



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE
od 6. listopada 2021.¹

Predmet C-290/20

**AS „Latvijas gāze”
uz sudjelovanje:**

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Satversmes tiesa (Ustavni sud, Latvija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Unutarnje tržište prirodnog plina – Transportni i distribucijski sustav prirodnog plina – Mogućnost izravnog priključenja krajnjih kupaca na transportni sustav prirodnog plina”

1. Je li potrebno da države članice, osiguravajući učinkovito unutarnje tržište kako bi se omogućila prodaja prirodnog plina pod jednakim uvjetima, bez diskriminacije, te osigurao financijski opravdan i učinkovit pristup trećim stranama sustavu prirodnog plina, donose propise kojima se svakom krajnjem kupcu omogućuje da odabere na koju će se vrstu sustava (transportni ili distribucijski) priključiti? Je li priključenje na transportni sustav prirodnog plina dopušten samo krajnjem kupcu koji nije kućanstvo? Je li nacionalni propis kojim se krajnjim kupcima dopušta priključenje na transportnu mrežu usklađen s Direktivom 2009/73²?
2. To su, u biti, pitanja postavljena zahtjevom za prethodnu odluku koji je uputio Satversmes tiesa (Ustavni sud, Latvija), na koja se odnosi ovaj predmet, a koja Sudu pružaju priliku da s obzirom na Direktivu 2009/73 razmotri pitanje transportnog i distribucijskog sustava prirodnog plina, osobito što se tiče mogućnosti izravnog priključenja krajnjih kupaca na transportni sustav prirodnog plina.
3. U ovom mišljenju objasniti ću razloge zbog kojih smatram da se Direktivom 2009/73 predviđaju obveze za države članice isključivo u pogledu pristupa trećih strana transportnom i distribucijskom sustavu prirodnog plina, pri čemu se državama članicama ostavlja mogućnost da korisnike usmjeravaju prema određenoj vrsti sustava u skladu s načelom nediskriminacije i objektivnim razmatranjima, kao što su sigurnost i tehnička obilježja mreže.

¹ Izvorni jezik: talijanski

² Direktiva 2009/73/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 2003/55/EZ (SL 2009., L 211, str. 94.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 5., str. 39.)

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. Članak 2. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) određuje:

„2. Kada je Ugovorima Uniji u određenom području dodijeljena nadležnost koju ona dijeli s državama članicama, pravno obvezujuće akte u tom području mogu donositi i usvajati Unija i države članice. Države članice svoju nadležnost izvršavaju u onoj mjeri u kojoj Unija ne izvršava svoju nadležnost. Države članice svoju nadležnost ponovno izvršavaju u mjeri u kojoj je Unija odlučila prestati izvršavati svoju nadležnost.”

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

„2. Podijeljena nadležnost između Unije i država članica primjenjuje se u sljedećim glavnim područjima:

(a) unutarnjem tržištu;

[...]

(i) energetici;

[...]”.

6. U skladu s uvodnim izjavama 1., 3., 6., 8. i 48. Direktive 2009/73/EZ:

„(1) Unutarnje tržište prirodnog plina, koje se u svakom dijelu Zajednice postupno uvodi od 1999. godine, ima za cilj pružanje stvarnog izbora svim potrošačima Europske unije, bilo da se radi o građanima ili poduzećima, novih poslovnih mogućnosti i dodatne prekogranične trgovine, radi ostvarivanja veće učinkovitosti, konkurentnih cijena i viših standarda usluga te doprinošenja sigurnosti opskrbe i održivosti.

(3) Slobode koje Ugovor jamči građanima Unije – između ostalog slobodno kretanje robe, sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga – ostvarive su samo na potpuno otvorenom tržištu koje svim potrošačima omogućava slobodan odabir opskrbljivača i svim opskrbljivačima slobodnu isporuku kupcima.

(6) Bez djelotvornog odvajanja mreža od djelatnosti proizvodnje i opskrbe (djelotvorno razdvajanje) postoji rizik diskriminacije ne samo s obzirom na djelovanje mreže, već i s obzirom na poticaje vertikalno integriranim poduzećima za odgovarajuća ulaganja u vlastite mreže.

(8) Djelotvorno razdvajanje može se osigurati samo ukidanjem poticaja za vertikalno integrirana poduzeća da diskriminiraju konkurente u pogledu pristupa mreži i ulaganja. Jasno je da vlasničko razdvajanje, koje podrazumijeva imenovanje vlasnika mreže kao operatora sustava i njegovu neovisnost od eventualnih interesa povezanih s opskrbom i proizvodnjom, predstavlja djelotvoran i stabilan način rješavanja tog inherentnog sukoba interesa i osiguranja sigurnosti opskrbe. Zbog toga je Europski parlament u svojoj rezoluciji od 10. srpnja 2007. o izgledima za unutarnje tržište plina i električne energije uputio na vlasničko razdvajanje na razini

transporta kao najdjelotvornije sredstvo kojim se promiču ulaganja u infrastrukturu na nediskriminirajući način, pošten pristup mreži za nove sudionike i transparentnost na tržištu. Stoga bi u okviru vlasničkog razdvajanja od država članica trebalo zahtijevati da osiguraju da ista osoba ili osobe ne budu ovlaštene provoditi kontrolu nad određenim poduzećem za proizvodnju ili opskrbu i istodobno provoditi kontrolu ili izvršavati bilo koje pravo nad određenim operatorom transportnog sustava ili transportnim sustavom. Obratno, kontrola nad određenim transportnim sustavom ili operatorom transportnog sustava trebala bi isključiti mogućnost provođenja kontrole ili izvršavanja bilo kojeg prava nad određenim poduzećem za proizvodnju ili opskrbu. Unutar tih granica, poduzeću za proizvodnju ili opskrbu trebalo bi omogućiti manjinsko vlasništvo u operatoru transportnog sustava ili transportnom sustavu.

