

Sag C-290/20**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for forelæggelse:**

30. juni 2020

Forelæggende ret:

Satversmes tiesa (Letland)

Afgørelse af:

11. juni 2020

Sagsøger:

AS Latvijas Gāze

Øvrige procesdeltagere:

Saeima (det lettiske parlament)

Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (kommissionen for regulering af offentlige tjenester)

Hovedsagens genstand

Sag om forfatningsstridighed vedrørende spørgsmålet, om de regler for tilslutning til transmissionssystemet for naturgas, som Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (kommissionen for regulering af offentlige tjenester) har vedtaget, er forenelige med bestemmelserne i Satversme (forfatningen) og Enerģētikas likums (energilovent), og om energilovens bestemmelser er i overensstemmelse med forfatningen, hvorved det ønskes oplyst, om en medlemsstats lovgivning, hvorefter enhver bruger af naturgas kan tilslutte sig transmissionssystemet for naturgas, er hensigtsmæssig.

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Den forelæggende ret ønsker i overensstemmelse med artikel 267 TEUF en fortolkning af artikel 2, nr. 3), artikel 23 og artikel 32, stk. 1, i direktiv 2009/73 for

at afgøre, om brugere af naturgas (og eventuelt hvilken kategori af disse) skal have mulighed for at tilslutte sig transmissionssystemet for naturgas.

Præjudicielle spørgsmål

- 1) Skal artikel 23 og artikel 32, stk. 1, i direktiv 2009/73/EF fortolkes således, at medlemsstaterne skal vedtage en lovgivning, hvorefter enhver endelig kunde dels kan vælge, hvilken type system – transmissions- eller distributionssystemet – den pågældende tilslutter sig, og systemoperatøren dels er forpligtet til at tillade den pågældende at tilslutte sig det pågældende system?
- 2) Skal artikel 23 i direktiv 2009/73/EF fortolkes således, at medlemsstaterne er forpligtede til at vedtage en lovgivning, hvorefter kun en endelig erhvervskunde (dvs. kun en industriel kunde) tillades at tilslutte sig transmissionssystemet for naturgas?
- 3) Skal artikel 23 i direktiv 2009/73/EF, navnlig begrebet »nye [...] industrielle kunder«, fortolkes således, at denne artikel fastsætter en forpligtelse for medlemsstaterne til at vedtage en lovgivning, hvorefter kun en endelig erhvervskunde (dvs. kun en industriel kunde), som ikke tidligere har været tilsluttet distributionssystemet, tillades at tilslutte sig transmissionssystemet for naturgas?
- 4) Skal artikel 2, nr. 3), og artikel 23 i direktiv 2009/73 fortolkes således, at de er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter transport af naturgas omfatter direkte transport af naturgas til den endelige kundes naturgasforsyningssystem?

Anførte EU-retlige bestemmelser

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), artikel 2, stk. 2, og artikel 4, stk. 2, litra a) og i).

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/73/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 2003/55/EF, 1., 3., 6., 8. og 48. betragtning, artikel 2, nr. 3), 5), 24) og 25)-27), artikel 23, stk. 1 og 2, og artikel 32, stk. 1.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/54/EF af 26. juni 2003 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 96/92/EF, artikel 2 og 20.

Domstolens praksis

Dom af 9. oktober 2008, Sabatauskas m.fl. (C-239/07, EU:C:2008:551, præmis 45, 47 og 49).

Anførte nationale bestemmelser

Republikken Letlands forfatning, artikel 1, 64, 89 og 105, første punktum.

Energiloven, artikel 1, nr. 7), 12), 13), 15), 16), 32) og 35), artikel 45, stk. 2 og 7, artikel 84¹, stk. 1, og artikel 111, stk. 1, nr. 1) og 2).

Afgørelse nr. 1/7 fra kommissionen for regulering af offentlige tjenester af 18. april 2019, »Dabasgāzes pārvades sistēmas pieslēguma noteikumi biometāna ražotājiem, sašķidrinātās dabasgāzes sistēmas operatoriem un dabasgāzes lietotājiem« (»Regler for tilslutning til transmissionssystemet for naturgas for producenter af biomethan, operatører af systemer til flydende naturgas og brugere af naturgas«).

