ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

20 december 2017 *

„Prejudiciële verwijzing – Energie – Gassector – Veiligstelling van de gaslevering – Verordening (EU) nr. 994/2010 – Verplichting van aardgasbedrijven om maatregelen te nemen die de gaslevering van beschermde afnemers waarborgen – Artikel 2, tweede alinea, punt 1 – Begrip ‚beschermde afnemers' – Artikel 8, lid 2 – Aanvullende verplichting – Artikel 8, lid 5 – Mogelijkheid voor aardgasbedrijven om op regionaal niveau of op niveau van de Unie aan hun verplichting te voldoen – Nationale regeling die gasleveranciers een aanvullende verplichting tot gasopslag oplegt waarvan de werkingssfeer afnemers omvat die niet behoren tot de ‚beschermde afnemers' in de zin van verordening nr. 994/2010 – Opslagverplichting die voor 80 % op het grondgebied van de betrokken lidstaat moet worden vervuld"

In zaak C-226/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) bij beslissing van 15 april 2016, ingekomen bij het Hof op 22 april 2016, in de procedure

Eni SpA,

Eni Gas & Power France SA,

Union professionnelle des industries privées du gaz (Uprigaz)

tegen

Premier ministre,

Ministre de l'Environnement, de l'énergie et de la Mer,

in tegenwoordigheid van:

Storengy,

Total Infrastructures Gaz France (TIGF),

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J. L. da Cruz Vilaça, kamerpresident, E. Levits, A. Borg Barthet (rapporteur), M. Berger en F. Biltgen, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

* Procestaal: Frans.

griffier: V. Giacobbo-Peyronnel, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 maart 2017,

gelet op de opmerkingen ingediend door:

– Eni SpA en Eni Gas & Power France SA, vertegenwoordigd door C. Lefort, M. Dantin en A. Soloshchenkov, avocats,

– Union professionnelle des industries privées du gaz (Uprigaz), vertegenwoordigd door N. Autet en G. Marson, avocats,

– Storengy en Total Infrastructures Gaz France (TIGF), vertegenwoordigd door C. Le Bihan-Graf en L. Rosenblieh, avocats,

– de Franse regering, vertegenwoordigd door D. Colas, R. Coesme, S. Horrenberger en A. Daly als gemachtigden,

– de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna, M. Rzotkiewicz en K. Rudzińska als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Patakia en O. Beynet als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 juli 2017,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 8, leden 2 en 5, van verordening (EU) nr. 994/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gaslevering en houdende intrekking van richtlijn 2004/67/EG van de Raad (PB 2010, L 295, blz. 1).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Eni SpA en Eni Gas & Power France SA (hierna, samen: „Eni”) en de Union professionnelle des industries privées du gaz (Uprigaz) enerzijds en de Premier ministre (minister-president, Frankrijk) en de ministre de l’Environnement, de l’Énergie et de la Mer (minister voor milieu, energie en zee, Frankrijk) anderzijds, betreffende de wettigheid van 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 (decreet nr. 2014-328 van 12 maart 2014 tot wijziging van decreet nr. 2006-1034 van 21 augustus 2006 betreffende de toegang tot de ondergrondse aardgasopslag, JORF van 14 maart 2014, blz. 5283; hierna: „decreet nr. 2014-328”).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De overwegingen 5, 9 en 10 van verordening nr. 994/2010 luiden als volgt:

„(5) In het kader van de huidige op Unieniveau vastgestelde bepalingen op het gebied van de gasleveringszekerheid beschikken de lidstaten echter nog steeds over een grote bewegingsmarge bij hun keuze van maatregelen. Wanneer de continuïteit van de levering aan een bepaalde

lidstaat bedreigd wordt, ontstaat het risico dat unilateraal door die lidstaat getroffen maatregelen de goede werking van de interne gasmarkt en de gaslevering aan afnemers in het gedrang brengen. De recente ervaring heeft aangetoond dat dit risico reëel is. Om een goede werking van de interne gasmarkt mogelijk te maken, ook in het geval de gaslevering tekortschiet, is het noodzakelijk een solidair en gecoördineerd antwoord op leveringscrisissen te garanderen, zowel wat preventieve actie als reactiemaatregelen op concrete verstoringen van de levering betreft.

[...]