- (48) Interesi potrošača trebali bi biti u središtu ove Direktive, a kvaliteta usluga trebala bi biti središnja odgovornost poduzeća za prirodni plin. Postojeća prava potrošača trebalo bi ojačati i zaštititi te bi ona trebala biti usmjerena ka većoj transparentnosti. Zaštitom potrošača trebalo bi se osigurati da svi kupci u širem kontekstu Zajednice koriste prednosti konkurentnog tržišta. Prava potrošača trebale bi provoditi države članice ili, ako je neka od država članica tako predvidjela, regulatorna tijela.”

7. U skladu s člankom 2. Direktive 2009/73:

„Za potrebe ove Direktive, primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

- (3) *transport* znači prijenos prirodnog plina s ciljem isporuke istog kupcima, putem mreže koja uglavnom sadrži visokotlačne plinovode, *osim* mreže proizvodnih plinovoda i dijela visokotlačnih plinovoda koji se ponajprije koristi u kontekstu lokalne distribucije prirodnog plina, isključujući opskrbu;

[...]

- (5) *distribucija* znači prijenos prirodnog plina kroz lokalne ili regionalne mreže plinovoda radi isporuke plina kupcima, isključujući opskrbu;

[...]

- (24) *kupac* znači veleprodajni ili krajnji kupac prirodnog plina ili poduzeće za prirodni plin koje kupuje prirodni plin;

- (25) *kupac iz kategorije kućanstvo* znači kupac koji kupuje prirodni plin za potrošnju u vlastitom kućanstvu;

- (26) *kupac koji nije kućanstvo* znači kupac koji kupuje prirodni plin koji nije namijenjen uporabi u vlastitom kućanstvu;

- (27) *krajnji kupac* znači kupac koji kupuje prirodni plin za vlastitu uporabu;

[...]”.

8. U skladu s člankom 9. Direktive 2009/73, naslovljenim „Razdvajanje transportnih sustava i operatora transportnih sustava”:

„Države članice osiguravaju da od 3. ožujka 2012.:

- (a) svako poduzeće koje u vlasništvu ima transportni sustav djeluje kao operator transportnog sustava;
- (b) ista osoba ili osobe nemaju pravo niti:
 - i. izravno ili neizravno provoditi kontrolu nad poduzećem koje obavlja funkciju proizvodnje ili opskrbe te izravno ili neizravno provoditi kontrolu ili izvršavati bilo koje pravo nad operatorom transportnog sustava ili transportnim sustavom; niti
 - ii. izravno ili neizravno provoditi kontrolu nad operatorom transportnog sustava ili transportnim sustavom te izravno ili neizravno provoditi kontrolu ili izvršavati bilo koje pravo nad poduzećem koje obavlja funkciju proizvodnje ili opskrbe;

[...]

8. Ako 3. rujna 2009. transportni sustav pripada vertikalno integriranom poduzeću, država članica može odlučiti ne primijeniti stavak 1. U tom slučaju predmetna država članica:

- (a) imenuje neovisnog operatora sustava u skladu s člankom 14.; ili
- (b) poštuje odredbe poglavlja IV.”

9. Člankom 23. te direktive, naslovljenim „Ovlasti za donošenje odluka o priključivanju sustava skladišta plina, terminala za ponovno uplinjavanje UPP-a i industrijskih kupaca na transportni sustav”, propisuje se:

„1. Operator transportnog sustava utvrđuje i objavljuje transparentne i učinkovite postupke i tarife za nediskriminirajuće priključivanje sustava skladišta plina, terminala za ponovno uplinjavanje UPP-a i industrijskih kupaca na transportni sustav. Ti postupci podliježu odobrenju regulatornog tijela.

2. Operator transportnog sustava nema pravo odbiti priključenje novog sustava skladišta plina, terminala za ponovno uplinjavanje UPP-a ili industrijskog kupca na temelju mogućih budućih ograničenja u raspoloživim mrežnim kapacitetima ili dodatnih troškova povezanih s nužnim povećanjem kapaciteta. Operator transportnog sustava osigurava dostatni ulazni i izlazni kapacitet za novo priključenje.”

10. Člankom 32. iste direktive, naslovljenim „Pristup treće strane”, predviđa se u stavku 1. sljedeće:

„Države članice osiguravaju provedbu sustava pristupa treće strane transportnom i distribucijskom sustavu i terminalima za UPP na temelju objavljenih tarifa, primjenjivih na sve povlaštene kupce, uključujući poduzeća za opskrbu, i primijenjenih objektivno i bez diskriminacije korisnika sustava. Države članice osiguravaju da te tarife ili metodologije koje su temelj za njihovo izračunavanje odobri regulatorno tijelo iz članka 39. stavka 1. prije njihovog

stupanja na snagu u skladu s člankom 41. te da te tarife i metodologije, kada su odobrene samo metodologije, budu objavljene prije njihovog stupanja na snagu.”

