Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NILLA JÄÄSKINENA
přednesené dne 14. listopadu 2013 [1]

Věc C-198/12

Komise
proti

Bulharské republice

„Nesplnění povinnosti členským státem — Vnitřní trh s energií — Přeprava plynu — Provozovatel přepravních soustav (Transmission Service Operator) — Povinnost zaručit maximální kapacitu — Virtuální zpětný průtok plynu (backhaul) — Článek 14 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 a 2 písm. b) nařízení č. 715/2009 — Přípustnost“

I – Úvod

1. Pokud z technických důvodů nelze v rámci sítě fyzicky přepravovat plyn oběma směry, může provozovatel přepravních soustav v rámci sítě plynovodů (dále jen „provozovatel“) nabídnout virtuální kapacitu „counter-flow“ (v opačném směru) nebo „backhaul“ (zpětný průtok). V takovém případě není plyn fyzicky přepravován opačným směrem, ale průtok plynu požadovaný v opačném směru se odečte od průtoku plynu v hlavním směru. Tomu se říká „vzájemné započtení“ (netting).

2. Článek 14 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2009 ze dne 13. července 2009 o podmínkách přístupu k plynárenským přepravním soustavám a o zrušení nařízení (ES) č. 1775/2005 [2] ukládá provozovatelům povinnost zajistit nediskriminační nabídku služeb všem uživatelům sítě a poskytovat pevné i přerušitelné služby pro přístup třetích osob.

3. Článek 16 odst. 1 nařízení č. 715/2009 stanoví, že účastníkům trhu je dána k dispozici maximální kapacita ve všech významných bodech uvedených v čl. 18 odst. 3, s přihlédnutím k integritě soustavy a účinnosti provozu sítě, zatímco čl. 16 odst. 2 písm. b) ukládá provozovatelům zavést a zveřejnit nediskriminační a transparentní mechanismy přidělování kapacity, včetně krátkodobých trhů a obchodovacích středisek a zároveň jsou pružné a schopné se přizpůsobit podmínkám vyvíjejícího se trhu.

4. Podle Komise uvedená ustanovení a zejména požadavek zajistit „maximální kapacitu“ uvedený v čl. 16 odst. 1 nařízení č. 715/2009 obsahují požadavek poskytnout zpětný průtok přinejmenším virtuálně, jak je popsáno v bodě 1 tohoto stanoviska, pokud členský stát nemůže nabídnout obousměrnou fyzickou kapacitu umožňující průtok plynu v obou směrech. Bulharská republika je toho názoru, že nařízení č. 715/2009 žádnou takovou povinnost pro dotčeného provozovatele neobsahuje.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Úř. věst. L 211, s. 36; Zvl. vyd. 19/04, s. 42. Viz rovněž opravu nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2009 ze dne 13. července 2009 o podmínkách přístupu k plynárenským přepravním soustavám a o zrušení nařízení (ES) č. 1775/2005 (Úř. věst. L 211).

5. Komise tedy požaduje, aby Soudní dvůr určil, že Bulharská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 14 odst. 1 nařízení č. 715/2009, ve spojení s čl. 16 odst. 1 a odst. 2 písm. b) uvedeného nařízení, podle kterých musí zajistit maximální kapacitu všem účastníkům trhu, a zejména služby virtuálního opačného průtoku plynu, a aby uložil Bulharské republice náhradu nákladů řízení.

6. Účastníci řízení se neshodují ohledně mnoha skutečností a okolností týkajících se existence údajného porušení, které by byly relevantní, pokud by Soudní dvůr určil, že podle unijních předpisů existovala povinnost poskytnout virtuální opačný průtok plynu. Bulharsko rovněž tvrdí, že žaloba je nepřípustná.

7. Ve správním řízení, které zahájila proti Bulharsku, se Komise opírala o unijní předpisy předcházející nařízení č. 715/2009, konkrétně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1775/2005 ze dne 28. září 2005 o podmínkách přístupu k plynárenským přepravním soustavám [3]. To bylo zrušeno s účinkem ke dni 3. března 2011 článkem 31 nařízení č. 715/2009. Komise dne 26. dubna 2012 podala žalobu k Soudnímu dvoru, přičemž návrhová žádání Komise se týkají výhradně nařízení č. 715/2009. K významu této skutečnosti se vrátím při posouzení přípustnosti žaloby Komise, jakož i relevance cílů Třetího energetického balíčku, který zahrnoval nařízení č. 715/2009 (avšak samozřejmě nikoli nařízení č. 1775/2005), pro výklad ustanovení uvedených v návrhových žádáních.

8. Nicméně žaloba Komise je založena jak na nařízení č. 1775/2009, tak na nařízení č. 715/2008, která jsou podle ní v podstatě totožná, pokud jde o dotčené právní otázky, s výjimkou rozdílu uvedeného v bodě 38 níže. Toto stanovisko tedy bude založeno na posouzení nařízení č. 715/2009, ačkoli ve vhodných případech bude učiněn odkaz na nařízení č. 1775/2005.

II – Postup před zahájením soudního řízení a řízení před Soudním dvorem

9. Dne 26. června 2009 zaslala Komise Bulharské republice výzvu dopisem, v níž mimo jiné uvedla, že daný členský stát nesplnil povinnosti vyplývající z čl. 4 odst. 1 a čl. 5 odst. 1 a 2 nařízení č. 1775/2005 [nyní čl. 14 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 a 2 písm. b) nařízení 715/2009]. Bulharská vláda odpověděla dopisem ze dne 26. srpna 2009, v němž výtky Komise odmítla.

10. Komise nebyla s odpovědí spokojena a dne 28. června 2010 zaslala Bulharské republice odůvodněné stanovisko založené na nařízení č. 1775/2005. V něm mimo jiné uvedla, že služby zpětného průtoku mohou být poskytovány jako náhrada fyzické obousměrné kapacity. Bulharské orgány odpověděly dopisem ze dne 27. srpna 2010 a prostřednictvím dopisů ze dne 24. srpna 2011, 28. prosince 2011 a 19. ledna 2012 poskytly Komisi doplňující informace.

11. Komise nebyla s odpovědí Bulharska spokojena a dne 26. dubna 2012 podala na základě článku 258 SFEU k Soudnímu dvoru projednávanou žalobu.

12. Jednání konaného dne 4. září 2013 se zúčastnili zástupci Bulharské republiky a Komise.

III – Stručné shrnutí hlavních argumentů

13. Komise mimo jiné tvrdí, že bulharský provozovatel, společnost Bulgartransgaz, neposkytoval kapacitu pro dodávky plynu v obou směrech v každém vstupním a výstupním bodě v Bulharsku, a konkrétně v bodech, kde je bulharská soustava spojena se soustavou rumunskou a řeckou. To znamená v Sidirokastro v případě Řecka a v Negru Voda v případě Rumunska.

3 — Úř. věst. 2005, L 289, s. 1; Zvl. vyd. 19/04, s. 42.

14. Komise tedy tvrdí, že povinnost, obsažená v čl. 16 odst. 1 nařízení č. 715/2009 (čl. 5 odst. 1 nařízení č- 1775/2005), poskytnout *maximální kapacitu* účastníkům trhu, spolu s povinností poskytovat pevné i přerušitelné služby pro přístup třetích osob, jak uvádí článek 14 nařízení č. 715/2009 (článek 4 nařízení č. 1775/2005), znamená, že provozovatel musí nabízet kapacitu v obou směrech plynovodní soustavy. Komise tvrdila, že v případech, kdy nelze fyzicky přepravovat plyn v obou směrech, je přesto možné, aby provozovatel nabízel v opačném směru virtuální kapacitu jako „counter flow" nebo „backhaul". Podle Komise to provozovateli umožňuje nabízet kapacitu, která dokonce přesahuje technickou kapacitu sítě [4].

15. Komise dále tvrdí, že neposkytnutím kapacit v opačném směru v rámci přerušitelných služeb provozovatel nesplnil povinnosti, které vyplývají z nařízení č. 715/2009, zavést mechanismy přidělování kapacity slučitelné s mechanismy trhu, včetně obchodovacích středisek. Komise poznamenala, že čl. 16 odst. 2 písm. b) nařízení č. 715/2009 [čl. 5 odst. 2 písm. b) nařízení č. 1775/2005] požaduje, aby provozovatel zavedl a zveřejnil nediskriminační a transparentní mechanismy přidělování kapacity, které jsou „slučitelné s tržními mechanismy včetně krátkodobých trhů a obchodovacích středisek a zároveň jsou pružné a schopné se přizpůsobit podmínkám vyvíjejícího se trhu".

16. Podle Komise likvidita trhů s plynem vyžaduje, aby se cenové signály mohly v rámci sítě pohybovat oběma směry, nikoli pouze ve směru fyzického průtoku v případě jednosměrné sítě. Kromě toho účinnost provozu sítě uvedená v čl. 16 odst. 1 nařízení 715/2009 požaduje, aby opačná kapacita byla zahrnuta do celkové kapacity sítě, která musí být maximalizována.

17. Rovněž je třeba poznamenat, že účastníci řízení se neshodují ohledně skutkových okolností. Je zcela zřejmé, že argumentace Komise se zakládá na skutkovém tvrzení, že Bulharsko *neposkytuje* přerušitelné služby virtuální kapacity v opačném směru mezi body Sidirokastro a Negru Voda, a že příslušné regulační orgány nepřijaly konkrétní opatření k zajištění splnění této povinnosti. Naproti tomu bulharská vláda uvedla jako podpůrný argument, že tyto služby jsou ve skutečnosti poskytovány. Vyplývá to z informací zveřejněných na internetové stránce společnosti Bulgartransgaz v části týkající se služeb zpětného průtoku [5].

18. Hlavním argumentem Bulharské republiky však je, že spojené účinky čl. 14 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 a 2 písm. b) nařízení č. 715/2009 (čl. 4 odst. 1 a čl. 5 odst. 1 a 2 písm. b) nařízení č. 1775/2005) nepožadují, aby poskytovala kapacity v opačném směru, virtuální nebo jiné. Tvrdí, že tento závěr je nevyhnutelný při výkladu ustanovení nařízení č. 1775/2005 ve smyslu doslovném, historickém, kontextuálním nebo teleologickém.

19. Bulharská republika dodává, že povinnost členských států výslovně formulovaná v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 994/2010 ze dne 20. října 2010 o opatřeních na zajištění bezpečnosti dodávek zemního plynu a o zrušení směrnice Rady 2004/67/ES [6], poskytovat trvalé a fyzické obousměrné dodávky plynu odporuje výkladu čl. 14 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 a 2 písm. b) nařízení 715/2009, podle kterého mají členské státy poskytovat odpovídající službu virtuálně.

20. Bulharská republika dále tvrdí, že existence dvou oddělených plynovodních soustav v Bulharsku, jedné domácí soustavy a jedné tranzitní soustavy, jí brání poskytovat virtuální služby přepravy plynu v opačném směru, čemuž brání také technické obtíže v Negru Voda způsobené nedostatkem nezbytných koordinačních opatření ze strany provozovatele sousední země.

4 — V situaci, kdy byl sjednán virtuální zpětný průtok v objemu 20 jednotek, může provozovatel přijímat rezervace na kapacitu v hlavním směru až do výše 120 jednotek, ačkoli fyzická kapacita plynovodu dosahuje pouze 100 jednotek (jelikož výše uvedených 20 jednotek se odečte od rezervované kapacity v hlavním směru v objemu 120 jednotek).

5 — Spis neobsahuje kopii stránky, na kterou se odkazuje a která byla přístupná v relevantní den, tedy 28. srpna 2010, dva měsíce po zaslání odůvodněného stanoviska Komise. Podle všeho není v současnosti adresa uvedená v žalobě a v obhajobě Bulharské republiky dostupná veřejnosti. Viz http://www.bulgartransgaz.bg/UserFiles/File/reverse_bg.pdf

6 — Úř. věst. 2010, L 295, s. 1.

21. Bulharská republika rovněž poukazuje na řadu dohod uzavřených se SSSR v roce 1986 a později, ale před přistoupením Bulharské republiky k Evropské unii, které jí brání poskytovat virtuální služby přepravy plynu v opačném směru mezi místy Sidirokastro a Negru Voda.

IV – Analýza

1. Přípustnost žaloby

22. Na úvod poznamenávám, že klíčovým datem pro posouzení legality jednání Bulharska je den 28. srpna 2010, tedy dva měsíce po zaslání odůvodněného stanoviska Komise[7], takže unijním právním předpisem, který se na spor *ratione temporis* vztahuje, je nařízení č. 1775/2005. Proto se mi zdá problematické, že návrhová žádání Komise odkazují pouze na nařízení č. 715/2009, tedy opatření, které před dnem 3. března 2011 nebylo pro Bulharsko závazné.

23. Soudní dvůr nicméně přinejmenším při jedné příležitosti změnil návrhová žádání Komise na základě zavedené zásady, podle které „pokud během postupu před zahájením soudního řízení dojde ke změně práva Společenství, Komise je oprávněna se domáhat určení, že členský stát nesplnil povinnosti vyplývající z původního znění směrnice, jež byla později změněna či zrušena, které byly novými ustanoveními zachovány[8]“.

24. Zdá se tedy, že není žádný základ pro zpochybnění přípustnosti žaloby Komise v rozsahu, v němž se její návrhová žádání týkají nařízení, které ještě nebylo v platnosti, protože relevantní hmotněprávní ustanovení nařízení č. 1775/2005 a č. 715/2009 jsou v podstatě totožná.

25. Nicméně vzhledem k tomu, že nařízení č. 715/2009 bylo přijato v kontextu Třetího energetického balíčku, který byl ambiciózním pokusem o vytvoření vnitřního trhu s plynem, lze při posouzení čl. 14 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 a 2 písm. b) nařízení č. 715/2009, nebo přesněji jejich předchůdců, konkrétně čl. 4 odst. 1 a čl. 5 odst. 1 a 2 písm. b) nařízení č. 1775/2005, z teleologického hlediska zohlednit pouze cíle dřívějšího nařízení, konkrétně nařízení č. 1775/2005.

26. Bulharská republika žádá Soudní dvůr, aby žalobu zamítl jako nepřípustnou na jiném základě. Tvrdí, že kvůli nesrovnalostem mezi výtkami, které Komise učinila ve správní fázi řízení, a výtkami, které uvedla v žalobě podané k Soudnímu dvoru, nebyla s to přesně určit údajně nesplněnou povinnost, a že v důsledku toho nemohla připravit účinnou obhajobu proti výtkám Komise.

27. Bulharská republika v zásadě tvrdí, že výzva dopisem a odůvodněné stanovisko vydané Komisí byly založeny na tom, že Bulharsko neposkytuje fyzickou kapacitu v opačném směru, zatímco žaloba Komise podaná k Soudnímu dvoru se týkala neexistence poskytování virtuální kapacity v opačném směru (backhaul). Předmět žaloby se tedy liší od předmětu správního řízení.

7 — Rozsudek ze dne 12. června 2003, Komise v. Itálie (C-363/00, Recueil, s. I-5767, bod 21).

8 — Rozsudek ze dne 12. června 2003, Komise v. Itálie (C-363/00, Recueil, s. I-5767, bod 22). Poznamenávám, že v dalších věcech, ve kterých byly relevantní unijní předpisy změněny mezi správní fází a soudní fází řízení o žalobě pro nesplnění povinnosti podané Komisí proti členskému státu, Komise v návrhových žádáních odkazovala jak na znění relevantního unijního předpisu platné ve fázi správního řízení, tak na znění platné ve fázi soudního řízení. Viz například rozsudek ze dne 24. května 2011, Komise v. Rakousko (C-53/08, Sb. rozh. s. I-4309, bod 1, a návrhová žádání zveřejněná v Úř. věst. C 107, s. 15); ze dne 24. května 2011, Komise v. Německu (C-54/08, Sb. rozh. s. I-4355, bod 1, a návrhová žádání zveřejněná v Úř. věst. C 107, s. 16); ze dne ze dne 10. září 2009, Komise v. Řecko (C-416/07, Sb. rozh. s. I-7883 a návrhová žádání zveřejněná v Úř. věst C 283, s.16).

28. Podle mého názoru neexistuje žádný základ, na kterém by žaloba Komise mohla být prohlášena na nepřípustnou z důvodu nesrovnalostí mezi relevantními dokumenty. Tento názor mám proto, že se ve výzvě dopisem, v odůvodněném stanovisku i v žalobě podané k Soudnímu dvoru odkazuje na virtuální zpětný průtok (backhaul). Podle ustálené judikatury Soudního dvora je mimoto Komise oprávněna *omezit* rozsah svých výtek v žalobě podané k Soudnímu dvoru v porovnání s argumenty uvedenými v odůvodněném stanovisku a výzvě dopisem [9].

29. Rovněž připomínám, že judikatura Soudního dvora v žádném případě nepožaduje, aby všechny tři fáze řízení (konkrétně výzva dopisem, odůvodněné stanovisko a žaloba podaná k Soudnímu dvoru) byly v dokonalé shodě. Pokud předmět sporu uvedený v odůvodněném stanovisku není rozšířen nebo změněn v žalobě podané k Soudnímu dvoru, má se za to, že Komise splnila procesní požadavky, které jí ukládá unijní právo [10]. Komise v projednávané věci uvedené pravidlo splnila navzdory změně údajně porušených ustanovení na ustanovení nařízení č. 715/2009.

30. Pro účely úplnosti dodávám, že považuji za irelevantní odkaz, který Komise učinila v odpovědi na to, že Bulharská republika ve správním řízení nenapadla tvrzení, že spojený účinek čl. 4 odst. 1 a čl. 5 odst. 1 a 2 písm. b) a nařízení č. 1775/2005 [čl. 14 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 a 2 písm. b) nařízení č. 715/2009] požaduje, aby poskytovala přerušitelné služby kapacity v opačném směru, virtuální nebo jiné. Jak Bulharská republika uvedla v obhajobě, členský stát je oprávněn za účelem zajištění práva na obhajobu uplatnit v soudní fázi řízení argumenty, které nebyly uplatněny ve fázi před zahájením soudního řízení [11].

31. Z těchto důvodů mám za to, že žaloba Komise je přípustná.

2. Otázky týkající se výkladu čl. 14 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 a 2 písm. b) nařízení č. 715/2009

32. Jádrem projednávané věci je zjištění, zda povinnost maximalizovat kapacitu při zohlednění účinnosti provozu sítě znamená zvláštní povinnost poskytovat virtuální kapacitu v opačném směru. V případě negativní odpovědi na tuto otázku se všechny argumenty předložené Soudnímu dvoru účastníky řízení, a které jsem uvedl výše, stanou zbytečnými. V důsledku toho jde v projednávané věci, alespoň zpočátku, o výklad čl. 14 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 a 2 písm. b) nařízení č. 715/2009. Připomínám, že podle ustálené judikatury Soudního dvora je pro určení významu ustanovení unijního práva namístě vzít v úvahu zároveň jeho znění, kontext a cíle [12].

– Kontext a znění

33. Jak Bulharská republika uvedla v písemných vyjádřeních, ani nařízení č. 715/2009, ani nařízení č. 1775/2005 neobsahují výslovný odkaz na povinnost provozovatelů poskytovat služby virtuálního opačného průtoku plynu.

9 — Soudní dvůr v rozsudku ze dne 16. září 1997, Komise v. Itálie (bod 25) uvedl, že „[…] požadavek [týkající se skutečnosti, že odůvodněné stanovisko Komise a žaloba se musí zakládat na totožných výtkách,] nicméně nemůže vést až k vyžadování dokonalé shody mezi zněním vytýkaných skutečností ve výroku odůvodněného stanoviska a návrhovými žádáními v žalobě ve všech případech, pokud předmět sporu, tak jak byl vymezen v odůvodněném stanovisku, nebyl rozšířen nebo změněn, ale jen omezen“. Viz rovněž rozsudek ze dne 1. února 2005, Komise v. Rakousko (C-203/03, Sb. rozh. s. I-935, bod 29); ze dne ze dne 14. března 2006, Komise v. Francie (C-177/04, Sb. rozh. s. I-2461, bod 37); ze dne 27. dubna 2006, Komise v. Francie (C-441/02, Sb. rozh. s. I-3449, bod 61).

10 — Rozsudek ze dne 8. července 2010, Komise v. Portugalsko (C-171/08, Sb. rozh. s. I-6817, bod 26).

11 — Například rozsudek ze dne 16. září 1999, Komise v. Španělsko (C-414/97, Sb. rozh. s. I-5585, bod 19).

12 — Viz rozsudky ze dne 29. října 2009, NCC Construction Danmark (C-174/08, Sb. rozh. s. I-10567, bod 23), a ze dne 19. července 2012, A Oy (C-33/11, bod 27); viz rovněž bod 28 stanoviska ve věci C-85/11, Komise v. Irsko, které jsem přednesl dne 27. listopadu 2011.

34. Dodávám, že podle čl. 2 odst. 1 bodu 3 nařízení č. 715/2009 se „kapacitou“ rozumí „maximální průtok vyjádřený v běžných metrech krychlových za jednotku času nebo v jednotkách energie za jednotku času, na který má uživatel sítě na základě přepravní smlouvy právo“. Kromě toho podle čl. 2 odst. 1 bodu 18 se „technickou kapacitou“ rozumí „maximální pevná kapacita, kterou může provozovatel přepravní soustavy nabídnout uživatelům sítě s přihlédnutím k integritě soustavy a provozním požadavkům na přepravní soustavu“. Ani tato, ani žádné jiné z početných ustanovení, v nichž je v nařízení č. 715/2009 použito slovo „kapacita“, neobsahují žádné náznaky, že by se uvedený pojem týkal také virtuálního průtoku. Jak jsem vysvětlil v bodě 1 tohoto stanoviska, znamená to, že fyzicky nedochází k pohybu plynu.

35. Definice dostupné kapacity v čl. 2 odst. 1 bodu 20 nařízení č. 715/2009 je velmi obsažná. Podle uvedeného bodu se „dostupnou kapacitou“ rozumí část technické kapacity, tedy maximální pevné kapacity, která není přidělena a je v danou chvíli v soustavě ještě k dispozici. Jelikož účelem virtuálního opačného průtoku je zvýšit dostupnou kapacitu v hlavním směru prostřednictvím jeho odečtení od objemu plynu prodaného v opačném směru, dalo by se čekat, že definice „dostupné kapacity“ by odkázala na průtok v opačném směru, a nikoli pouze na technickou kapacitu. A to tím spíše že ustanovení o virtuálním průtoku v opačném směru skutečně umožňuje poskytování kapacity v hlavním směru sítě, která přesahuje její technickou kapacitu, jak zdůraznila Komise.

36. Za obzvláště problematický považuji koncept, podle kterého je snížení fyzického průtoku plynu pomocí virtuální dodávky v souladu s běžným významem navýšení přepravní kapacity sítě nebo plynovodu. Podle mého názoru se to podobá tvrzení, že odrazení přepravců od fyzického užívání železniční sítě by bylo prostředkem maximalizace kapacity uvedené sítě pro přepravu zboží. Je pravda, že různé obchodní techniky zaměřené na minimalizaci potřeb přepravy komodit, cenností nebo peněz mezi body A a B prostřednictvím odečtení toků z bodu B do bodu A od toků z bodu A do bodu B byly v Evropě známy již ve středověku. Uvedené techniky však nejsou prostředkem k maximalizaci kapacity přepravních sítí, ale obchodními prostředky k obcházení nepříjemností spojených s nedostatkem možností přepravy.

37. Podle mého názoru maximální kapacita ve smyslu čl. 16 odst. 1 nařízení č. 715/2009 odkazuje na dostupnou kapacitu ve smyslu technické kapacity sítě, která dosud nebyla přidělena, a je tedy dostupná, nebo je dostupná, protože uživatelé sítě mají nevyužitou nasmlouvanou kapacitu. Jinými slovy, provozovatelé nemohou ponechat část technické kapacity sítě nevyužitou. Taková kapacita musí být nabídnuta účastníkům trhu nediskriminačním způsobem. Tento výklad potvrzuje název uvedeného článku odkazující na zásady mechanismů přidělování kapacity a postupů pro řízení překročení kapacity, pokud jde o provozovatele přepravních soustav (tedy článek 16 nařízení č. 715/2009), a jeho ustanovení upravující otázky smluvního a fyzického překročení kapacity sítě.

38. Je pravda, že čl. 16 odst. 5 nařízení č. 715/2009 výslovně odkazuje na „maximalizaci“ kapacity sítě ve smyslu vytvoření nových přepravních kapacit prostřednictvím nových investic, přičemž poptávku po těchto investicích je provozovatel povinen pravidelně vyhodnocovat. Nicméně uvedené ustanovení, které neexistovalo podle článku 5 nařízení č. 1775/2005, se jasně týká technické kapacity sítě, a navíc neobsahuje žádnou zákonnou povinnost tuto kapacitu navýšit.

39. Ohledně vztahu mezi čl. 14 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 a odst. 2 písm. b) nařízení č. 715/2009 připomínám, že první z uvedených ustanovení ukládá provozovatelům povinnost nabízet služby všem uživatelům sítě na nediskriminačním základě a poskytovat pevné i přerušitelné služby pro přístup třetích osob. Tyto povinnosti nepodporují výklad čl. 16 odst. 1 a 2 písm. b) nařízení č. 715/2009 navrhovaný Komisí.

40. Podle mého názoru povinnost nediskriminace nepožaduje, aby provozovatel poskytoval nové služby. Pouze požaduje, aby se zdržel diskriminace mezi uživateli sítě při poskytování stávajících služeb. Ani povinnost provozovatele poskytovat přerušitelné služby neznamená, že musí poskytovat jakoukoli myslitelnou službu v rámci sítě, kterou lze poskytovat přerušitelně. Jen poznamenám, že

z technických důvodů lze zpětný průtok nabízet pouze na přerušitelném základě [13]. Proto nelze z čl. 16 odst. 1 a 2 písm. b) ve spojení s čl. 14 odst. 1 nařízení 715/2009 odvodit povinnost poskytovat služby zpětného průtoku na základě virtuálního průtoku v opačném směru.

41. Konečně, odkaz na účinnost provozu sítě v čl. 16 odst. 1 nařízení č. 715/2009, jehož se Komise dovolává jako argumentu na podporu své žaloby, je spolu s integritou soustavy uveden jako možný faktor, k němuž má být přihlédnuto, když je účastníkům trhu dána k dispozici maximální kapacita ve všech relevantních bodech sítě, což podle čl. 18 odst. 3 zahrnuje bod vstupu a výstupu. Mám za to, že odkaz na účinnost provozu sítě ve skutečnosti představuje podmínku omezující dostupnou kapacitu, nikoli faktor, který požaduje maximalizaci kapacity sítě. Jinými slovy, provozovatel nemusí navyšovat dostupnou kapacitu na míru, která by ohrozila účinnost provozu sítě.

– Cíle

42. V *návrhu* nařízení č. 1775/2005 ani nařízení č. 715/2009 nejsou žádné náznaky, že v některém z uvedených nařízení byla obsažena povinnost poskytovat zpětný průtok ve formě virtuálních služeb opačného průtoku [14]. V rozporu s tím, co Komise tvrdila na jednání, se domnívám, že cíle Třetího energetického balíčku nemohou být relevantní pro posouzení povinnosti členského státu ve vztahu k poskytování takového zpětného průtoku. Je tomu tak proto, že legislativní návrhy tvořící balíček byly přijaty v září 2007 [15]. Nemohou tedy ovlivnit výklad ustanovení nařízení č. 1775/2005, na němž se zakládá výzva dopisem a odůvodněné stanovisko. V opačném případě by nastal nesoulad mezi správní fází řízení a žalobou Komise a došlo by k porušení práva Bulharské republiky na obhajobu.

43. Jak dále uvedlo Bulharsko v obhajobě, čl. 6 odst. 5 nařízení č. 994/2010 ukládá provozovatelům povinnost zprovoznit obousměrnou kapacitu ve všech přeshraničních propojeních mezi členskými státy nejpozději do 3. prosince 2013, kromě případů stanovených výjimek. Těžko lze neučinit závěr, že pokud by unijní zákonodárce měl v úmyslu v nařízení č. 715/2009 nebo nařízení č. 1775/2005 zavést virtuální nebo jinou obousměrnou kapacitu, učinil by tak výslovným ustanovením, jako tomu bylo v nařízení č. 994/2010.

44. Jak uvedla Komise, je pravda, že podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že je-li možný více než jeden výklad ustanovení unijního práva, je třeba dát přednost významu, jež činí ustanovení slučitelným se Smlouvou, před jakýmkoli významem, který by byl se Smlouvou neslučitelný [16].

45. Rovněž jsem si vědom skutečnosti, že vnitřní trh představuje právní základ nařízení č. 1775/2005, jehož cílem je zřídit takový trh se zemním plynem. Také uvádím, že bod 12 odůvodnění nařízení č. 715/2009 konstatuje, že „[v] zájmu dokončení vnitřního trhu se zemním plynem by mělo být dosaženo dostatečné úrovně přeshraniční propojovací kapacity zemního plynu a měla by být podporována integrace trhů“. Tento bod odůvodnění se však v nařízení č. 1775/2005 neobjevil, a nelze jej tedy zohlednit při posouzení údajného nesplnění povinnosti ze strany Bulharské republiky, neboť relevantním datem je srpen 2010 (viz bod 22 výše). Rovněž je třeba poznamenat, že povinnost provozovatele „napomáha[t] přeshraničnímu obchodu se zemním plynem“, obsažená v čl. 16 odst. 2 písm. a) *in fine* nařízení č. 715/2009, není uvedena v odpovídajícím ustanovení nařízení č. 1775/2005, konkrétně v čl. 5 odst. 2 písm. a).

13 — Virtuální opačný průtok závisí na průtoku v hlavním směru ve stejném nebo větším objemu. Proto jej lze nabízet pouze jako přerušitelnou službu.

14 — Úředník Komise byl na jednání požádán, aby uvedl, kde v legislativní historii uvedených nařízení lze nalézt úmysl unijního zákonodárce uložit povinnost poskytovat virtuální zpětný průtok. Úředník nebyl s to takový důkaz předložit.

15 — Viz zejména návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1775/2005 o podmínkách přístupu k plynárenským přepravním soustavám COM(2007) 532.

16 — Rozsudek ze dne 13. prosince 1983, Komise v. Rada (218/82, Recueil, s. 4063).

46. Podle judikatury nemůže Soudní dvůr provést takový výklad jasného a přesného znění právního předpisu Evropské unie, který by směřoval k opravě uvedeného ustanovení, a tím by rozšiřoval s ním související povinnosti členských států [17].

47. Bez ohledu na použitý způsob výkladu tedy nemohu dospět k závěru, že ze spojení čl. 14 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 a 2 písm. b) nařízení č. 715/2009 lze odvodit požadavek poskytovat virtuální nebo jinou kapacitu v opačném směru. Jak jsem již uvedl, povinnost poskytovat fyzické obousměrné dodávky plynu, výslovně stanovená v nařízení č. 994/2010, činí vyvození povinnosti poskytovat virtuální kapacitu v opačném směru z čl. 14 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 a 2 písm. b) nařízení č. 715/2009 ještě obtížnějším.

48. Konečně s ohledem na závěr, který jsem učinil ohledně neexistence povinnosti uložené unijním právem provozovatelům, aby poskytovali virtuální kapacitu v opačném směru, není nezbytné posuzovat, zda Komise splnila požadavky na prokázání existence nesplnění povinnosti [18], ani posuzovat další argumenty vznesené Bulharskou republikou ohledně obtíží, se kterými se setkává, pokud jde o dodávání přerušitelných služeb virtuálního průtoku v opačném směru, jak z technického hlediska, tak s ohledem na její právní závazky vůči Ruské federaci uzavřené před přistoupením k EU.

V – Závěry

49. Proto navrhuji, aby Soudní dvůr žalobu Komise zamítl a uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

17 — Rozsudek ze dne 15. července 2010, Komise v. Spojené království (C-582/08, Sb. rozh. s. I-7195, bod 51).

18 — Viz například rozsudky ze dne 25. května 1982, Komise v. Nizozemsko (96/81, Recueil, s. 1791, bod 6); ze dne 29. října 2009, Komise v. Finsko (C-246/08, Sb. rozh. s. I-10605, bod 52).