(9) Een ernstige verstoring van de gaslevering binnen de Unie kan een effect hebben op alle lidstaten, de Unie in haar geheel en partijen bij het Verdrag tot oprichting van de energiegemeenschap, ondertekend te Athene op 25 oktober 2005. Het kan eveneens resulteren in grote schade voor het geheel van de economie van de Unie. Een verstoring van de gaslevering kan ook ernstige sociale effecten hebben, met name voor kwetsbare gebruikersgroepen.

(10) Bepaalde afnemers, zoals onder meer huishoudens en afnemers die essentiële sociale diensten leveren, zoals gezondheidszorg en kinderopvang, onderwijsactiviteiten en andere sociale en welzijnsdiensten alsook diensten die onmisbaar zijn voor het functioneren van een lidstaat, zijn in het bijzonder kwetsbaar en zouden bescherming nodig kunnen hebben. Een brede definitie van dergelijke beschermde afnemers zou niet in strijd moeten zijn met Europese solidariteitsmechanismen."

4 Artikel 2, tweede alinea, van deze verordening bepaalt:

„[...] Daarnaast gelden de volgende definities

1. ‚beschermde afnemers', alle huishoudelijke, op een gasdistributienet aangesloten afnemers en daarnaast, als de betrokken lidstaat dat zo beslist, eventueel ook:
   a) kleine en middelgrote ondernemingen, op voorwaarde dat zij zijn aangesloten op het gasdistributienet en essentiële sociale diensten, op voorwaarde dat zij zijn aangesloten op een gasdistributie- of transmissienet en dat al deze extra afnemers samen niet meer dan 20 % van het eindgebruik van gas vertegenwoordigen, en/of
   b) stadsverwarmingsinstallaties voor zover zij verwarming leveren aan huishoudelijke afnemers en aan de onder a) bedoelde afnemers, op voorwaarde dat deze installaties niet kunnen worden omgeschakeld op andere brandstoffen en aangesloten zijn op een gasdistributie of -transmissienet.

[...]"

5 Artikel 3, lid 6, van dezelfde verordening bepaalt:

„De in de preventieplannen en de noodplannen opgenomen maatregelen om de leveringszekerheid te waarborgen zijn duidelijk omschreven, transparant, evenredig, niet-discriminerend en verifieerbaar, verstoren niet op onnodige wijze de mededinging en de goede werking van de interne gasmarkt en brengen de gasleveringszekerheid van andere lidstaten of de Unie in haar geheel niet in gevaar."

6 Artikel 8 van deze verordening, met het opschrift „Leveringsnorm" luidt als volgt:

„1. De bevoegde instantie verplicht bepaalde, door haar geïdentificeerde aardgasbedrijven ertoe de nodige maatregelen te nemen om de gaslevering aan de beschermde afnemers van de lidstaat te waarborgen in de volgende gevallen:

a) extreme temperaturen gedurende een zeven dagen durende piekperiode die voorkomt met een statistische waarschijnlijkheid van eens in de 20 jaar;

b) een ten minste dertig dagen durende periode van uitzonderlijk hoge gasvraag die voorkomt met een statistische waarschijnlijkheid van eens in de 20 jaar, en

c) een periode van ten minste dertig dagen in het geval van het uitvallen van de grootste afzonderlijke infrastructuur onder gemiddelde winterse omstandigheden.

De bevoegde instantie identificeert de in de eerste alinea bedoelde aardgasbedrijven uiterlijk op 3 juni 2012.

2. Een verhoogde leveringsnorm die verder gaat dan dertig dagen voor de in lid 1, onder b) en c), genoemde perioden of elke andere aanvullende verplichting die om redenen van leveringszekerheid wordt opgelegd, is gebaseerd op de in artikel 9 bedoelde risico-evaluatie, komt tot uiting in het preventieve actieplan en:

a) voldoet aan artikel 3, lid 6;

b) veroorzaakt geen onnodige verstoring van de mededinging of belemmering van de werking van de interne gasmarkt;

c) heeft geen negatieve gevolgen voor het vermogen van andere lidstaten om hun beschermde afnemers overeenkomstig dit artikel te beleveren in het geval van een noodsituatie op nationaal, Unie- of regionaal niveau, en

d) voldoet aan de criteria van artikel 11, lid 5, ingeval van een noodsituatie op Unie- of regionaal niveau.

In de geest van solidariteit bepaalt de bevoegde instantie in het preventieve actieplan en de noodplannen hoe verhoogde leveringsnormen of aanvullende verplichtingen voor aardgasbedrijven tijdelijk kunnen worden verlaagd in het geval van een noodsituatie op Unie- of regionaal niveau.

