

Дело C-290/20**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

30 юни 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Satversmes tiesa (Конституционен съд, Латвия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

11 юни 2020 г.

Жалбоподател:

AS Latvijas Gāze

Други страни в производството:

Saeima (Латвийски парламент)

Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (Комисия за регулиране на обществените услуги)

Предмет на главното производство

Жалба за противоконституционност относно съответствието на правилата за свързване към газопреносната система, приети от Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (Комисия за регулиране на обществените услуги), с разпоредбите на Satversme (Конституция) и на Enerģētikas likums (Закон за енергетиката), и относно съответствието на разпоредбите на Закона за енергетиката с Конституцията, с искане да се установи адекватността на правната уредба на държава членка, по силата на която всеки потребител на природен газ може да се свърже към газопреносната система.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

На основание член 267 ДФЕС запитващата юрисдикция иска да се даде тълкуване на член 2, точка 3, на член 23 и на член 32, параграф 1 от Директива 2009/73, за да установи дали потребителите на природен газ (и

евентуално, коя група от тях) следва да имат възможност да се свързват към газопреносната система.

Преюдициални въпроси

- 1) Трябва ли член 23 и член 32, параграф 1 от Директива 2009/73/ЕО да се тълкуват в смисъл, че държавите членки следва да приемат правна уредба, съгласно която, от една страна, всеки краен клиент може да избира към какъв вид система — преносна или разпределителна — да се свърже, и от друга страна, операторът на системата е длъжен да му разреши да се свърже към съответната система?
- 2) Трябва ли член 23 от Директива 2009/73/ЕО да се тълкува в смисъл, че държавите членки са длъжни да приемат правна уредба, съгласно която се разрешава свързване към газопреносната система единствено на небитов краен клиент (т.е. единствено на промишлен клиент)?
- 3) Трябва ли член 23 от Директива 2009/73/ЕО, и по-специално понятието „нов промишлен клиент“, да се тълкува в смисъл, че този член установява задължение за държавите членки да приемат правна уредба, съгласно която се разрешава свързване към газопреносната система единствено на небитов краен клиент (т.е. единствено на промишлен клиент), който преди това не е бил свързан към разпределителната система?
- 4) Трябва ли член 2, точка 3 и член 23 от Директива 2009/73/ЕО да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка, съгласно която преносът на природен газ включва транспортирането на природен газ директно към системата за доставка на природен газ на крайния клиент?

Разпоредби от правото на Съюза, на които се прави позоваване

Договор за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), член 2, параграф 2 и член 4, параграф 2, букви а) и и).

Директива 2009/73/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ и за отмяна на Директива 2003/55/ЕО, съображения 1, 3, 6, 8 и 48, член 2, точки 3, 5, 24 и 25—27, член 23, параграфи 1 и 2 и член 32, параграф 1.

Директива 2003/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2003 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и отменяща Директива 96/92/ЕО, членове 2 и 20.

Практика на Съда

Решение от 9 октомври 2008 г., Sabatauskas и др., C-239/07, EU:C:2008:551, точки 45, 47 и 49.

Национална правна уредба

Конституция на Република Латвия, членове 1, 64, 89 и 105, първо изречение.

Закон за енергетиката, член 1, точки 7, 12, 13, 15, 16, 32 и 35, член 45, параграфи 2 и 7, член 84¹, параграф 1 и член 111, параграф 1, точка 1 и параграф 2.

Решение № 1/7 на Съвета на Комисията за регулиране на обществените услуги от 18 април 2019 г. „Dabaszgāzes pārvades sistēmas pieslēguma noteikumi biometāna ražotājiem, sašķidrinātās dabaszgāzes sistēmas operatoriem un dabaszgāzes lietotājiem“ („Правила за свързване на газопреносната система за производители на биометан, оператори на системи за втечнен природен газ и потребители на природен газ“).

Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 Оспорваната законова разпоредба — член 84¹, параграф 1 от Закона за енергетиката — е включена в посочения закон с изменение от 2016 г., необходимо, наред с други причини, за да се изпълнят изискванията на Директива 2009/73, като се осигури създаването на ефективен вътрешен пазар, с цел да се направи възможна продажбата на природен газ в Европейския съюз при равни условия, без дискриминация и ограничения и за да се гарантира икономически разумен и ефективен достъп на трети страни до системата за природен газ.
- 2 Посочената законова разпоредба предвижда, че Комисията за регулиране на обществените услуги одобрява правилата за свързване на газопреносната система, определени от оператора на газопреносната система за производители на биометан, оператори на системи за втечнен природен газ и потребители на природен газ, и правилата за свързване на газоразпределителната система, определени от оператора на газоразпределителната система за потребителите на природен газ. Освен това съгласно Закона за енергетиката преносът на природен газ включва транспортирането на природен газ по преносните системи не само до газоразпределителната система, но и директно до потребителите на природен газ. Газоразпределението включва също така преноса на природен газ от газопреносната система до енергоснабдителната система на потребителя на природен газ.

- 3 На 18 април 2019 г. Съветът на Комисията за регулиране на обществените услуги приема Решение № 1/7 относно „Правила за свързване на газопреносната система за производители на биометан, оператори на системи за втечнен природен газ и потребители на природен газ“. Според тези правила всеки потребител на природен газ може да се свърже към газопреносната система без посредничеството на оператор на разпределителна система.
- 4 Жалбоподателят подава жалба за противоконституционност пред Satversmes tiesa (Конституционен съд), тъй като счита, че посочените правила и член 84¹, параграф 1 от Закона за енергетиката нарушават по-специално неговото право на собственост.
- 5 Съгласно подадената от жалбоподателя жалба за противоконституционност Satversmes tiesa трябва да се произнесе относно: 1) съответствието на правилата за свързване на газопреносната система с членове 1, 64, 89 и 105, първо изречение от Конституцията на Република Латвия и с член 45, параграф 7 и член 84¹, параграф 1 от Закона за енергетиката; и 2) съответствието на член 84¹, параграф 1 от Закона за енергетиката с член 64 от Конституцията на Република Латвия.

Основни доводи на страните в главното производство

- 6 Според жалбоподателя оспорваните правила противоречат на член 64 и член 105, първо изречение от конституцията, нарушават принципите на добра администрация, на добро законодателство, на защита на оправданите правни очаквания и на правна сигурност, произтичащи от членове 1 и 89 от Конституцията и също така противоречат на член 45, параграф 7 и член 84¹, параграф 1 от Закона за енергетиката. От своя страна член 84¹, параграф 1 от Закона за енергетиката противоречи на член 64 от конституцията.
- 7 Жалбоподателят твърди, че до 3 април 2017 г. само той, като вертикално интегрирано предприятие, е осигурявал закупуването, съхранението, преноса, разпределението и предлагането на природен газ на латвийския пазар на природен газ. В процеса на либерализация на пазара на природен газ в Латвия се учредява чрез отделяне от жалбоподателя акционерното дружество Conexus Baltic Grid, на което се прехвърлят по-специално националната газопреносна инфраструктура и единната газопреносна система. Жалбоподателят не е акционер в посоченото акционерно дружество. Освен това, като отделно от жалбоподателя дъщерно дружество се създава акционерното дружество Gaso, което предоставя по силата на лиценз газоразпределителна услуга на територията на Латвия. Жалбоподателят е единствен акционер в това акционерно дружество и продължава да предлага на пазара природен газ. Съгласно лиценза акционерното дружество Gaso е единствен оператор на газоразпределителната система в Латвия, който осигурява доставката на

природен газ от преносната система до крайните потребители. Разпределението на природен газ е един от най-важните търговски сегменти на групата на жалбоподателя. Оспорваните правила за свързване на газопреносната система позволяват на всеки потребител на природен газ да се свърже към газопреносната система без посредничеството на оператора на разпределителната система. По този начин се ограничава придобитото чрез лиценза право на акционерното дружество Gaso, принадлежащо към групата на жалбоподателя, да упражнява търговска дейност в обхвата на газоразпределителната система.

