

Zadeva C-290/20**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

30. junij 2020

Predložitveno sodišče:

Satversmes tiesa (ustavno sodišče, Latvija)

Datum predložitvene odločbe:

11. junij 2020

Pritožnica:

AS Latvijas Gāze

Drugi stranki v postopku:

Saeima (latvijski parlament)

Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (komisija za regulacijo javnih služb)

Predmet postopka v glavni stvari

Ustavna pritožba glede skladnosti predpisov o priključku na prenosno omrežje zemeljskega plina, ki jih je sprejela Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (komisija za regulacijo javnih služb), z določbami Satversme (ustava) in Enerģētikas likums (energetski zakon) ter glede skladnosti določb energetskega zakona z ustavo; z navedeno pritožbo se predlaga, naj se razjasni ustreznost pravne ureditve države članice, na podlagi katere se lahko uporabnik zemeljskega plina priključi na prenosno omrežje zemeljskega plina.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Predložitveno sodišče na podlagi člena 267 PDEU prosi za razlago člena 2, točka 3, člena 23 in člena 32(1) Direktive 2009/73, da bi ugotovilo, ali morajo imeti uporabniki zemeljskega plina (in, odvisno od primera, katera kategorija uporabnikov) možnost priključitve na prenosno omrežje zemeljskega plina.

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je treba člen 23 in člen 32(1) Direktive 2009/73/ES razlagati tako, da morajo države članice sprejeti pravni predpis, v skladu s katerim lahko na eni strani vsak končni odjemalec izbira, na katero vrsto omrežja – prenosno ali distribucijsko omrežje – se bo priključil, na drugi strani pa mu je operater omrežja dolžan omogočiti, da se priključi na zadevno omrežje?
2. Ali je treba člen 23 Direktive 2009/73/ES razlagati tako, da morajo države članice sprejeti pravni predpis, v skladu s katerim se priključitev na prenosno omrežje zemeljskega plina dovoli samo končnemu negospodinjškemu odjemalcu (torej samo industrijskemu odjemalcu)?
3. Ali je treba člen 23 Direktive 2009/73/ES, zlasti pojem „novi [...] industrijski odjemalec“, razlagati tako, da navedeni člen državam članicam nalaga obveznost, da sprejmejo pravni predpis, v skladu s katerim se priključitev na prenosno omrežje zemeljskega plina dovoli samo končnemu negospodinjškemu odjemalcu (torej samo industrijskemu odjemalcu), ki prej ni bil priključen na distribucijsko omrežje?
4. Ali je treba člen 2, točka 3, in člen 23 Direktive 2009/73/ES razlagati tako, da nasprotujeta pravni ureditvi države članice, v skladu s katero prenos zemeljskega plina vključuje prenos zemeljskega plina neposredno na omrežje **za oskrbo** končnega odjemalca z zemeljskim plinom?

Navedene določbe prava Unije

Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU), člen 2(2) in člen 4(2), točki (a) in (i).

Direktiva 2009/73/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom in o razveljavitvi Direktive 2003/55/ES, uvodne izjave 1, 3, 6, 8 in 48, člen 2, točke 3, 5, 24 ter od 25 do 27, člen 23(1) in (2) ter člen 32(1).

Direktiva 2003/54/ES Evropskega Parlamenta In Sveta z dne 26. junija 2003 o skupnih pravilih za notranji trg z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 96/92/ES, člena 2 in 20.

Sodna praksa Sodišča

Sodba z dne 9. oktobra 2008, Sabatauskas in drugi, C-239/07, ECLI:EU:C:2008:551, točke 45, 47 in 49.

Nacionalni pravni okvir

Ustava Republike Latvije, členi 1, 64, 89 in 105, prvi stavek.

Energetski zakon, člen 1, točke 7, 12, 13, 15, 16, 32 in 35, člen 45(2) in (7), člen 84¹(1) in člen 111(1), točka 1, in (2).