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

- 1 Den omtvistede lovbestemmelse – energilovens artikel 84¹, stk. 1 – blev indført i den pågældende lov ved ændringer i 2016, som bl.a. var nødvendige for at opfylde kravene i direktiv 2009/73 og dermed sikre et effektivt indre marked med henblik på at muliggøre salg af naturgas i Den Europæiske Union på ensartede vilkår på et ikke-diskriminerende grundlag og for at sikre tredjemænd en økonomisk forsvarlig og omkostningseffektiv adgang til naturgassystemet.
- 2 I henhold til denne lovbestemmelse godkender kommissionen for regulering af offentlige tjenester de regler for tilslutning til transmissionssystemet for naturgas, som operatøren af transmissionssystemet for naturgas har fastsat for producenter af biomethan, operatører af systemer til flydende naturgas og brugere af naturgas, og de regler for tilslutning til distributionssystemet for naturgas, som operatøren af distributionssystemet for naturgas har fastsat for brugere af naturgas. I henhold til energiloven omfatter transport af naturgas desuden transport af naturgas via transmissionssystemerne, ikke kun til distributionssystemet for naturgas, men også direkte til brugerne af naturgas. Distribution af naturgas omfatter ligeledes transport af naturgas fra transmissionssystemet for naturgas til energiforsyningssystemet for brugeren af naturgas.
- 3 Den 18. april 2019 vedtog kommissionen for regulering af offentlige tjenester afgørelse nr. 1/7 om »Regler for tilslutning til transmissionssystemet for naturgas for producenter af biomethan, operatører af systemer til flydende naturgas og brugere af naturgas«. I henhold til disse regler kan enhver bruger af naturgas tilslutte sig transmissionssystemet for naturgas uden at gå igennem en distributionssystemoperatør.

- 4 Sagsøgeren anlagde en sag om forfatningsstridighed ved Satversmes tiesa (forfatningsdomstol), idet sagsøgeren var af den opfattelse, at disse regler og energilovens artikel 84¹, stk. 1, især krænkede sagsøgerens ejendomsret.
- 5 Som følge af sagsøgerens sag om forfatningsstridighed skal Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) træffe afgørelse om, 1) hvorvidt reglerne for tilslutning til transmissionssystemet for naturgas er forenelige med artikel 1, 64, 89 og 105, første punktum, i Republikken Letlands forfatning og med energilovens artikel 45, stk. 7, og artikel 84¹, stk. 1, og 2) om energilovens artikel 84¹, stk. 1, er forenelig med artikel 64 i Republikken Letlands forfatning.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 6 **Ifølge sagsøgeren** er de omtvistede regler ikke i overensstemmelse med forfatningens artikel 64 og 105, første punktum, idet de tilsidesætter princippet om god forvaltning, princippet om god lovgivning, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet, som følger af forfatningens artikel 1 og 89, og de er heller ikke i overensstemmelse med energilovens artikel 45, stk. 7, og artikel 84¹, stk. 1. Energilovens artikel 84¹, stk. 1, er heller ikke i overensstemmelse med forfatningens artikel 64.
- 7 Sagsøgeren har anført, at det indtil den 3. april 2017 kun var sagsøgeren, der i egenskab af vertikalt integreret virksomhed sikrede køb, oplagring, transport, distribution og markedsføring af naturgas på det lettiske naturgasmarked. I forbindelse med liberaliseringen af naturgasmarkedet i Letland blev aktieselskabet Conexus Baltic Grid oprettet og udskilt fra sagsøgeren og det blev overdraget navnlig den nationale infrastruktur til transport af naturgas og det eneste system til transport af naturgas. Sagsøgeren er ikke aktionær i dette aktieselskab. Desuden blev aktieselskabet Gaso oprettet og udskilt fra sagsøgeren som et separat datterselskab, der distribuerer naturgas på Letlands område i henhold til en licens. Sagsøgeren er eneaktionær i dette aktieselskab og markedsfører fortsat naturgas. I henhold til licensen er aktieselskabet Gaso den eneste operatør af distributionssystemet for naturgas i Letland, der sikrer levering af naturgas fra transmissionssystemet til de endelige forbrugere. Segmentet for distribution af naturgas er et af de største forretningssegmenter i sagsøgerens koncern. De omtvistede regler for tilslutning til transmissionssystemet for naturgas tillader, at enhver bruger af naturgas kan tilslutte sig transmissionssystemet for naturgas uden at gå igennem distributionssystemoperatøren. Således begrænses den af aktieselskabet Gaso, som tilhører sagsøgerens koncern, ved licens opnåede ret til at udøve erhvervmæssig virksomhed inden for distributionssystemet for naturgas.
- 8 Ifølge sagsøgeren har vedtagelsen af de omtvistede regler bevirket, at værdien af sagsøgerens koncern er formindsket, og dermed er dens ejendomsret, som er anerkendt ved forfatningens artikel 105, blevet krænkede. Eftersom de omtvistede regler blev vedtaget i henhold til energilovens artikel 84¹, stk. 1, skades denne ejendomsret også af denne bestemmelse i energiloven.