3. Na de door de bevoegde instantie overeenkomstig de leden 1 en 2 gedefinieerde perioden of onder moeilijker omstandigheden dan die welke zijn omschreven in lid 1, spannen de bevoegde instantie en de aardgasbedrijven zich in om de gaslevering, met name voor beschermde afnemers, zo goed mogelijk in stand te houden.

4. De aan aardgasbedrijven opgelegde verplichtingen om te voldoen aan de leveringsnormen als bedoeld in dit artikel, zijn niet-discriminerend en leggen geen buitensporige lasten op aan deze bedrijven.

5. De aardgasbedrijven mogen deze verplichtingen in voorkomend geval op regionaal of Unieniveau nakomen. De bevoegde instantie eist niet dat aan de in dit artikel genoemde normen wordt voldaan via infrastructuur die uitsluitend op haar grondgebied gevestigd is.

6. De bevoegde instantie ziet erop toe dat voorwaarden voor de levering aan beschermde afnemers geen afbreuk doen aan de goede werking van de interne gasmarkt en dat de desbetreffende tarieven de marktwaarde van de leveringen weerspiegelen.”

7 Artikel 11 van verordening nr. 994/2010 betreffende de reactie op een noodsituatie op regionaal of Unieniveau, bepaalt, in lid 5:

„De lidstaten en met name de bevoegde instanties zorgen ervoor dat:

a) er geen maatregelen worden genomen die de gasstroom binnen de interne markt, en met name de gasstroom naar de getroffen markten, op enig moment onnodig beperken;

b) er geen maatregelen worden genomen die de gasleveringssituatie in een andere lidstaat ernstig in gevaar zouden kunnen brengen, en

c) de grensoverschrijdende toegang tot infrastructuur overeenkomstig [verordening (EG) nr. 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1775/2005 (PB 2009, L 211, blz. 36)] gehandhaafd blijft voor zover dat technisch en vanuit een veiligheidsoogpunt mogelijk is, overeenkomstig het noodplan."

Frans recht

8 In Frankrijk wordt de aardgasopslag beheerst door de artikelen L. 421-1 tot en met L. 421-16 van de code de l'énergie (energiewet; hierna: „energiewet"). Deze bepalingen regelen de toegang tot de gasopslag in het kader van de op de leveranciers rustende openbaredienstverplichtingen om de continuïteit van de levering van aardgas te waarborgen, zelfs in extreme situaties.

9 Artikel L. 421-3 van die wet luidt als volgt:

„Met de aardgasvoorraden kan bij voorrang het volgende worden verzekerd:

1. De goede werking en de balancering van de netten die zijn aangesloten op de ondergrondse aardgasvoorraden;

2. Het direct of indirect voldoen in de behoeften van de huishoudens en die van andere afnemers die niet contractueel hebben ingestemd met leveringsonderbrekingen of die taken van algemeen belang vervullen;

3. De naleving van de overige in artikel L. 121-32 bepaalde openbaredienstverplichtingen."

10 Artikel L. 421-4, eerste alinea, van die wet bepaalt:

„Iedere leverancier dient, elk jaar op 31 oktober, direct of indirect via een gemachtigde, in Frankrijk aardgasvoorraden aan te houden die volstaan om, gelet op zijn andere aanpassingsinstrumenten, gedurende het tijdvak tussen 1 november en 31 maart te voldoen aan zijn contractuele verplichtingen van directe of indirecte voorziening van de in artikel L. 421-3, derde alinea, vermelde afnemers [...]"

11 Krachtens artikel L. 421-7 van de energiewet worden de voorwaarden en uitvoeringsmaatregelen van met name artikel L. 421-4 van die wet bij decreet van de Conseil d'État vastgesteld.

12 Décret nº 2006/1034 du 21 août 2006 relatif à l'accès aux stockages souterrains de gaz naturel (decreet nr. 2006/1034 van 21 augustus 2006 betreffende de ondergrondse aardgasopslag, JORF van 23 augustus 2006, blz. 12370; hierna: „decreet nr. 2006-1034"), dat is vastgesteld ter uitvoering van artikel L. 421-7 van de energiewet, bevat een uitwerking van de voorwaarden waaronder de toegang tot de aardgasopslag is geregeld. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat bij dit decreet, ten eerste, iedere aardgasleverancier toegangsrechten tot de opslagcapaciteit of „opslagrechten" worden toegekend – bepaald aan de hand van zijn afnemersbestand – zodat hij deze afnemers gedurende de winterperiode kan leveren en, ten tweede, de verplichtingen die op deze leveranciers rusten zijn vastgesteld met betrekking tot onder meer het aanhouden van een minimumvoorraad aan het begin van de winterperiode.