Odločba št. 1/7 sveta komisije za regulacijo javnih služb z dne 18. aprila 2019, „Dabaszgāzes pārvades sistēmas pieslēguma noteikumi biometāna ražotājiem, sašķidrinātās dabaszgāzes sistēmas operatoriem un dabaszgāzes lietotājiem“ („predpisi o priekļūčītvī na pzenosno omrežje zemeljskega plina za proizvajalce biometāna, operaterje omrežij utekočīnjenega zemeljskega plina in uporabnike zemeljskega plina“).

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Sporna zakonska določba – člen 84¹(1) energetskega zakona – je bila v navedeni zakon dodana s spremembami leta 2016, ki so bile med drugim potrebne zaradi izpolnitve zahtev iz Direktive 2009/73, s čimer bi se zagotovila vzpostavitev učinkovitega notranjega trga z namenom, da se omogoči prodaja zemeljskega plina v Evropski uniji pod enakimi pogoji, brez diskriminacije in ovir, in da bi se zagotovil ekonomsko razumen in učinkovit dostop tretjim stranem do omrežja zemeljskega plina.
- 2 Navedena zakonska določba določa, da komisija za regulacijo javnih služb sprejme predpise o priekļūčītvī na pzenosno omrežje zemeljskega plina, določene za proizvajalce biometāna, operaterje omrežij utekočīnjenega zemeljskega plina in uporabnike zemeljskega plina, ter pravila o priekļūčītvī na distribucijsko omrežje zemeljskega plina, ki jih operater distribucijskega omrežja zemeljskega plina določi za uporabnike zemeljskega plina. Poleg tega pzenos zemeljskega plina na podlagi energetskega zakona vključuje pzenos zemeljskega plina po pzenosnih omrežjih ne samo do distribucijskega omrežja zemeljskega plina, temveč tudi neposredno do uporabnikov zemeljskega plina. Distribucija zemeljskega plina vključuje tudi pzenos zemeljskega plina od pzenosnih omrežij zemeljskega plina do omrežja za oskrbo uporabnika zemeljskega plina z energijo.
- 3 Svet komisije za regulacijo javnih služb je 18. aprila 2019 sprejel odločbo št. 1/7 o „predpisih o priekļūčītvī na pzenosno omrežje zemeljskega plina za proizvajalce biometāna, operaterje omrežij utekočīnjenega zemeljskega plina in uporabnike zemeljskega plina“. V skladu s temi določbami se lahko vsak uporabnik zemeljskega plina priekļūčī na pzenosno omrežje zemeljskega plina brez posredovanja operaterja distribucijskega omrežja.
- 4 Pritožnica je pri Satversmes tiesa (ustavno sodišče) vložila ustavno pritožbo, saj je menila, da se z navedenimi predpisi in členom 84¹(1) energetskega zakona krši zlasti njena lastninska pravica.

- 5 Na podlagi ustavne pritožbe pritožnice mora Satversmes tiesa (ustavno sodišče) odločiti o: 1) skladnosti predpisov o priključitvi na prenosno omrežje zemeljskega plina s členi 1, 64, 89 in 105, prvi stavek, ustave Republike Latvije in členoma 45(7) in 84¹(1) energetskega zakona ter 2) skladnosti člena 84¹(1) energetskega zakona s členom 64 ustave Republike Latvije.

