

**Predmet C-290/20****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

30. lipnja 2020.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Satversmes tiesa (Latvija)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

11. lipnja 2020.

**Tužitelj:**

AS Latvijas Gāze

**Druge stranke u postupku:**

Saeima (latvijski parlament)

Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija

**Predmet glavnog postupka**

Ustavna tužba koja se odnosi na usklađenost pravila o priključenju na transportni sustav prirodnog plina koja je donijela Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (Komisija za regulaciju javnih usluga, Latvija) s odredbama Satversmea (Ustav Republike Latvije) i Enerģētikas likumsa (Zakon o energiji) te usklađenost odredbi Zakona o energiji s Ustavom, kojom se traži da se razjasni usklađivanje propisa države članice na temelju kojeg se svi korisnici prirodnog plina mogu priključiti na transportni sustav prirodnog plina.

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Na temelju članka 267. UFEU-a sud koji je uputio zahtjev traži tumačenje članka 2. točke 3., članka 23. i članka 32. stavka 1. Direktive 2009/73 kako bi utvrdio treba li korisnicima prirodnog plina (i, ovisno o slučaju, kojoj kategoriji korisnika) omogućiti priključenje na transportni sustav prirodnog plina.

## **Prethodna pitanja**

1. Treba li članak 23. i članak 32. stavak 1. Direktive 2009/73/EZ tumačiti na način da države članice moraju donijeti propis prema kojem, s jedne strane, svi krajnji kupci mogu odabrati na koju će se vrstu sustava, transportni ili distribucijski, priključiti i, s druge strane, je li operator sustava obavezan dopustiti im priključenje na predmetni sustav?
2. Treba li članak 23. Direktive 2009/73/EZ tumačiti na način da su države članice obvezne donijeti propis u skladu s kojim je priključenje na transportni sustav prirodnog plina dopušteno samo krajnjem kupcu koji nije kućanstvo (odnosno isključivo industrijskom kupcu)?
3. Treba li članak 23. Direktive 2009/73/EZ, osobito pojam „novi industrijski kupac”, tumačiti na način da se njime predviđa obveza država članica da donesu propis u skladu s kojim je priključenje na transportni sustav prirodnog plina dopušteno samo krajnjem kupcu koji nije kućanstvo (odnosno isključivo industrijskom kupcu) koji prethodno nije bio priključen na distribucijski sustav?
4. Treba li članak 2. točku 3. i članak 23. Direktive 2009/73/EZ tumačiti na način da im se protivi propis države članice prema kojem transport prirodnog plina uključuje prijenos prirodnog plina izravno do sustava za opskrbu krajnjeg kupca prirodnim plinom?

## **Navedene odredbe prava Unije**

Članak 2. stavak 2. i članak 4. stavak 2. točke (a) i (i) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU)

Uvodne izjave 1., 3., 6., 8. i 48., članak 2. točke 3., 5., 24. i 25. do 27., članak 23. stavci 1. i 2. i članak 32. stavak 1. Direktive 2009/73/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 2003/55/EZ

Članci 2. i 20. Direktive 2003/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 96/92/EZ

## **Sudska praksa Suda**

Presuda od 9. listopada 2008., Sabatauskas i dr., C-239/07, EU:C:2008:551, t. 45., 47. i 49.

## Nacionalni pravni okvir

Članci 1., 64., 89. i prva rečenica članka 105. Ustava Republike Latvije

Članak 1. točke 7., 12., 13., 15., 16., 32. i 35., članak 45. stavci 2. i 7., članak 84<sup>1</sup> stavak 1. i članak 111. stavak 1. točka 1. i članak 111. stavak 2. Zakona o energiji

Odluka br. 1/7 Odbora Komisije za regulaciju javnih usluga od 18. travnja 2019., „Dabasgāzes pārvades sistēmas pieslēguma noteikumi biometāna ražotājiem, sašķidrīnātās dabasgāzes sistēmas operatoriem un dabasgāzes lietotājiem” (Pravila o priključenju na transportni sustav prirodnog plina za proizvođače biometana, operatore sustava ukapljenog prirodnog plina i korisnike prirodnog plina)

## Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Sporna zakonska odredba, članak 84<sup>1</sup> stavak 1. Zakona o energiji, uvedena je u navedeni zakon izmjenama iz 2016. koje su bile nužne, među ostalim, za ispunjenje zahtjeva iz Direktive 2009/73, osiguravajući stvaranje učinkovitog unutarnjeg tržišta kako bi se omogućila prodaja prirodnog plina u Europskoj uniji pod jednakim uvjetima, bez diskriminacije i ograničenja, te za osiguranje financijski opravdanog i učinkovitog pristupa treće strane sustavu prirodnog plina.
- 2 Navedenom zakonskom odredbom predviđa se da Komisija za regulaciju javnih usluga potvrđuje pravila o priključenju na transportni sustav prirodnog plina koja utvrđuje operator transportnog sustava prirodnog plina za proizvođače biometana, operatore sustava ukapljenog prirodnog plina i korisnike prirodnog plina, te pravila o priključenju na distribucijski sustav prirodnog plina koja utvrđuje operator distribucijskog sustava prirodnog plina za korisnike prirodnog plina. Osim toga, na temelju Zakona o energiji, transport prirodnog plina uključuje prijenos prirodnog plina transportnim sustavima, i to ne samo do distribucijskog sustava prirodnog plina nego i izravno do korisnika prirodnog plina. Distribucija prirodnog plina uključuje i transport prirodnog plina od transportnog sustava prirodnog plina do sustava za opskrbu energijom korisnika prirodnog plina.
- 3 Odbor Komisije za regulaciju javnih usluga donio je 18. travnja 2019. Odluku br. 1/7 o „pravilima o priključenju na transportni sustav prirodnog plina za proizvođače biometana, operatore sustava ukapljenog prirodnog plina i korisnike prirodnog plina”. U skladu s tim pravilima, svi se korisnici prirodnog plina mogu priključiti na transportni sustav prirodnog plina a da pritom nije potrebno posredovanje operatora distribucijskog sustava.
- 4 Tužitelj je podnio Satversmes tiesiju (Ustavni sud, Latvija) ustavnu tužbu jer smatra da se navedenim pravilima i člankom 84<sup>1</sup> stavkom 1. Zakona o energiji povređuje osobito njegovo pravo vlasništva.
- 5 Na temelju tužiteljeve ustavne tužbe, Satversmes tiesa (Ustavni sud) treba odlučiti o: 1. usklađenosti pravila o priključenju na transportni sustav prirodnog plina s

člancima 1., 64., 89. i prvom rečenicom članka 105. Ustava Republike Latvije i člankom 45. stavkom 7. te člankom 84<sup>1</sup> stavkom 1. Zakona o energiji; i 2. usklađenosti članka 84<sup>1</sup> stavka 1. Zakona o energiji s člankom 64. Ustava Republike Latvije.

### **Ključni argumenti stranaka glavnog postupka**

- 6 **Prema tužiteljevu mišljenju**, sporna pravila nisu u skladu s člankom 64. i prvom rečenicom članka 105. Ustava; njima se povređuju načela dobre uprave, dobre zakonodavne prakse, zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti koja proizlaze iz članaka 1. i 89. Ustava; a nisu ni u skladu s člankom 45. stavkom 7. i člankom 84<sup>1</sup> stavkom 1. Zakona o energiji. Istodobno, članak 84<sup>1</sup> stavak 1. Zakona o energiji nije u skladu s člankom 64. Ustava.
- 7 Tužitelj tvrdi da je do 3. travnja 2017. samo on, kao vertikalno integrirano poduzeće, osiguravao kupnju, skladištenje, transport, distribuciju i prodaju prirodnog plina na latvijskom tržištu prirodnog plina. U postupku liberalizacije tržišta prirodnog plina u Latviji, razdvajanjem od tužitelja, osnovano je dioničko društvo Conexus Baltic Grid na koje su preneseni, konkretno, nacionalna infrastruktura za transport prirodnog plina i jedinstveni transportni sustav prirodnog plina. Tužitelj nije dioničar navedenog dioničkog društva. Osim toga, osnovano je dioničko društvo Gaso, kao društvo kćer različito od tužitelja, koje na temelju licencije pruža uslugu distribucije prirodnog plina na državnom području Latvije. Tužitelj je jedini dioničar tog dioničkog društva i još stavlja prirodni plin na tržište. U skladu s licencijom, dioničko društvo Gaso jedini je operator distribucijskog sustava prirodnog plina u Latviji koji osigurava opskrbu prirodnim plinom od transportnog sustava do krajnjih potrošača. Segment distribucije prirodnog plina jedan je od najvažnijih segmenata poslovanja tužiteljeve grupe. Spornim pravilima o priključenju na transportni sustav prirodnog plina omogućuje se svim korisnicima prirodnog plina da se priključe na transportni sustav prirodnog plina a da pritom nije potrebno posredovanje operatora distribucijskog sustava. Na taj se način ograničava pravo, stečeno na temelju licencije, dioničkog društva Gaso koje pripada tužiteljevoj grupi, na obavljanje trgovačke djelatnosti u okviru distribucijskog sustava prirodnog plina.
- 8 Prema tužiteljevu mišljenju, donošenje spornih pravila imalo je za posljedicu smanjenje vrijednosti tužiteljeve grupe, čime se povrijedilo njegovo pravo vlasništva priznato člankom 105. Ustava. Budući da su sporna pravila donesena na temelju članka 84<sup>1</sup> stavka 1. Zakona o energiji, to je pravo vlasništva također povrijeđeno navedenom odredbom.
- 9 Prema tužiteljevu mišljenju, iz analize članka 84<sup>1</sup> stavka 1. Zakona o energiji s obzirom na prirodu i svrhu navedenog zakona proizlazi da zakonodavac nije ovlastio Komisiju za regulaciju javnih usluga da donese pravila kojim se svim korisnicima prirodnog plina omogućuje da se isključe iz distribucijskog sustava