13 Decreet nr. 2006-1034 is gewijzigd bij artikel 9 van decreet nr. 2014-328, dat onder meer bepaalt dat de op de leverancier rustende opslagverplichtingen worden berekend aan de hand van de „opslagrechten" die niet alleen overeenkomen met het jaarlijkse verbruik van de huishoudens en van afnemers die taken

van algemeen belang vervullen, zoals werd bepaald bij decreet nr. 2006-1034 in de oorspronkelijke versie, maar ook met het verbruik van afnemers die zijn aangesloten op het distributienet en die niet contractueel hebben ingestemd met leveringsonderbrekingen. Ter compensatie is bij decreet nr. 2014-328 de hoogte van de opslagverplichtingen verlaagd van 85 % tot 80 % van de opslagrechten.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

14 Bij twee verzoekschriften van 12 en 14 mei 2014 hebben Eni en Uprigaz beroep ingesteld bij de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk), strekkende tot nietigverklaring van decreet nr. 2014-328 wegens bevoegdheidsoverschrijding.

15 In hun beroepen hebben Eni en Uprigaz onder andere betoogd dat dit besluit strijdig is met het bepaalde in verordening nr. 994/2010. Dit besluit verruimt namelijk, ten eerste, de definitie van „beschermde afnemers" in artikel 2, tweede alinea, punt 1, van deze verordening op onrechtmatige wijze. Ten tweede verplicht dit besluit, in strijd met artikel 8, lid 5, van deze verordening, de aardgasleveranciers om de opslagcapaciteit in Frankrijk aan te houden.

16 In dat verband merkt de verwijzende rechter in de eerste plaats op dat de nationale definitie van „beschermde afnemers" in decreet nr. 2014-328 op het distributienet aangesloten afnemers omvat die geen huishoudens zijn en niet contractueel hebben ingestemd met leveringsonderbrekingen, die niet noodzakelijkerwijze „kleine en middelgrote ondernemingen" zijn in de zin van artikel 2, tweede alinea, punt 1, onder a), van verordening nr. 994/2010. De in dit decreet gehanteerde definitie van „beschermde afnemers" strekt dus verder dan de definitie in deze verordening. De Franse autoriteiten stellen echter dat deze bijkomende afnemers overeenkomen met bedrijfseenheden van bescheiden omvang die, ook al behoren zij tot grote ondernemingen, een groot aantal kenmerken gemeen hebben met de kleine en middelgrote ondernemingen. Daarenboven sluit een dergelijke ruimere definitie volgens deze autoriteiten aan bij de aanvullende verplichtingen die de lidstaten om redenen van veiligstelling van de gaslevering overeenkomstig artikel 8, lid 2, van deze verordening kunnen opleggen.

17 In deze omstandigheden hangt de wettigheid van decreet nr. 2014-328 af van de vraag of deze laatste bepaling aldus moet worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staat dat een lidstaat aan aardgasleveranciers aanvullende verplichtingen oplegt die voortvloeien uit het feit dat tot beschermde afnemers, wier verbruik bijdraagt aan het bepalen van de opslagverplichtingen om de continuïteit van de levering van aardgas te verzekeren, mede afnemers worden gerekend die niet in artikel 2, tweede alinea, punt 1, onder a), van verordening nr. 994/2010 zijn genoemd.

18 In de tweede plaats merkt de verwijzende rechter op dat, teneinde de continuïteit van de levering van gas aan afnemers te waarborgen, artikel L. 421-4 van de energiewet gasleveranciers verplicht om in Frankrijk voldoende aardgas in opslag te houden, rekening houdend met de andere aanpassingsinstrumenten waarover zij beschikken, en dat decreet nr. 2014/328 inhoudt dat 80 % van de opslagrechten op het nationale grondgebied worden verwezenlijkt, maar niettemin bepaalt dat de met energiezaken belaste minister bij de beoordeling of de door een gasleverancier aangehouden opslagcapaciteit voldoende is om de naleving van zijn opslagverplichting te verzekeren, rekening houdt met de andere aanpassingsinstrumenten waarover deze laatste beschikt. De wettigheid van decreet nr. 2014-328 hangt dus tevens af van de vraag of artikel 8, lid 5, van verordening nr. 994-2010 eraan in de weg staat dat een lidstaat leveranciers van aardgas dergelijke verplichtingen oplegt.

