Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 21 marca 2019 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Rynek wewnętrzny gazu ziemnego – Koncesja na świadczenie publicznych usług w dziedzinie dystrybucji – Wcześniejsze rozwiązanie koncesji z upływem okresu przejściowego – Zwrot należny byłym koncesjonariuszom od koncesjonariusza wchodzącego na rynek – Zasada pewności prawa

W sprawie C-702/17

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy) postanowieniem z dnia 15 czerwca 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 14 grudnia 2017 r., w postępowaniu:

Unareti SpA

przeciwko

Ministero dello Sviluppo Economico,

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari Regionali,

Autorità Garante per l'Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico – Sede di Milano,

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Conferenza Stato Regioni ed Unificata,

Ministero per gli affari regionali – Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie,

Conferenza Unificata Stato Regioni e Enti Locali,

przy udziale

Lucii Sanfilippo,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: J.C. Bonichot (sprawozdawca), prezes izby, C. Toader, A. Rosas, L. Bay Larsen i M. Safjan, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

* Język postępowania: włoski.

rozważywszy uwagi przedstawione:

– w imieniu Unareti SpA przez G. Caię, A. Clarizię, M. Midiriego oraz S. Colombariego, avvocati,

– w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez F. Sclafaniego, avvocato dello Stato,

– w imieniu Komisji Europejskiej przez O. Beynet, G. Gattinarę oraz P. Ondrůška, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni prawa Unii w dziedzinie koncesji na świadczenie usług publicznych i zasady pewności prawa.

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Unareti SpA a Ministero dello Sviluppo Economico (ministerstwem ds. rozwoju gospodarczego, Włochy), Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari Regionali (prezesem rady ministrów – departament spraw regionalnych, Włochy), Autorità Garante per l'Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico – Sede di Milano (urzędem ds. energii elektrycznej, gazu i systemu wodnego – oddział w Mediolanie, Włochy), Presidenza del Consiglio dei Ministri – Conferenza Stato Regioni ed Unificata (prezesem rady ministrów – wspólna konferencja państwa i regionów, Włochy), Ministero per gli affari regionali – Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie (ministerstwem spraw regionalnych – departament ds. regionalnych i autonomii, Włochy) oraz Conferenza Unificata Stato Regioni e Enti Locali (wspólną konferencją państwa, regionów i samorządów lokalnych, Włochy) w przedmiocie, po pierwsze, skargi o stwierdzenie nieważności decreto ministeriale n. 74951 recante „Approvazione del documento »Linee Guida su criteri e modalità applicative per la valutazione del valore del rimborso degli impianti di distribuzione del gas naturale«" (dekretu ministerialnego nr 74951 z dnia 22 maja 2014 r. zatwierdzającego dokument „Wytyczne dotyczące kryteriów i metod oceny wartości zwrotu kosztów instalacji dystrybucji gazu ziemnego") z dnia 22 maja 2014 r. (GURI nr 129 z dnia 6 czerwca 2014 r.) i, po drugie, decreto interministeriale n. 106, regolamento recante modifica al decreto del 12 novembre 2011, n. 226, concernente i criteri di gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale (dekretu międzyresortowego nr 106, rozporządzenie zmieniające dekret nr 226 z dnia 12 listopada 2011 r. dotyczący kryteriów postępowania przetargowego na udzielenie koncesji na usługi dystrybucji gazu ziemnego) z dnia 20 maja 2015 r. (GURI nr 161 z dnia 14 lipca 2015 r.).

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Artykuł 24 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE (Dz.U. 2009, L 211, s. 94) przewiduje:

„Państwa członkowskie wyznaczają jednego lub większą liczbę operatorów systemów dystrybucyjnych – lub zobowiązują przedsiębiorstwa posiadające systemy dystrybucyjne lub […] odpowiedzialne za systemy dystrybucyjne do ich wyznaczenia – na okres […], który ma być określony przez państwa członkowskie, uwzględniając efektywność i rachunek ekonomiczny […]".