- 9 Henset til karakteren af og formålet med energiloven, følger det efter sagsøgerens opfattelse af undersøgelsen af denne lovs artikel 84¹, stk. 1, at lovgiveren ikke har givet tilladelse til, at kommissionen for regulering af offentlige tjenester vedtager regler, der giver enhver bruger af naturgas mulighed for at frakoble sig distributionssystemet for naturgas og direkte tilslutte sig transmissionssystemet for naturgas. I denne forbindelse må direktiv 2009/73 tages i betragtning.
- 10 Ifølge sagsøgeren følger det af direktiv 2009/73, at operatører af distributionssystemet for naturgas er uafhængige i forhold til og adskilte fra operatører af transmissionssystemet for naturgas. Brugere af naturgas har ret til adgang til naturgassystemet, men har ikke ret til at tilslutte sig en bestemt type system – distributions- eller transmissionssystem. En bruger af naturgas tilslutter sig generelt naturgassystemet gennem et distributionssystem for naturgas, som drives af operatøren af distributionssystemet for naturgas.
- 11 Sagsøgeren har anført, at det følger af artikel 23 i direktiv 2009/73, at en medlemsstats lovgivning kun kan tillade, at brugere af naturgas tilslutter sig transmissionssystemet for naturgas direkte, hvis operatøren af distributionssystemet for naturgas giver afslag på tilslutning til systemet på grund af tekniske eller driftsmæssige begrænsninger, eller der foreligger andre objektive grunde, der gør det nødvendigt for brugeren af naturgas at tilslutte sig transmissionssystemet for naturgas direkte. Den nævnte artikel omhandler desuden kun en specifik gruppe af brugere af naturgas: nye industrielle kunder.
- 12 **Det organ, der udstedte den anfægtede afgørelse – kommissionen for regulering af offentlige tjenester** – har anført, at de omtvistede regler er forenelige med forfatningen, med energilovens artikel 45, stk. 7, og med den omtvistede bestemmelse i sidstnævnte lov – energilovens artikel 84¹, stk. 1.
- 13 Efter dette organs opfattelse gennemfører energilovens artikel 84¹, stk. 1, artikel 23 i direktiv 2009/73, hvorefter medlemsstaterne skal sikre industrielle kunders faciliteter en ikke-diskriminerende tilslutning til transmissionssystemet for naturgas.
- 14 Den omstændighed, at de omtvistede regler indebærer, at de i energilovens artikel 84¹, stk. 1, omhandlede aktører, herunder brugere af naturgas, har ret til at anmode om, at deres faciliteter tilsluttes transmissionssystemet for naturgas, at operatøren af transmissionssystemet for naturgas har pligt til at sikre en sådan tilslutning, og at brugere af naturgas kan få leveret naturgas fra transmissionssystemet for naturgas efter oprettelsen af denne tilslutning, medfører ikke, at transporten af naturgas gennem transmissionssystemet udgør distribution af naturgas.
- 15 [Ifølge det førnævnte organ] anmodede de interesserede parter under udarbejdelsen af de omtvistede regler om at få indført begrænsninger for tilslutningen af faciliteter tilhørende brugere af naturgas til transmissionssystemet for naturgas. Hverken den nationale lovgivning eller artikel 23, stk. 1, i direktiv 2009/23 omfatter imidlertid begrænsninger af denne ret. Hvis nogle industrielle

naturgaskunder vælger at fjerne deres faciliteter fra distributionssystemet for naturgas og tilslutte dem transmissionssystemet for naturgas, vil indvirkningen på betalingen fra de øvrige brugere af naturgas for distribution af naturgas desuden være relativt lille.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 16 I hovedsagen skal det afgøres, om direktiv 2009/73 er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter enhver bruger af naturgas kan tilslutte sig transmissionssystemet for naturgas.
- 17 Ifølge Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) følger det ved første øjekast af artikel 2, nr. 3), i direktiv 2009/73, at transport af naturgas ikke omfatter transport af naturgas gennem en sektor i systemet, der indgår i de højtryksrørledninger, der hovedsagelig anvendes i forbindelse med lokal distribution af naturgas, med henblik på levering af naturgas til den endelige kunde. Naturgassen transporteres direkte til den endelige kundes naturgasforsyningssystem fra distributionssystemet for naturgas og ikke gennem transmissionssystemet for naturgas.
- 18 Det fremgår imidlertid af artikel 23 i direktiv 2009/73, at industrielle kunder eller, i det mindste, nye industrielle kunder kan tilslutte sig transmissionssystemet for naturgas. Begrebet »industriel kunde« er ikke defineret i direktiv 2009/73. Af de kategorier af kunder, der er nævnt i artikel 2, nr. 24), i direktiv 2009/73, må begrebet »industriel kunde« således betegnes de endelige kunder, eftersom begrebet »industriel kunde« i betragtning af forarbejderne til direktivet kan henvise til personer, der forbruger naturgas. Idet den i artikel 2, nr. 27), i direktiv 2009/73 nævnte endelige forbruger kan være såvel en privatkunde som en erhvervskunde, er Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) af den opfattelse, at en industriel kunde kun kan være en erhvervskunde som omhandlet i direktivets artikel 2, nr. 26).
- 19 Dermed må det antages, at medlemsstaternes forpligtelse til at vedtage en lovgivning, der tillader, at i det mindste erhvervskunder tilslutter sig transmissionssystemet for naturgas direkte, følger af artikel 23 i direktiv 2009/73, eller at en sådan lovgivning kan være forenelig med direktivet.
- 20 Det følger af de omtvistede regler i den foreliggende sag samt af energilovens artikel 1, nr. 13) og 15), at enhver bruger af naturgas i Letland, herunder brugere, der ikke er nye industrielle kunder, kan tilslutte sig transmissionssystemet for naturgas. Dermed må det i hovedsagen afgøres, om denne lovgivning er i strid med artikel 2, nr. 3) og 23), i direktiv 2009/73.
- 21 I den foreliggende sag bør der tages højde for artikel 2, stk. 2, TEUF med hensyn til Unionens og medlemsstaternes kompetencer på bestemte områder. I henhold til artikel 4, stk. 2, litra a) og i), deler Unionen og medlemsstaterne kompetence på områderne det indre marked og energi.

- 22 Ved vedtagelsen af direktiv 2009/73 udøvede Europa-Parlamentet og Rådet nærmere bestemt Unionens kompetencer på områderne det indre marked og energi. I den foreliggende sag hersker der imidlertid tvivl for så vidt angår princippet om tredjeparts adgang, som er anerkendt ved artikel 32, stk. 1, i direktiv 2009/73, inden for rammerne af Unionens og medlemsstaternes delte kompetence.
- 23 Det fremgår af 1., 3., 6. og 8. betragtning til direktiv 2009/73/EF, at det indre marked for naturgas i Den Europæiske Union har til formål at stille reelle valgmuligheder til rådighed for alle forbrugere i Den Europæiske Union, privatpersoner som erhvervsdrivende. Uden effektiv adskillelse mellem systemer på den ene side og produktions- og forsyningsvirksomhed på den anden side er der risiko for forskelsbehandling hvad angår systemdriften. Denne forskelsbehandling kan opstå, når en vertikalt integreret økonomisk aktør beskæftiger sig med produktion og forsyning af naturgas og samtidig driver et transmissionssystem for naturgas og et distributionssystem for naturgas. I så fald er det muligt, at den vertikalt integrerede økonomiske aktør ikke er interesseret i at sikre, at eventuelle konkurrenter på markedet for produktion eller forsyning af naturgas har adgang til et transmissionssystem for naturgas eller et distributionssystem for naturgas, som den pågældende aktør driver. Dette vanskeliggør udøvelsen af de ved EUF-traktaten sikrede frihedsrettigheder, idet ikke alle forbrugere frit kan vælge deres leverandør, og ikke alle leverandører frit kan forsyne deres kunder, på trods af at det fremgår af 48. betragtning til direktiv 2009/73, at dette direktiv bør fokusere på forbrugernes interesser.
- 24 Ifølge *Satversmes tiesa* (forfatningsdomstol) følger det af ovenstående betragtninger, at direktiv 2009/73 har til formål at beskytte forbrugernes interesser ved at sikre, at de erhvervsdrivende eller de leverandører af naturgas, som forbrugerne – de endelige kunder – vælger, er beskyttet mod forskelsbehandling med hensyn til adgang til transmissionssystemer og distributionssystemer for naturgas. Princippet om tredjeparts adgang, som er anerkendt ved artikel 32, stk. 1, i direktiv 2009/73, vedrører indirekte de endelige kunder.
- 25 Den Europæiske Unions Domstol gav udtryk for lignende betragtninger ved vurderingen af princippet om tredjeparts adgang til det indre marked for elektricitet i henhold til artikel 20 i direktiv 2003/54/EF af 26. juni 2003 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 96/92/EF. Denne artikels stk. 1 bestemte navnlig, at medlemsstaterne sikrer, at der indføres en ordning for tredjeparts adgang til transmissions- og distributionssystemerne, som bygger på offentliggjorte tariffer, som gælder alle privilegerede kunder, og som anvendes objektivt og uden at diskriminere mellem systembrugere. Selv om direktiv 2003/54 ikke indeholdt en bestemmelse, der er analog med artikel 23 i direktiv 2009/73, bestemte artikel 2 i direktiv 2003/54, at transmission omfattede transport af elektricitet ikke kun til distributionsselskaber, men også til endelige kunder.