B. Latvijsko pravo

11. Energētikas likums (latvijski zakon o energiji od 3. rujna 1998., Latvijas Vēstnesis, 1998, n. 273/275), članak 84¹ stavak 1.

II. Činjenično stanje, glavni postupak i prethodna pitanja

12. AS „Latvijas Gāze” (u daljnem tekstu: tužitelj u glavnom postupku) jest vertikalno integrirano društvo za prirodni plin koje obavlja transport, distribuciju, prodaju, kupnju i skladištenje prirodnog plina u Latviji.

13. Prije postupka liberalizacije tržišta prirodnog plina u Latviji, odnosno do 3. travnja 2017., tužitelj u glavnom postupku bio je jedino društvo za prirodni plin koje je bilo prisutno na latvijskom tržištu.

14. Nakon tog datuma osnovano je, razdvajanjem od tužitelja u glavnom postupku, dioničko društvo Conexus Baltic Grid, na koje su preneseni nacionalna infrastruktura za transport prirodnog plina i jedinstveni transportni sustav prirodnog plina. Tužitelj u glavnom postupku nije dioničar navedenog društva.

15. Kao društvo kći različito od tužitelja u glavnom postupku, osnovano je dioničko društvo Gaso, koje na temelju licencije pruža uslugu distribucije prirodnog plina na državnom području Latvije. Tužitelj u glavnom postupku jedini je dioničar tog društva i u skladu s licencijom dioničko društvo Gaso jedini je operator distribucijskog sustava prirodnog plina u Latviji koji osigurava opskrbu prirodnim plinom od transportnog sustava do krajnjih potrošača.

16. U latvijskom pravu članak 84¹ stavak 1. Energētikas likums (Zakon o energiji) uvršten je u taj zakon izmjenama iz 2016., koje su, među ostalim, potrebne za provedbu odredbi Direktive 2009/73 o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 2003/55/EZ.

17. Navedenom zakonskom odredbom predviđa se da Komisija za regulaciju javnih usluga (u daljnem tekstu: latvijsko regulatorno tijelo), odnosno latvijsko regulatorno tijelo u smislu Direktive 2009/73, potvrđuje pravila o priključenju na transportni sustav prirodnog plina koja utvrđuje operator transportnog sustava prirodnog plina te pravila o priključenju na distribucijski sustav prirodnog plina koja utvrđuje operator distribucijskog sustava prirodnog plina.

18. Latvijsko regulatorno tijelo donijelo je 18. travnja 2019. Odluku br. 1/7³, kojom se predviđa, među ostalim, da se svi korisnici prirodnog plina mogu priključiti na transportni sustav prirodnog plina, a da pritom nije potrebno posredovanje operatora distribucijskog sustava.

³ Odluka br. 1/7 Odbora Komisije za regulaciju javnih usluga od 18. travnja 2019., „Dabaspāzes pārvades sistēmas pieslēguma noteikumi biometāna ražotājiem, sašķidrīnātās dabaspāzes sistēmas operatoriem un dabaspāzes lietotājiem” (Pravila o priključenju na transportni sustav prirodnog plina za proizvođače biometana, operatore sustava ukapljenog prirodnog plina i korisnike prirodnog plina)

19. Tužitelj u glavnom postupku smatra da latvijsko regulatorno tijelo nije ovlašteno donijeti takvu odluku kojom se svim korisnicima prirodnog plina omogućuje da se isključe iz distribucijskog sustava prirodnog plina i da se izravno priključe na transportni sustav prirodnog plina. Tvrdi da se krajnji korisnik mora priključiti na mrežu prirodnog plina putem distribucijske mreže prirodnog plina kojom upravlja operator distribucijskog sustava.

20. Nasuprot tomu, latvijsko regulatorno tijelo smatra da države članice moraju osigurati nediskriminirajuće priključenje opreme industrijskih kupaca na transportni sustav prirodnog plina. Ni nacionalnim odredbama ni Direktivom 2009/73 ne predviđa se prema njegovu mišljenju mogućnost ograničavanja prava kupaca prirodnog plina da se izravno priključe na transportni sustav prirodnog plina.

21. Zbog mogućih financijskih gubitaka i navodne povrede prava koja proizlaze iz licencije tužitelj u glavnom postupku podnio je Satversmes tiesa (Ustavni sud) ustavnu tužbu tvrdeći, s jedne strane, da je Odluka br. 1/7 u suprotnosti s Ustavom Republike Latvije i Enerģētikas likums (Zakon o energiji) te, s druge strane, da je sâm članak 84¹ stavak 1. Enerģētikas likums (Zakon o energiji) u suprotnosti s Ustavom. U istoj tužbi tužitelj u glavnom postupku također se pozvao na povredu odredbi europskog prava o energetici.

22. U tim je okolnostima Satversmes tiesa (Ustavni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

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

III. Pravna analiza

A. (Zajednički) ciljevi Direktive 2009/73 i Direktive 2009/72, koje sadržavaju odredbe o unutarnjem tržištu prirodnog plina i električne energije

23. Direktiva 2009/72 o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i Direktiva 2009/73 o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina dio su takozvanog „Trećeg energetskeg paketa”, a zajednički im je cilj osigurati stvaranje učinkovitog unutarnjeg tržišta kako bi se omogućila prodaja električne energije i prirodnog plina u Europskoj uniji pod jednakim uvjetima, bez diskriminacije i ograničenja, te kako bi se osigurao financijski opravdan i učinkovit pristup električnoj mreži i sustavu prirodnog plina.

24. Unutarnje tržište prirodnog plina uređeno je na sličan način kao i ono električne energije te, slijedom toga, relevantne odredbe tih dviju direktiva imaju sličan sadržaj. Stoga je sudska praksa Suda koja se odnosi na tumačenje Direktive 2009/72 u području električne energije, s obzirom na to da se njome tumače odredbe sličnog sadržaja, primjenjiva na tumačenje odredbi Direktive 2009/73 i, prema tome, na tržište prirodnog plina.

25. Iz uvodnih izjava 1., 3., 6. i 8. Direktive 2009/73 proizlazi da unutarnje tržište prirodnog plina Europske unije ima za cilj pružanje stvarnog izbora svim potrošačima Europske unije, bilo da se radi o građanima ili poduzećima.

26. U tom pogledu čini mi se nužnim prethodno pojašnjenje opsega izraza „mogućnost izbora” potrošača Unije, koje će biti korisno za analizu koja slijedi. S jedne strane, Direktivom se predviđa opće pravo „pristupa” sustavu prirodnog plina, koje se smatra pravom na opskrbu prirodnim plinom, uključujući kvalitetu, redovitost i troškove usluge. S druge strane, Direktivom se jamči „priključenje” u tehničkom smislu i u smislu fizičke povezanosti sa sustavom⁴.

27. U tom kontekstu potrošači, bilo da se radi o građanima ili poduzećima, ostvaruju svoje pravo pristupa sustavu prirodnog plina posredstvom opskrbljivača kojeg ti potrošači moraju moći slobodno birati. Sâmim opskrbljivačima treba se u tu svrhu omogućiti slobodan pristup sustavu prirodnog plina⁵.

28. Iz toga slijedi, zadržavajući pravo da u analizi prethodnih pitanja dodatno pojasnim to pitanje, da ne postoji potpuna podudarnost između „prava pristupa” i „prava na priključenje”: prvim se ne dopuštaju ograničenja, izuzev odstupanja predviđenih sâmom Direktivom, te se dodjeljuje u cijelosti i isključivo svakom potrošaču Europske unije; drugo se, s obzirom na to da se odnosi na tehnički način povezivanja sa sustavom, precizno uređuje pravom Unije i pravima država članica, a to uređenje može se razlikovati ovisno o tehničkim okolnostima i energetskej politici u svakoj državi članici, naravno u skladu s općim načelima prava Unije.

29. Prije stupanja na snagu Direktive 2009/73 u državama članicama nisu postojali propisi kojima se osigurava nediskriminirajući pristup mreži kao ni razina nacionalnog regulatornog nadzora.

⁴ Vidjeti presudu od 9. listopada 2008., Sabatauskas i dr. (C-239/07, EU:C:2008:551, t. 40. do 43. i 47.).

⁵ Vidjeti presudu od 22. svibnja 2008., citiworks (C-439/06, EU:C:2008:298, t. 43. i 44.).

30. Pravom Unije se nakon stupanja na snagu Direktive 2009/73 nalaže odvajanje transportnih i distribucijskih sustava od djelatnosti proizvodnje i opskrbe iako se državama članicama, kao što ćemo vidjeti, ostavlja izbor između različitih modela. Naime, bez djelotvornog odvajanja transportnih i distribucijskih sustava od djelatnosti proizvodnje i opskrbe postoji rizik diskriminacije s obzirom na upravljanje sustavom.

31. Do diskriminacije može doći, primjerice, kada vertikalno integrirani gospodarski subjekt istodobno obavlja djelatnosti proizvodnje ili opskrbe prirodnim plinom te upravlja transportnim i distribucijskim sustavom prirodnog plina. U tom slučaju, vertikalno integrirani gospodarski subjekt možda neće biti zainteresiran za to da mogućim konkurentima na tržištu proizvodnje ili opskrbe prirodnim plinom osigura pristup transportnim i distribucijskim sustavima prirodnog plina kojima upravlja.

32. Time bi se ugrozilo ostvarivanje sloboda zajamčenih Ugovorima jer se svim potrošačima ne omogućuje da slobodno biraju svoje opskrbljivače kao ni svim opskrbljivačima da slobodno opskrbljuju svoje kupce.

33. U tom je smislu cilj Direktive 2009/73 zajamčiti korisnicima prirodnog plina pravo pristupa sustavu prirodnog plina, ostavljajući državama članicama mogućnost da odluče o vrsti sustava na koji će se korisnici zatim priključiti.