19 In die omstandigheden heeft de Conseil d'État de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet [artikel 8, lid 2, van verordening (EU) nr. 994/2010] aldus worden uitgelegd dat deze bepaling eraan in de weg staat dat een lidstaat aan leveranciers van aardgas aanvullende verplichtingen oplegt die voortvloeien uit het feit dat tot ‚beschermde afnemers', wier verbruik bijdraagt aan het bepalen van de opslagverplichtingen om de continuïteit van de levering te verzekeren, mede afnemers worden gerekend die niet in [artikel 2, tweede alinea,] van deze verordening worden genoemd?

2) Moet [artikel 8, lid 5, van verordening (EU) nr. 994/2010] aldus worden uitgelegd dat deze bepaling zich ertegen verzet dat een lidstaat aan leveranciers van aardgas verplichtingen oplegt die betrekking hebben op de hoeveelheid opgeslagen gas en de bijbehorende onttrekkingsdebieten, alsmede op het aanhouden van opslagcapaciteiten die zijn verkregen uit hoofde van rechten overeenkomend met de verplichting voorraden op het grondgebied van deze lidstaat aan te houden, met dien verstande dat de minister bij zijn beoordeling van de door een leverancier aangehouden opslagcapaciteit rekening houdt met andere, aan de leverancier ter beschikking staande aanpassingsinstrumenten?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Opmerkingen vooraf

20 Vooraf zij opgemerkt dat het Hof zich al heeft kunnen uitspreken over de bewegingsmarge die is toegekend aan de lidstaten op het gebied van de veiligstelling van de aardgasvoorziening, namelijk in de context van richtlijn 2004/67/EG van de Raad van 26 april 2004 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de aardgasvoorziening (PB 2004, L 127, blz. 92), waarbij voor het eerst een juridisch kader op het niveau van de Unie is vastgesteld met het doel de aardgasvoorziening veilig te stellen en die voorafging aan verordening nr. 994/2010.

21 Zo heeft het Hof geoordeeld dat bij deze richtlijn slechts een kader was vastgesteld waarbinnen de lidstaten algemeen beleid op het gebied van voorzieningszekerheid moesten vaststellen en dat die richtlijn, zoals bleek uit overweging 3 ervan, slechts een minimale gemeenschappelijke aanpak ten aanzien van zekerheid van de gasvoorziening vormde. Het Hof heeft tevens verklaard dat deze richtlijn de lidstaten veel bewegingsmarge liet wat betreft de middelen ter verwezenlijking van de door deze richtlijn nagestreefde doelstellingen (zie in die zin arrest van 17 juli 2008, Commissie/Spanje, C-207/07, niet gepubliceerd, EU:C:2008:428, punten 43 en 44).

22 Terwijl richtlijn 2004/67 de lidstaten een ruime bewegingsmarge liet in de keuze van de maatregelen om de veiligstelling van de aardgasvoorziening te verzekeren, komt echter duidelijk uit overweging 5 van verordening nr. 994/2010 naar voren dat deze verordening is vastgesteld om deze bewegingsmarge nader te regelen teneinde te voorkomen dat de goede werking van de interne gasmarkt en de gaslevering in de andere lidstaten in gevaar kunnen worden gebracht door eenzijdige maatregelen van een lidstaat.

Eerste vraag

23 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 8, lid 2, van verordening nr. 994/2010 aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling als die in het hoofdgeding, die gasleveranciers een verplichting tot gasopslag oplegt, met een werkingssfeer die zich tevens uitstrekt tot afnemers die niet tot de in artikel 2, tweede alinea, punt 1, van deze verordening opgesomde beschermde afnemers behoren.

24 Er zij aan herinnerd dat verordening nr. 994/2010 blijkens artikel 8, lid 1, ervan, lidstaten verplicht om in de in deze bepaling genoemde situaties de gaslevering aan bepaalde, zogeheten „beschermde afnemers", te waarborgen.

