízení č. 994/2010. Viz rovněž s. 2 dokumentu Komise ze dne 16. října 2014, nazvaného „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 – Viz článek 1 nařízení č. 994/2010.

12 – Viz článek 4 nařízení č. 994/2010, zejména jeho odstavec 1.

13 – Viz článek 6 a body 13 a 15 odůvodnění nařízení č. 994/2010.

14 – Viz bod 26 odůvodnění nařízení č. 994/2010.

15 – Viz body 10 a 29 odůvodnění nařízení č. 994/2010 (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

16 – Viz bod 10 odůvodnění nařízení č. 994/2010.

31. V tomto ohledu je třeba uvést, že požadavek solidarity mezi členskými státy hraje v systému zavedeném nařízením č. 994/2010 a šíře v rámci unijní politiky v oblasti energetiky zásadní roli. V této souvislosti tedy toto hledisko zasluhuje několik krátkých specifických úvah.

B. Stručné úvahy o zásadě solidarity mezi členskými státy v rámci unijní politiky v oblasti energetiky

32. Článek 194 SFEU, který do unijního práva poprvé zavedl ustanovení primárního práva týkající se energetické politiky Unie, stanoví v odstavci 1, že tato politika má být prováděna „v duchu solidarity mezi členskými státy".

33. Tento odkaz na solidaritu mezi členskými státy, který byl přidán ke znění textu Lisabonské smlouvy [17], zapadá do kontextu, ve kterém zásada solidarity mezi členskými státy získala povahu, kterou lze definovat jako „ústavní zásadu". Myšlenka solidarity mezi členskými státy se totiž neobjevuje jen na různých místech zakládajících smluv [18], ale představuje podle čl. 3 odst. 3 třetího pododstavce SEU jeden z cílů Unie.

34. Kromě toho, jak vyplývá z čl. 194 odst. 1 písm. b) i z čl. 122 odst. 1 SFEU, zásada solidarity mezi členskými státy je zvláště významná ve vztahu k dodávkám v oblasti energetiky.

35. Právě v tomto kontextu je systém zavedený nařízením č. 994/2010 v souladu s přístupem obsaženým v primárním právu, založen na požadavku solidarity mezi členskými státy, která prostupuje celým nařízením. Duch solidarity mezi členskými státy je totiž výslovně uveden v několika bodech odůvodnění uvedeného nařízení [19], jakož i v několika jeho ustanoveních [20].

36. Navíc konkrétně, jak výslovně vyplývá z bodu 36 odůvodnění, jedním z cílů nařízení je prohloubení solidarity mezi členskými státy, dojde-li k vyhlášení stavu nouze pro Unii, zejména s cílem podpořit členské státy, jež jsou vystaveny méně příznivým zeměpisným či geologickým podmínkám.

37. Za těchto okolností je při výkladu ustanovení nařízení č. 994/2010 nutno zohlednit zásadní roli, kterou hraje zásada solidarity mezi členskými státy v rámci tohoto nařízení.

38. V tomto ohledu je rovněž třeba uvést, že v novém návrhu nařízení předloženém Komisí, které má zrušit nařízení č. 994/2010 [21], hraje zásada solidarity ještě důležitější roli a je výslovně začleněna do textu nařízení článkem přímo věnovaným solidaritě [22].

17 – Článek III-256 Smlouvy o ústavě pro Evropu podepsané v Římě dne 29. října 2004 (Úř. věst. 2004, C 310, s. 1), který byl předlohou znění článku 194 SFEU, žádný odkaz na solidaritu mezi členskými státy neobsahoval.

18 – V preambuli SEU tak členské státy prohlašují, že vytvořením Unie zamýšlejí „prohloubit solidaritu mezi svými národy". Solidarita mezi členskými státy je dále výslovně uvedena v čl. 67 odst. 2 SFEU v oblasti azylu, přistěhovalectví a ochrany vnějších hranic; v hlavě VIII třetí části SFEU, konkrétně v kapitole věnované hospodářské politice, odkazuje čl. 122 odst. 1 rovněž výslovně na solidaritu mezi členskými státy. V tomto ohledu viz rovněž bod 142 a následující stanoviska generální advokátky Kokott ve věci Pringle (C-370/12, EU:C:2012:675).

19 – Viz body 10, 22, 25, 36 a 38 odůvodnění nařízení č. 994/2010.

20 – Především v článku 1, v čl. 8 odst. 2 druhém pododstavci, v čl. 14 druhém pododstavci písm. b), jakož i v příloze IV.

21 – Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. února 2016 o opatřeních na zajištění bezpečnosti dodávek zemního plynu a o zrušení nařízení č. 994/2010 [COM(2016) 52 final].

22 – Viz článek 12 návrhu uvedeného v předcházející poznámce.

