

Věc C-290/20**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

30. června 2020

Předkládající soud:

Satversmes tiesa (Lotyšsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

11. června 2020

Navrhovatelka:

AS Latvijas Gāze

Další účastníci řízení:

Saeima

Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija

Předmět původního řízení

Návrh na prohlášení protiústavnosti, jehož předmětem je soulad pravidel pro připojení k přepravní soustavě zemního plynu přijatých Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (Komise pro veřejná zařízení, Lotyšsko) s ustanoveními Satversme (Ústava) a Enerģētikas likums (energetický zákon) a soulad ustanovení energetického zákona s Ústavou a jehož prostřednictvím se požaduje objasnění přiměřenosti právní úpravy členského státu, podle které se k přepravní soustavě zemního plynu může připojit každý uživatel zemního plynu.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Předkládající soud žádá, na základě článku 267 SFEU, o výklad čl. 2 bodu 3, článku 23 a čl. 32 odst. 1 směrnice 2009/73 za účelem určení, zda musí mít uživatelé zemního plynu (a případně která kategorie uživatelů) možnost připojit se k přepravní soustavě zemního plynu.

Předběžné otázky

- 1) Musí být článek 23 a čl. 32 odst. 1 směrnice 2009/73/ES vykládány v tom smyslu, že členské státy mají povinnost přijmout takovou právní úpravu, podle které si každý konečný zákazník může zvolit, k jakému typu sítě – k přepravní nebo k distribuční soustavě – se připojí, a provozovatel soustavy mu musí umožnit připojení k dotčené síti?
- 2) Musí být článek 23 směrnice 2009/73/ES vykládán v tom smyslu, že členské státy mají povinnost přijmout takovou právní úpravu, podle které se připojení k přepravní soustavě zemního plynu umožní jen konečnému zákazníkovi mimo domácnost (to znamená jen průmyslovému zákazníkovi)?
- 3) Musí být článek 23 směrnice 2009/73/ES, zejména pojem „nový průmyslový zákazník“, vykládán v tom smyslu, že uvedený článek stanoví povinnost členských států přijmout takovou právní úpravu, podle které se připojení k přepravní soustavě zemního plynu umožní jen konečnému zákazníkovi mimo domácnost (to znamená jen průmyslovému zákazníkovi), který dříve nebyl připojen k distribuční soustavě?
- 4) Musí být čl. 2 bod 3 a článek 23 směrnice 2009/73/ES vykládány v tom smyslu, že brání takové právní úpravě členského státu, podle které přeprava zemního plynu zahrnuje přepravu zemního plynu přímo do rozvodné sítě zemního plynu konečného zákazníka?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU): čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 2 písm. a) a i)

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/ES: body 1, 3, 6, 8 a 48 odůvodnění, čl. 2 body 3, 5, 24 a 25 až 27, čl. 23 odst. 1 a 2 a čl. 32 odst. 1

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/54/ES ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 96/92/ES: články 2 a 20

Judikatura Soudního dvora:

Rozsudek ze dne 9. října 2008, Sabatauskas a další, C-239/07, EU:C:2008:551, body 45, 47 a 49

Vnitrostátní právní rámec

Latvijas Republikas Satversme (Ústava Lotyšské republiky): články 1, 64 a 89 jakož i čl. 105 věta první

Enerģētikas likums (energetický zákon): čl. 1 body 7, 12, 13, 15, 16, 32 a 35, čl. 45 odst. 2 a 7, čl. 84¹ odst. 1, jakož i čl. 111 odst. 1 bod 1 a odst. 2

Rozhodnutí rady Komise pro veřejná zařízení č. 1/7 ze dne 18. dubna 2019, „Dabagāzes pārvades sistēmas pieslēguma noteikumi biometāna ražotājiem, sašķidrīnātās dabagāzes sistēmas operatoriem un dabagāzes lietotājiem“ (pravidla pro připojení k přepravní soustavě zemního plynu pro producenty biomethanu, provozovatele soustav pro zkapalněný zemní plyn a uživatele zemního plynu“).

Stručné shrnutí skutkového stavu a dosavadní průběh původního řízení

- 1 Sporné zákonné ustanovení, a sice čl. 84¹ odst. 1 energetického zákona, bylo do citovaného zákona vloženo novelou z roku 2016, která byla nezbytná mimo jiné za účelem dosažení souladu s požadavky směrnice 2009/73 a zajištění vzniku účinného vnitřního trhu s cílem umožnit prodej zemního plynu v Evropské unii za rovných podmínek, bez diskriminace a bez omezení, a zaručit co nejchopárnější a nejefektivnější přístup třetích osob k plynárenské soustavě.
- 2 Podle uvedeného zákonného ustanovení Komise pro veřejná zařízení schválí pravidla pro připojení k přepravní soustavě zemního plynu vypracovaná provozovatelem přepravní soustavy zemního plynu pro producenty biomethanu, provozovatele soustav pro zkapalněný zemní plyn a uživatele zemního plynu, a pravidla pro připojení k distribuční soustavě zemního plynu vypracovaná provozovatelem distribuční soustavy zemního plynu pro uživatele zemního plynu. Podle energetického zákona také platí, že přeprava zemního plynu zahrnuje přepravu zemního plynu přepravní soustavou nejen k distribuční soustavě zemního plynu, ale i přímo k uživatelům zemního plynu. Distribuce zemního plynu zahrnuje též přepravu zemního plynu z přepravní soustavy zemního plynu do energetické rozvodné sítě uživatele zemního plynu.
- 3 Dne 18. dubna 2019 přijala rada Komise pro veřejná zařízení rozhodnutí č. 1/7, kterým se stanoví pravidla pro připojení k přepravní soustavě zemního plynu pro producenty biomethanu, provozovatele soustav pro zkapalněný zemní plyn a uživatele zemního plynu. Podle těchto pravidel se každý uživatel zemního plynu může k přepravní soustavě zemního plynu připojit bez využití služeb provozovatele distribuční soustavy.
- 4 Navrhovatelka podala k Satversmes tiesa (Ústavní soud, Lotyšsko) návrh na prohlášení protiústavnosti, neboť má za to, že uvedená pravidla a čl. 84¹ odst. 1 energetického zákona jsou v rozporu zejména s jejím právem vlastnit majetek.

- 5 Podle navrhovatelčina návrhu na prohlášení protiústavnosti má Satversmes tiesa (Ústavní soud) rozhodnout (1) o souladu pravidel pro připojení k přepravní soustavě zemního plynu s články 1, 64 a 89 a čl. 105 větou první Ústavy Lotyšské republiky, jakož i s čl. 45 odst. 7 a čl. 84¹ odst. 1 energetického zákona, a (2) o souladu čl. 84¹ odst. 1 energetického zákona s článkem 64 Ústavy Lotyšské republiky.

Hlavní argumenty účastníků sporu v původním řízení

- 6 **Navrhovatelka** tvrdí, že sporná pravidla se přiči článku 64 a čl. 105 větě první Ústavy a jsou v rozporu se zásadou řádné správy, zásadou řádného zákonodárství, zásadou ochrany legitimního očekávání a zásadou právní jistoty, které vyplývají z článků 1 a 89 Ústavy, jakož i s čl. 45 odst. 7 a čl. 84¹ odst. 1 energetického zákona. Článek 84¹ odst. 1 energetického zákona samotný je pak v rozporu s článkem 64 Ústavy.
- 7 Navrhovatelka uvádí, že až do 3. dubna 2017 výhradně ona sama coby vertikálně integrovaný podnik zajišťovala nákup, skladování, přepravu, distribuci i uvádění zemního plynu na lotyšský trh se zemním plynem. Při liberalizování trhu se zemním plynem v Lotyšsku vznikla oddělením od navrhovatelky akciová společnost Conexus Baltic Grid, na kterou byla převedena především vnitrostátní přepravní infrastruktura zemního plynu a jednotná přepravní soustava zemního plynu. Navrhovatelka nemá v uvedené akciové společnosti žádný podíl. Vedle toho byla coby samostatná dceřiná společnost navrhovatelky založena akciová společnost Gaso, která na základě licence poskytuje službu distribuce zemního plynu na území Lotyšska. Navrhovatelka je jediným akcionářem této akciové společnosti a nadále uvádí zemní plyn na trh. Akciová společnost Gaso je podle licence jediným provozovatelem distribuční soustavy zemního plynu v Lotyšsku, který zajišťuje dodávky zemního plynu z přepravní soustavy ke konečným spotřebitelům. Distribuce zemního plynu je jedním z nejvýznamnějších obchodních segmentů skupiny navrhovatelky. Sporná pravidla pro připojení k přepravní soustavě zemního plynu umožňují každému uživateli zemního plynu připojit se k přepravní soustavě zemního plynu bez využití služeb provozovatele distribuční soustavy. Tím je omezeno právo akciové společnosti Gaso, náležející do skupiny navrhovatelky, nabyté prostřednictvím licence, a sice právo vyvíjet obchodní činnost související s distribuční soustavou zemního plynu.
- 8 Navrhovatelka má za to, že přijetí sporných pravidel vedlo ke snížení hodnoty její skupiny, čímž bylo porušeno její právo vlastnit majetek uznané článkem 105 Ústavy. Vzhledem k tomu, že sporná pravidla byla přijata na základě čl. 84¹ odst. 1 energetického zákona, je toto právo vlastnit majetek porušeno i tímto ustanovením energetického zákona.
- 9 Podle navrhovatelky z posouzení čl. 84¹ odst. 1 energetického zákona vzhledem k povaze a účelu uvedeného zákona plyne, že zákonodárce neudělil Komisi pro veřejná zařízení oprávnění přijmout pravidla umožňující každému uživateli

zemního plynu odpojit se od distribuční soustavy zemního plynu a připojit se přímo k přepravní soustavě zemního plynu. V této souvislosti nelze ze zřetele ztratit směrnici 2009/73.

- 10 Navrhovatelka je toho názoru, že směrnice 2009/73 předvídá nezávislost a oddělení provozovatelů distribuční soustavy zemního plynu od provozovatelů přepravní soustavy zemního plynu. Uživatelé zemního plynu mají právo na přístup k plynárenské soustavě, ale nikoli právo se připojit k určitému typu soustavy, tedy k distribuční nebo k přepravní. Uživatel zemního plynu se k plynárenské soustavě připojuje zpravidla prostřednictvím distribuční soustavy zemního plynu, jejíž fungování zajišťuje provozovatel distribuční soustavy zemního plynu.
- 11 Navrhovatelka tvrdí, že podle článku 23 směrnice 2009/73 může právní úprava zavedená některým z členských států umožnit přímé připojení uživatelů zemního plynu k přepravní soustavě zemního plynu jen tehdy, když provozovatel distribuční soustavy zemního plynu odmítne připojení k síti na základě technických nebo provozních omezení nebo když existují jiné objektivní důvody vyžadující přímé připojení uživatele zemního plynu k přepravní soustavě zemního plynu. Uvedený článek se navíc vztahuje jen na jednu specifickou skupinu uživatelů zemního plynu, a to na nové průmyslové zákazníky.
- 12 **Autorka napadeného aktu**, tedy **Komise pro veřejná zařízení**, uvádí, že sporná pravidla jsou v souladu s Ústavou, s čl. 45 odst. 7 energetického zákona i se sporným ustanovením tohoto zákona, tj. čl. 84¹ odst. 1 energetického zákona.
- 13 Článek 84¹ odst. 1 energetického zákona provádí podle jejího názoru článek 23 směrnice 2009/73, podle kterého musí členské státy zajistit nediskriminační připojení zařízení průmyslových zákazníků k přepravní soustavě zemního plynu.
- 14 Skutečnost, že sporná ustanovení stanoví právo subjektů uvedených v čl. 84¹ odst. 1 energetického zákona, včetně uživatelů zemního plynu, požádat o připojení svých zařízení k přepravní soustavě zemního plynu a povinnost provozovatele přepravní soustavy zemního plynu takové připojení zajistit, jakož i možnost uživatelů zemního plynu odebírat po takovém připojení zemní plyn z přepravní soustavy zemního plynu, nevede k tomu, že by se z přepravy zemního plynu prostřednictvím přepravní soustavy stala distribuce zemního plynu.
- 15 [Podle dotyčného subjektu] při vypracovávání sporných pravidel dotčené osoby požadovaly zavedení omezení pro připojování zařízení uživatelů zemního plynu k přepravní soustavě zemního plynu. Vnitrostátní právní úprava ani čl. 23 odst. 1 směrnice 2009/23 ovšem žádné omezení tohoto práva nepředvídají. Kdyby se navíc někteří průmysloví zákazníci zemního plynu rozhodli odpojit svá zařízení od distribuční soustavy zemního plynu a připojit je k přepravní soustavě zemního plynu, sotva by to mělo dopad na platby ostatních uživatelů zemního plynu za distribuci zemního plynu.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 16 V projednávané věci je třeba určit, zda směrnice 2009/73 brání takové právní úpravě členského státu, podle které se každý uživatel zemního plynu může připojit k přepravní soustavě zemního plynu.
- 17 *Satversmes tiesa* (Ústavní soud) má za to, že z čl. 2 bodu 3 směrnice 2009/73 *prima facie* vyplývá, že přeprava zemního plynu nezahrnuje přepravu zemního plynu tím segmentem sítě, který je součástí vysokotlakých plynovodů používaných především v rámci místní distribuce zemního plynu pro jeho dopravu ke konečným zákazníkům. Zemní plyn se totiž přímo do rozvodné sítě zemního plynu konečného zákazníka přepravuje z distribuční soustavy zemního plynu, a nikoli prostřednictvím přepravní soustavy zemního plynu.
- 18 Nicméně z článku 23 směrnice 2009/73 vyplývá, že průmysloví zákazníci, či přinejmenším noví průmysloví zákazníci, se mohou připojit k přepravní soustavě zemního plynu. Směrnice 2009/73 neupřesňuje pojem „průmyslový zákazník“. Z kategorií zákazníků uvedených v čl. 2 bodě 24 směrnice 2009/73 by náleželo pojem „průmyslový zákazník“ přiřadit ke konečným zákazníkům, protože – soudě podle přípravných prací na citované směrnici – pojem „průmyslový zákazník“ by mohl označovat osoby, které spotřebovávají zemní plyn. S ohledem na skutečnost, že konečným spotřebitelem [konečným zákazníkem] podle čl. 2 bodu 27 směrnice 2009/73 může být jak zákazník v domácnosti, tak zákazník mimo domácnost, má *Satversmes tiesa* (Ústavní soud) za to, že průmyslovým zákazníkem může být jen zákazník mimo domácnost ve smyslu čl. 2 bodu 26 směrnice.
- 19 Z článku 23 směrnice 2009/73 by přitom bylo možno dovodit, že členské státy mají povinnost přijmout takovou právní úpravu, která umožní přinejmenším zákazníkům mimo domácnost připojit se přímo k přepravní soustavě zemního plynu, resp. že by taková právní úprava mohla být v souladu s touto směrnicí.
- 20 Z pravidel sporných v projednávané věci i z čl. 1 bodů 13 a 15 energetického zákona vyplývá, že v Lotyšsku se k přepravní soustavě zemního plynu může připojit každý uživatel zemního plynu, a tedy i uživatel, který není novým průmyslovým zákazníkem. V projednávané věci je tudíž třeba určit, zda je tato právní úprava v rozporu s čl. 2 bodem 3 a s článkem 23 směrnice 2009/73.
- 21 V projednávané věci je v souvislosti s pravomocemi Evropské unie a členských států v určitých oblastech třeba zohlednit čl. 2 odst. 2 SFEU. Pravomoci Evropské unie a členských států v oblasti vnitřního trhu a energetiky jsou podle čl. 4 odst. 2 písm. a) a i) sdílené.
- 22 Evropský parlament a Rada přijetím směrnice 2009/73 v podstatě vykonaly pravomoci Evropské unie v oblasti vnitřního trhu a energetiky. V projednávané věci nicméně přetrvávají pochybnosti o významu zásady přístupu třetích osob, uznané v čl. 32 odst. 1 směrnice 2009/73, při výkonu pravomoci sdílené Evropskou unií s členskými státy.

- 23 Z bodů 1, 3, 6 a 8 odůvodnění směrnice 2009/73/ES vyplývá, že účelem vnitřního trhu Evropské unie se zemním plynem je poskytnout skutečnou možnost výběru všem spotřebitelům v Evropské unii, ať již občanům nebo podnikům. Bez účinného oddělení sítí od činností výroby a dodávek bude nevyhnutelně existovat riziko diskriminace v souvislosti s provozováním sítě. K takové diskriminaci může dojít v případě, kdy vertikálně integrovaný hospodářský subjekt vyvíjí činnosti výroby nebo dodávek zemního plynu a zároveň provozuje přepravní a distribuční soustavu zemního plynu. V takovém případě vertikálně integrovaný hospodářský subjekt nemusí mít zájem na tom, aby případným konkurentům na trhu výroby nebo dodávek zemního plynu zajistil přístup k jím provozovaným soustavám pro přepravu a distribuci zemního plynu. To by znesnadňovalo výkon svobod zaručených Smlouvou o FEU, protože by všichni spotřebitelé neměli možnost si svobodně vybrat svého dodavatele a všichni dodavatelé svobodně dodávat svým zákazníkům, přestože by směrnice 2009/73 měla, jak se uvádí v bodě 48 jejího odůvodnění, zohledňovat především zájmy spotřebitelů.
- 24 Ze shora rozvedených úvah podle názoru *Satversmes tiesa* (Ústavní soud) plyne, že cílem směrnice 2009/73 je chránit zájmy spotřebitelů a zajistit ochranu obchodníků se zemním plynem a dodavatelů zemního plynu, které si příslušní spotřebitelé – koneční zákazníci – vybrali, před diskriminací v přístupu k soustavám pro přepravu a distribuci zemního plynu. Zásada přístupu třetích osob uznaná v čl. 32 odst. 1 směrnice 2009/73 totiž nepřímou míří na konečné zákazníky.
- 25 K podobným závěrům dospěl Soudní dvůr Evropské unie, když se zabýval zásadou přístupu třetích osob k vnitřnímu trhu s elektřinou podle článku 20 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/54/ES ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 96/92/ES. Odstavec 1 uvedeného článku stanovil mimo jiné, že členské státy zajistí zavedení systému pro přístup třetích osob k přenosové a distribuční soustavě na základě zveřejněných sazeb použitelných na oprávněné zákazníky a používaných objektivně a bez diskriminace mezi uživateli soustavy. Článek 2 směrnice 2003/54 navíc – přestože uvedená směrnice neobsahovala ustanovení obdobné článku 23 směrnice 2009/73 – stanovil, že přenos zahrnuje přepravu elektřiny nejen k distribučním podnikům, ale i ke konečným zákazníkům.
- 26 V této souvislosti dospěl Soudní dvůr k závěru, že čl. 20 odst. 1 směrnice 2003/54 tím, že uživatele soustav zahrnuje do svého rozsahu působnosti, přiznává rovněž oprávněným zákazníkům právo na nediskriminační přístup k soustavám. Členské státy měly určitý prostor pro to, aby usměrnily uživatele soustav, včetně oprávněných zákazníků, k takovému či jinému typu soustavy, avšak za podmínky, že tak budou činit z nediskriminačních důvodů a na základě objektivních hledisek. Uživatelé soustav tedy měli právo na přístup k elektrické soustavě, avšak členské státy mohly rozhodnout, že připojení bude provedeno k jednomu, nebo jinému typu soustavy. S ohledem na tyto úvahy Soudní dvůr rozhodl, že článek 20 směrnice 2003/54 musí být vykládán v tom smyslu, že definuje povinnosti členských států, pouze pokud jde o přístup, a nikoli připojení třetích osob

k soustavám pro přenos a distribuci elektřiny, a že nestanoví, že systém přístupu k soustavám, který jsou členské státy povinny zavést, musí umožnit oprávněnému zákazníkovi vybrat si podle svého uvážení typ soustavy, ke které si přeje být připojen (rozsudek Soudního dvora ze dne 9. října 2008, Sabatauskas a další, C-239/07, EU:C:2008:551, body 45, 47 a 49).

- 27 Uvedený rozsudek Soudního dvora se sice týká zásady přístupu třetích osob k vnitřnímu trhu s elektřinou, avšak tatáž zásada je uznána i u vnitřního trhu se zemním plynem. Z toho by pak vyplynul závěr, že čl. 32 odst. 1 směrnice 2009/73 definuje povinnosti členských států týkající se přístupu, a nikoli připojení třetích osob k soustavám pro přepravu a distribuci zemního plynu, a nestanoví, že by systém přístupu k soustavám, který jsou členské státy povinny zavést, musel umožnit konečnému zákazníkovi vybrat si podle svého uvážení typ soustavy, ke které se připojí.
- 28 S ohledem na výše rozvedené úvahy lze vyvodit tyto různé závěry:
- 1) čl. 32 odst. 1 směrnice 2009/73 ukládá členským státům povinnosti týkající se přístupu, a nikoli připojení třetích osob k rozvodným sítím zemního plynu, a členské státy si zachovávají určitý prostor pro to, aby usměrnily uživatele soustav, včetně konečných zákazníků, k takovému či jinému typu soustavy, přičemž požadavky uložené členským státům článkem 23 směrnice v souvislosti s připojením průmyslových zákazníků k přepravní soustavě zemního plynu se vztahují na případy, kdy určitý členský stát usměrnil konečné zákazníky k přepravní soustavě zemního plynu;
 - 2) článek 23 a čl. 32 odst. 1 směrnice 2009/73 ukládají členským státům povinnosti týkající se přístupu a připojení třetích osob k rozvodným sítím zemního plynu, ze kterých především plyne připojení průmyslových zákazníků k přepravním soustavám zemního plynu i k distribučním soustavám zemního plynu.
- 29 Satversmes tiesa (Ústavní soud) již v projednávané věci shledal souvislost mezi ustanoveními energetického zákona a směrnicí 2009/73 a konstatoval obsah ustanovení této směrnice. Judikatura Soudního dvora k otázkám vzneseným v tomto rozhodnutí zatím není ustálená. Okolnosti projednávané věci proto odůvodňují předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru Evropské unie.