Prawo włoskie

4 Artykuł 14 decreto legislativo n. 164, attuazione della direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144 (dekretu ustawodawczego nr 164 wykonującego dyrektywę 98/30/WE dotyczącą wspólnych zasad w odniesieniu do rynku wewnętrznego gazu ziemnego, zgodnie z art. 41 ustawy nr 144 z dnia 17 maja 1999 r.) z dnia 23 maja 2000 r. (GURI nr 142 z dnia 20 czerwca 2000 r.), stanowi, że działalność w zakresie dystrybucji gazu ziemnego jest co do zasady działalnością w zakresie usług publicznych powierzaną przez gminy koncesjonariuszom wybranym wyłącznie w drodze zaproszenia do składania ofert, na okres nieprzekraczający dwunastu lat.

5 W odniesieniu do obowiązujących koncesji na dystrybucję gazu ziemnego, których nie udzielono w drodze procedury przetargowej, art. 15 ust. 5 wspomnianego dekretu ustawodawczego stanowi:

„W odniesieniu do działalności w zakresie dystrybucji gazu koncesje obowiązujące w dniu wejścia w życie niniejszego dekretu, jak również koncesje udzielone spółkom powstałym w wyniku przekształcenia spółek aktualnie świadczących usługi, obowiązują do przewidzianego w nich terminu wygaśnięcia, o ile upływa on przed zakończeniem okresu przejściowego wskazanego w ust. 7. Obowiązujące koncesje, dla których nie przewidziano terminu wygaśnięcia lub przewidziano termin następujący po upływie okresu przejściowego, obowiązują do końca okresu przejściowego. W tym ostatnim przypadku podmiotom, którym udzielono zamówienia, oraz koncesjonariuszom przysługuje zwrot należny od nowego podmiotu świadczącego usługę, obliczony zgodnie z postanowieniami porozumień lub umów oraz, w zakresie, w jakim nie można wywnioskować tych postanowień z woli stron, zgodnie z kryteriami określonymi w art. 24 lit. a) i b) regio decreto n. 2578 [approvazione del testo unico della legge sull'assunzione direta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province (dekretu królewskiego nr 2578 w sprawie zatwierdzenia jednolitego tekstu ustawy o bezpośrednim wykonywaniu usług użyteczności publicznej przez gminy i prowincje) (GURI nr 52 z dnia 4 marca 1926 r.)] z dnia 15 października 1925 r. Wykluczona jest ocena utraconych korzyści z tytułu wcześniejszego zakończenia świadczenia usługi".

6 W odniesieniu do przepisów regulujących wykupienie przez gminy usług objętych koncesją art. 24 dekretu królewskiego nr 2578 z dnia 15 października 1925 r. stanowi, że należy uwzględnić następujące kryteria:

„a) [w]artość przemysłową instalacji oraz jej wyposażenia ruchomego i nieruchomego, biorąc pod uwagę czas, jaki upłynął od faktycznego rozpoczęcia świadczenia usługi, oraz wszelkie modernizacje instalacji lub wyposażenia, a także biorąc pod uwagę zawarte w umowie koncesyjnej postanowienia dotyczące własności wspomnianego wyposażenia po wygaśnięciu koncesji;

b) zaliczki lub dotacje przyznane przez gminy, jak również wysokość proporcjonalnych opłat rejestracyjnych wniesionych przez koncesjonariuszy z góry i wszelkie opłaty wypłacone gminom, które udzieliły koncesji, z uwzględnieniem elementów wymienionych w poprzedniej literze".

7 Artykuł 5 ust. 2 i 3 decreto n. 226 del ministro dello sviluppo economico e del ministro per i rapporti con le regioni e la coesione territoriale recante regolamento per i criteri di gara e per la valutazione dell'offerta per l'affidamento del servizio della distribuzione del gas naturale, in attuazione dell'articolo 46-bis del decreto legge 1° ottobre 2007 n. 159, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222 (dekretu wykonawczego nr 226 ministra ds. rozwoju gospodarczego i ministra ds. stosunków z regionami i spójności terytorialnej w sprawie rozporządzenia w zakresie kryteriów postępowania przetargowego i oceny ofert dotyczących przyznania świadczenia publicznych usług dystrybucji gazu ziemnego, w wykonaniu art. 46a dekretu z mocą ustawy nr 159 z dnia 1 października