B. Tri modela razdvajanja i trenutačno stanje u Latviji

34. Novim odredbama Direktive o prirodnom plinu uvelo se strukturno odvajanje djelatnosti transporta (*transmission*) od proizvodnje i isporuke (*supply*) prirodnog plina. Cilj je tih odredbi, kao što sam prethodno naveo, ukloniti sukobe interesa i osigurati da operator transportnog sustava (*transmission system operator, TSO*) prirodnog plina svoje odluke donosi neovisno te da ne postupa na diskriminirajući način prema korisnicima mreže⁶.

35. U skladu s člankom 9. Direktive 2009/73, države članice mogu birati između triju modela razdvajanja transportnog sustava i operatora transportnih sustava (s obzirom na strukture proizvodnje i opskrbe):

- vlasničko razdvajanje (*ownership unbundling*)⁷;
- neovisni operator sustava (*independent system operator, ISO*)⁸;
- neovisni operator transportnog sustava (*independent transmission operator, ITO*)⁹.

36. U zahtjevu za prethodnu odluku nije izričito naveden model koji je odabrala Latvija u predmetnom slučaju.

⁶ Dokument Komisije od 22. siječnja 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 Članak 9. stavak 1. Direktive 2009/73

⁸ Članak 9. stavak 8. točka (a) Direktive 2009/73

⁹ Članak 9. stavak 8. točka (b) Direktive 2009/73

37. Međutim, iz dostupnih informacija¹⁰ proizlazi da je Latvija odabrala prvi model, odnosno vlasničko razdvajanje. Već se u Mišljenju Europske komisije od 25. srpnja 2018., Latvija – Certifications of JSC Conexus Baltic Grid¹¹, navodi da je Conexus podnio zahtjev za certificiranje u skladu s modelom vlasničkog razdvajanja¹².

38. Prihvatanjem tog modela svako poduzeće koje u vlasništvu ima transportni sustav djeluje kao operator transportnog sustava. Ono stoga ne može istodobno kontrolirati i izvršavati ijedno glasačko pravo u pogledu djelatnosti proizvodnje ili opskrbe. Naravno, isto poduzeće ne može kontrolirati djelatnosti proizvodnje ili opskrbe te istodobno kontrolirati ili izvršavati ijedno glasačko pravo u odnosu na operatora transportnog sustava¹³.

39. Pojašnjavajući što se dogodilo nakon tog mišljenja, latvijska vlada i Europska komisija tvrde da je latvijski regulator donio odluku kojom je utvrđeno da su ispunjeni uvjeti za certificiranje društva Conexus Baltic Grid u skladu s vlasničkim razdvajanjem¹⁴.

C. Prethodna pitanja

40. Prethodna pitanja mogu se sažeti kako slijedi: kao prvo, sud koji je uputio zahtjev pita treba li članak 23. i članak 32. stavak 1. Direktive 2009/73 tumačiti na način da se njima nalaže nacionalni propis, poput Odluke br. 1/7, kojim se, s jedne strane, svim krajnjim kupcima omogućuje da odaberu na koju će se vrstu sustava, transportni ili distribucijski, priključiti i kojim se, s druge strane, operatora sustava obvezuje da sve kupce priključi na predmetni sustav (prvo prethodno pitanje). Kao drugo, pita treba li članak 23. Direktive 2009/73 tumačiti na način da se nacionalnim propisom priključenje na transportni sustav prirodnog plina dopušta samo određenim kategorijama kupaca (drugo i treće prethodno pitanje). Kao treće, u slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje, sud koji je uputio zahtjev pita treba li članak 2. točku 3. i članak 23. te direktive tumačiti na način da im se protivi takav nacionalni propis (četvrto prethodno pitanje).

41. Ukratko, člankom 2. točkom 3. Direktive 2009/73 definira se pojam „transport” kao prijenos prirodnog plina s ciljem isporuke istog kupcima putem određene mreže, osim dijela visokotlačnih plinovoda koji se ponajprije koristi u kontekstu lokalne distribucije prirodnog plina, isključujući opskrbu.

42. Nasuprot tomu, člankom 23. Direktive 2009/73 uređuje se priključenje industrijskih kupaca na transportni sustav, propisujući to da operator transportnog sustava nema pravo odbiti priključenje novog industrijskog kupca na temelju mogućih budućih ograničenja u raspoloživim mrežnim kapacitetima ili dodatnih troškova povezanih s nužnim povećanjem kapaciteta.

¹⁰ Vidjeti dokument Komisije od 25. svibnja 2021., Odgovori na pitanja Suda, str. 5., i dokument Republike Latvije od 25. svibnja 2021., Odgovori na pitanja Suda, str. 5.

¹¹ Mišljenje Komisije od 25. srpnja 2018. na temelju članka 3. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 715/2009 i članka 10.(6) Direktive 2009/73/EZ - Latvia - Certifications of JSC Conexus Baltic Grid, C (2018) 5060 *final*

¹² Međutim, Komisija je u istom dokumentu zaključila da sudjelovanje društva JSC Gazprom e Marguerite Gas I S.a r.l. u društvu JSC Conexus Baltic Grid nije u skladu sa zahtjevima iz članka 9. stavka 1. Direktive 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.), str. 49.