prirodnog plina i da se izravno priključe na transportni sustav prirodnog plina. U tom pogledu treba uzeti u obzir Direktivu 2009/73.

- 10 Prema tužiteljevu mišljenju, iz Direktive 2009/73 proizlazi da su operatori distribucijskog sustava prirodnog plina neovisni i odvojeni od operatora transportnog sustava prirodnog plina. Korisnici prirodnog plina imaju pravo na pristup sustavu prirodnog plina, ali nemaju pravo priključiti se na određenu vrstu sustava, odnosno na distribucijski ili transportni sustav. U pravilu, korisnik prirodnog plina priključuje se na sustav prirodnog plina putem distribucijskog sustava prirodnog plina kojim upravlja operator distribucijskog sustava prirodnog plina.
- 11 Tužitelj tvrdi da se, u skladu s člankom 23. Direktive 2009/73, propisom koji je utvrdila država članica može omogućiti izravno priključenje korisnika prirodnog plina na transportni sustav prirodnog plina samo ako operator distribucijskog sustava prirodnog plina odbije priključenje na sustav zbog tehničkih ili operativnih ograničenja ili ako postoje drugi objektivni razlozi iz kojih je nužno da korisnik prirodnog plina bude izravno priključen na transportni sustav prirodnog plina. Osim toga, navedeni se članak odnosi samo na posebnu skupinu korisnika prirodnog plina: na nove industrijske kupce.
- 12 **Subjekt koji je donio pobijani akt, odnosno Komisija za regulaciju javnih usluga**, ističe da su sporna pravila u skladu s Ustavom, s člankom 45. stavkom 7. Zakona o energiji i sa spornom odredbom navedenog zakona, odnosno člankom 84<sup>1</sup> stavkom 1. tog zakona.
- 13 Prema njezinu mišljenju, člankom 84<sup>1</sup> stavkom 1. Zakona o energiji prenesen je članak 23. Direktive 2009/73, na temelju kojeg države članice moraju osigurati nediskriminirajuće priključenje opreme industrijskih kupaca na transportni sustav prirodnog plina.
- 14 Činjenica da se spornim pravilima predviđa pravo subjekata iz članka 84<sup>1</sup> stavka 1. Zakona o energiji, uključujući korisnike prirodnog plina, da zatraže priključenje svoje opreme na transportni sustav prirodnog plina i obveza operatora transportnog sustava prirodnog plina da osigura takav priključak, kao i mogućnost korisnika prirodnog plina da dobiju prirodni plin iz transportnog sustava prirodnog plina nakon uspostave takvog priključka, ne znači da je transport prirodnog plina transportnim sustavom distribucija prirodnog plina.
- 15 [Prema mišljenju predmetnog subjekta,] tijekom izrade spornih pravila, zainteresirane stranke zatražile su da se ograniči priključenje opreme korisnika prirodnog plina na transportni sustav prirodnog plina. Međutim, ni nacionalnim zakonodavstvom ni člankom 23. stavkom 1. Direktive 2009/23 ne predviđaju se ograničenja tog prava. Osim toga, i da neki industrijski kupci prirodnog plina odluče isključiti svoju opremu s distribucijskog sustava prirodnog plina i priključiti je na transportni sustav prirodnog plina, utjecaj distribucije prirodnog plina na plaćanja ostalih korisnika prirodnog plina bio bi relativno neznan.

**Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 16 U predmetnom slučaju valja utvrditi protivi li se Direktivi 2009/73 propis države članice na temelju kojeg se svi korisnici prirodnog plina mogu priključiti na transportni sustav prirodnog plina.
- 17 Prema mišljenju Satversmes tiese (Ustavni sud), iz članka 2. točke 3. Direktive 2009/73 na prvi pogled proizlazi da transport prirodnog plina ne uključuje prijenos prirodnog plina u sektoru sustava koji čini dio visokotlačnih plinovoda koji se uglavnom upotrebljavaju za lokalnu distribuciju prirodnog plina radi njegove isporuke krajnjem kupcu. Naime, prirodni plin prenosi se izravno do sustava za opskrbu krajnjih kupaca prirodnim plinom putem distribucijskog sustava prirodnog plina, a ne transportnog sustava prirodnog plina.
- 18 Međutim, iz članka 23. Direktive 2009/73 proizlazi da se industrijski kupci, ili barem novi industrijski kupci, mogu priključiti na transportni sustav prirodnog plina. U Direktivi 2009/73 ne pojašnjava se pojam „industrijski kupac”. Uzimajući u obzir kategorije kupaca iz članka 2. točke 24. Direktive 2009/73, pojam „industrijski kupac” valja pripisati krajnjim kupcima jer, s obzirom na pripremne akte navedene direktive, pojam „industrijski kupac” može se odnositi na osobe koje troše prirodni plin. Satversmes tiesa (Ustavni sud) smatra da, s obzirom na to da krajnji kupac iz članka 2. točke 27. Direktive 2009/73 može biti kupac iz kategorije kućanstvo i kupac koji nije kućanstvo, industrijski kupac može biti samo kupac koji nije kućanstvo u smislu članka 2. točke 26. Direktive.
- 19 Stoga bi valjalo smatrati da iz članka 23. Direktive 2009/73 proizlazi obveza država članica da donesu propise kojim se omogućuje, barem kupcima koji nisu kućanstvo, da se izravno priključe na transportni sustav prirodnog plina ili da bi takav propis mogao biti u skladu s Direktivom.
- 20 Iz spornih odredbi u ovom predmetu, kao i iz članka 1. točaka 13. i 15. Zakona o energiji, proizlazi da se u Latviji svaki korisnik prirodnog plina, uključujući onoga koji nije novi industrijski kupac, može priključiti na transportni sustav prirodnog plina. Stoga u predmetnom slučaju valja utvrditi je li taj propis protivan članku 2. točki 3 i članku 23. Direktive 2009/73.
- 21 U ovom predmetu treba uzeti u obzir članak 2. stavak 2. UFEU-a, koji se odnosi na nadležnosti Europske unije i država članica u određenim područjima. U skladu s člankom 4. stavkom 2. točkama (a) i (i), Europska unija i države članice imaju podijeljenu nadležnost u području unutarnjeg tržišta i energetike.
- 22 Donošenjem Direktive 2009/73 Europski parlament i Vijeće u biti su izvršili nadležnosti Europske unije u području unutarnjeg tržišta i energetike. Međutim, u ovom slučaju i dalje postoje dvojbe u pogledu značenja načela pristupa treće strane iz članka 32. stavka 1. Direktive 2009/73 u okviru izvršavanja podijeljene nadležnosti između Europske unije i država članica.