- 8 Според жалбоподателя приемането на оспорваните правила е довело до намаляване на стойността на неговата група и по този начин е нарушено правото му на собственост, признато в член 105 от конституцията. Тъй като разглежданите правила са приети въз основа на член 84¹, параграф 1 от Закона за енергетиката, посоченото право на собственост е накърнено и от тази разпоредба на Закона за енергетиката.
- 9 Според жалбоподателя от направения с оглед на естеството и целта на Закона за енергетиката анализ на член 84¹, параграф 1 от същия следва, че законодателят не е разрешил на Комисията за регулиране на обществените услуги да приема разпоредби, позволяващи на всеки потребител на природен газ да се изключва от газоразпределителната система и да се свързва директно към газопреносната система. В тази връзка следва да се има предвид Директива 2009/73.
- 10 Според жалбоподателя от Директива 2009/73 следва, че операторите на газоразпределителната система са независими и отделни от операторите на газопреносната система. Потребителите на природен газ разполагат с право на достъп до системата за природен газ, но нямат право да се свързват към определен вид система — разпределителна или преносна. Като общо правило потребителят на природен газ се свързва към системата за природен газ чрез газоразпределителната система, управлявана от оператора на газоразпределителната система.
- 11 Жалбоподателят твърди, че по силата на член 23 от Директива 2009/73 приета от държава членка правна уредба може да позволява директното свързване на потребителите на природен газ към газопреносната система само ако операторът на газоразпределителната система отказва свързването към системата поради технически или експлоатационни ограничения или ако са налице други обективни причини, които налагат директното свързване на потребителя на природен газ към газопреносната система. В допълнение, посоченият член се отнася единствено до конкретна група потребители на природен газ: новите промишлени клиенти.
- 12 **Органът, издал оспорения акт — Комисията за регулиране на обществените услуги — посочва, че разглежданите правила не противоречат на конституцията, на член 45, параграф 7 от Закона за**

енергетиката и на оспорваната разпоредба от посочения закон — член 84¹, параграф 1 от Закона за енергетиката.

- 13 Според Комисията член 84¹, параграф 1 от Закона за енергетиката транспонира член 23 от Директива 2009/73, по силата на който държавите членки трябва да гарантират недискриминационното свързване на съоръженията на промишлените клиенти към газопреносната система.
- 14 Обстоятелството, че оспорваните разпоредби предвиждат право на субектите, посочени в член 84¹, параграф 1 от Закона за енергетиката, включително потребителите на природен газ, да искат свързване на техните съоръжения към газопреносната система и задължение на оператора на газопреносната система да гарантира свързването, както и възможност потребителите на природен газ да получават природен газ от газопреносната система след установяването на подобна връзка, не превръща преноса на природен газ по преносната система в газоразпределение.
- 15 [Според въпросния орган] при изготвянето на оспорваните правила заинтересованите страни са поискали да бъдат наложени ограничения за свързването на съоръженията на потребителите на природен газ към газопреносната система. Нито националното законодателство обаче, нито член 23, параграф 1 от Директива 2009/73 предвиждат ограничения на това право. Освен това, ако някои промишлени клиенти на природен газ решат да изтеглят съоръженията си от газоразпределителната система и да ги свържат към газопреносната система, въздействието върху плащанията за газоразпределение на останалите потребители на природен газ би било относително слабо.