¹⁴ U svojim odgovorima na pitanja koja je postavio Sud Europske unije latvijska vlada potvrdila je da je nakon Komisijina mišljenja od 25. lipnja 2018. latvijski energetska regulator zadužio društvo AS Conexus Baltic Grid da osigura da društvo AS Gazprom ne može od 1. siječnja 2020. izvršavati izravnu ili neizravnu kontrolu nad društvom AS Conexus Baltic Grid i da razmotri mogući sukob interesa koji je nastao zbog istodobnog sudjelovanja društava Margarita Gas I i Margarita Gas II kako u društvu JSC Conexus Baltic Grid tako u društvu AS „Latvijas gāze”. Slijedom toga su društva Marguerite i Gazprom prenijela 21. srpnja 2020. sve svoje dionice u društvu Conexus Baltic Grid.

43. Naposljetku, člankom 32. stavkom 1. Direktive 2009/73 predviđa se da države članice osiguravaju provedbu sustava pristupa treće strane transportnom i distribucijskom sustavu na temelju objavljenih tarifa, primjenjivih na sve povlaštene kupce, uključujući poduzeća za opskrbu, i primijenjenih objektivno i bez diskriminacije korisnika sustava.

1. Uvodna razmatranja i stajališta stranaka

44. Uvodno valja primijetiti da je, kao što su to naveli tužitelj u glavnom postupku, latvijsko regulatorno tijelo, Komisija, te finska i poljska vlada¹⁵, činjenica da je poglavlje IV. Direktive 2009/73 naslovljeno „Neovisni operator transportnog sustava” dovoljna kako bi se smatralo da su odredbe članka 23. navedene u tom poglavlju primjenjive isključivo u slučaju u kojem se država članica odlučila za treći model razdvajanja, odnosno neovisnog operatora transportnog sustava.

45. To tumačenje prema njihovu mišljenju potvrđuje uvodna izjava 16. Direktive 2009/73, prema kojoj bi potpunu djelotvornost rješenja koje predstavlja neovisni operator sustava (drugi model) ili neovisni operator transportnog sustava (treći model) trebalo osigurati „posebnim dodatnim pravilima”. Pojašnjavaju da su potonje navedene u članku 9. stavku 8. točki (b) Direktive 2009/73, kojim se izričito upućuje na odredbe poglavlja IV. Taj pristup odražava prirodu prvog modela razdvajanja kojim se, predviđajući strukturno razdvajanje djelatnosti transporta i djelatnosti proizvodnje ili opskrbe, u odnosu na druga dva modela razdvajanja zahtijeva manje kontrole i nalažu manje obveze kako operatoru transportnog sustava tako nacionalnim regulatornim tijelima.

46. Štoviše, Sud je već presudio da se „posebna dodatna pravila” ne primjenjuju kada država članica odabere prvi model razdvajanja¹⁶.

47. Osim toga, kao što to Komisija tvrdi u svojoj napomeni o tumačenju¹⁷, jednom kad država članica odabere određen model razdvajanja, svi kriteriji primijenjenog modela moraju se ispuniti. Nije dopušteno preklapanje različitih kriterija radi stvaranja novog modela razdvajanja koji nije predviđen Direktivom. Jedino odstupanje predviđeno je člankom 9. stavkom 9., kojim se propisuje da država članica može odlučiti ne primijeniti stavak 1. članka 9. (prvi model razdvajanja) isključivo ako transportni sustav pripada vertikalno integriranom poduzeću, a postoje rješenja koja jamče učinkovitiju neovisnost operatora transportnog sustava nego odredbe poglavlja IV. (članci 17. do 23.), koje se primjenjuju na treći model razdvajanja.

48. S obzirom na sva prethodna razmatranja smatram pravilnom mogućnost tumačenja navedenu u očitovanjima većine stranaka u postupku (tužitelj u glavnom postupku, latvijsko regulatorno tijelo, Komisija, finska vlada i poljska vlada), prema kojoj se članak 23. ne primjenjuje na situaciju o kojoj je riječ u glavnom postupku s obzirom na to da je Latvija odabrala prvi model razdvajanja, odnosno vlasničko razdvajanje, na koje se primjenjuju isključivo odredbe članka 9. stavka 1. Direktive 2009/73.

¹⁵ Vidjeti točku 8. pisanih očitovanja poljske vlade, točku 14. pisanih očitovanja finske vlade, dokumenta tužitelja u glavnom postupku od 5. lipnja 2021., Odgovori na pitanja Suda, str. 4. i 11., dokument latvijskog regulatornog tijela od 21. svibnja 2021., Odgovori na pitanja Suda, dokument Europske komisije od 25. svibnja 2021., Odgovori na pitanja Suda.

¹⁶ Vidjeti presudu od 26. listopada 2017., Balgarska energiyna borsa (C-347/16, EU:C:2017:816, t. 33.), presudu od 3. prosinca 2020., Komisija/Belgija (Tržišta električne energije i prirodnog plina) (C-767/19, EU:C:2020:984, t. 48.), te mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Pitruzzelle u predmetu Komisija/Njemačka (Prenošenje direktiva (2009/72 i 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:20, t. 38.).

¹⁷ Dokument Komisije od 22. siječnja 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”, str. 5. i 6.

49. U svakom slučaju, čini mi se korisnim protumačiti predmetne odredbe, uključujući članak 23., s obzirom na različite pristupe stranaka u sporu tom pitanju.

50. S jedne strane, prema mišljenju tužitelja u glavnom postupku, zakonodavac Unije predvidio je da kupac prirodnog plina ima pravo pristupa mreži, ali ni u kojem slučaju nije namjeravao omogućiti krajnjem kupcu da sâm bira vrstu priključenja na mrežu prirodnog plina, zaobilazeći na taj način distribucijski sustav prirodnog plina i njegova operatora. Međutim, tvrdi da se, ako operator distribucijskog sustava ne može pružati usluge distribucije prirodnog plina zbog tehničkih ili drugih razloga ili zbog bilo kojeg drugog objektivnog razloga, nacionalnim pravilima države članice može također predvidjeti mogućnost da se kupci izravno priključe na operatora prijenosnog sustava.

51. Tvrdi da se članak 23. Direktive 2009/73 stoga primjenjuje isključivo na posebnu skupinu kupaca prirodnog plina, na „nove industrijske korisnike”, odnosno na industrijske kupce koji prije nisu bili priključeni na cjelokupnu mrežu opskrbe prirodnim plinom, ni na transportnu ni na distribucijsku mrežu.

52. Poljska vlada i Komisija smatraju da ne postoji obveza država članica da svim korisnicima jamče priključenje. Međutim, napominju da državama članicama načelno nije zabranjeno donijeti nacionalne odredbe kojima se krajnjim kupcima omogućuje da se priključe na transportne ili distribucijske sustave na temelju objektivnog kriterija, kao što je, primjerice, mogućnost priključivanja. Ograničiti određenim kategorijama potrošača mogućnost priključenja na transportni sustav ne bi prema njihovu mišljenju bilo protivno obvezi nediskriminacije ako je to odstupanje opravdano objektivnim sigurnosnim standardima.

53. Latvijsko regulatorno tijelo u tom smislu podsjeća na to da troškovi priključenja koje sâm krajnji kupac mora snositi kako bi se priključio na transportni sustav mogu biti znatno veći od troškova priključenja na distribucijski sustav. Ističe da stoga ne treba nametnuti ograničenja u pogledu priključenja krajnjih kupaca na transportnu mrežu, primjerice kupaca iz kategorije kućanstvo, s obzirom na to da su troškovi priključenja nerazmjerni prednostima za tog krajnjeg kupca. Drugim riječima, moguće je da krajnji kupac nema razlog priključiti se na transportni sustav ako se distribucijskim sustavom može opskrbiti dovoljnim volumenom i tlakom prirodnog plina, uz, osim toga, znatno manje troškove.

54. Kao i Komisija, latvijsko regulatorno tijelo smatra da su tehničke značajke mreže plinovoda i uvjeti sigurnog funkcioniranja transportnih i distribucijskih sustava objektivni kriteriji koje treba uzeti u obzir kako bi se kupce usmjerilo prema određenoj vrsti sustava.

55. S druge strane, latvijska vlada tvrdi da se člankom 23. Direktive 2009/73 predviđa da kupci prirodnog plina imaju pravo na to da ih prirodnim plinom opskrbljuje ne samo distribucijska, nego i transportna mreža prirodnog plina. Slijedom toga, smatra da je razlikovanje kupaca prirodnog plina prema kategorijama protivno načelu nediskriminacije izraženom u Direktivi.

2. Prvo prethodno pitanje

56. Svojim prvim pitanjem nacionalni sud pita treba li članak 23. i članak 32. stavak 1. Direktive 2009/73 tumačiti na način da države članice moraju donijeti propis kojim se, s jedne strane, svim krajnjim kupcima omogućuje da odaberu na koju će se vrstu sustava, transportni ili distribucijski, priključiti i kojim se, s druge strane, obvezuje operatora sustava da im dopusti priključenje na odabrani sustav.

57. Kako bi se odgovorilo na prvo prethodno pitanje, potrebno je ponovno navesti razliku između *pristupa* i *priključenja*, koju sam prethodno ukratko opisao u točki ovog mišljenja koja se odnosi na ciljeve Direktive 2009/73. Naime, to je razlikovanje korisno za razumijevanje, s jedne strane, dosega načela pristupa treće strane priznatog člankom 32. stavkom 1. i, s druge strane, priključenja industrijskih kupaca na transportnu mrežu iz članka 23. Direktive 2009/73.

58. Kao što sam prethodno naveo, pojam „*pristup*” podrazumijeva pravo korištenja sustava prirodnog plina. Nasuprot tomu, izraz „*priključenje*” odgovara fizičkoj povezanosti s mrežom.

59. To tumačenje potvrđuje sudska praksa Suda, koji je odlučio o načelu pristupa trećih strana unutarjem tržištu električne energije u presudi *Sabatauskas*¹⁸.

60. Sud je presudio da članak 20. Direktive 2003/54¹⁹ treba tumačiti na način da se njime obveze država članica utvrđuju samo u pogledu pristupa, a ne priključivanja treće strane na transportni i distribucijski sustav električne energije te da se njime ne predviđa da se sustavom pristupa mrežama koji su države članice obvezne uspostaviti mora povlaštenom kupcu omogućiti da diskrecijski odabere vrstu mreže na koju se želi priključiti. Stoga, iako priznaje diskrecijsku ovlast država članica da usmjere korisnike mreže prema određenoj vrsti mreže, Sud je naglasio da bi to trebalo učiniti na nediskriminirajućim osnovama i u skladu s objektivnim razlozima.