25 In dit verband komt uit artikel 2, tweede alinea, punt 1, van verordening nr. 994/2010 naar voren dat het hierin vermelde begrip „beschermde afnemers" is gericht op, ten eerste, de categorie „huishoudelijke, op een gasdistributienet aangesloten afnemers" en, ten tweede, als een lidstaat dat zo beslist, op twee andere categorieën, die zijn omschreven in respectievelijk artikel 2, tweede alinea, punt 1, onder a), en in artikel 2, tweede alinea, punt 1, onder b), van deze verordening.

26 Met name wat de in artikel 2, tweede alinea, punt 1, onder a), van verordening nr. 994/2010 bedoelde categorie betreft, kunnen de lidstaten krachtens deze bepaling „kleine en middelgrote ondernemingen, op voorwaarde dat zij zijn aangesloten op het gasdistributienet en essentiële sociale diensten, op voorwaarde dat zij zijn aangesloten op een gasdistributie- of transmissienet en dat al deze extra afnemers samen niet meer dan 20 % van het eindgebruik van gas vertegenwoordigen" aanmerken als beschermde afnemers.

27 In casu stelt de Franse regering dat decreet nr. 2014-328, door niet alleen huishoudens, maar ook de op het distributienet aangesloten afnemers die geen huishoudens zijn en die niet contractueel hebben ingestemd met leveringsonderbrekingen aan te merken als beschermde afnemers, niet buiten de definitie van „beschermde afnemers" zoals bedoeld in artikel 2, tweede alinea, punt 1, onder a), van verordening nr. 994/2010 is getreden. Deze categorie afnemers omvat namelijk entiteiten van bescheiden omvang, zoals kleine ondernemingen, kleine kantoren van grote ondernemingen, kleine winkels die behoren tot ketens of kleine industriële installaties die behoren tot een grotere onderneming, entiteiten van grotere omvang die niet zijn aangesloten op het distributienet, maar rechtstreeks op het transmissienet.

28 De Franse regering betoogt in dit verband dat de verwijzing naar „kleine en middelgrote ondernemingen" in artikel 2, tweede alinea, punt 1, onder a), van verordening nr. 994/2010 zodanig moet worden opgevat dat zij niet is beperkt tot entiteiten met een juridische status van kleine of middelgrote onderneming maar, in het licht van de doelstellingen van deze verordening, tevens de entiteiten omvat die, feitelijk, autonome eenheden vormen die een hoeveelheid gas verbruiken die even groot is als die welke wordt verbruikt door een kleine of middelgrote onderneming.

29 Een dergelijke uitlegging van het begrip „beschermde afnemers" kan echter niet worden gevolgd.

30 In dat verband moet worden opgemerkt dat alle afnemers die niet contractueel hebben ingestemd met onderbrekingen in de gaslevering niet binnen de in artikel 2, tweede alinea, punt 1, onder a), van verordening nr. 994/2010 genoemde categorieën vallen. Meer bepaald staat vast dat kleine kantoren van grote ondernemingen, kleine winkels die behoren tot ketens of kleine industriële installaties die behoren tot een grotere onderneming geen „kleine of middelgrote ondernemingen" vormen in de gebruikelijke zin des woords, zoals de Franse regering overigens erkent.

31 De omstandigheid dat het gasverbruik van dergelijke entiteiten eventueel soortgelijk is aan dat van een kleine of middelgrote onderneming is in dit verband niet relevant. Zoals namelijk blijkt uit de overwegingen 9 en 10 van verordening nr. 994/2010, is de opsomming van „beschermde afnemers" in artikel 2, tweede alinea, punt 1, onder a), van deze verordening niet zozeer gebaseerd op het gasverbruik van deze afnemers als wel op de bijzondere bescherming die zij, gelet op hun kwetsbaarheid, nodig hebben in het geval van verstoring van de gaslevering.

32 Anders dan door deze regering wordt betoogd, hebben deze entiteiten en de kleine of middelgrote ondernemingen niet dezelfde behoefte aan bescherming tegen eventuele verstoringen van de gaslevering. Zoals de advocaat-generaal in punt 59 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kunnen deze entiteiten, omdat zij behoren tot een onderneming, een groep of een keten van grote omvang,

beschikken over economische en technische middelen waarover kleine of middelgrote ondernemingen in het algemeen niet beschikken, en waarmee deze entiteiten een dergelijke verstoring het hoofd kunnen bieden.

33 Derhalve moet de vraag worden onderzocht of een lidstaat krachtens artikel 8, lid 2, van verordening nr. 994/2010 de aardgasleveranciers maatregelen mag opleggen ter waarborging van de aardgasvoorziening aan een grotere kring van afnemers dan de in artikel 2, tweede alinea, punt 1, onder a), genoemde „beschermde afnemers”.

34 In dit verband vloeit voort uit artikel 8, lid 2, van verordening nr. 994/2010 dat de lidstaten twee soorten maatregelen mogen vaststellen die verder gaan dan diegene die zij moeten opleggen aan de aardgasbedrijven die zij overeenkomstig artikel 8, lid 1, van deze verordening hebben geïdentificeerd, welke maatregelen, zoals vermeld in punt 24 van dit arrest, zijn beperkt tot de beschermde afnemers.

35 Ten eerste mogen lidstaten een „verhoogde leveringsnorm” vaststellen, dat wil zeggen, zoals blijkt uit de tekst van artikel 8, lid 2, van de genoemde verordening, maatregelen die verder gaan dan dertig dagen voor de in artikel 8, lid 1, onder b) en c), van deze verordening genoemde perioden. Deze mogelijkheid heeft dus geen betrekking op een verruiming van de personele werkingssfeer van deze maatregelen, maar op de verlenging van de toepassingsduur ervan.

36 Ten tweede mogen dezelfde lidstaten aardgasbedrijven „aanvullende verplichtingen” opleggen om redenen van leveringszekerheid. In dit verband blijkt duidelijk uit het gebruik van de term „aanvullende” dat het gaat om extra verplichtingen, die anders van aard zijn dan de maatregelen bedoeld in artikel 8, lid 1, van verordening nr. 994/2010, waarnaar artikel 8, lid 2, van deze verordening overigens niet verwijst wat deze verplichtingen betreft.

37 Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 67 van zijn conclusie, vloeit uit de bewoordingen van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 994/2010 voort dat een lidstaat de aardgasbedrijven in beginsel een aanvullende verplichting mag opleggen, waarvan de werkingssfeer afnemers omvat die niet behoren tot de „beschermde afnemers” die zijn genoemd in artikel 2, tweede alinea, punt 1, van deze verordening.

38 Uit de bewoordingen van deze bepaling komt echter ook naar voren dat een lidstaat aardgasbedrijven alleen een aanvullende verplichting mag opleggen indien de hierin genoemde voorwaarden strikt worden nageleefd.

39 Het is in casu aan de verwijzende rechter om te bepalen of de vaststelling van een aanvullende verplichting tot gasopslag die bij decreet nr. 2014-328 is opgelegd aan de gasleveranciers en waarvan het toepassingsgebied alle afnemers omvat die zijn aangesloten op het distributienet en niet contractueel hebben ingestemd met leveringsonderbrekingen, en die niet noodzakelijkerwijze behoren tot de in artikel 2, tweede alinea, punt 1, onder a), van verordening nr. 994/2010 genoemde beschermde afnemers, voldoet aan de voorwaarden die zijn vermeld in artikel 8, lid 2, van deze verordening.

40 In het licht van het voorgaande moet op de eerste prejudiciële vraag worden geantwoord dat artikel 8, lid 2, van verordening nr. 994/2010 aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding, die gasleveranciers een verplichting tot gasopslag oplegt waarvan de werkingssfeer afnemers omvat die niet behoren tot de in artikel 2, tweede alinea, punt 1, van deze verordening genoemde beschermde afnemers, mits de in de eerste van deze bepalingen bedoelde voorwaarden zijn nageleefd, hetgeen door de verwijzende rechter moet worden nagegaan.

Tweede vraag

41 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 8, lid 5, van verordening nr. 994/2010 aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling zich verzet tegen een nationale regeling waarbij leveranciers van aardgas worden verplicht gasvoorraden aan te houden op het grondgebied van deze lidstaat teneinde de leveringszekerheid bij crises te waarborgen, waarbij de bevoegde autoriteit, bij haar beoordeling van de door een leverancier aangehouden opslagcapaciteit, rekening houdt met andere, aan de leverancier ter beschikking staande aanpassingsinstrumenten.

42 In dat verband moet worden opgemerkt dat artikel 8, lid 5, eerste zin, van verordening nr. 994/2010 bepaalt dat de aardgasbedrijven de verplichtingen die hun zijn opgelegd tot naleving van de in artikel 8 van deze verordening vastgestelde leveringsnorm, op regionaal of Unieniveau mogen nakomen.