2007 r., przekształconego w ustawę, ze zmianami, ustawą nr 222 z dnia 29 listopada 2007 r.) z dnia 12 listopada 2011 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 22 z dnia 27 stycznia 2012 r.), w pierwotnej wersji, stanowi:

„2. Wartość zwrotu przysługującego podmiotom, którym udzielono zamówienia, lub koncesjonariuszom rozwiązanych koncesji, dla których nie określono daty wygaśnięcia lub określono datę wygaśnięcia przekraczającą datę zakończenia świadczenia usługi przewidzianą w ogłoszeniu o przetargu na nową koncesję, jest obliczana na podstawie postanowień porozumień lub umów zgodnie z przepisami art. 15 ust. 5 dekretu ustawodawczego nr 164 z dnia 23 maja 2000 r., z późniejszymi zmianami, w szczególności w przypadkach rozwiązania umowy przed datą jej wygaśnięcia.

3. W przypadku, gdy z dokumentów umownych nie można wywnioskować metody obliczenia wartości zwrotu dla koncesjonariuszy, o których mowa w ust. 2, w szczególności w przypadku, gdy zawarte jest ogólne postanowienie, że wartość zwrotu należy ustalić według cen rynkowych, stosuje się kryteria wymienione w art. 24 ust. 4 lit. a) i b) dekretu królewskiego nr 2578 z dnia 15 października 1925 r. oraz warunki określone w ust. 5–13 jedynie w odniesieniu do części instalacji będącej własnością podmiotu zarządzającego, która po wygaśnięciu koncesji nie zostanie przekazana nieodpłatnie lokalnemu organowi udzielającemu koncesję”.

8 Artykuł 4 ust. 6 decreto-legge n. 69 convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013 n. 98, disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia (dekretu z mocą ustawy nr 69 przekształconego ze zmianami ustawą nr 98 z dnia 9 sierpnia 2013 r. w sprawie pilnych przepisów dotyczących ożywienia gospodarki) z dnia 21 czerwca 2013 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 144 z dnia 21 czerwca 2013 r.) stanowi, że w celu ułatwienia postępowania przetargowego na udzielenie koncesji na usługi dystrybucji gazu oraz w celu zmniejszenia kosztów dla władz lokalnych i przedsiębiorstw „ministerstwo rozwoju gospodarczego może wydać wytyczne dotyczące kryteriów i metod oceny wartości zwrotu kosztów instalacji dystrybucji gazu ziemnego zgodnie z art. 5 dekretu nr 226 z dnia 12 listopada 2011 r.”.

9 „Wytyczne dotyczące kryteriów i metod oceny wartości zwrotu kosztów instalacji dystrybucji gazu ziemnego” wskazane w dekrecie z mocą ustawy nr 69 z dnia 21 czerwca 2013 r. zatwierdzono w drodze dekretu ministerialnego nr 74951 z dnia 22 maja 2014 r.

10 Artykuł 1 ust. 16 decreto-legge n. 145 convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014 n. 9, interventi urgenti di avvio del piano „destinazione Italia” per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per l’internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015 (dekretu z mocą ustawy nr 145 przekształconego ze zmianami ustawą nr 9 z dnia 21 lutego 2014 r. w sprawie nadzwyczajnych środków wprowadzenia planu „kierunek Włochy” w celu ograniczenia opłat za energię elektryczną i gaz w odniesieniu do umiędzynarodowienia, rozwoju i cyfryzacji przedsiębiorstw oraz środków służących realizacji robót publicznych i EXPO 2015) z dnia 23 grudnia 2013 r. (GURI nr 300 z dnia 23 grudnia 2013 r.) zmienił art. 15 ust. 5 dekretu ustawodawczego nr 164 z dnia 23 maja 2000 r., zastępując, w zakresie aspektów nieuregulowanych w porozumieniach lub umowach, odniesienie do kryteriów wymienionych w art. 24 lit. a) i b) dekretu królewskiego nr 2578 z dnia 15 października 1925 r. odniesieniem „do wytycznych dotyczących kryteriów i metod oceny wartości zwrotu, o których mowa w art. 4 ust. 6 dekretu z mocą ustawy nr 69 z dnia 21 czerwca 2013 r.”.