- 26 I denne forbindelse fastslog Domstolen, at eftersom systembrugerne er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 20, stk. 1, i direktiv 2003/54, tillagde bestemmelsen de privilegerede kunder en ret til ikke-diskriminerende netadgang. Medlemsstaterne bevarede en handlefrihed med henblik på at orientere systembrugerne, herunder privilegerede kunder, mod den ene eller den anden type net, dog på betingelse af, at dette skete med ikke-diskriminerende begrundelser og ud fra objektive betragtninger. Systembrugerne havde derfor en ret til adgang til et elektricitetssystem, men medlemsstaterne kunne bestemme, til hvilken type system tilslutningen skulle ske. På baggrund af disse bemærkninger fastslog Domstolen, at artikel 20 i direktiv 2003/54 skulle fortolkes således, at bestemmelsen alene definerede medlemsstaternes forpligtelser for så vidt angår tredjeparters adgang og ikke tilslutning til transmissions- og distributionssystemerne for elektricitet, og at den ikke foreskrev, at den ordning for adgang til systemerne, som medlemsstaterne skulle iværksætte, skulle give de privilegerede kunder mulighed for frit at vælge hvilken type net, de ønskede at tilslutte sig (Domstolens dom af 9.10.2008, Sabatauskas m.fl. (C-239/07, EU:C:2008:551, præmis 45, 47 og 49)).
- 27 Denne dom fra Domstolen omhandler princippet om tredjeparts adgang til det indre marked for elektricitet, men det samme princip anerkendes på det indre marked for naturgas. Dermed kan det konkluderes, at artikel 32, stk. 1, i direktiv 2009/73 definerer medlemsstaternes forpligtelser for så vidt angår tredjeparters adgang og ikke tilslutning til transmissions- og distributionssystemerne for naturgas, og at den ikke foreskriver, at den ordning for adgang til systemerne, som medlemsstaterne skal iværksætte, skal give de endelige kunder mulighed for frit at vælge hvilken type net, de ønsker at tilslutte sig.
- 28 På baggrund af det ovenstående kan der drages forskellige konklusioner, nærmere bestemt:
- 1) Artikel 32, stk. 1, i direktiv 2009/73 pålægger medlemsstaterne forpligtelser for så vidt angår tredjeparters adgang og ikke tilslutning til forsyningsystemerne for naturgas, og medlemsstaterne bevarer en handlefrihed med henblik på at orientere systembrugerne, herunder de endelige kunder, mod den ene eller den anden type net, og de krav, som medlemsstaterne pålægges i henhold til direktivets artikel 23 for så vidt angår industrielle kunders tilslutning til transmissionssystemet for naturgas, omfatter kun de tilfælde, hvor en medlemsstat har orienteret de endelige kunder mod transmissionssystemet for naturgas.
 - 2) Artikel 23 og artikel 32, stk. 1, i direktiv 2009/73 pålægger medlemsstaterne forpligtelser for så vidt angår tredjeparters adgang og tilslutning til forsyningsystemerne for naturgas, som navnlig bestemmer, at industrielle kunder kan tilslutte sig såvel transmissionssystemer som distributionssystemer for naturgas.
- 29 I den foreliggende sag har Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) fastslået, at bestemmelserne i energiloven er forbundet med direktiv 2009/73 og med

indholdet af dette direktivs bestemmelser. Domstolen har endnu ikke fastlagt praksis med hensyn til de i den foreliggende afgørelse omhandlede spørgsmål. Således begrundes den foreliggende sags omstændigheder, at Den Europæiske Unions Domstol forelægges en anmodning om præjudiciel afgørelse.

ARBEJDS
DOKUMENT