Кратко представяне на основанията за преюдициалното запитване

- 16 В случая е необходимо да се установи дали Директива 2009/73 не допуска правна уредба на държава членка, съгласно която всеки потребител на природен газ може да се свърже към газопреносната система.
- 17 Според *Satversmes tiesa* от член 2, точка 3 от Директива 2009/73 следва на пръв поглед, че преносът на природен газ не включва транспортирането на природен газ през мрежов сектор, който е част от тръбопроводи с високо налягане, използвани основно в контекста на местното разпределение на природен газ, с оглед на доставката му до крайния клиент. Всъщност природният газ се транспортира директно до системата за доставка на природен газ на крайния клиент от газоразпределителната, а не чрез газопреносната система.
- 18 При все това от член 23 от Директива 2009/73 следва, че промишлените клиенти или поне новите промишлени клиенти могат да се свързват към газопреносната система. Директива 2009/73 не уточнява понятието „промишлен клиент“. Сред групите клиенти, посочени в член 2, точка 24 от

Директива 2009/73, понятието „промишлен клиент“ би следвало да се приложи по отношение на крайните клиенти, тъй като, ако се съди от подготвителните работи по Директивата, понятието „промишлен клиент“ би могло да се отнася до потребителите на природен газ. Satversmes tiesa счита, че тъй като крайният клиент, посочен в член 2, точка 27 от Директива 2009/73, може да бъде както битов, така и небитов, промишленият клиент може да бъде само небитов клиент по смисъла на член 2, точка 26 от Директивата.

- 19 Ето защо би могло да се счита, че от член 23 от Директива 2009/73 следва, че държавите членки са длъжни да приемат правна уредба, позволяваща поне на небитовите клиенти да се свързват директно към газопреносната система, или че подобна уредба би могло да бъде в съответствие с Директивата.
- 20 От разглежданите в случая правила, както и от член 1, точки 13 и 15 от Закона за енергетиката следва, че в Латвия всеки потребител на природен газ, включително който не е нов промишлен клиент, може да се свързва към газопреносната система. Следователно в случая е необходимо да се установи дали подобна уредба противоречи на член 2, точка 3 и на член 23 от Директива 2009/73.
- 21 В случая следва да се има предвид член 2, параграф 2 ДФЕС във връзка с компетентността на Европейския съюз и на държавите членки в определени области. Съгласно член 4, параграф 2, букви а) и и) Европейският съюз и държавите членки имат споделена компетентност в областта на вътрешния пазар и на енергетиката.
- 22 С приемането на Директива 2009/73 Европейският парламент и Съветът по същество упражняват компетентността на Европейския съюз в областта на вътрешния пазар и на енергетиката. В случая обаче остават съмнения относно значението, в рамките на упражняването на една споделена между Европейския съюз и държавите членки компетентност, на принципа за достъп на трети страни, признат в член 32, параграф 1 от Директива 2009/73.
- 23 От съображения 1, 3, 6 и 8 от Директива 2009/73/ЕО следва, че вътрешният пазар на природен газ в Европейския съюз е предназначен да предоставя действителен избор за всички потребители в Европейския съюз, били те граждани или предприятия. Без ефективно отделяне на мрежите от дейностите по производство и доставка остава рискът от дискриминация в експлоатацията на мрежата. Подобна дискриминация може да възникне, когато вертикално интегриран икономически оператор упражнява едновременно дейности по производство или доставка на природен газ и управлява газопреносна и газоразпределителна система. В такъв случай е възможно вертикално интегрираният икономически оператор да няма интерес да осигури на евентуалните конкуренти на пазара за производство или за доставка на природен газ достъп до газопреносната и газоразпределителната система, които той управлява. Това би затруднило

упражняването на гарантираните от Договора за функционирането на ЕС свободи, тъй като не би позволило на всички потребители да избират свободно своя доставчик и на всички доставчици да извършват свободно доставки на своите клиенти, въпреки че съгласно съображение 48 от Директива 2009/73 интересите на потребителите следва да бъдат в основата на Директивата.