11 Decreto-legge del 24 giugno 2014, n. 91 convertito con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014 n. 116, disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l’efficientamento energetico dell’edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea (dekret z mocą ustawy nr 91 przekształcony ze zmianami ustawą nr 116 z dnia 11 sierpnia 2014 r. w sprawie pilnych przepisów dotyczących sektora rolnego, ochrony środowiska naturalnego i efektywności energetycznej budynków szkolnych i uniwersyteckich, ożywienia i rozwoju przedsiębiorstw, ograniczenia kosztów związanych z opłatami elektrycznymi oraz w sprawie

natychmiastowego określenia formalności wynikających z uregulowań europejskich) z dnia 24 czerwca 2014 r. (GURI nr 144 z dnia 24 czerwca 2014 r.) wprowadził kolejną zmianę w art. 15 ust. 5 dekretu ustawodawczego nr 164 z dnia 23 maja 2000 r., stanowiąc, że zwrot jest obliczany zgodnie z postanowieniami porozumień lub umów, „o ile zostały one zawarte przed datą wejścia w życie" dekretu nr 226 z dnia 12 listopada 2011 r.

12 Artykuł 5 ust. 2 dekretu nr 226 z dnia 12 listopada 2011 r., zmieniony dekretem międzyresortowym nr 106 z dnia 20 maja 2015 r., stanowi, że kryterium określenia wartości zwrotu na podstawie postanowień umownych stosuje się, „jeżeli dokumenty umowne zostały sporządzone przed dniem 11 lutego 2012 r. i zawierają wszystkie elementy metodologiczne, tj. pozycje cennika stosowane do poszczególnych rodzajów aktywów według ich stanu aktualnego, uwzględniając zabezpieczenie przed ich niszczeniem, w tym czas eksploatacji poszczególnych rodzajów aktywów, w celu obliczenia i weryfikacji wartości zwrotu również przez urząd". W art. 5 ust. 3 dodano, że w przypadku, gdy metody obliczenia wartości zwrotu „nie można wywnioskować z dokumentów umownych sporządzonych przed dniem 11 lutego 2012 r., w szczególności gdy zawarte jest w nich ogólne postanowienie, że wartość zwrotu powinna być obliczona na podstawie dekretu królewskiego nr 2578 z dnia 15 października 1925 r., ale nie jest określona metoda, lub że wartość zwrotu powinna być obliczona według cen rynkowych", stosuje się metody określone w art. 5 ust. 5–13 dekretu nr 226 z dnia 12 listopada 2011 r. „jedynie w odniesieniu do części instalacji będącej własnością podmiotu zarządzającego, która po wygaśnięciu koncesji nie zostanie przekazana nieodpłatnie lokalnemu organowi udzielającemu koncesję, zgodnie z metodami określonymi w wytycznych dotyczących kryteriów i metod oceny wartości zwrotu".

Spór w postępowaniu głównym i pytanie prejudycjalne

13 Z odesłania prejudycjalnego wynika, że Unareti zapewnia świadczenie publicznych usług w dziedzinie dystrybucji gazu ziemnego w 213 włoskich gminach, w większości położonych w Lombardii, w ramach sieci o długości około 7650 kilometrów (km), wykorzystywanej do dystrybucji gazu w ilości około 2 mld metrów sześciennych rocznie.

14 Unareti wniosła do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum, Włochy) skargę o stwierdzenie nieważności „wytycznych dotyczących kryteriów i metod oceny wartości zwrotu kosztów instalacji dystrybucji gazu ziemnego" zatwierdzonych w drodze dekretu ministerialnego nr 74951 z dnia 22 maja 2014 r.

15 Następnie Unareti uzupełniła skargę żądaniami o stwierdzenie nieważności dekretu międzyresortowego nr 106 z dnia 20 maja 2015 r.