C. K první předběžné otázce

1. Úvodní poznámky

39. První předběžná otázka položená předkládajícím soudem Soudnímu dvoru se týká vzájemného vztahu mezi definicí „chráněných zákazníků“ podle čl. 2 druhého pododstavce bodu 1 nařízení č. 994/2010 a dalšími povinnostmi, které čl. 8 odst. 2 tohoto nařízení umožňuje členským státům uložit dodavatelům zemního plynu.

40. Konkrétně si Conseil d'État přeje zjistit, zda pokud členský stát uloží takovou další povinnost, může či nemůže „překročit“ definici „chráněných zákazníků“ obsaženou v čl. 2 druhém pododstavci bodě 1 nařízení č. 994/2010 tím, že do rozsahu další povinnosti zahrne zákazníky, kteří uvedenou definici nesplňují.

41. Tato otázka je založena na okolnosti, že definice „chráněných zákazníků“ stanovená ve francouzských právních předpisech po přijetí vyhlášky č. 2014-328, mezi chráněné zákazníky zahrnuje „zákazníky, kteří nejsou domácími zákazníky, jsou připojeni do distribuční sítě a smluvně neakceptovali přerušitelnou dodávku“. Avšak podle předkládajícího soudu tato kategorie zahrnuje zákazníky, kteří nejsou domácími zákazníky a nutně nespadají pod pojem „malé a střední podniky“ (dále jen „MSP“), jak je vymezen článkem 2 druhým pododstavcem bodem 1 písm. a) nařízení č. 994/2010.

42. Zúčastněné, které Soudnímu dvoru předložily svá vyjádření, zastávají k odpovědi na první předběžnou otázku opačné postoje.

43. Na jedné straně francouzská a polská vláda, jakož i Storengy a TIGF, což jsou společnosti skladující zemní plyn, v zásadě tvrdí, že nic v nařízení č. 994/2010 nebrání tomu, aby členský stát dodavatelům zemního plynu uložil další povinnost, jejíž rozsah zahrnuje zákazníky, kteří nejsou uvedeni mezi chráněnými zákazníky uvedenými v čl. 2 druhém pododstavci bodě 1 tohoto nařízení. Francouzská vláda dokonce nejprve tvrdí, že otázka slučitelnosti vnitrostátních právních předpisů s nařízením č. 994/2010 nevyvstává, neboť definice „chráněných zákazníků“ použitá ve vnitrostátním právu není širší než ta stanovená článkem 2 tohoto nařízení.

44. ENI a UPRIGAZ, dodavatelé zemního plynu, naproti tomu tvrdí, že čl. 8 odst. 2 nařízení č. 994/2010 brání tomu, aby členský stát uložil dodavatelům zemního plynu další povinnosti vyplývající ze širší definice „chráněných zákazníků“, než je ta stanovená v článku 2 téhož nařízení.

45. Komise zastává diferencované stanovisko. Patrně nevylučuje možnost, že by členský stát mohl uložit další povinnost rozšiřující definici „chráněných zákazníků“ nad rámec stanovený článkem 2 nařízení č. 994/2010. Nicméně zdůrazňuje nutnost dodržení přísných podmínek stanovených tímto nařízením pro uložení další povinnosti.

46. Považuji za nezbytné uvést nejprve několik úvah ve vztahu k rozsahu definice „chráněných zákazníků“, jak je stanovena článkem 2 druhým pododstavcem bodem 1 nařízení č. 994/2010. Tyto úvahy se zdají být užitečné pro to, aby předkládajícímu soudu umožnily analyzovat argumenty předložené francouzskou vládou, podle kterých definice „chráněných zákazníků“ stanovená vnitrostátními právními předpisy nepřekračuje definici téhož pojmu obsaženou v nařízení č. 994/2010. Na základě těchto úvah se dále budu zabývat otázkou vzájemného vztahu mezi definicí „chráněných zákazníků“ obsaženou v čl. 2 druhém pododstavci bodě 1 nařízení č. 994/2010 a možností uložit další povinnosti stanovenou v čl. 8 odst. 2 téhož nařízení.

2. K rozsahu definice „chráněných zákazníků“ stanovené v čl. 2 druhém pododstavci bodě 1 písm. a) nařízení č. 994/2010

47. Francouzská vláda tvrdí, že zahrnutím nejen domácností, ale také „zákazníků, kteří nejsou domácími zákazníky, jsou připojeni do distribuční sítě a smluvně neakceptovali přerušitelnou dodávku“ mezi chráněné zákazníky nepřekročila vyhláška č. 2014-328 definici „chráněných zákazníků“, jak je stanovena v čl. 2 druhém pododstavci bodě 1 písm. a) nařízení č. 994/2010.

48. Tato kategorie zákazníků by totiž zahrnovala entity menší velikosti, jako jsou malé podniky, malá zastoupení velkých podniků, malé obchody, které jsou součástí integrovaných řetězců, nebo malá průmyslová zařízení, která patří většímu podniku, protože entity větší velikosti nejsou připojeny do distribuční sítě, ale přímo do přepravní soustavy.