Bistvene trditve strank postopka v glavni stvari

- 6 **Po mnenju pritožnice** sporni predpisi niso skladni s členoma 64 in 105, prvi stavek, ustave; kršijo načela dobrega upravljanja, dobre zakonodaje, varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti, ki izhajajo iz členov 1 in 89 ustave; prav tako pa niso skladni s členoma 45(7) in 84¹(1) energetskega zakona. Po drugi strani člen 84¹(1) energetskega zakona ni skladen s členom 64 ustave.
- 7 Pritožnica dodaja, da je do 3. aprila 2017 samo ona, kot vertikalno integrirani operater, zagotavljala nabavo, skladiščenje, prenos, distribucijo in trženje zemeljskega plina na latvijskem trgu zemeljskega plina. V postopku liberalizacije trga zemeljskega plina v Latviji je bila ustanovljena delniška družba Conexus Baltic Grid, ki se je ločila od pritožnice, na katero se je prenesla zlasti nacionalna infrastruktura prenosa zemeljskega plina in edino prenosno omrežje zemeljskega plina. Pritožnica ni delničar navedene delniške družbe. Poleg tega se je kot odvisna družba, ločena od pritožnice, ustanovila delniška družba Gaso, ki na podlagi licence opravlja storitev distribucije zemeljskega plina na ozemlju Latvije. Pritožnica je edini delničar te delniške družbe in še naprej trži zemeljski plin. Na podlagi licence je delniška družba Gaso edini operater distribucijskega omrežja zemeljskega plina v Latviji, ki zagotavlja oskrbo z zemeljskim plinom od prenosnega omrežja do končnih potrošnikov. Segment distribucije zemeljskega plina je eden od najpomembnejših poslovnih segmentov skupine pritožnice. Sporni predpisi o priključitvi na prenosno omrežje zemeljskega plina omogočajo, da se lahko vsak uporabnik zemeljskega plina priključi na prenosno omrežje zemeljskega plina brez posredovanja operaterja distribucijskega omrežja. S tem se omejuje pravica, ki jo je delniška družba Gaso, ki spada k skupini pritožnice, pridobila na podlagi licence, da opravlja gospodarsko dejavnost v okviru distribucijskega omrežja zemeljskega plina.
- 8 Po navedbah pritožnice je sprejetje spornih predpisov povzročilo zmanjšanje vrednosti skupine pritožnice, s čimer je bila kršena njena lastninska pravica, priznana v členu 105 ustave. Glede na to, da so bili sporni predpisi sprejeti na podlagi člena 84¹(1) energetskega zakona, je ta lastninska pravica torej kršena tudi s to določbo energetskega zakona.
- 9 Po mnenju pritožnice iz preučitve člena 84¹(1) energetskega zakona glede na naravo in namen navedenega zakona izhaja, da zakonodajalec komisije za regulacijo javnih služb ni pooblastil, da sprejme predpise, ki bi vsakemu uporabniku zemeljskega plina dopustili, da se odklopijo od distribucijskega

omrežja zemeljskega plina in se priključijo neposredno na prenosno omrežje zemeljskega plina. V zvezi s tem je treba upoštevati Direktivo 2009/73.

- 10 Po navedbah pritožnice iz Direktive 2009/73 izhaja, da so operaterji distribucijskega omrežja zemeljskega plina neodvisni in ločeni od operaterjev prenosnega omrežja zemeljskega plina. Uporabniki zemeljskega plina imajo pravico do dostopa do omrežja zemeljskega plina, vendar nimajo pravice priključiti se na določeno vrsto omrežja – distribucijskega ali prenosnega. Na splošno se uporabnik zemeljskega plina priključi na omrežje zemeljskega plina prek distribucijskega omrežja zemeljskega plina, za upravljanje katerega skrbi operater distribucijskega omrežja zemeljskega plina.
- 11 Pritožnica dodaja, da lahko v skladu s členom 23 Direktive 2009/73 zakonodaja, ki jo določi država članica, dopusti samo neposredno priključitev uporabnikov zemeljskega plina na prenosno omrežje zemeljskega plina, če operater distribucijskega omrežja zemeljskega plina zavrne priključitev na omrežje zaradi tehničnih ali upravljavskih omejitev ali če obstajajo drugi objektivni razlogi, zaradi katerih je nujna neposredna priključitev uporabnika zemeljskega plina na prenosno omrežje zemeljskega plina. Poleg tega se navedeni člen nanaša samo na posebno skupino uporabnikov zemeljskega plina: nove industrijske odjemalce.
- 12 **Subjekt, ki je izdal izpodbijani akt – komisija za regulacijo javnih služb** – navaja, da so sporni predpisi v skladu z ustavo, s členom 45(7) energetskega zakona in s sporno določbo navedenega zakona – členom 84¹(1) energetskega zakona.
- 13 Po njenem mnenju člen 84¹(1) energetskega zakona prenaša člen 23 Direktive 2009/73, na podlagi katerega morajo države članice zagotavljati nediskriminatorno priključitev objektov industrijskih odjemalcev na prenosno omrežje zemeljskega plina.
- 14 Dejstvo, da sporni predpisi določajo pravico subjektov, obravnavanih v členu 84¹(1) energetskega zakona, vključno z uporabniki zemeljskega plina, da zahtevajo priključitev svojih objektov na prenosno omrežje zemeljskega plina, in obveznost operaterja prenosnega omrežja zemeljskega plina, da tako priključitev zagotovi, ter možnost, da uporabniki zemeljskega plina pridobijo zemeljski plin iz prenosnega omrežja zemeljskega plina prek vzpostavitve takega priključka, ne spremenita prenos zemeljskega plina prek prenosnega omrežja v distribucijo zemeljskega plina.
- 15 [Po mnenju zadevnega subjekta] so med pripravo spornih predpisov zainteresirane strani predlagale, naj se naložijo omejitve priključevanja objektov uporabnikov zemeljskega plina na prenosno omrežje zemeljskega plina. Vendar niti nacionalna zakonodaja niti člen 23(1) Direktive 2009/23 ne določata omejitve te pravice. Če bi se nekateri industrijski odjemalci zemeljskega plina odločili, da bodo svoje objekte umaknili iz distribucijskega omrežja zemeljskega plina in jih priključili na

prenosno omrežje zemeljskega plina, bi bil vpliv na plačila ostalih uporabnikov zemeljskega plina za distribucijo zemeljskega plina poleg tega precej majhen.

Kratka obrazložitev razlogov za predložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 16 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, ali Direktiva 2009/73 nasprotuje pravni ureditvi države članice, v skladu s katero se lahko vsak uporabnik zemeljskega plina priključi na prenosno omrežje zemeljskega plina.
- 17 Po mnenju Satversmes tiesa (ustavno sodišče) iz člena 2, točka 3, Direktive 2009/73 na prvi pogled izhaja, da prenos zemeljskega plina ne zajema prenosa zemeljskega plina po omrežju, ki je del visokotlačnih plinovodov, ki se uporabljajo predvsem za lokalno distribucijo zemeljskega plina, zaradi oskrbe končnega odjemalca. Zemeljski plin se namreč do omrežja, prek katerega se zagotavlja oskrba končnega odjemalca z zemeljskim plinom, prenaša neposredno prek distribucijskega omrežja zemeljskega plina, ne pa prek prenosnega omrežja zemeljskega plina.
- 18 Vendar je iz člena 23 Direktive 2009/73 razvidno, da se industrijski odjemalci ali vsaj novi industrijski odjemalci lahko priključijo na prenosno omrežje zemeljskega plina. Direktiva 2009/73 ne opredeljuje pojma „industrijski odjemalec“. Med kategorijami odjemalcev, omenjenih v členu 2, točka 24, Direktive 2009/73, bi bilo treba pod pojmom „industrijski odjemalec“ razumeti končne odjemalce, saj bi se lahko – če se sklepa po pripravljalnem gradivu za navedeno direktivo – pojem „industrijski odjemalec“ nanašal na tiste osebe, ki porabljajo zemeljski plin. Satversmes tiesa (ustavno sodišče) meni, da je glede na to, da je lahko končni odjemalec, omenjen v členu 2, točka 27, Direktive 2009/73, tako gospodinjiski kot tudi negospodinjiski odjemalec, je industrijski odjemalec lahko samo negospodinjiski odjemalec v smislu člena 2, točka 26, Direktive.
- 19 Tako bi bilo treba šteti, da iz člena 23 Direktive 2009/73 izhaja obveznost držav članic, da sprejmejo pravne predpise, ki vsaj negospodinjiskim odjemalcem omogočajo, da se priključijo neposredno na prenosno omrežje zemeljskega plina oziroma da bi taki predpisi lahko bili v skladu z Direktivo.
- 20 Iz spornih predpisov v tej zadevi in iz člena 1, točki 13 in 15, energetskega zakona izhaja, da se lahko v Latviji vsak uporabnik zemeljskega plina, vključno s tistim, ki ni novi industrijski odjemalec, priključi na prenosno omrežje zemeljskega plina. Zato je treba v obravnavani zadevi ugotoviti, ali je taka ureditev v nasprotju s členoma 2, točka 3, in 23 Direktive 2009/73.
- 21 V tej zadevi je treba upoštevati člen 2(2) PDEU v povezavi s pristojnostmi Evropske unije in držav članic na določenih področjih. V skladu s členom 4(2), točki (a) in (i) so pristojnosti Evropske unije in držav članic deljene na področjih notranjega trga in energije.

- 22 Evropski parlament in Svet sta s sprejetjem Direktive 2009/73 v bistvu izvajala pristojnosti Evropske unije na področju notranjega trga in energije. Vendar v tej zadevi obstajajo dvomi glede pomena načela dostopa tretjih strani do sistema, priznanega v členu 32(1) Direktive 2009/73, v okviru izvajanja deljene pristojnosti med Evropski unijo in državami članicami.
- 23 Iz uvodnih izjav 1, 3, 6 in 8 Direktive 2009/73/ES izhaja, da je cilj notranjega trga z zemeljskim plinom v Evropski uniji zagotovitev resnične izbire vsem potrošnikom v Evropski uniji, bodisi državljanom bodisi podjetjem. Brez dejanskega ločevanja omrežij od dejavnosti proizvodnje in dobave obstaja nevarnost diskriminacije pri upravljanju omrežij. Do take diskriminacije lahko pride, če vertikalno integrirani gospodarski subjekt hkrati opravlja dejavnosti proizvodnje ali oskrbe z zemeljskim plinom in upravlja prenosno in distribucijsko omrežje zemeljskega plina. V takem primeru vertikalno integrirani gospodarski subjekt lahko nima interesa, da morebitnim konkurentom na trgu proizvodnje ali oskrbe z zemeljskim plinom zagotavlja dostop do prenosnih in distribucijskih omrežij zemeljskega plina, ki jih upravlja. To bi otežilo uresničevanje svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo o DEU, saj ne bi bila vsem potrošnikom omogočena svobodna izbira dobavitelja in vsem dobaviteljem, da svobodno oskrbujejo svoje odjemalce, kljub temu da bi morali biti v skladu z uvodno izjavo 48 Direktive 2009/73 interesi potrošnikov v središču te direktive.
- 24 Po mnenju Satversmes tiesa (ustavno sodišče) iz zgornjih premislekov izhaja, da je cilj Direktive 2009/73 varovati interese potrošnikov z zagotavljanjem varstva trgovcev ali dobaviteljev zemeljskega plina, ki jih izberejo zadevni potrošniki – končni odjemalci –, pred diskriminacijo pri dostopu do prenosnih in distribucijskih omrežij zemeljskega plina. Načelo dostopa tretjih strani do sistema, priznано v členu 32(1) Direktive 2009/73 se namreč posredno nanaša na končne odjemalce.
- 25 Sodišče Evropske unije je izrazilo podobne premisleke, ko je presojalo o načelu dostopa tretjih strani do notranjega trga z električno energijo v skladu s členom 20 Direktive 2003/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2003 o skupnih pravilih za notranji trg z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 96/92/ES. Odstavek 1 navedenega člena je predvsem določal, da države članice poskrbijo, da se za vse upravičene odjemalce uvede sistem dostopa tretjih strani do prenosnih in distribucijskih omrežij na podlagi objavljenih tarif, ki se izvaja objektivno in brez diskriminacije med uporabniki omrežja. Poleg tega, čeprav Direktiva 2003/54 ni vsebovala določbe, ki bi bila podobna določbi člena 23 Direktive 2009/73, je člen 2 Direktive 2003/54 določal, da prenos zajema transport električne energije ne samo do distributerjev, ampak tudi končnih odjemalcev.
- 26 V tem smislu je Sodišče odločilo, da člen 20(1) Direktive 2003/54, ker se uporablja za uporabnike omrežja, priznava pravico do nediskriminatornega dostopa do omrežja tudi upravičenim odjemalcem. Države članice zadržijo manevrski prostor za usmeritev uporabnikov omrežij, tudi upravičenih

odjemalcev, k enemu ali drugemu tipu omrežja, s tem da obdržijo nediskriminatoren pristop, ki temelji na objektivnih preudarkih. Uporabniki omrežij imajo torej pravico dostopa do električnega omrežja, države članice pa lahko določijo, na kateri tip omrežja se bo priključitev opravila. Glede na te premisleke je Sodišče razglasilo, da je treba člen 20 Direktive 2003/54 razlagati tako, da določa obveznosti držav članic le glede dostopa in ne glede priključitve tretjih strani na prenosna in distribucijska omrežja električne energije ter da ne določa obveznosti, da mora sistem dostopa do omrežij, ki ga morajo uvesti države članice, upravičenemu odjemalcu omogočiti, da prosto izbere vrsto omrežja, na katero se želi priključiti (sodba Sodišča z dne 9. oktobra 2008, Sabatauskas in drugi, C-239/07, EU:C:2008:551, točke 45, 47 in 49).

- 27 Navedena sodba Sodišča se nanaša na načelo dostopa tretjih strani do notranjega trga z električno energijo, vendar se to isto načelo priznava tudi na notranjem trgu zemeljskega plina. Zato bi bilo treba ugotoviti, da člen 32(1) Direktive 2009/73 določa obveznosti držav članic le glede dostopa in ne glede priključitve tretjih strani na prenosna in distribucijska omrežja zemeljskega plina ter da ne določa obveznosti, da mora sistem dostopa do omrežij, ki ga morajo uvesti države članice, končnemu odjemalcu omogočiti, da prosto izbere vrsto omrežja, na katero se bo priključil.
- 28 Glede na zgornje premisleke bi bilo mogoče izpeljati različne sklepe, in sicer:
- (1) Člen 32(1) Direktive 2009/73 državam članicam nalaga obveznosti v zvezi z dostopom, ne pa v zvezi s priključkom, tretjih strani na omrežja za oskrbo z zemeljskim plinom, države članice pa ohranijo manevrski prostor, da uporabnike omrežij, vključno s končnimi odjemalci, usmerijo k enemu ali drugemu tipu omrežja, medtem ko se zahteve, ki so v členu 23 Direktive naložene državam članicam na področju priključevanja industrijskih odjemalcev na prenosno omrežje zemeljskega plina, nanašajo samo na primere, v katerih je država članica usmerila končne odjemalce k prenosnemu omrežju zemeljskega plina.
- (2) Člen 23 in člen 32(1) Direktive 2009/73 državam članicam nalagata obveznosti v zvezi z dostopom do in priključkom tretjih strani na omrežja za oskrbo z zemeljskim plinom, ki predvsem določajo priključitev industrijskih odjemalcev tako na prenosna omrežja zemeljskega plina kot tudi na distribucijska omrežja zemeljskega plina.
- 29 V tej zadevi je Satversmes tiesa (ustavno sodišče) že ugotovilo povezavo določb energetskega zakona z Direktivo 2009/73 in vsebino določb te direktive. Sodna praksa Sodišča pa v zvezi z vprašanji, postavljenimi v tej odločbi, še ni bila vzpostavljena. Zato okoliščine te zadeve utemeljujejo, da se Sodišču Evropske unije v predhodno odločanje predloži predlog za sprejetje predhodne odločbe.