16 Unareti utrzymywała w szczególności, że zaskarżone dekrety są sprzeczne z zasadą pewności prawa, ponieważ może się ona znaleźć w sytuacji, w której będzie pozbawiona z mocą wsteczną możliwości odniesienia się w celu obliczenia zwrotu, do którego jest uprawniona jako były koncesjonariusz, do warunków umownych lub do dekretu królewskiego nr 2578 z dnia 15 października 1925 r. i zmuszona do odniesienia się do „wytycznych dotyczących kryteriów i metod oceny wartości zwrotu kosztów instalacji dystrybucji gazu ziemnego" zatwierdzonych w drodze dekretu ministerialnego nr 74951 z dnia 22 maja 2014 r., co będzie dla niej niekorzystne.

17 Wyrokiem z dnia 14 października 2016 r. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum) oddalił skargę.

18 Unareti wniosła środek odwoławczy od tego wyroku do Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy).

19 Sąd ten wskazuje, że jest zobowiązany do pogodzenia otwarcia danego rynku na konkurencję z ochroną już powstałych stosunków umownych. W tym celu sąd odsyłający uważa za konieczne, by Trybunał dokonał wykładni „odpowiednich przepisów prawa Unii" i zasady pewności prawa w szczególności w świetle wyroków: z dnia 17 lipca 2008 r., ASM Brescia (C-347/06, EU:C:2008:416, pkt 71), oraz z dnia 12 grudnia 2013 r., Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation (C-362/12, EU:C:2013:834, pkt 44), w celu ustalenia, czy stoją one na przeszkodzie zmianom wprowadzonym do zaskarżonych dekretów.

20 W tych okolicznościach Consiglio di Stato (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„[…] [C]zy wspomniane zasady i przepisy sprzeciwiają się obowiązywaniu wyżej wymienionych przepisów krajowych, które przewidują wsteczne stosowanie kryteriów ustalenia kwot zwrotów należnych byłym koncesjonariuszom, co wpływa na wcześniejsze stosunki umowne, czy też takie stosowanie jest uzasadnione, również w świetle zasady proporcjonalności, potrzebą ochrony innych interesów publicznych o europejskim znaczeniu i związanych z koniecznością zapewnienia lepszej ochrony konkurencji na docelowym rynku oraz wzmocnionej ochrony użytkowników usługi, którzy mogliby pośrednio odczuć skutki ewentualnego wzrostu kwot należnych byłym koncesjonariuszom?".

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

21 Na wstępie należy odrzucić argumentację, za pomocą której rząd włoski podnosi, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny, ponieważ nie spełnia wymogów określonych w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

22 Na podstawie tego artykułu poza sformułowaniem pytań skierowanych do Trybunału wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym powinien zawierać, po pierwsze, zwięzłe omówienie przedmiotu sporu oraz istotnych okoliczności faktycznych sprawy, jakie ustalił sąd odsyłający, lub co najmniej wskazanie okoliczności faktycznych, na jakich oparte są pytania, po drugie, treść przepisów krajowych mogących mieć zastosowanie w sprawie oraz, w stosownym przypadku, wskazanie istotnego dla sprawy orzecznictwa sądów krajowych i, po trzecie, omówienie powodów, dla których sąd odsyłający rozpatruje kwestię wykładni lub ważności określonych przepisów prawa Unii, jak również związku, jaki dostrzega on między tymi przepisami a uregulowaniami krajowymi, które znajdują zastosowanie w tym postępowaniu głównym [wyrok z dnia 26 maja 2016 r., NN (L) International, C-48/15, EU:C:2016:356, pkt 22].

23 Tymczasem z brzmienia postanowienia odsyłającego wynika, że spełnia ono te warunki w zakresie, w jakim przedstawia w sposób wystarczający okoliczności faktyczne sporu w postępowaniu głównym uwzględnione w pkt 13–15 niniejszego wyroku, w zakresie, w jakim zapoznaje Trybunał z właściwymi krajowymi ramami prawnymi, przypomnianymi w pkt 4–12 niniejszego wyroku, i w zakresie, w jakim pozwala Trybunałowi na zrozumienie powodów, wskazanych w pkt 16 i 19 niniejszego wyroku, z których sąd odsyłający powziął wątpliwości w przedmiocie wykładni prawa Unii w dziedzinie koncesji na świadczenie usług publicznych i zasady pewności prawa w ramach sporu w postępowaniu głównym.

24 W związku z tym postępowanie o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalne.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

25 Przez swe pytanie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy prawo Unii w dziedzinie koncesji na świadczenie usług publicznych w świetle zasady pewności prawa należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak będące przedmiotem postępowania

głównego, zmieniającemu ramy normatywne dla obliczenia zwrotu, do którego uprawnieni są posiadacze koncesji na dystrybucję gazu ziemnego udzielonych bez przeprowadzenia postępowania przetargowego ze względu na wcześniejsze rozwiązanie wspomnianych koncesji w celu udzielenia nowych koncesji po przeprowadzeniu postępowania przetargowego.

26 Należy przypomnieć, że w dziedzinie koncesji na świadczenie usług publicznych prawo wtórne Unii mające zastosowanie w postępowaniu głównym, a mianowicie art. 24 dyrektywy 2009/73, ogranicza się do wskazania, iż państwa członkowskie wyznaczają co najmniej jednego operatora systemu dystrybucyjnego na pewien okres, który określają, uwzględniając efektywność i rachunek ekonomiczny.

27 Trybunał orzekł ponadto, że nawet jeśli koncesja na świadczenie usług publicznych nie jest objęta zakresem stosowania dyrektyw dotyczących poszczególnych kategorii zamówień publicznych (zob. w szczególności wyrok z dnia 21 lipca 2005 r., Coname, C-231/03, EU:C:2005:487, pkt 16), to z prawa pierwotnego Unii wynika, że organy władzy publicznej, zamierzając udzielić takiej koncesji, są zobowiązane do przestrzegania ogółu podstawowych zasad traktatowych, a w szczególności zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 7 grudnia 2000 r., Telaustria i Telefonadress, C-324/98, EU:C:2000:669, pkt 60).

28 W szczególności w zakresie, w jakim taka koncesja ma niewątpliwe znaczenie transgraniczne, udzielenie jej, przy całkowitym braku przejrzystości, przedsiębiorstwu znajdującemu się w państwie członkowskim instytucji zamawiającej stanowi przejaw odmiennego traktowania na niekorzyść przedsiębiorstw, które mogą być zainteresowane taką koncesją (zob. podobnie wyrok z dnia 17 lipca 2008 r., ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).

29 O ile takie zróżnicowanie traktowania, które poprzez wykluczenie wszystkich przedsiębiorstw znajdujących się w innym państwie członkowskim działa głównie na ich niekorzyść, nie jest uzasadnione obiektywnymi okolicznościami, stanowi ono przejaw dyskryminacji pośredniej ze względu na przynależność państwową, zakazanej na mocy art. 49 i 56 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 17 lipca 2008 r., ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, pkt 60).

30 W tych okolicznościach należy zauważyć, że zasady wskazane w pkt 26–29 niniejszego wyroku dotyczą obowiązków ciążących na instytucji zamawiającej przy udzielaniu koncesji na świadczenie publicznych usług w dziedzinie dystrybucji gazu ziemnego, w szczególności w przypadku, gdy ma ona niewątpliwe znaczenie transgraniczne.

31 Tymczasem taki nie jest ani cel, ani skutek zaskarżonych w postępowaniu głównym dekretów, które dotyczą wyłącznie ram normatywnych dla obliczenia zwrotu kosztów przewidzianego w prawie krajowym, a mianowicie art. 15 ust. 5 dekretu ustawodawczego nr164 z dnia 23 maja 2000 r., w brzmieniu mającym zastosowanie w postępowaniu głównym, na rzecz podmiotu posiadającego udzieloną bez przeprowadzenia uprzedniego postępowania przetargowego obowiązującą koncesję, rozwiązaną przed terminem jej wygaśnięcia w celu udzielenia nowej koncesji po zakończeniu postępowania przetargowego prowadzonego jedynie na podstawie prawa krajowego, a mianowicie art. 14 tego dekretu ustawodawczego, ponieważ dyrektywa 2009/73 nie przewiduje uchylenia obowiązujących koncesji na dystrybucję gazu ziemnego.

32 Z powyższego wynika, że uchylenie obowiązujących koncesji, którego skutki są częściowo określone w dekretach zaskarżonych w postępowaniu głównym, nie wynika z prawa Unii w zakresie koncesji na świadczenie publicznych usług w dziedzinie dystrybucji gazu.

33 Ponadto wprowadzona w drodze tych dekretów zmiana ram normatywnych, która dotyczy ograniczenia w niektórych sytuacjach możliwości odniesienia się przez beneficjenta zwrotu do warunków umowy lub do dekretu królewskiego nr 2578 z dnia 15 października 1925 r., nie może sama w sobie stanowić przejawu odmiennego traktowania na niekorzyść przedsiębiorstw, które mogą być zainteresowane taką usługą, jak świadczona przez Unareti, znajdujących się na terytorium państwa członkowskiego innego

niż Włochy. Taka zmiana ram normatywnych ma bowiem zastosowanie bez rozróżnienia do przedsiębiorstw mających siedzibę we Włoszech i do przedsiębiorstw mających siedzibę w innym państwie członkowskim.

34 W tym kontekście należy przypomnieć, że, o ile zasada pewności prawa obowiązuje na podstawie prawa Unii wszelkie organy krajowe, o tyle jest tak jedynie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 17 lipca 2008 r., ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

35 Tymczasem, jak wskazano w pkt 32 i 33 niniejszego wyroku, władze włoskie nie działały w ramach swego obowiązku stosowania prawa Unii, gdy doprowadziły do wcześniejszego zakończenia obowiązujących koncesji i przyjęły zaskarżone w postępowaniu głównym dekrety.

36 Ta specyficzna cecha sprawy w postępowaniu głównym odróżnia ją w tym względzie od spraw przywołanych przez sąd odsyłający, zakończonych wydaniem wyroków: z dnia 17 lipca 2008 r., ASM Brescia (C-347/06, EU:C:2008:416, pkt 71) i z dnia 12 grudnia 2013 r., Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation (C-362/12, EU:C:2013:834), w których zasada pewności prawa znalazła zastosowanie w związku z istnieniem zobowiązań wynikających z prawa Unii, zgodnie z którymi właściwe władze krajowe były zobowiązane, odpowiednio, do uzasadnienia odmiennego traktowania stanowiącego odstępstwo od zasad wspomnianych w pkt 27–29 niniejszego wyroku i do zwrotu podatków pobranych z naruszeniem prawa Unii.

37 W konsekwencji na przedstawione pytanie należy odpowiedzieć, że prawo Unii w dziedzinie koncesji na świadczenie usług publicznych w świetle zasady pewności prawa należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ono na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak będące przedmiotem postępowania głównego, zmieniającemu ramy normatywne dla obliczenia zwrotu, do którego uprawnieni są posiadacze koncesji na dystrybucję gazu ziemnego udzielonych bez przeprowadzenia postępowania przetargowego ze względu na wcześniejsze rozwiązanie wspomnianych koncesji w celu udzielenia nowych koncesji po przeprowadzeniu postępowania przetargowego.

W przedmiocie kosztów

38 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

Prawo Unii w dziedzinie koncesji na świadczenie usług publicznych w świetle zasady pewności prawa należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ono na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak będące przedmiotem postępowania głównego, zmieniającemu ramy normatywne dla obliczenia zwrotu, do którego uprawnieni są posiadacze koncesji na dystrybucję gazu ziemnego udzielonych bez przeprowadzenia postępowania przetargowego ze względu na wcześniejsze rozwiązanie wspomnianych koncesji w celu udzielenia nowych koncesji po przeprowadzeniu postępowania przetargowego.

Podpisy