- 24 Според *Satversmes tiesa* от горните съображения следва, че Директива 2009/73 има за цел да защити интересите на потребителите, като гарантира защитата на търговците или доставчиците на природен газ, избрани от съответните потребители — крайни клиенти — срещу дискриминация при достъпа до газопреносната и газоразпределителната система. Всъщност принципът за достъп на трети страни, признат в член 32, параграф 1 от Директива 2009/73, се отнася опосредствено до крайните клиенти.
- 25 Съдът на Европейския съюз е изразил сходни съображения при преценката на принципа за достъп на трети страни до вътрешния пазар на електроенергия съгласно член 20 от Директива 2003/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2003 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и отменяща Директива 96/92/ЕО. В параграф 1 от този член се предвижда по-специално, че държавите членки осигуряват прилагането на система за достъп на трета страна до преносните и разпределителните мрежи въз основа на публикувани тарифи, приложима към всички привилегирани потребители и прилагана обективно и без дискриминация между ползвателите на мрежата. В допълнение, въпреки че Директива 2003/54 не съдържа разпоредба, аналогична на член 23 от Директива 2009/73, в член 2 от Директива 2003/54 се предвижда, че преносът включва транспортирането на електроенергия не само до разпределителите, а и до крайните клиенти.
- 26 В тази връзка Съдът е стигнал до заключението, че като включва ползвателите на мрежата в своето приложно поле, член 20, параграф 1 от Директива 2003/54 предоставя и на привилегированите потребители право на недискриминационен достъп до мрежите. Държавите членки запазват свобода на действие, за да насочат ползвателите на мрежи, включително привилегированите клиенти, към единия или другия вид мрежи, при условие обаче, че мотивите за тези действия не са дискриминационни и са налице обективни съображения. Следователно ползвателите на мрежи имат право на достъп до електроенергийна мрежа, но държавите членки могат да решат, че присъединяването ще се извършва към един или друг вид мрежа. С оглед на тези съображения Съдът е посочил, че член 20 от Директива 2003/54 трябва да се тълкува в смисъл, че определя задълженията на държавите членки по отношение само на достъпа, а не на присъединяването на трети лица към преносните и разпределителните електроенергийни мрежи, и не предвижда, че системата за достъп до мрежите, която държавите членки са длъжни да установят, трябва да позволява на привилегированите потребители да избират по свое усмотрение вида мрежа, към която желаят

да се присъединят (решение на Съда от 9 октомври 2008 г., Sabatauskas и др., C-239/07, EU:C:2008:551, точки 45, 47 и 49).

- 27 Посоченото решение на Съда се отнася до принципа на достъп на трети страни до вътрешния пазар на електроенергия, но същият принцип се признава и на вътрешния пазар на природен газ. Следователно би могло да се заключи, че член 32, параграф 1 от Директива 2009/73 определя задълженията на държавите членки по отношение на достъпа, а не на свързването на трети страни към газопреносните и газоразпределителните системи и не предвижда, че системата за достъп до последните, която държавите членки са длъжни да установят, трябва да позволява на крайните потребители да избират по свое усмотрение вида система, към която желаят да се свържат.
- 28 С оглед на горните съображения би могло да се направят различни заключения, а именно:
- 1) Член 32, параграф 1 от Директива 2009/73 налага на държавите членки задължения по отношение на достъпа, а не на свързването на трети страни към системите за доставка на природен газ, а държавите членки запазват свобода на действие, за да насочат ползвателите на системите, включително крайните клиенти, към единия или другия вид системи, докато наложените от член 23 от Директивата на държавите членки изисквания по отношение на свързването на промишлените клиенти към газопреносната система се отнасят само за случаите, в които държава членка е насочила крайните клиенти към газопреносната система.
 - 2) Член 23 и член 32, параграф 1 от Директива 2009/73 налагат на държавите членки задължения по отношение на достъпа и свързването на трети страни към системите за доставка на природен газ, които предвиждат по-специално свързването на промишлените клиенти както към газопреносните системи, така и към газоразпределителните системи.
- 29 В случая *Satversmes tiesa* вече е установил връзката на разпоредбите на Закона за енергетиката с Директива 2009/73 и съдържанието на нейните разпоредби. Все още няма установена практика на Съда във връзка с въпросите, поставени в настоящия акт. Следователно обстоятелствата в случая оправдават отправянето на преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз.