



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
GIOVANNIHO PITRUZZELLY
přednesené dne 6. října 2021¹

Věc C-290/20

**AS „Latvijas Gāze”
za účasti:**

**Latvijas Republikas Saeima,
Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Satversmes tiesa (Ústavní soud, Lotyšsko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Vnitřní trh se zemním plynem – Přepavní soustava a distribuční soustava zemního plynu – Možnost přímého připojení konečných spotřebitelů k přepavní soustavě zemního plynu“

1. Je za účelem zajištění účinného vnitřního trhu, který umožňuje prodej zemního plynu za stejných podmínek, bez diskriminace, a který zajišťuje třetím osobám hospodárně přiměřený a účinný přístup k soustavě zemního plynu, nezbytné, aby členské státy přijaly právní předpisy umožňující všem konečným spotřebitelům zvolit si typ soustavy – přepavní nebo distribuční – ke které se připojí? Je připojení k přepavní soustavě zemního plynu umožněno pouze konečnému zákazníkovi mimo domácnost? Je se směrnicí 2009/73² slučitelná vnitrostátní právní úprava, která umožňuje konečným spotřebitelům připojení k přepavní síti?

2. Takové jsou v zásadě otázky vznesené v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Satversmes tiesa (Ústavní soud, Lotyšsko), které jsou předmětem tohoto řízení a které Soudnímu dvoru nabízejí příležitost rozvést, s odkazem na směrnici 2009/73, otázku přepavní soustavy a distribuční soustavy zemního plynu, zejména s ohledem na možnost přímého připojení konečných spotřebitelů k přepavní soustavě zemního plynu.

3. V tomto stanovisku uvedu důvody, proč se domnívám, že směrnice 2009/73 stanoví členským státům povinnost pouze v souvislosti s přístupem třetích osob k přepavním a distribučním soustavám zemního plynu, přičemž členským státům ponechává možnost nasměrovat uživatele na určitý typ soustavy, a to při dodržení zásady zákazu diskriminace a na základě objektivních hledisek, jako jsou bezpečnost a technické vlastnosti sítě.

¹ – Původní jazyk: italština.

² – 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 (Úř. věst. 2009, L 211, s. 94).

I. Právní rámec

A. Unijní právo

4. Článek 2 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) stanoví:

„2. Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii pravomoc sdílenou s členskými státy, mohou v této oblasti vytvářet a přijímat právně závazné akty Unie i členské státy. Členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala. Členské státy opět vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat“.

5. Článek 4 odst. 2 písm. a) a i) Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) stanoví:

„2. Sdílená pravomoc Unie a členských států se uplatňuje v těchto hlavních oblastech:

a) vnitřní trh;

[...]

i) energetika;

[...]“

6. Podle bodů 1, 3, 6, 8 a 48 odůvodnění směrnice 2009/73/ES platí:

„(1) Účelem vnitřního trhu se zemním plynem, který je ve Společenství postupně zaváděn od roku 1999, je poskytnout skutečnou možnost výběru všem spotřebitelům v Evropské unii, ať již občanům nebo podnikům, dále nové obchodní příležitosti a intenzivnější přeshraniční obchod, aby se dosáhlo větší efektivity, konkurenceschopných cen a vyšších standardů služeb a aby se přispělo k bezpečnosti dodávek a k udržitelnosti.

(3) Svobody, které občanům Unie zaručuje Smlouva, mimo jiné, volný pohyb zboží, volný pohyb služeb a svobodu usazování, lze užívat jedině na zcela otevřeném trhu, který umožňuje spotřebitelům vybírat si své dodavatele a všem dodavatelům svobodně zásobovat své zákazníky.

(6) Bez účinného oddělení sítí od činností výroby a dodávek (dále jen „účinné oddělení“) bude nevyhnutelně existovat riziko diskriminace, a to nejen v souvislosti s provozováním sítě, ale rovněž i s podněty pro vertikálně integrované podniky, aby dostatečně investovaly do svých sítí.

(8) Účinné oddělení je možné zajistit pouze odstraněním podnětu pro vertikálně integrované podniky, na jehož základě by tyto společnosti mohly diskriminovat konkurenci, pokud jde o přístup k sítím a investice. Oddělení vlastnictví, které vyžaduje, aby byl vlastník sítě určen jako provozovatel soustavy a aby byl nezávislý na veškerých zájmech v oblasti dodávek a výroby, je jednoznačně účinným a stabilním způsobem, jak vyřešit nevyhnutelný střet zájmů a zajistit bezpečnost dodávek. Z uvedeného důvodu Evropský parlament ve svém usnesení ze dne 10. července 2007 o perspektivách vnitřního trhu se zemním plynem a elektřinou označil oddělení vlastnictví na úrovni přepravních soustav za nejúčinnější nástroj nediskriminační podpory investic do infrastruktury, spravedlivého přístupu k soustavě pro nové účastníky

a transparentnosti trhu. V rámci oddělení vlastnictví by členské státy tedy měly mít povinnost zajistit, aby tatáž osoba nebo tytéž osoby nebyly oprávněny vykonávat kontrolu nad výrobním nebo dodavatelským podnikem a zároveň vykonávat kontrolu nad provozovatelem přepravní soustavy nebo nad přepravní soustavou nebo uplatňovat ve vztahu k nim jakékoli právo. Kontrola nad přepravní soustavou nebo provozovatelem přepravní soustavy by naopak měla vyloučit možnost vykonávat kontrolu nad výrobním nebo dodavatelským podnikem nebo uplatňovat ve vztahu k němu jakékoli právo. V rámci těchto omezení by měl mít výrobní nebo dodavatelský podnik možnost vlastnit menšinový podíl v provozovateli přepravní soustavy nebo v přepravní soustavě.

- (48) Tato směrnice by měla zohledňovat především zájmy spotřebitelů a nejdůležitějším úkolem plynárenských podniků by mělo být zajištění kvality služeb. Stávající práva spotřebitelů je třeba posílit a zaručit a měla by zahrnovat větší transparentnost. Ochrana spotřebitele by měla zajistit, aby z konkurenceschopného trhu měli prospěch všichni spotřebitelé v rámci celého Společenství. Práva spotřebitelů by měly vymáhat členské státy nebo, pokud takto daný členský stát stanovil, jeho regulační orgány.“

7. Podle článku 2 směrnice 2009/73 platí:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

3. ‚*přeprouou*‘ přeprava zemního plynu sítí tvořenou zejména vysokotlakými plynovody, nikoli těžebními plynovody ani částmi vysokotlakých plynovodů používaných především v rámci místní distribuce zemního plynu pro jeho dopravu k zákazníkům, ale nikoli pro dodávku;

[...]

5. ‚*distribucí*‘ přeprava zemního plynu místními nebo oblastními potrubními sítěmi s cílem jeho dodávek zákazníkům, avšak s vyloučením dodávek samotných;

[...]

24. ‚*zákazníkem*‘ velkoodběratel a konečný spotřebitel zemního plynu a plynárenský podnik, který nakupuje zemní plyn;

25. ‚*zákazníkem v domácnosti*‘ zákazník nakupující zemní plyn pro vlastní potřebu v domácnosti;

26. ‚*zákazníkem mimo domácnost*‘ zákazník nakupující zemní plyn, který není určen pro vlastní potřebu v domácnosti;

27. ‚*konečným spotřebitelem*‘ zákazník nakupující zemní plyn pro vlastní potřebu;

[...]“

8. Podle článku 9 směrnice 2009/73, nadepsaného „Oddělení přepravních soustav a provozovatelů přepravních soustav“, platí:

„Členské státy zajistí, aby ode dne 3. března 2012:

- a) každý podnik, který vlastní přepravní soustavu, působil jako provozovatel přepravní soustavy;
- b) tatáž osoba nebo tytéž osoby nebyly oprávněny:
 - i) přímo nebo nepřímo vykonávat kontrolu nad podnikem vykonávajícím funkci výroby nebo dodávek ani přímo nebo nepřímo vykonávat kontrolu nad provozovatelem přepravní soustavy nebo nad přepravní soustavou nebo uplatňovat ve vztahu k nim jakékoli právo, nebo
 - ii) přímo nebo nepřímo vykonávat kontrolu nad provozovatelem přepravní soustavy nebo nad přepravní soustavou ani přímo nebo nepřímo vykonávat kontrolu nad podnikem vykonávajícím funkci výroby nebo dodávek nebo uplatňovat ve vztahu k němu jakékoli právo;

[...]

8. Pokud ke dni 3. září 2009 příslušná přepravní soustava patří vertikálně integrovanému podniku, mohou se členské státy rozhodnout odstavec 1 nepoužít. V takovém případě tyto členské státy buď:

- a) určí nezávislého provozovatele soustavy v souladu s článkem 14, nebo
- b) splní ustanovení kapitoly IV.“

9. Článek 23 uvedené směrnice, nadepsaný „Pravomoci přijímat rozhodnutí ohledně připojení skladovacích zařízení, zařízení na znovuzplynování LNG a průmyslových zákazníků k přepravní soustavě“, stanoví následující:

„1. Provozovatel přepravní soustavy zavede a zveřejní transparentní a účinné postupy a sazby pro nediskriminační připojení skladovacích zařízení, zařízení na znovuzplynování LNG a průmyslových zákazníků k přepravní soustavě. Tyto postupy podléhají schválení regulačním orgánem.

2. Provozovatel přepravní soustavy nesmí odmítnout připojení nového skladovacího zařízení, zařízení na znovuzplynování LNG či průmyslového zákazníka na základě možných budoucích omezení týkajících se dostupných síťových kapacit nebo dodatečných nákladů souvisejících s nezbytným zvýšením kapacity. Provozovatel přepravní soustavy zajistí v souvislosti s novým připojením dostatečnou vstupní a výstupní kapacitu.“

10. Článek 32 uvedené směrnice, nadepsaný „Přístup třetích osob“, v odstavci 1 stanoví následující:

„Členské státy zabezpečí zavedení systému pro přístup třetích osob k přepravní a distribuční soustavě a zařízení LNG na základě zveřejněných sazeb použitelných na všechny oprávněné zákazníky, včetně dodavatelských podniků, a používaných objektivně a bez diskriminace mezi

uživateli soustavy. Členské státy zajistí, aby tyto sazby nebo metody pro jejich výpočet schválil před vstupem v platnost podle článku 41 regulační orgán uvedený v čl. 39 odst. 1 a aby tyto sazby, a případně metodiky, jsou-li schváleny jen metodiky, byly před vstupem v platnost zveřejněny.“

B. Vnitrostátní právo Lotyšska

11. *Enerģētikas likums* (lotyšský energetický zákon ze dne 3. září 1998, č. 273/275, *Latvijas Vēstnesis*, 1998, č. 273/275), čl. 84¹ odst. 1.

II. Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

12. AS „*Latvijas Gāze*“ (dále jen „navrhovatelka v původním řízení“) je vertikálně integrovaný plynárenský podnik zabývající se přepravou, distribucí, uváděním na trh, nákupem a skladováním zemního plynu v Lotyšsku.

13. Před procesem liberalizace trhu se zemním plynem v Lotyšsku, tedy do 3. dubna 2017, byla navrhovatelka v původním řízení jediná plynárenská společnost působící na lotyšském trhu.

14. Po tomto datu vznikla oddělením od navrhovatelky v původním řízení akciová společnost *Conexus Baltic Grid*, na kterou byla převedena vnitrostátní přepravní infrastruktura zemního plynu a jednotná přepravní soustava zemního plynu. Navrhovatelka v původním řízení není akcionářem této společnosti.

15. *Coby* samostatná dceřiná společnost navrhovatelky v původním řízení byla založena akciová společnost *Gas*, která na základě licence poskytuje službu distribuce zemního plynu na území Lotyšska. Navrhovatelka v původním řízení je jediným akcionářem této společnosti a akciová společnost *Gas* je podle této licence jediným provozovatelem distribuční soustavy zemního plynu v Lotyšsku, který zajišťuje dodávky zemního plynu z přepravní soustavy ke konečným spotřebitelům.

16. V lotyšském právu byl článek 84¹ odst. 1 *Enerģētikas likums* (energetický zákon) do tohoto zákona zaveden novelami v roce 2016, které byly nezbytné mimo jiné k provedení ustanovení směrnice 2009/73 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/ES.

17. Zákonné ustanovení lotyšského práva stanoví, že Regulační komise pro veřejné služby (dále jen „lotyšský regulační orgán“), tedy lotyšský regulační orgán ve smyslu směrnice 2009/73, schvaluje pravidla pro propojení přepravní soustavy a distribuční sítě zemního plynu stanovená provozovatelem této přepravní soustavy a distribuční sítě zemního plynu.

18. Dne 18. dubna 2019 lotyšský regulační orgán přijal rozhodnutí č. 1/7³, které mimo jiné stanoví, že každý uživatel zemního plynu se může připojit k přepravní soustavě zemního plynu bez využití služeb provozovatele distribuční soustavy.

³ – Rozhodnutí rady Regulační komise pro veřejné služby č. 1/7 ze dne 18. dubna 2019, „*Dabaspāgas pārvades sistēmas pieslēguma noteikumi biometāna ražotājiem, sašķidrīnātās dabaspāgas sistēmas operatoriem un dabaspāgas lietotājiem*“ (pravidla pro připojení k přepravní soustavě zemního plynu pro producenty biometanu, provozovatele soustav pro zkapalněný zemní plyn a uživatele zemního plynu).

19. Podle navrhovatelky v původním řízení není lotyšský regulační orgán oprávněn přijmout takové rozhodnutí, které by umožnilo jakémukoli konečnému spotřebiteli zemního plynu odpojit se od distribuční soustavy zemního plynu a připojit se přímo k přepravní soustavě zemního plynu. Navrhovatelka v původním řízení tvrdí, že konečný spotřebitel se musí připojit k síti zemního plynu prostřednictvím distribuční sítě zemního plynu, kterou spravuje provozovatel distribuční soustavy.

20. Lotyšský regulační orgán se naopak domnívá, že členské státy musí zajistit nediskriminační připojení zařízení zákazníků k přepravní soustavě zemního plynu. Podle lotyšského regulačního orgánu vnitrostátní pravidla ani směrnice 2009/73 nestanoví možnost omezení práva zákazníků odebírajících zemní plyn na přímé připojení k přepravní soustavě zemního plynu.

21. Z důvodu možných finančních ztrát a údajného porušení práv vyplývajících z licence navrhovatelka v původním řízení v zásadě podala návrh na prohlášení protiústavnosti k Satversmes tiesa (Ústavní soud), přičemž tvrdí, že jednak rozhodnutí č. 1/7 je v rozporu s Ústavou Lotyšské republiky a Enerģētikas likums (energetický zákon) a jednak samotný článek 84¹ odst. 1 Enerģētikas likums (energetický zákon) je v rozporu s Ústavou. V tomto návrhu navrhovatelka v původním řízení rovněž namítala porušení unijních ustanovení v oblasti energetiky.

22. V této souvislosti Satversmes tiesa (Ústavní soud) přerušil řízení a položil Soudnímu dvoru následující 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 spotřebitel může zvolit, k jakému typu soustavy – k přepravní nebo k distribuční soustavě – se připojí, a provozovatel soustavy mu musí umožnit připojení k dotčené soustavě?
- 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 spotřebitele?“

III. Právní analýza

A. (Společné) účely směrnic 2009/73 a 2009/72 obsahující ustanovení pro vnitřní trh se zemním plynem a elektřinou

23. Směrnice 2009/72 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a směrnice 2009/73 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem jsou součástí takzvaného „třetího energetického balíčku“ a mají jako společný cíl zajistit vytvoření účinného vnitřního trhu s cílem umožnit prodej elektřiny a zemního plynu v Evropské unii za rovných podmínek, bez diskriminace a bez omezení, a zaručit co nejhospodárnější a nejefektivnější přístup k elektrické síti a soustavě zemního plynu.

24. Vnitřní trh se zemním plynem je organizován podobným způsobem jako trh s elektřinou, a v důsledku toho mají příslušná ustanovení těchto dvou směrnic podobný obsah. Judikatura Soudního dvora týkající se výkladu směrnice 2009/72 v oblasti elektřiny, vykládá-li ustanovení s podobným obsahem, je tedy podle mého názoru použitelná na výklad ustanovení směrnice 2009/73, a tedy na trh se zemním plynem.

25. Z bodů 1, 3, 6 a 8 odůvodnění směrnice 2009/73 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.

26. Z tohoto hlediska se domnívám, že je nezbytné nejprve objasnit rozsah výrazu „možnost výběru“ spotřebitelů v Unii, což bude užitečné pro následující analýzu. Směrnice stanoví obecné právo na „přístup“ k soustavě zemního plynu, které je chápáno jako právo na dodávku zemního plynu, včetně kvality, pravidelnosti a nákladů na službu. Dále směrnice zaručuje „připojení“, chápáno v technickém smyslu a týkající se skutečného spojení se soustavou⁴.

27. V této souvislosti spotřebitelé – ať už občané nebo podniky – uplatňují své právo na přístup k soustavě zemního plynu prostřednictvím dodavatele, kterého si tyto spotřebitelé musí mít možnost svobodně vybrat. Za tímto účelem musí být samotným dodavatelům umožněn volný přístup k soustavě zemního plynu⁵.

28. Z toho vyplývá, přičemž v rámci analýzy předběžných otázek se tomuto aspektu budu ještě věnovat, že neexistuje úplná shoda mezi „prámem na přístup“ a „prámem na připojení“: první právo nepodléhá omezením – s výjimkou odchylek stanovených samotnou směrnicí – a je plně a výlučně přiznáno každému spotřebiteli v Evropské unii; druhé právo, jelikož se týká technického způsobu připojení k soustavě, podléhá přesné unijní právní úpravě a právu členských států, což je právní úprava, která se může lišit s ohledem na technickou situaci a energetickou politiku v jednotlivých členských státech, samozřejmě při dodržení obecných zásad unijního práva.

29. Před vstupem směrnice 2009/73 v platnost neexistovala v členských státech právní úprava, která by zajišťovala nediskriminační přístup k síti, ani úroveň kontrol ze strany vnitrostátních regulačních orgánů.

⁴ – Viz rozsudek ze dne 9. října 2008, Sabatauskas a další (C-239/07, EU:C:2008:551, body 40 až 43 a bod 47).

⁵ – Viz rozsudek ze dne 22. května 2008, citiworks (C-439/06, EU:C:2008:298, body 43 a 44).

30. Po vstupu směrnice 2009/73 v platnost unijní právo vyžaduje, ačkoli, jak bude uvedeno, ponechává členským státům volbu mezi různými modely, oddělení mezi přepravními a distribučními soustavami a činnostmi výroby a dodávek. Bez účinného oddělení přepravních a distribučních soustav od činností výroby a dodávek bude totiž nevyhnutelně existovat riziko diskriminace v souvislosti s provozováním sítě.

31. Pokud jde o diskriminaci, k té může dojít například tehdy, když 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.

32. To by znesnadňovalo výkon svobod zaručených Smlouvami, protože by všichni spotřebitelé neměli možnost si svobodně vybrat svého dodavatele a všichni dodavatelé svobodně dodávat svým zákazníkům.

33. V této souvislosti je cílem směrnice 2009/73 zajistit spotřebitelům odebírajícím zemní plyn právo přístupu k soustavě zemního plynu, přičemž ponechává členským státům možnost rozhodnout se, ke kterému typu soustavy se připojení uskuteční.

B. Tři modely oddělení a současná situace v Lotyšsku

34. Nová ustanovení směrnice o zemním plynu zavedla strukturální oddělení mezi činnostmi přepravy (*transmission*) a výroby a dodávek (*supply*) zemního plynu. Účelem těchto ustanovení je, jak bylo uvedeno výše, odstranit střet zájmů a zajistit, aby provozovatel přepravní soustavy (*transmission system operator, TSO*) pro zemní plyn přijímal svá rozhodnutí nezávisle a nezacházel s uživateli sítě diskriminačním způsobem⁶.

35. Podle článku 9 směrnice 2009/73 si členské státy mohou vybrat mezi třemi modely oddělení přepravních soustav a provozovatelů přepravních soustav (pokud jde o výrobní a dodavatelské struktury):

- oddělení vlastnictví (*ownership unbundling*)⁷;
- nezávislý provozovatel soustavy (*independent system operator, ISO*)⁸;
- nezávislý provozovatel přepravních soustav (*independent transmission operator, ITO*)⁹.

36. V projednávané věci žádost o rozhodnutí o předběžné otázce výslovně neupřesňuje model zvolený Lotyšskem.

⁶ – Dokument Komise ze dne 22. ledna 2010 „Interpretative note on Directive 2009/72/EC concerning common rules for the internal market in electricity and Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas: the unbundling regime“.

⁷ – Článek 9 odst. 1 směrnice 2009/73.

⁸ – Článek 9 odst. 8 písm. a) směrnice 2009/73.

⁹ – Článek 9 odst. 8 písm. b) směrnice 2009/73.

37. Nicméně z informací, které mám k dispozici¹⁰, se zdá, že Lotyšsko se rozhodlo pro první model, tedy oddělení vlastnictví. Již ve stanovisku Evropské komise ze dne 25. července 2018 *Latvia – Certifications of JSC Conexus Baltic Grid*¹¹ bylo uvedeno, že společnost Conexus podala žádost za účelem získání certifikace modelu oddělení vlastnictví¹².

38. Při přijetí tohoto modelu každý podnik, který vlastní přepravní soustavu, působí jako provozovatel přepravní soustavy. Nemůže tedy současně kontrolovat nebo vykonávat jakékoli hlasovací právo ve vztahu k výrobním nebo dodavatelským činnostem. Je zřejmé, že tentýž podnik nemůže kontrolovat výrobní nebo dodavatelské činnosti a zároveň kontrolovat nebo vykonávat jakékoli hlasovací právo ve vztahu k provozovateli přepravní soustavy¹³.

39. V rámci upřesnění toho, co následovalo po tomto stanovisku, lotyšská vláda a Evropská komise tvrdí, že lotyšský regulační orgán přijal rozhodnutí, ve kterém bylo stanoveno, že podmínky pro certifikaci společnosti Conexus Baltic Grid na základě oddělení vlastnictví byly splněny¹⁴.

C. *Předběžné otázky*

40. Předběžné otázky lze shrnout takto: zaprvé se předkládající soud táže, zda článek 23 a čl. 32 odst. 1 směrnice 2009/73 musí být vykládány v tom smyslu, že vyžadují takovou vnitrostátní právní úpravu, jako je rozhodnutí č. 1/7, která jednak umožňuje každému konečnému spotřebiteli zvolit si, k jakému typu soustavy – k přepravní nebo distribuční soustavě – se připojí, a dále ukládá provozovateli soustavy připojit k předmětné soustavě jakéhokoli zákazníka (první otázka). Zadruhé, zda musí být článek 23 směrnice 2009/73 vykládán v tom smyslu, že vnitrostátní právní úprava musí umožňovat připojení k přepravní soustavě zemního plynu pouze určitým kategoriím zákazníků (druhá a třetí otázka). Zatřetí a v případě záporné odpovědi na první otázku, se předkládající soud táže, zda musí být čl. 2 bod 3 a článek 23 této směrnice vykládány v tom smyslu, že brání takovéto vnitrostátní právní úpravě (čtvrtá otázka).

41. Souhrnně lze říci, že čl. 2 bod 3 směrnice 2009/73 definuje pojem „preprava“ jako přepravu zemního plynu sítí, nikoli částmi vysokotlakých plynovodů používaných především v rámci místní distribuce zemního plynu pro jeho dopravu k zákazníkům, ale nikoli pro dodávku.

42. Článek 23 směrnice 2009/73 naopak upravuje připojení průmyslových zákazníků k přepravní soustavě, přičemž stanoví, že provozovatel přepravní soustavy nesmí odmítnout připojení nového průmyslového zákazníka na základě možných budoucích omezení týkajících se dostupných síťových kapacit nebo dodatečných nákladů souvisejících s nezbytným zvýšením kapacity.

¹⁰ – Viz dokument Komise ze dne 25. května 2021, Odpovědi na otázky Soudního dvora, s. 5, a dokument Lotyšské republiky ze dne 25. května 2021, Odpovědi na otázky Soudního dvora, s. 5.

¹¹ – Stanovisko Komise ze dne 25. července 2018 k použití článku 3 odst. 1 nařízení (ES) č. 715/2009 a čl. 10 odst. 6 směrnice 2009/73/ES – *Latvia – Certifications of JSC Conexus Baltic Grid*, C (2018) 5060 final.

¹² – Ve stejném dokumentu však Komise dospěla k závěru, že účast společností JSC Gazprom a Marguerite Gas I S.a r.l. ve společnosti JSC Conexus Baltic Grid je neslučitelná s požadavky čl. 9 odst. 1 směrnice 2009/73.

¹³ – Nicolaas Bel & Ruben Vermeeren, *Unbundling in the EU Energy Sector – The Commission's Practice in Assessing the Independence of Transmission System Operators for Electricity and Gas*, 10 European Energy Law Report (Martha Roggenkamp & Henrik Bjerneby, eds.) s. 49.

¹⁴ – V odpovědích na otázky položené Soudním dvorem Evropské unie lotyšská vláda potvrdila, že v návaznosti na stanovisko Komise ze dne 25. června 2018 lotyšský energetický regulátor nařídil společnosti AS Conexus Baltic Grid, aby zajistila, že společnost AS Gazprom nebude moci od 1. ledna 2020 vykonávat přímou nebo nepřímou kontrolu nad společností AS Conexus Baltic Grid, a řešila potenciální střet zájmů, který vznikl současnou účastí společností Margarita Gas I a Margarita Gas II jak ve společnosti JSC Conexus Baltic Grid, tak ve společnosti AS „Latvijas Gāze“. V důsledku toho dne 21. července 2020 prodaly společnosti Marguerite a Gazprom všechny své akcie ve společnosti Conexus Baltic Grid.

43. Článek 32 odst. 1 směrnice 2009/73 konečně stanoví, že členské státy zabezpečí zavedení systému pro přístup třetích osob k přepravním a distribučním soustavám na základě zveřejněných sazeb použitelných na všechny oprávněné zákazníky, včetně dodavatelských podniků, a používaných objektivně a bez diskriminace mezi uživateli soustavy.

1. Úvodní poznámky a stanoviska účastníků řízení

44. Úvodem je třeba poznamenat, jak uvedla navrhovatelka v původním řízení, lotyšský regulační orgán, Komise, finská vláda a polská vláda¹⁵, že skutečnost, že kapitola IV směrnice 2009/73 je nadepsána „Nezávislý provozovatel přepravní soustavy“, postačuje k tomu, aby bylo možné konstatovat, že ustanovení článku 23 – obsažená v této kapitole – jsou použitelná pouze v případě, že se členský stát rozhodl pro třetí model oddělení, tedy nezávislý provozovatel přepravních soustav.

45. Tento výklad se zdá být potvrzen bodem 16 odůvodnění směrnice 2009/73, podle něhož je plnou účinnost řešení spočívajících ve zřízení nezávislého provozovatele soustavy (druhý model) nebo nezávislého provozovatele přepravní soustavy (třetí model) třeba zajistit prostřednictvím „zvláštních doplňujících pravidel“. Tato pravidla jsou uvedena v čl. 9 odst. 8 písm. b) směrnice 2009/73, který výslovně odkazuje na ustanovení kapitoly IV. Tento přístup odráží povahu prvního modelu oddělení, který při stanovení strukturálního oddělení přepravních činností od výrobních nebo dodavatelských činností vyžaduje menší kontrolu než ostatní dva modely oddělení a méně zatěžuje jak provozovatele přepravní soustavy, tak vnitrostátní regulační orgány.

46. Soudní dvůr již navíc stanovil, že „zvláštní doplňující pravidla“ se nepoužijí, pokud členský stát zvolí první model oddělení¹⁶.

47. Kromě toho, jak uvádí Komise ve své výkladové poznámce¹⁷, jakmile členský stát zvolí konkrétní model oddělení, musí být splněna všechna kritéria zvoleného modelu. Není dovoleno překrývat kritéria různých modelů za účelem vytvoření nového modelu oddělení, který není ve směrnici stanoven. Jediná výjimka je stanovena v čl. 9 odst. 9, který stanoví, že členský stát se může rozhodnout nepoužít čl. 9 odst. 1 (první model oddělení) pouze v případě, že příslušná přepravní soustava patří vertikálně integrovanému podniku a jsou zavedena opatření, která zaručují účinnější nezávislost provozovatele přepravní soustavy než ustanovení kapitoly IV (články 17 až 23), která se vztahují na třetí model oddělení.

48. Na základě všech výše uvedených úvah se domnívám, že je správná výkladová varianta, kterou uvádí většina zúčastněných stran (navrhovatelka v původním řízení, lotyšský regulační orgán, Komise, finská vláda a polská vláda), podle kterých se článek 23 na situaci v původním řízení nevztahuje, neboť Lotyšsko zvolilo první model oddělení, tedy oddělení vlastnictví, na který se vztahují pouze ustanovení čl. 9 odst. 1 směrnice 2009/73.

¹⁵ – Viz bod 8 písemného vyjádření polské vlády, bod 14 písemného vyjádření finské vlády, dokument navrhovatelky v původním řízení ze dne 5. června 2021, Odpovědi na otázky Soudního dvora, s. 4 a 11., dokument lotyšského regulačního orgánu ze dne 21. května 2021, Odpovědi na otázky Soudního dvora, dokument Evropské komise ze dne 25. května 2021, Odpovědi na otázky Soudního dvora.

¹⁶ – Viz rozsudek ze dne 26. října 2017, *Balgarska energijna bursa* (C-347/16, EU:C:2017:816, bod 33), rozsudek ze dne 3. prosince 2020, *Komise v. Belgie (Trh s elektřinou a zemním plynem)* (C-767/19, EU:C:2020:984, bod 48), jakož i stanovisko generálního advokáta G. Pitruzzelly ve věci *Komise v. Německo [Provedení směrnic (2009/72 a 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:20, bod 38]*.

¹⁷ – Dokument Komise ze dne 22. ledna 2010 „Interpretative note on Directive 2009/72/EC concerning common rules for the internal market in electricity and Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas: the unbundling regime“, s. 5 a 6.

49. V každém případě se mi zdá užitečné poskytnout výklad dotčených ustanovení, včetně článku 23, neboť v tomto ohledu existují mezi zúčastněnými stranami rozdílné přístupy.

50. Podle navrhovatelky v původním řízení unijní normotvůrce stanovil, že zákazník odebírající zemní plyn má právo na přístup k síti, ale v žádném případě neměl v úmyslu umožnit konečnému spotřebiteli, aby si sám zvolil typ připojení k síti zemního plynu, a tím obešel distribuční soustavu zemního plynu a jejího provozovatele. Pokud však provozovatel distribuční sítě nemůže z technických nebo jiných důvodů nebo z jakéhokoli jiného objektivního důvodu poskytovat služby distribuce zemního plynu, mohou vnitrostátní pravidla členského státu rovněž stanovit možnost, aby se zákazníci připojili přímo k provozovateli přepravní sítě.

51. Článek 23 směrnice 2009/73 se tudíž vztahuje pouze na konkrétní skupinu zákazníků odebírajících zemní plyn, „nové průmyslové zákazníci“, tedy průmyslové zákazníci, kteří dosud nebyli připojeni k síti dodávek zemního plynu jako celku, a to ani k přepravní, ani k distribuční síti.

52. Polská vláda a Komise mají za to, že členské státy nemají povinnost zajistit připojení kterémukoli uživateli. Členským státům však v zásadě není zakázáno přijmout vnitrostátní ustanovení umožňující konečným spotřebitelům připojit se k přepravním nebo distribučním sítím na základě objektivního kritéria, jakým je například kapacita připojení. Omezení možnosti připojení k přepravní soustavě pro určité kategorie spotřebitelů není v rozporu s povinností zákazu diskriminace, neboť taková výjimka je odůvodněna objektivními pravidly technické bezpečnosti.

53. V tomto smyslu lotyšský regulační úřad připomíná, že náklady na připojení, které musí nést sám konečný spotřebitel, aby se mohl připojit k přepravní soustavě, mohou být výrazně vyšší než náklady na připojení k distribuční soustavě. Není tedy důvod ukládat omezení připojení konečných spotřebitelů k přepravní síti, například připojení zákazníků v domácnosti, neboť náklady na připojení jsou neúměrné přínosům pro tohoto konečného spotřebitele. Jinými slovy, konečný spotřebitel nemusí mít žádný důvod připojit se k přepravní soustavě, pokud mu distribuční soustava dokáže dodat dostatečný objem a tlak zemního plynu, ovšem za výrazně nižších nákladů.

54. Lotyšský regulační orgán se ve shodě s Komisí domnívá, že technické vlastnosti potrubní sítě a podmínky bezpečného provozu přepravních a distribučních sítí jsou objektivními kritérii, která je třeba zohlednit při nasměrování zákazníků na určitý typ sítě.

55. Lotyšská vláda na druhé straně tvrdí, že článek 23 směrnice 2009/73 stanoví, že zákazníci odebírající zemní plyn mají právo být zásobováni zemním plynem nejen distribuční sítí, ale také přepravní sítí zemního plynu. V důsledku toho je rozlišování zákazníků odebírajících zemní plyn do kategorií v rozporu se zásadou zákazu diskriminace vyjádřenou ve směrnici.

2. *K první předběžné otázce*

56. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být článek 23 a čl. 32 odst. 1 směrnice 2009/73 vykládány v tom smyslu, že členské státy mají povinnost přijmout takovou právní úpravu, podle které si každý konečný spotřebitel může zvolit, k jakému typu sítě – k přepravní nebo k distribuční soustavě – se připojí, a provozovatel soustavy mu musí umožnit připojení ke zvolené soustavě.

57. Za účelem odpovědi na první předběžnou otázku je třeba vrátit se k rozlišení mezi *přístupem* a *připojením*, které jsem již zmínil v bodě věnovanému účelu směrnice 2009/73. Toto rozlišení je totiž užitečné pro pochopení jednak rozsahu zásady přístupu třetích osob uznané v čl. 32 odst. 1, a jednak připojení průmyslových zákazníků k přepravní síti podle článku 23 směrnice 2009/73.

58. Jak bylo uvedeno výše, výrazem „*přístup*“ se rozumí právo používat soustavu zemního plynu. Naproti tomu výraz „*připojení*“ odpovídá fyzickému připojení k síti.

59. Tento výklad potvrzuje judikatura Soudního dvora, který se k zásadě přístupu třetích osob na vnitřní trh s elektřinou vyjádřil v rozsudku ve věci Sabatauskas¹⁸.

60. Soudní dvůr uvedl, že článek 20 směrnice 2003/54¹⁹ 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. Soudní dvůr tedy sice uznal diskreční pravomoc členských států nasměrovat uživatele sítě na určitý typ sítě, avšak zdůraznil, že by se tak mělo dít na nediskriminačním základě a na základě objektivních hledisek.

61. Vzhledem k tomu, že vnitřní trh se zemním plynem je organizován podobně jako trh s elektřinou a čl. 32 odst. 1 směrnice 2009/73 je formulován v podstatě stejně jako čl. 20 odst. 1 směrnice 2003/54, lze dospět k závěru, že čl. 32 odst. 1 směrnice 2009/73 definuje povinnosti členských států, pouze pokud jde o přístup, a nikoli připojení třetích osob k soustavám pro přepravu a distribuci zemního plynu, a nestanoví, že by systém přístupu k soustavám, které jsou členské státy povinny zavést, musel umožnit konečnému spotřebiteli vybrat si podle svého uvážení typ soustavy, ke které se připojí. Důležité je, že diskreční pravomoc členských států nasměrovat uživatele na určitý typ soustavy je vykonávána na nediskriminačním základě a na základě objektivních hledisek.

62. Skutečnost, že unijní normotvůrce chtěl definovat povinnosti členských států, pouze pokud jde o přístup třetích osob, a nikoli pokud jde o připojení, je dále potvrzena obsahem článků 35 a 36 směrnice 2009/73, jejichž ustanovení stanoví taxativní případy, kdy mohou plynárenské podniky odmítnout přístup třetích osob k soustavě.

63. Tato směrnice totiž usiluje o vyvážení dvou zájmů: uznání volného přístupu k síti a sledování účinné energetické politiky. Tedy jednak potřeba plně uplatňovat zásadu zákazu diskriminace pokud jde o přístup třetích osob a jednak potřeba stanovit výjimky z této zásady v určitých případech, například při budování nové infrastruktury.

64. Účel zásady přístupu třetích osob v odvětví zemního plynu spočívá v tom, že potenciálním konkurentům musí být umožněn přístup k hlavním sítím, pokud neexistují žádné rozumné alternativy. Tato zásada platí nejen pro stávající infrastrukturu, ale také pro novou infrastrukturu.

¹⁸ – Viz rozsudek ze dne 9. října 2008, Sabatauskas a další, (C-239/07, EU:C:2008:551, body 45, 47 a 49).

¹⁹ – „1. 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. Členské státy zajistí, aby tyto sazby nebo metody pro jejich výpočet byly před vstupem v platnost schváleny v souladu s článkem 23 a aby tyto sazby a metody, jsou-li schváleny jen metody, byly před vstupem v platnost zveřejněny. 2. Provozovatel přenosové nebo distribuční soustavy může odmítnout přístup, pokud postrádá nezbytnou kapacitu. Pro takové odmítnutí musí být řádně podloženy důvody, zejména s ohledem na článek 3. Pokud je to žádoucí a pokud došlo k odmítnutí přístupu, zajistí členské státy, aby provozovatel přenosové nebo distribuční soustavy poskytl náležitě informace o opatřeních, která budou nezbytná k posílení soustavy. Osobě požadující takové informace může být účtován přiměřený poplatek odrážející náklady na jejich poskytnutí.“

Přísné uplatňování této zásady by však mohlo vést k narušení: výstavba nové infrastruktury, zejména v odvětví zemního plynu, je spojena se značnými náklady a investoři požadují záruky návratnosti svých finančních prostředků. Z tohoto důvodu dávají přednost uzavírání smluv, které stanoví výhradní užívání po dlouhou dobu, což jim zaručuje značný příjem. Negativním účinkem těchto smluv o exkluzivitě je vyloučení potenciálních konkurentů ze vstupu na trh, a tím riziko narušení běžné hospodářské soutěže. Pokud by se však zásada volného přístupu třetích osob uplatňovala příliš rigidně i v případě výstavby nové infrastruktury, mohlo by to investory odradit od financování takových projektů, což by mělo za následek, že by se nezvýšila kapacita sítě zemního plynu a hrozilo by, že z dlouhodobého hlediska bude celé odvětví poškozeno²⁰.

65. Ve světle těchto úvah je zřejmé, že zásada zákazu diskriminace týkající se zavedení systému přístupu třetích osob k přepravním a distribučním soustavám, není absolutní zásadou. Stejně tak právo na neomezené připojení k přepravní soustavě může mít negativní důsledky pro trhy s energií a v konečném důsledku poškodit spotřebitele.

66. Jak je uvedeno ve stanovisku²¹ ve věci *Sabatauskas*, nelze vyloučit možnost, že zákazník bude přímo připojen k přepravní soustavě. Tato možnost však musí být omezena objektivními kritérii, jako je například objem nebo charakteristika nákupu.

67. Ve prospěch zavedení takového omezení hovoří důvody obecného zájmu: zabránění drobným spotřebitelům v připojení k přepravní síti by mohlo být odůvodněno potřebou optimalizovat provoz přepravní a distribuční sítě. Připojení velkého počtu drobných zákazníků k přepravní síti prostřednictvím znásobení počtu výstupních bodů by mohlo mít negativní dopad na bezpečnost a spolehlivost provozu sítě. Naopak takovéto omezení by mělo za následek snížení počtu výstupních bodů z přepravní sítě a zvýšení využívání stávajících distribučních infrastruktur.

68. Na druhou stranu distribuční soustavy nemusí mít dostatečnou technickou kapacitu na to, aby uspokojily poptávku po značném množství zemního plynu velkými zákazníky, kteří by museli být připojeni přímo k přepravní síti.

69. Obavy navrhovatelky v původním řízení, že vnitrostátní právní úprava umožní přímé připojení k přepravní soustavě zemního plynu jakémukoli zákazníkovi, se však nezdaří být zcela opodstatněné. Jak zdůrazňuje Komise²², vezmou-li se v úvahu technické požadavky stanovené samotným rozhodnutím č. 1/7, připojení k přepravní síti je ve skutečnosti proveditelné pouze pro omezenou kategorii konečných spotřebitelů.

70. V každém případě bude na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda právo na přímé připojení k přepravní síti musí být omezeno z důvodů souvisejících s energetickou politikou nebo bezpečností (za účelem optimalizace využívání sítě), z technických důvodů (zejména s přihlédnutím k omezením spojeným s tlakem plynu) a z důvodů souvisejících s účinností sítě²³.

71. Tato pravidla připojení podporují hospodářskou soutěž na trhu s dodávkami zemního plynu, neboť umožňují zákazníkům zvolit si typ připojení podle jejich kapacity, potřeb a omezení. Tímto způsobem jsou provozovatelé sítí vedeni ke zlepšování efektivity a zvyšování výkonnosti svých zařízení, aby se jejich služby staly pro zákazníky atraktivnějšími.

²⁰ – Tjarda van der Vijver, *Commission Policy on Third-Party Access Exemption Requests for New Gas Infrastructure*, 6 European Energy Law Report (Martha M Roggenkamp & Ulf Hammer, eds), s. 115.

²¹ – Viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci *Sabatauskas* a další (C-239/07, EU:C:2008:344, body 24 až 29 a bod 44).

²² – Viz bod 56 písemného vyjádření Komise.

²³ – V tomto smyslu viz bod 68 písemného vyjádření Komise.

72. Předkládajícímu soudu je tedy třeba odpovědět, že článek 23 a čl. 32 odst. 1 směrnice 2009/73 nelze vykládat v tom smyslu, že členské státy jsou povinny přijmout právní úpravu, podle které si každý konečný spotřebitel může zvolit, k jaké soustavě se připojí, tedy zda se připojí k přepravní soustavě nebo k distribuční soustavě.

73. Článek 32 odst. 1 směrnice 2009/73 totiž 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 nasměrovaly uživatele soustav k takovému či jinému typu soustavy, přičemž požadavky uložené členským státům článkem 23 této směrnice v souvislosti s připojením průmyslových zákazníků k přepravní soustavě zemního plynu se vztahují pouze na případy, kdy vnitrostátní právní úprava nasměrovala konečné spotřebitele k přepravní soustavě zemního plynu.

3. Ke druhé a třetí předběžné otázce

74. Podstatou druhé a třetí otázky předkládajícího soudu je, zda musí být článek 23 směrnice 2009/73 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. Zejména ve druhé otázce vnitrostátní soud chápe pojem „konečný zákazník mimo domácnost“ tak, že se shoduje s definicí „průmyslového zákazníka“. Ve třetí otázce předkládající soud považuje za konečného zákazníka mimo domácnost „nového [...] průmyslového zákazníka“, tedy průmyslového zákazníka, který dosud nebyl připojen k přepravní soustavě.

75. Za účelem odpovědi na druhou a třetí předběžnou otázku je nezbytné stručně analyzovat ustanovení směrnice s ohledem na různé uživatele zemního plynu.

76. Směrnice 2009/73 neupřesňuje pojem „průmyslový zákazník“, a tudíž je problematické jasně odlišit kategorii zákazníků, kteří mají právo být připojeni k přepravní soustavě. V rámci kategorií zákazníků uvedených v čl. 2 bodě 24 směrnice 2009/73²⁴ je možné pojem „průmyslový zákazník“ přiřadit ke konečným spotřebitelům, protože, jak uvedla polská vláda²⁵, pojem „průmyslový zákazník“ by mohl označovat osoby, které spotřebovávají zemní plyn.

77. Jak však uvedl Satversmes tiesa (Ústavní soud), jelikož konečným spotřebitelem uvedeným v čl. 2 bodě 27 směrnice 2009/73²⁶ může být jak zákazník v domácnosti, tak zákazník mimo domácnost, „průmyslovým zákazníkem“ může být pouze zákazník mimo domácnost ve smyslu čl. 2 bodu 26 směrnice, tedy zákazník nakupující zemní plyn, který není určen pro vlastní potřebu v domácnosti. „Novým průmyslovým zákazníkem“ se rozumí průmyslový zákazník, který nikdy nebyl připojen k přepravní síti a který usiluje o připojení k této síti.

78. Článek 23 směrnice 2009/73 se v části relevantní pro projednávanou věc týká připojení průmyslových zákazníků k přepravní soustavě. Článek 23 odst. 1 vyjadřuje zásadu zákazu diskriminace, pokud jde o průmyslové zákazníky, kteří se chtějí připojit k přepravní soustavě. Odstavec 2 naopak stanoví pouze dva případy, ve kterých nelze odmítnout připojení nového průmyslového zákazníka, tedy jednak z důvodu možných budoucích omezení týkajících se

²⁴ – Velkoodběratel a konečný spotřebitel zemního plynu a plynárenský podnik, který nakupuje zemní plyn.

²⁵ – Viz bod 67 písemného vyjádření polské vlády. Pojem „průmysloví zákazníci“ se týká subjektů, které se nacházejí „na konci“ přepravní sítě, nikoli „na začátku“ přepravní sítě.

²⁶ – Zákazník nakupující zemní plyn pro vlastní potřebu.

dostupných síťových kapacit a jednak z důvodu dodatečných nákladů souvisejících s nezbytným zvýšením kapacity. Z tohoto posledně uvedeného ustanovení vyplývá, že ve všech ostatních případech může provozovatel přepravní soustavy odmítnout připojení nového průmyslového zákazníka k přepravní soustavě zemního plynu.

79. Z článku 23 směrnice 2009/73 je tedy možné dovodit, že členské státy mají povinnost přijmout takovou právní úpravu, která umožní „přinejmenším“ zákazníkům mimo domácnost (průmyslovým zákazníkům) připojit se přímo k přepravní soustavě zemního plynu.

80. Kromě toho je připojení nových průmyslových zákazníků k přepravní síti v zásadě možné, jinak, pokud by byla tato možnost jednoduše vyloučena, by ochrana stanovená v čl. 23 odst. 2 ztratila smysl.

81. V tomto smyslu směrnice nemůže ukládat členským státům povinnost přijmout právní úpravu, která umožňuje připojení pouze konečného zákazníka mimo domácnost (chápaného jako nového průmyslového zákazníka), neboť taková právní úprava by byla v rozporu se zásadou zákazu diskriminace stanovenou ve směrnici. V tomto ohledu totiž pro nového průmyslového zákazníka neexistují žádná omezení pro připojení k přepravní soustavě, zatímco taková omezení naopak existují pro průmyslového zákazníka – který je již připojen k distribuční síti – ale chce se připojit k přepravní soustavě.

82. Kromě toho, jak bylo uvedeno výše, právo na připojení k přepravní soustavě může být omezeno, a to jak pro průmyslové zákazníky, tak pro nové průmyslové zákazníky, z technických a bezpečnostních důvodů, a tudíž členské státy mohou takové připojení povolit, či nikoli s přihlédnutím k těmto objektivním kritériím.

83. Konečně je třeba zmínit výklad polské vlády, podle kterého článek 23 této směrnice ve skutečnosti nemá za cíl stanovit *numerus clausus* subjektů, které se mohou připojit k přepravní síti.

84. Ve světle těchto úvah je třeba odpovědět na druhou a třetí předběžnou otázku předkládajícího soudu tak, že článek 23 směrnice 2009/73 musí být vykládán v tom smyslu, že členské státy nejsou povinny přijmout pravidla, podle nichž se pouze konečný spotřebitel – chápaný jako „nový průmyslový zákazník“ i jako prostě a jednoduše „průmyslový zákazník“ – může připojit k přepravní soustavě zemního plynu. Směrnice 2009/73 totiž jednak neupravuje kritéria pro definování kategorie „průmyslových zákazníků“ nebo „nových průmyslových zákazníků“ a jednak, jak bylo uvedeno v obecné analýze a bude znovu zdůrazněno v odpovědi na čtvrtou předběžnou otázku, v zásadě a za určitých podmínek nebrání právní úpravě členského státu, podle které přeprava zemního plynu zahrnuje přepravu zemního plynu přímo do rozvodné sítě zemního plynu jakékoli kategorie konečného spotřebitele (a tedy nejen „průmyslového zákazníka“ nebo „nového průmyslového zákazníka“ ve smyslu definic uvedených předkládajícím soudem).

4. Ke čtvrté otázce

85. Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 2 bod 3 a článek 23 směrnice 2009/73 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 spotřebitele.

86. Za účelem odpovědi na čtvrtou otázku položenou předkládajícím soudem je vhodné rozlišovat mezi různými pojmy *přeprava*, *distribuce* a *dodávky* v oblasti zemního plynu.

87. Podle čl. 2 bodu 3 směrnice 2009/73 se „přepřavou“ rozumí přeprava zemního plynu sítí tvořenou zejména vysokotlakými plynovody, nikoli těžebními plynovody ani částmi vysokotlakých plynovodů používaných především v rámci místní distribuce zemního plynu pro jeho dopravu k zákazníkům, ale nikoli pro dodávku; v bodě 5 téhož článku je „distribuce“ definována jako přeprava zemního plynu místními nebo oblastními potrubními sítěmi s cílem jeho dodávek zákazníkům, avšak s vyloučením dodávek samotných; konečně podle čl. 2 bodu 7 se „dodávkou“ rozumí prodej, včetně dalšího prodeje, zemního plynu, včetně LNG, zákazníkům.

88. Z výkladu předmětných ustanovení nelze na základě pouhého znění definice „přepravy“ vyvodit, že je vyloučena možnost připojení konečného spotřebitele k přepravní síti, neboť tato definice zahrnuje „přepravu zemního plynu pro jeho dopravu k zákazníkům“. Podle čl. 2 bodu 24 směrnice 2009/73 se „zákazníkem“ rozumí také „konečný spotřebitel“. Jak jsem již analyzoval výše, definice „konečného spotřebitele“ zahrnuje průmyslové zákazníky, kteří podle článku 23 směrnice 2009/73 mají nárok na nediskriminační připojení k přepravní soustavě.

89. Správnost tohoto výkladu potvrzuje judikatura Soudního dvora v oblasti elektřiny²⁷. Směrnice 2003/54 totiž obsahovala definici „přenosu“ elektřiny podobnou pojmu „přeprava“ zemního plynu. Tato definice byla v nezměněné podobě převzata do čl. 2 bodu 3 směrnice 2009/72 a stanoví, že „přenosem“ se rozumí „přeprava elektřiny propojenou přenosovou soustavou velmi vysokého napětí a vysokého napětí s cílem dodávek elektřiny konečným spotřebitelům nebo distribučním podnikům, avšak s vyloučením dodávek samotných“. Vzhledem k tomu, že v rozsudku *Sabatauskas* Soudní dvůr uznal možnost připojení konečných spotřebitelů k elektrické přenosové síti, tato možnost musí být uznána také v oblasti přepravy zemního plynu.

90. Je třeba připomenout, že ve věci *Sabatauskas* vnitrostátní právní úprava za určitých podmínek „zavazovala“ zákazníka, aby se připojil k přepravní soustavě. V projednávané věci naopak vnitrostátní právní úprava v zásadě „umožňuje“ připojení k přepravní síti jakémukoli zákazníkovi. Je tedy vhodné, aby také lotyšské právní předpisy podrobně stanovily objektivní a nediskriminační kritéria pro připojení k přepravní soustavě. Kromě toho členské státy mohou v rámci volby energetické politiky zajistit, aby existovaly objektivní podmínky umožňující připojení jakéhokoli konečného spotřebitele k přepravní síti.

91. Kromě toho, jak jsem již měl příležitost uvést ve stanovisku ve věci *Elektrorazpredelenie Yug – a Soudní dvůr* tento přístup v rozsudku potvrdil – jedním z kritérií pro rozlišení činností „přenosu“ od činností „distribuce“ je kategorie zákazníků, jimž je elektřina přenášena (a tedy přepravována)²⁸. Na základě podobné definice „přenosu“ uvedené v čl. 2 bodu 3 směrnice 2009/72 tedy není pochyb o tom, že pojem „přeprava“ zahrnuje také přepravu zemního plynu ke konečnému spotřebiteli.

²⁷ – Viz rozsudek ze dne 9. října 2008, *Sabatauskas a další*, (C-239/07, EU:C:2008:551).

²⁸ – Viz rozsudek ze dne 17. října 2019, *Elektrorazpredelenie Yug* (C-31/18, EU:C:2019:868, body 48 a 49): „Zadruhé z definic uvedených v článku 2 bodech 3 a 5 směrnice 2009/72 vyplývá, že pokud jde o účel přenosové a distribuční soustavy elektřiny ve smyslu této směrnice, relevantní rozlišovací kritérium – jak poznamenal generální advokát v bodech 51 a 53 svého stanoviska – spočívá v kategorii zákazníků, jimž je přepravovaná elektřina určena, přičemž přenosová soustava slouží k prodeji elektřiny konečným zákazníkům nebo distribučním podnikům, zatímco distribuční soustava je určena k prodeji elektřiny velkoodběratelům nebo konečným zákazníkům.“

Z toho vyplývá, že soustavy, které slouží k vedení elektřiny velmi vysokého a vysokého napětí za účelem prodeje konečným zákazníkům nebo distribučním podnikům a dále soustavy, které slouží k vedení elektřiny vysokého, středního či nízkého napětí za účelem prodeje velkoodběratelům nebo konečným zákazníkům musí být považovány za přenosové a distribuční soustavy spadající do působnosti směrnice 2009/72“.

92. Konečně výklad, podle něhož pojetí přepravy zemního plynu zahrnuje přepravu zemního plynu přímo do rozvodné sítě zemního plynu konečného spotřebitele, potvrzuje skutečnost, že směrnice 2009/73 upravuje povinnosti provozovatelů přepravních soustav ve vztahu k zákazníkům, včetně konečných spotřebitelů. Jinak by se tyto povinnosti týkaly pouze provozovatelů distribučních soustav.

93. Jak zdůraznila polská vláda²⁹, nařízení č. 715/2009, ve znění rozhodnutí 2010/685³⁰, které definuje podmínky přístupu k přepravním soustavám zemního plynu, stanoví, že výstupní body, k nimž je připojen pouze jeden konečný spotřebitel, se nepovažují za relevantní body, u nichž musí provozovatel přepravní soustavy dodržovat povinnosti transparentnosti (bod 3.2 odst. 1 písm. a) přílohy I uvedeného nařízení). Provozovatel však musí zveřejnit informace týkající se jednotlivých konečných spotřebitelů připojených k přepravní soustavě (bod 3.2 odst. 2 přílohy I uvedeného nařízení).

94. Tyto povinnosti potvrzují výklad, že definice přepravy nevyklučuje možnost připojení konečného spotřebitele k přepravní síti.

95. Ze všech těchto důvodů je třeba předkládajícímu soudu odpovědět, že čl. 2 bod 3 ani článek 23 směrnice 2009/73 nebrání právní úpravě členského státu, podle které přeprava zemního plynu zahrnuje přepravu zemního plynu přímo do rozvodné sítě konečného spotřebitele.

IV. Závěry

96. S ohledem na všechny předcházející úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce *Satversmes tiesa* (Ústavní soud, Lotyšsko) takto:

- „1) Směrnice 2009/73/ES definuje povinnosti členských států, pouze pokud jde o přístup, ale nikoli také připojení třetích osob k přepravním a distribučním soustavám zemního plynu. Článek 23 a čl. 32 odst. 1 směrnice tedy nelze vykládat v tom smyslu, že členské státy jsou povinny přijmout právní úpravu, která konečnému spotřebiteli umožňuje zvolit si podle svého uvážení, k jakému typu soustavy se připojí. Přísluší vnitrostátnímu soudu, aby posoudil, zda je diskreční pravomoc členských států nasměrovat uživatele na určitý typ sítě (přepravy nebo distribuce) vykonávána prostřednictvím vnitrostátní právní úpravy, která neporušuje zásadu zákazu diskriminace a která zohledňuje objektivní aspekty, jako je bezpečnost a technické vlastnosti sítě. Vnitrostátnímu soudu rovněž přísluší, aby ověřil typ modelu oddělení zvoleného členským státem a příslušná pravidla směrnice, která se na tento model vztahují, neboť článek 23 směrnice se vztahuje pouze na třetí model oddělení, a to na nezávislou přepravní soustavu.
- 2) Článek 23 směrnice 2009/73 nevyžaduje, aby členské státy přijaly právní úpravu, která umožňuje pouze konečnému spotřebiteli – chápanému jak jako ‚nový průmyslový zákazník‘, tak prostě a jednoduše jako ‚průmyslový zákazník‘ – připojit se k přepravní soustavě zemního plynu. Směrnice 2009/73 totiž jednak neupravuje kritéria pro definování kategorie ‚průmyslových zákazníků‘ nebo ‚nových průmyslových zákazníků‘, a jednak v zásadě a za

²⁹ – Body 52 a 53 písemného vyjádření polské vlády.

³⁰ – Rozhodnutí Komise 2010/685/EU ze dne 10. listopadu 2010, kterým se mění kapitola 3 přílohy I nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2009 o podmínkách přístupu k plynárenským přepravním soustavám (Úř. věst. 2010, L 293, s. 67).

určitých podmínek nebrání právní úpravě členského státu, podle které přeprava zemního plynu zahrnuje přepravu zemního plynu přímo do rozvodné sítě zemního plynu jakékoli kategorie konečného spotřebitele.

- 3) Článek 2 bod 3 a článek 23 směrnice 2009/73 nebrání takové právní úpravě členského státu, podle které přeprava zemního plynu zahrnuje přepravu zemního plynu přímo do rozvodné sítě zemního plynu konečného spotřebitele. Tato právní úprava se musí vyznačovat dodržováním obecné zásady zákazu diskriminace a musí zohledňovat objektivní hlediska, jako je bezpečnost a technické vlastnosti sítě. Zajištění splnění těchto podmínek přísluší vnitrostátnímu zákonodárci ve fázi přípravy legislativy a regulačním orgánům ve fázi aplikace.“