- 23 Iz uvodnih izjava 1., 3., 6. i 8. Direktive 2009/73/EZ proizlazi da unutarnje tržište prirodnog plina Europske unije ima za cilj pružanje stvarnog izbora svim potrošačima Europske unije, bilo da se radi o građanima ili poduzećima. Bez djelotvornog odvajanja mreža od djelatnosti proizvodnje i opskrbe postoji rizik diskriminacije u upravljanju mrežom. Do takve diskriminacije može doći kada vertikalno integrirani gospodarski subjekt istodobno obavlja djelatnosti proizvodnje ili opskrbe prirodnim plinom i upravlja transportnim ili distribucijskim sustavom prirodnog plina. U tom slučaju, vertikalno integrirani gospodarski subjekt možda neće biti zainteresiran za to da mogućim konkurentima na tržištu proizvodnje ili opskrbe prirodnim plinom osigura pristup transportnim i distribucijskim sustavima prirodnog plina kojima upravlja. Time bi se otežalo ostvarivanje sloboda zajamčenih UFEU-om jer se svim potrošačima ne bi omogućilo da slobodno odaberu svojeg opskrbljivača i svim opskrbljivačima da slobodno opskrbljuju svoje kupce, neovisno o tome što bi, u skladu s uvodnom izjavom 48. Direktive 2009/73, interesi potrošača trebali biti u njezinu središtu.
- 24 Prema mišljenju Satversmes tiese (Ustavni sud), iz prethodnih razmatranja proizlazi da Direktiva 2009/73 ima za cilj zaštititi interese potrošača osiguravanjem zaštite trgovaca ili opskrbljivača prirodnog plina koje su odabrali odnosno potrošači, odnosno krajnji kupci, od diskriminacije u pristupu transportnim i distribucijskim sustavima prirodnog plina. Naime, načelo pristupa treće strane iz članka 32. stavka 1. Direktive 2009/73 odnosi se, posredno, na krajnje kupce.
- 25 Sud Europske unije iznio je slična razmatranja u okviru ocjene načela pristupa treće strane unutarnjem tržištu električne energije u skladu s člankom 20. Direktive 2003/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 96/92/EZ. Stavkom 1. navedenog članka određeno je, konkretno, da države članice osiguravaju provedbu sustava pristupa treće strane transportnom i distribucijskom sustavu na temelju objavljenih tarifa primjenjivih na sve povlaštene kupce i primijenjenih objektivno i bez diskriminacije korisnika sustava. Osim toga, iako Direktiva 2003/54 nije sadržavala odredbu sličnu odredbi članka 23. Direktive 2009/73, člankom 2. Direktive 2003/54 utvrđeno je da transport ne uključuje samo transport električne energije do distributera nego i do krajnjih kupaca.
- 26 U tom pogledu Sud je zaključio da se, uključivanjem korisnika sustava u njegovo područje primjene, člankom 20. stavkom 1. Direktive 2003/54 povlaštenim kupcima također dodjeljuje pravo na nediskriminirajući pristup sustavima. Države članice zadržavaju manevarski prostor za usmjeravanje korisnika sustava, uključujući povlaštene kupce, prema jednoj ili drugoj vrsti sustava, pod uvjetom, međutim, da to učine iz nediskriminirajućih razloga i u skladu s objektivnim razmatranjima. Stoga su korisnici sustava imali pravo na pristup elektroenergetskoj mreži, ali su države članice mogle odlučiti da se priključenje provede na jednu ili drugu vrstu sustava. S obzirom na ta razmatranja, Sud je presudio da članak 20. Direktive 2003/54 treba tumačiti na način da se njime

obveze država članica utvrđuju samo u pogledu pristupa, a ne priključivanja treće strane na transportni i distribucijski sustav električne energije te da se njime ne predviđa da mehanizam pristupa sustavima koji su države članice obvezne uspostaviti mora omogućiti povlaštenom kupcu da diskrecijski odabere vrstu sustava na koji se želi priključiti (presuda Suda od 9. listopada 2008., Sabatauskas i dr., C-239/07, EU:C:2008:551, t. 45., 47. i 49.).

- 27 Navedena se presuda Suda odnosi na načelo pristupa treće strane unutarnjem tržištu električne energije, ali to isto načelo priznaje se i na unutarnjem tržištu prirodnog plina. Stoga bi valjalo zaključiti da se člankom 32. stavkom 1. Direktive 2009/73 obveze država članica utvrđuju samo u pogledu pristupa, a ne priključivanja treće strane na transportni i distribucijski sustav prirodnog plina te da se njime ne predviđa da mehanizam pristupa sustavima koji su države članice obvezne uspostaviti mora omogućiti krajnjem kupcu da diskrecijski odabere vrstu sustava na koji će se priključiti.
- 28 S obzirom na prethodna razmatranja, mogu se izvesti različiti zaključci, a to su sljedeći:
1. Člankom 32. stavkom 1. Direktive 2009/73 državama članicama propisuju se obveze u pogledu pristupa, a ne priključivanja treće strane na sustave za opskrbu prirodnim plinom i države članice zadržavaju manevarski prostor za usmjeravanje korisnika sustava, uključujući krajnje kupce, prema jednoj ili drugoj vrsti sustava, dok se zahtjevi koji se državama članicama propisuju člankom 23. Direktive u području priključivanja industrijskih kupaca na transportni sustav prirodnog plina samo odnose na slučajeve u kojima je država članica usmjerila krajnje kupce prema transportnom sustavu prirodnog plina.
  2. Člankom 23. i člankom 32. stavkom 1. Direktive 2009/73 državama članicama propisuju se obveze u pogledu pristupa i priključivanja treće strane na sustave za opskrbu prirodnim plinom i predviđa, konkretno, priključivanje industrijskih kupaca na transportne i distribucijske sustave prirodnog plina.
- 29 U ovom predmetu, *Satversmes tiesa* (Ustavni sud) već je utvrdila odnos između odredbi Zakona o energiji i Direktive 2009/73 te sadržaja njezinih odredbi. U pogledu pitanja upućenih u predmetnoj odluci još nije utvrđena sudska praksa Suda. Stoga je okolnostima ovog predmeta opravdano upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku Sudu Europske unije.