49. Podle francouzské vlády je třeba odkaz na MSP v nařízení č. 994/2010 chápat tak, že není omezen na entity, které mají právní statut MSP, ale ve světle cílů uvedeného nařízení tak, že zahrnuje rovněž entity, které fakticky představují samostatné jednotky, které spotřebovávají objem plynu odpovídající objemu, který spotřebovávají MSP.

50. Takový přístup je nezbytný z praktického hlediska pro řízení cílených snížení odběru v případě nedostatečného zásobení. Je kromě toho v souladu s rozhodovacím prostorem přiznaným nařízením č. 994/2010 členským státům. Konečně je takovýto přístup vyžadován i zásadou rovného zacházení, z níž vyplývá povinnost vykládat pojem „MSP“ v tom smyslu, že zahrnuje entity, které mají stejný stupeň zranitelnosti.

51. Je třeba připomenout, že definice „chráněných zákazníků“ obsažená v čl. 2 druhém pododstavci bodu 1 nařízení č. 994/2010 nejprve stanoví, že nutně musí být považováni za „chráněné zákazníky“ všichni zákazníci z domácností, kteří jsou připojeni k distribuční síti. Dále v ustanoveních pod písmeny a) a b) členským státům umožňuje přidat dvě zvláštní kategorie „chráněných zákazníků“.

52. Pro projednávanou věc je podstatné konkrétně to, že podle znění článku 2 druhého pododstavce bodu 1 písm. a) nařízení č. 994/2010 mohou členské státy za chráněné zákazníky považovat „malé a střední podniky, jsou-li připojeny k některé plynárenské distribuční soustavě, […] a za předpokladu, že všichni tito dodateční zákazníci nepředstavují více než 20 % konečného využívání plynu“.

53. Z předpokládaného taxativního výčtu potenciálních „chráněných zákazníků“ vyplývá, že i když nařízení č. 994/2010 přiznává určitý rozhodovací prostor členským státům při definování „chráněných zákazníků“, je tento prostor uvedeným nařízením nicméně striktně vymezen. Důvod takového striktního vymezení zjevně vyplývá z bodu 10 odůvodnění nařízení č. 994/2010, který upozorňuje na riziko, že by široká definice „chráněných zákazníků“ mohla být v rozporu s mechanismy solidarity mezi členskými státy.

54. Jak totiž ve svém vyjádření správně uvedla Komise, myšlenkou, která je základem harmonizace pojmu „chránění zákazníci“, bylo vyhnout se tomu, aby ochrana nadměrně širokého okruhu subjektů na národní úrovni mohla ohrozit fungování mechanismů evropské solidarity stanovených nařízením č. 994/2010 tím, že tak vytvoří dodatečná rizika pro chráněné zákazníky v ostatních členských státech [23]. Obdobně bod 29 odůvodnění tohoto nařízení vedle domácností uvádí „omezený počet dalších zákazníků“.

23 – V tomto ohledu viz rovněž dokument Komise ze dne 16. října 2014 nazvaný „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].

55. Definice „chráněných zákazníků“ má zajistit bezpečnost dodávek nejzranitelnějším zákazníkům v případě krize. Taková větší ochrana nemůže být zaručena všem zákazníkům, aniž by byl systém záruky dodávek plynu stanovený nařízením č. 994/2010 zbaven svého smyslu. Definice „chráněných zákazníků“ tak určuje oblast osobní působnosti standardů pro dodávky.

56. Obecněji, co se týče rozhodovacího prostoru členských států, z pátého bodu odůvodnění nařízení č. 994/2010, na který odkazuje francouzská vláda k podložení svého argumentu, jasně vyplývá, že opatření týkající se bezpečnosti dodávek plynu přijatá před uvedeným nařízením sice přiznávala členským státům široký rozhodovací prostor, pokud jde o výběr opatření, avšak nařízení č. 994/2010 má za cíl tento rozhodovací prostor víc omezit, aby se zabránilo tomu, aby opatření vypracovaná jednostranně členským státem mohla ohrozit správné fungování vnitřního trhu s plynem a dodávky plynu zákazníkům tím, že způsobí nedostatek plynu v sousedních zemích [24].

57. Za těchto podmínek odkaz v čl. 2 druhém pododstavci bodě 1 písm. a) nařízení č. 994/2010 na MSP nemůže být chápán jako neúplný odkaz, který mohou členské státy volně vykládat. Naopak představuje odkaz na konkrétní právní pojem. Přestože nařízení č. 994/2010 pojem „MSP“ výslovně nedefinuje, nemůže být tento pojem při neexistenci odkazu na vnitrostátní právo definován odkazem na právní předpisy členských států [25]. Právě naopak, vzhledem k cíli sledovanému nařízením č. 994/2010 a kontextu, do kterého zapadá jeho článek 2, je třeba mít za to, že toto ustanovení odkazuje na pojem „MSP“ používaný v unijním právu [26].

58. V této souvislosti je relevantní doporučení Komise 2003/361/ES ze dne 6. května 2003 o definici mikropodniků a malých a středních podniků [27]. Toto doporučení stanoví přesná kritéria pro určení této kategorie podniků [28], a právě z tohoto doporučení je třeba vycházet při vymezení takovéhoto pojmu [29]. Navíc podotýkám, že z údajů obsažených ve vyjádření francouzské vlády vyplývá, že definice „MSP“ ve francouzském právu odpovídá té navržené ve zmíněném doporučení.

59. Pokud jde o uplatnění zásady rovného zacházení francouzskou vládou během jednání, je založeno na tvrzení, že zastoupení nebo pobočka velkého podniku je stejně zranitelná jako MSP. Nicméně mám za to, že tento předpoklad je zjevně chybný. Příslušnost k entitě (skupině) významné velikosti totiž takovým entitám umožňuje disponovat (hospodářskými a technickými) zdroji, které MSP obecně nemají k dispozici a mohou jim umožnit čelit situacím energetické krize. Zastoupení a pobočky velkých podniků a MSP se tak objektivně nenacházejí ve stejné situaci.

60. Normotvůrce ostatně pro identifikaci zranitelných zákazníků, kteří si zaslouží zvýšenou ochranu, nepoužívá kritérium spotřeby energie. Francouzská vláda tedy na ni nemůže odkazovat pro prokázání podobnosti mezi MSP a zastoupeními a pobočkami velkých podniků.

24 – Jak v důvodové zprávě svého návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. února 2016 o opatřeních na zajištění bezpečnosti dodávek zemního plynu a o zrušení nařízení č. 994/2010 [COM(2016) 52 final] uvedla Komise, „vzhledem k důkazům o tom, že vnitrostátní přístupy nedokážou zajistit optimální opatření a prohlubují dopad krize, je potřeba akce EU zcela jasná“ (viz s. 3).

25 – V tomto smyslu viz mimo jiné rozsudek ze dne 11. listopadu 2015, Pujante Rivera (C-422/14, EU:C:2015:743, bod 48).

26 – V tomto smyslu viz s ohledem na různé oblasti rozsudky ze dne 9. listopadu 2016, Wathelet (C-149/15, EU:C:2016:840, bod 29) a ze dne 2. března 2017, J. D. (C-4/16, EU:C:2017:153, bod 24).

27 – Úř. věst. 2003, L 124, s. 36.

28 – Viz článek 2 přílohy doporučení.

29 – Několik unijních aktů, zejména nařízení, jsou výslovně založena na definici obsažené v tomto doporučení pro vymezení pojmu „MSP“. Viz například nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem. Text s významem pro EHP (Úř. věst. 2014, L 187, s. 1; viz bod 3 odůvodnění a Příloha I), nebo nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2015/1017 ze dne 25. června 2015 o Evropském fondu pro strategické investice, Evropském centru pro investiční poradenství a Evropském portálu investičních projektů a o změně nařízení (EU) č. 1291/2013 a (EU) č. 1316/2013 – Evropský fond pro strategické investice [Úř. věst. 2015, L 169 s. 1; viz čl. 2 bod 4)].

61. Přestože v konečném důsledku přísluší předkládajícímu soudu, a nikoli Soudnímu dvoru určit, zda jsou dotčené vnitrostátní právní předpisy slučitelné s nařízením č. 994/2010, ve světle argumentů předložených samotnou francouzskou vládou se zdá, že definice „chráněných zákazníků" obsažená ve francouzských právních předpisech není v souladu s definicí stanovenou v čl. 2 druhém pododstavci bodě 1 tohoto nařízení. Předkládající soud ostatně tento názor v předkládacím rozhodnutí patrně sdílí [30].

3. K možnosti uložit další povinnosti týkající se zákazníků, na které se nevztahuje definice „chráněných zákazníků"

62. Nyní je třeba se ve světle všech předcházejících úvah zabývat otázkou, zda členský stát může dodavatelům zemního plynu uložit další povinnost podle čl. 8 odst. 2 nařízení č. 994/2010, která se vztahuje i na jiné zákazníky než na ty, na které se vztahuje definice „chráněných zákazníků" podle čl. 2 druhého pododstavce bodu 1 nařízení č. 994/2010.

63. Jak jsem uvedl v bodě 30 tohoto stanoviska, čl. 8 odst. 2 nařízení č. 994/2010 umožňuje členským státům přijmout dva druhy opatření, která jdou nad rámec harmonizovaných standardů pro bezpečnost dodávek stanovených v odstavci 1 téhož článku: standard pro zvýšené dodávky a další povinnosti.

64. Podle mého názoru se jedná o dva druhy různých opatření, jejichž rozsah vyplývá z jejich samotného označení.

65. Co se totiž týče prvního druhu opatření, jedná se o „standard pro dodávky", totiž ten stanovený v odstavci 1 článku 8 nařízení č. 994/2010 – na který odstavec 2 ostatně výslovně odkazuje - které jsou nicméně „zvýšené", tj. časově rozsáhlejší, to znamená „nad 30 dní". Ze znění odstavce 1 tohoto článku však vyplývá, že se standard pro dodávky týká výhradně ochrany chráněných zákazníků.

66. Co se naproti tomu týče druhého druhu opatření, jedná se o „další" povinnosti, které mohou být uloženy plynárenským podnikům. Použití výrazu „další" objasňuje skutečnost, že se jedná o dodatečné povinnosti jiné povahy ve vztahu ke standardům pro dodávky uvedeným v odstavci 1 článku 8 nařízení č. 994/2010, na které ostatně dotčené ustanovení, pokud se jedná o tento druhý druh opatření, neodkazuje.

67. Z této gramatické analýzy článku 8 odst. 2 nařízení č. 994/2010 vyplývá, že nic nebrání členskému státu, aby plynárenským podnikům stanovil další povinnost, která se bude týkat širšího okruhu zákazníků, než je ten stanovený definicí „chráněných zákazníků" podle tohoto nařízení.

68. Nicméně z téhož ustanovení vykládaného ve světle cílů nařízení č. 994/2010 vyplývá, že taková možnost je podmíněna dodržením velmi přísných podmínek. Článek 8 odst. 2 tohoto nařízení totiž tuto možnost přísně omezuje stanovením několika podmínek, které musí být splněny, aby mohla být taková další povinnost považována za slučitelnou s uvedeným nařízením.

69. Zaprvé ze samotného znění návětí odstavce 2 článku 8 nařízení č. 994/2010 v tomto ohledu vyplývá, že další povinnost musí být uložena „z důvodu zabezpečení dodávek plynu". Avšak aby byla tato podmínka splněna, musí se další povinnost týkat posílení odolnosti systému dodávek plynu proti výjimečným a nepředvídatelným událostem, které ohrožují kapacitu dodávek.

70. Zadruhé stále podle návětí odstavce 2 článku 8 nařízení č. 994/2010, taková další povinnost musí spočívat na hodnocení rizik, která mají vliv na bezpečnost dodávek plynu v dotčeném členském státě uvedeném v článku 9 tohoto nařízení.

30 – Viz bod 15 tohoto stanoviska.

71. Zatřetí podle ustanovení čl. 8 odst. 2 písm. a) nařízení č. 994/2010 musí být taková další povinnost v souladu s požadavky uvedenými v čl. 3 odst. 6 tohoto nařízení. Musí být jasně vymezena, transparentní, přiměřená, nediskriminující a ověřitelná; nesmí vést k nepřiměřenému narušení hospodářské soutěže ani poškozovat účinné fungování vnitřního trhu s plynem [31] a nesmí ohrozit bezpečnost dodávek plynu jiným členským státům či Unii jako celku.

72. Začtvrté podle ustanovení čl. 8 odst. 2 písm. c) nařízení č. 994/2010, v souladu s duchem solidarity mezi členskými státy, na kterém je založen systém zavedený tímto nařízením, nesmí mít další povinnost nepříznivý vliv na schopnost kteréhokoli členského státu zásobovat v případě stavu nouze na vnitrostátní úrovni, úrovni Unie nebo regionální úrovni své chráněné zákazníky.

73. Zapáté taková povinnost musí splňovat kritéria upřesněná v čl. 11 odst. 5 nařízení č. 994/2010 v případě stavu nouze na úrovni Unie nebo na regionální úrovni [32].

74. Zašesté podle čl. 8 odst. 2 druhého pododstavce nařízení č. 994/2010 je nezbytné, aby příslušný orgán v plánu preventivních opatření a v plánu pro stav nouze v duchu solidarity mezi členskými státy stanovil, jak by bylo možné v případě stavu nouze na úrovni Unie nebo na regionální úrovni dočasně snížit tuto další povinnost.

75. V rámci řízení o předběžné otázce je na předkládajícím soudu, aby posoudil slučitelnost vnitrostátních opatření s unijním právem, přičemž Soudní dvůr je příslušný mu pouze poskytnout všechny prvky výkladu související s unijním právem, které mu mohou umožnit takovou slučitelnost posoudit. Bude tedy na uvedeném soudu, aby určil, zda stanovení další povinnosti spočívající v povinnosti uložené dodavatelům zemního plynu rozšířit skladování zemního plynu pro zajištění bezpečnosti dodávek zemního plynu v případě krize na „zákazníky, kteří nejsou domácími zákazníky, jsou připojeni do distribuční sítě a smluvně neakceptovali přerušitelnou dodávku“, kteří nejsou MSP, v projednávané věci splňuje podmínky uvedené v bodech 69 až 74 tohoto stanoviska. Při posuzování této slučitelnosti je na předkládajícím soudu, aby zohlednil výkladové prvky, které mu poskytne Soudní dvůr [33].

76. V této souvislosti se omezím na několik úvah ve vztahu ke dvěma hlediskům: jednak podmínce, že další povinnost musí být uložena „z důvodu zabezpečení dodávek plynu“, a jednak požadavku přiměřenosti další povinnosti uvedené v bodě 71 tohoto stanoviska.

a) *K požadavku, aby další povinnost byla uložena z důvodu zabezpečení dodávek plynu*

77. První podmínka, která musí být dodržena, aby další povinnost stanovená členským státem k tíži plynárenských podniků byla slučitelná s nařízením č. 994/2010, je, aby byla uložena z důvodu zabezpečení dodávek plynu.

31 – Tato podmínka se opakuje v čl. 8 odst. 2 písm. b) nařízení č. 994/2010.

32 – Článek 11 odst. 5 nařízení č. 994/2010 stanoví, že: a) nebyla zavedena žádná opatření, která by mohla kdykoli nepřiměřeně omezovat tok plynu na vnitřním trhu, zejména tok plynu na postižené trhy; b) nebyla zavedena žádná opatření, která by mohla závažným způsobem ohrozit situaci v oblasti dodávek plynu v jiném členském státě, a c) byl zachován přeshraniční přístup k infrastruktuře, pokud je to technicky možné a bezpečné, v souladu s plánem pro stav nouze. V souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2009 ze dne 13. července 2009 o podmínkách přístupu k plynárenským přepravním soustavám a o zrušení nařízení (ES) č. 1775/2005 (Úř. věst. 2009, L 211, s. 36).

33 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další (C-265/08, EU:C:2010:205, bod 34) a ze dne 7. září 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637, bod 54).

78. Francouzská vláda na jednání tvrdila, že není pochyb o tom, že dotčená další povinnost tuto podmínku splňuje, protože má za cíl zajistit bezpečnost dodávek dalších zákazníků, kteří z technických důvodů nemohou být odlišeni od chráněných zákazníků. V téže souvislosti uvedená vláda rovněž uvedla, že taková další povinnost, která se týká „dodatečných" chráněných zákazníků, neohrožuje ochranu chráněných zákazníků, jak jsou definováni nařízením č. 994/2010, a tedy ani užitečný účinek článku 2 a čl. 8 odst. 2 tohoto nařízení.

79. V tomto ohledu si nejsem jistý, zda pouhý požadavek chránit další kategorie zákazníků založený na údajných technických důvodech, jejichž existence je ostatně výrazně zpochybňována, může představovat skutečný důvod bezpečnosti dodávek plynu, který má za cíl posílit odolnost systému dodávek – jak byla identifikována v bodě 69 tohoto stanoviska – která by mohla odůvodnit přijetí takové další povinnosti, jako je ta dotčená v projednávané věci. Taková další povinnost musí mít za cíl snížit rizika, která ovlivňují bezpečnost dodávek plynu v dotčeném členském státě, jak jsou identifikována v posouzení uvedeném v článku 9 nařízení č. 994/2010, na kterém – jak bylo uvedeno v bodě 70 tohoto stanoviska – uvedená další povinnost spočívá.

80. Tyto pochybnosti dále sílí, když vezmeme v úvahu – jak bylo uvedeno v bodě 54 tohoto stanoviska – že stanovení ochrany nadměrně širokého okruhu subjektů na národní úrovni může vytvořit dodatečná rizika pro chráněné zákazníky v ostatních členských státech a ohrozit mechanismy evropské solidarity stanovené nařízením č. 994/2010.

81. V každém případě bude na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda je uložení dotčené další povinnosti v projednávané věci založeno na skutečných důvodech bezpečnosti dodávek plynu.

b) *K přiměřenosti další povinnosti*

82. Jak vyplývá z bodu 71 tohoto stanoviska, další povinnost, kterou čl. 8 odst. 2 nařízení č. 994/2010 umožňuje uložit plynárenským podnikům, musí být v souladu se zásadou proporcionality. K dodržení této podmínky je nutné, aby další povinnost byla vhodná k dosažení sledovaného cíle, kterým je zajištění bezpečnosti dodávek plynu, a že nepřesáhne rámec toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné.

83. V tomto ohledu se domnívám, že až bude předkládající soud posuzovat přiměřenost dotčené další povinnosti, může se inspirovat judikaturou Soudního dvora týkající se regulovaných cen plynu a elektřiny [34], jak poznamenala Komise, přičemž relevantnost této judikatury musí nicméně být v případě, jako je ten v projednávané věci, ověřena.

84. Jak poznamenala francouzská vláda, existuje totiž podstatný rozdíl mezi skutkovým a právním rámcem situací analyzovaných v uvedené judikatuře, které se týkaly vnitrostátních opatření o stanovení ceny na trhu, a situací v projednávané věci, která se týká opatření souvisejících s bezpečností dodávek [35].

34 – Viz zejména rozsudky ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další (C-265/08, EU:C:2010:205, bod 69), ze dne 21. prosince 2011, ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, bod 55 a násl.), a ze dne 10. září 2015, Komise v. Polsko (C-36/14, nezveřejněný, EU:C:2015:570 bod 45 a násl.), a ze dne 7. září 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637 bod 53 a násl.).

35 – Tato poznámka se zdá být relevantní především ohledně stanovení pravidelného opětovného posouzení opatření, jako je to stanovené v bodě bod 35 rozsudku ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další (C-265/08, EU:C:2010:205). V tomto rozsudku totiž Soudní dvůr odůvodnil požadavek opětovného posouzení s odkazem na to, že dotčené opatření svou podstatou představovalo překážku realizace funkčního vnitřního trhu s plynem. Nicméně opětovné posouzení se může ukázat jako nezbytné v případě, kdy se změnily podmínky, za kterých bylo opatření přijato (například v souvislosti se spoluprací mezi členskými státy nebo stavem infrastruktur).

4. Závěr k první předběžné otázce

85. Ve světle výše uvedeného mám za to, že na první předběžnou otázku je třeba odpovědět v tom smyslu, že čl. 8 odst. 2 nařízení č. 994/2010 nebrání tomu, aby členský stát uložil dodavatelům zemního plynu další povinnost, která zahrnuje zákazníky, na které se nevztahuje definice obsažená v čl. 2 druhém pododstavci bodě 1 téhož nařízení, avšak pouze za podmínky, že bude prokázáno, že jsou důsledně dodrženy podmínky stanovené v uvedeném čl. 8 odst. 2, jak jsou upřesněny v bodech 68 až 74 tohoto stanoviska, což přísluší důkladně ověřit předkládajícímu soudu.

D. K druhé předběžné otázce

86. Svou druhou předběžnou otázkou se předkládající soud Soudního dvora v podstatě táže, zda čl. 8 odst. 5 nařízení č. 994/2010 brání tomu, aby právní úprava členského státu ukládala dodavatelům zemního plynu povinnost držet zásoby plynu na jeho území za účelem zajištění bezpečnosti dodávek plynu v případě krize, přičemž zároveň stanoví, že příslušný orgán při posouzení skladovacích kapacit držených dodavatelem zohlední ostatní nástroje modulace, které má tento dodavatel k dispozici.

87. V tomto ohledu je třeba uvést, že čl. 8 odst. 5 nařízení č. 994/2010 obsahuje dvě ustanovení: první povolující ustanovení a druhé zakazující ustanovení. První věta uvedeného odstavce 5 totiž stanoví, že plynárenské podniky mohou případně povinnosti, které jim jsou uloženy z důvodu dodržení standardů pro dodávky stanovených v článku 8 téhož nařízení, splnit na regionální úrovni nebo na úrovni Unie. Druhá věta naproti tomu stanoví, že příslušný vnitrostátní orgán nemůže požadovat, aby plynárenské podniky splňovaly tyto povinnosti pouze na základě infrastruktury umístěné v jeho územní působnosti.

88. Cílem ustanovení stanovených v čl. 8 odst. 5 nařízení č. 994/2010 je zajistit realizaci skutečného vnitřního trhu s plynem a v souladu s bodem 12 odůvodnění tohoto nařízení zabránit tomu, aby opatření přijatá pro ochranu bezpečnosti dodávek nepřiměřeně narušovala hospodářskou soutěž účinné fungování vnitřního trhu s plynem nebo účinné fungování vnitřního trhu s plynem.

89. V projednávané věci však článek 9 vyhlášky č. 2014-328, vykládaný ve spojení s článkem L. 421-4 energetického zákoníku dodavatelům plynu ukládá držet na území Francie k 31. říjnu každého roku zásoby plynu odpovídající alespoň 80 % skladovacích práv souvisejících se spotřebiteli zahrnutými do rozsahu povinnosti. Odpovědný ministr nicméně zohlední ostatní nástroje modulace, které má dodavatel k dispozici, pro ověření, zda dotyčný dodavatel splnil své povinnosti.

90. V této souvislosti uvádím, že jak zdůraznila Komise, francouzské právní předpisy vyžadují *de iure*, aby dodavatelé drželi ve Francii zásoby zemního plynu dostatečné pro splnění jejich povinností. Posuzována samostatně, není povinnost tohoto typu slučitelná s druhým ustanovením článku 8 odst. 5 nařízení č. 994/2010, protože plynárenské podniky nutí k tomu, aby plnily své povinnosti vyplývající z článku 8 tohoto nařízení nutně prostřednictvím infrastruktur umístěných v tuzemsku.

91. Francouzské právní předpisy nicméně odpovědnému ministru umožňují zohlednit „ostatní nástroje modulace“ dotčeného dodavatele. Předkládající soud však v tomto ohledu neposkytuje dostatečné informace, které by umožnily porozumět rozsahu posouzení vykonávaného odpovědným ministrem v praxi.

92. Nejprve z žádného poznatku nelze vyvodit význam pojmu „nástroj modulace“. Na konkrétní otázku ohledně obsahu tohoto pojmu položenou při jednání francouzská vláda při odpovědi odkázala výhradně na rezervní skladovací kapacity plynu případně držené dotčeným dodavatelem v jiných členských státech. Nicméně se domnívám – jak poznamenala polská vláda – že by dodavatel měl být s to prokázat, že je schopen splnit povinnosti, které mu jsou uloženy za účelem dodržení standardů pro

dodávky nebo dalších povinností stanovených podle článku 8 nařízení č. 994/2010, rovněž prostřednictvím tržních nástrojů uvedených příkladmo v příloze II nařízení č. 994/2010. Při posouzení schopnosti splnit tyto povinnosti by se totiž mělo přihlédnout k individuální celkové situaci každého dodavatele.

93. Dále není jasné, zda analýza, kterou odpovědný ministr provede za účelem „zohlednění dalších nástrojů modulace“, může *skutečně* v praxi zaručit dodavatelům zemního plynu možnost dostát svým povinnostem na regionální úrovni nebo na úrovni Unie. Je zejména třeba ověřit, zda se takovéto posouzení při jeho konkrétním uplatnění zakládá na přesných a ověřitelných kritériích.

94. Za těchto podmínek mám za to, že na druhou předběžnou otázku je třeba odpovědět v tom smyslu, že čl. 8 odst. 5 nařízení č. 994/2010 brání právní úpravě členského státu, která dodavatelům zemního plynu ukládá splnit své povinnosti držet zásoby plynu vyplývající z článku 8 tohoto nařízení nutně a výhradně prostřednictvím infrastruktur umístěných v tuzemsku. V projednávané věci nicméně přísluší předkládajícímu soudu ověřit, zda možnost nabízená vnitrostátní právní úpravou odpovědnému ministru „zohlednit další nástroje modulace“ dotčených dodavatelů jim zaručuje účinnou možnost v praxi splnit své povinnosti na regionální úrovni nebo na úrovni Unie.

V. Závěry

95. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr, odpověděl na předběžné otázky předložené Conseil d’État následovně:

„Článek 8 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 994/2010 ze dne 20. října 2010 o opatřeních na zajištění bezpečnosti dodávek zemního plynu a o zrušení směrnice Rady 2004/67/ES, musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby členský stát uložil dodavatelům zemního plynu další povinnost, která zahrnuje zákazníky, na které se nevztahuje definice obsažená v čl. 2 druhém pododstavci bodě 1 téhož nařízení, pouze za podmínky, že bude prokázáno, že jsou důsledně dodrženy následující podmínky, což přísluší důkladně ověřit předkládajícímu soudu:

- zaprvé taková další povinnost je uložena skutečně kvůli bezpečnosti dodávek;

- zadruhé taková další povinnost spočívá na posouzení rizik ovlivňujících bezpečnost dodávek plynu v dotčeném členském státě uvedenou v článku 9 téhož nařízení;

- zatřetí v souladu s čl. 3 odst. 6 uvedeného nařízení je taková další povinnost jasně vymezena, transparentní, přiměřená, nediskriminující a ověřitelná, aniž nepřiměřeně narušuje hospodářskou soutěž nebo poškozuje účinné fungování vnitřního trhu s plynem a aniž ohrožuje bezpečnost dodávek plynu v jiných členských státech nebo Unii jako celku;

- začtvrté v souladu se zásadou solidarity mezi členskými státy, kterou se řídí nařízení č. 994/2010, taková další povinnost nesmí mít nepříznivý vliv na schopnost kteréhokoli jiného členského státu zásobovat své chráněné zákazníky podle článku 8 uvedeného nařízení v případě stavu nouze na vnitrostátní úrovni, na úrovni Unie nebo na regionální úrovni;

- zapáté taková další povinnost musí splňovat kritéria stanovená v čl. 11 odst. 5 tohoto nařízení v případě stavu nouze na úrovni Unie nebo na regionální úrovni;

- zašesté v plánu preventivních opatření a plánu pro stav nouze je určen způsob, jakým je taková další povinnost dočasně zmírněna v případě stavu nouze na úrovni Unie nebo na regionální úrovni při dodržení zásady solidarity mezi členskými státy.

Článek 8 odst. 5 nařízení č. 994/2010 brání právní úpravě členského státu, která ukládá dodavatelům zemního plynu dodržovat jejich povinnosti držet zásoby plynu vyplývající z článku 8 tohoto nařízení nutně a výhradně prostřednictvím infrastruktur umístěných v tuzemsku. Předkládajícímu soudu však přísluší ověřit, zda možnost nabízená uvedenou právní úpravou odpovědnému ministru ‚zohlednit další nástroje modulace' dotčených dodavatelů jim zaručuje skutečnou možnost v praxi dodržet jejich povinnosti na regionální nebo unijní úrovni."