43 Daarenboven eist de bevoegde instantie, overeenkomstig artikel 8, lid 5, tweede volzin, van deze verordening niet dat aan de in dit artikel genoemde normen wordt voldaan via infrastructuur die uitsluitend op haar grondgebied gevestigd is.

44 In casu verplicht artikel 9 van decreet nr. 2014-328, gelezen in samenhang met artikel L. 421-4 van de energiewet, de gasleveranciers om elk jaar op 31 oktober in Frankrijk aardgasvoorraden aan te houden die overeenkomen met ten minste 80 % van de opslagrechten die verbonden zijn aan de consumenten die binnen de omvang van de verplichting vallen, en bepaalt daarbij dat de bevoegde minister rekening houdt met de andere aanpassingsinstrumenten waarover de leverancier beschikt om na te gaan of deze aan zijn verplichtingen voldoet.

45 Een dergelijke wettelijke bepaling is, aangezien zij leveranciers verplicht noodzakelijkerwijze en uitsluitend in Frankrijk aardgasvoorraden aan te houden die volstaan om te voldoen aan hun verplichting de veiligstelling van de gaslevering bij crises te waarborgen, onverenigbaar met artikel 8, lid 5, tweede volzin, van verordening nr. 994/2010, dat, zoals eerder herhaald, de bevoegde autoriteit verbiedt te eisen dat aan de in artikel 8 van deze verordening genoemde normen wordt voldaan via infrastructuur die uitsluitend op het grondgebied van de betrokken lidstaat gevestigd is.

46 Ofschoon de bevoegde minister ingevolge de Franse wettelijke bepaling rekening mag houden met „andere aanpassingsinstrumenten” van de betrokken gasleverancier, verstrekt de verwijzende rechter geen voldoende informatie om inzicht te krijgen in de aard en de praktische reikwijdte van de beoordeling die in dat verband door de bevoegde autoriteit moet worden gemaakt.

47 In dit verband is het aan deze rechter om het nationale recht uit te leggen en na te gaan of de door de nationale regelgeving aan de bevoegde autoriteit geboden mogelijkheid om „rekening te houden met de andere aanpassingsinstrumenten” van de betrokken leveranciers hun een daadwerkelijke mogelijkheid biedt om op regionaal of Unieniveau aan hun verplichtingen te voldoen.

48 Gelet op het voorgaande moet op de tweede prejudiciële vraag worden geantwoord dat artikel 8, lid 5, van verordening nr. 994/2010 in die zin moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die gasleveranciers verplicht hun verplichtingen om gasvoorraden aan te houden teneinde de leveringszekerheid bij crises te waarborgen, noodzakelijkerwijze en uitsluitend door middel van de op het nationale grondgebied gelegen infrastructuur na te komen. In casu is het aan de verwijzende rechter om na te gaan of de door de nationale regeling aan de bevoegde autoriteit geboden mogelijkheid om rekening te houden met de andere „aanpassingsinstrumenten” van de betrokken leveranciers hun een daadwerkelijke mogelijkheid biedt om op regionaal of Unieniveau aan hun verplichtingen te voldoen.

Kosten

49 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 8, lid 2, van verordening (EU) nr. 994/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gaslevering en houdende intrekking van richtlijn 2004/67/EG van de Raad moet aldus worden uitgelegd dat deze bepaling zich niet verzet tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding, die gasleveranciers een verplichting tot gasopslag oplegt waarvan de werkingssfeer afnemers omvat die niet behoren tot de in artikel 2, tweede alinea, punt 1, van deze verordening genoemde beschermde afnemers, mits de in de eerste van deze bepalingen bedoelde voorwaarden zijn nageleefd, hetgeen door de verwijzende rechter moet worden nagegaan.**

2) **Artikel 8, lid 5, van verordening nr. 994/2010 moet in die zin worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die gasleveranciers verplicht hun verplichtingen om gasvoorraden aan te houden teneinde de leveringszekerheid bij crises te waarborgen, noodzakelijkerwijze en uitsluitend door middel van de op het nationale grondgebied gelegen infrastructuur na te komen. In casu is het echter aan de nationale rechter om na te gaan of de door de nationale regeling aan de bevoegde autoriteit opgelegde verplichting om rekening te houden met de andere „aanpassingsinstrumenten” van de betrokken leveranciers hun een daadwerkelijke mogelijkheid biedt om op regionaal of Unieniveau aan hun verplichtingen te voldoen.**

ondertekeningen