61. Budući da je unutarne tržište prirodnog plina organizirano na sličan način kao što je ono električne energije, a tekst članka 32. stavka 1. Direktive 2009/73 u bitnome je istovjetan onom iz članka 20. stavka 1. Direktive 2003/54, moglo bi se zaključiti da se člankom 32. stavkom 1. Direktive 2009/73 obveze država članica utvrđuju samo u pogledu pristupa, a ne priključenja treće strane na transportni i distribucijski sustav prirodnog plina te da se njime ne predviđa da se sustavom pristupa mrežama koji su države članice obvezne uspostaviti mora omogućiti krajnjem kupcu da diskrecijski odabere vrstu sustava na koji se želi priključiti. Bitno je da se diskrecijska ovlast država članica da usmjere korisnike prema određenoj vrsti mreže izvršava na nediskriminirajućim osnovama i u skladu s objektivnim razlozima.

62. Činjenica da je zakonodavac Unije želio definirati obveze država članica samo u pogledu pristupa treće strane, a ne priključenja, također je potvrđena sadržajem članaka 35. i 36. Direktive 2009/73, čijim se odredbama taksativno predviđaju slučajevi u kojima poduzeća za prirodni plin mogu trećoj strani odbiti pristup sustavu.

63. Naime, Direktivom se nastoje uravnotežiti dva interesa: onaj koji se odnosi na priznavanje slobodnog pristupa mreži i onaj u pogledu provođenja učinkovite energetske politike. Stoga, riječ je, s jedne strane, o potrebi za potpunom provedbom načela nediskriminacije u pogledu pristupa treće strane i, s druge strane, o potrebi da se predvide odstupanja od tog načela u određenim slučajevima, na primjer kada se gradi nova infrastruktura.

¹⁸ Vidjeti presudu od 9. listopada 2008., *Sabatauskas* i dr. (C-239/07, EU:C:2008:551, t. 45., 47. i 49.).

¹⁹ „1. Države članice osiguravaju provedbu sustava pristupa treće strane prijenosnom i distribucijskom sustavu na temelju objavljenih tarifa, primjenjivih na sve povlaštene kupce i primijenjenih objektivno i bez diskriminacije korisnika sustava. Države članice osiguravaju da se tarife ili metodologije koje su temelj za njihovo izračunavanje odobre prije njihova stupanja na snagu u skladu s člankom 23. te da se tarife i metodologije, ako su samo potonje odobrene, objave prije njihova stupanja na snagu. 2. Operator prijenosnog sustava ili distribucijskog sustava može odbiti pristup kada ne raspolaže nužnim kapacitetima. Za takvo odbijanje moraju se dati propisno utemeljeni razlozi, posebno uzimajući u obzir članak 3. Regulatorna tijela također osiguravaju, prema potrebi i kada dođe do odbijanja pristupa, da operator prijenosnog sustava ili operator distribucijskog sustava pruža relevantne informacije o mjerama koje bi bile potrebne za pojačanje mreže. Strani koja zahtijeva takve informacije može se naplatiti razumna naknada koja odražava trošak pružanja takve informacije.”

64. Smisao načela koje se odnosi na pristup treće strane u sektoru prirodnog plina jest da potencijalni konkurenti moraju moći pristupiti glavnim mrežama ako ne postoje razumne alternative. To se načelo ne primjenjuje samo na postojeće, nego i na nove infrastrukture. Međutim, stroga primjena tog načela mogla bi dovesti do poremećaja: izgradnja nove infrastrukture, posebice u sektoru prirodnog plina, povezana je sa znatnim troškovima, a ulagači zahtijevaju jamstvo da će se njihovo financiranje moći vratiti. Stoga, radije sklapaju ugovore kojima se predviđa isključiva uporaba tijekom dugog razdoblja koja im osigurava znatne prihode. Negativan učinak tih ugovora o isključivoj uporabi jest ograničavanje potencijalnih konkurenata da pristupe tržištu i, stoga, opasnost od narušavanja uobičajenog tržišnog natjecanja. Međutim, ako bi se načelo slobode pristupa treće strane primjenjivalo pretjerano strogo čak i u slučaju izgradnje novih infrastrukture, moglo bi se odvratiti ulagače od financiranja takvih projekata, zbog čega se kapacitet mreže prirodnog plina ne bi poboljšao te bi postojala opasnost da se dugoročno naštetiti cjelokupnom sektoru²⁰.

65. S obzirom na ta razmatranja čini se očiglednim da načelo nediskriminacije u pogledu uspostave sustava pristupa treće strane transportnom i distribucijskom sustavu nije apsolutno načelo. Isto tako, pravo na neograničeno priključenje na transportnu mrežu može imati negativne posljedice za tržišta energijom i, u konačnici, naštetiti potrošačima.

66. Kao što to proizlazi iz mišljenja²¹ u predmetu *Sabatauskas*, ne može se isključiti mogućnost izravnog priključenja kupca na transportni sustav. Međutim, ta se mogućnost mora ograničiti objektivnim kriterijima, kao što su, na primjer, obujam ili značajke kupnje.

67. Razlozi od općeg interesa govore u prilog uspostavljanju takvog ograničenja: sprečavanje priključenja malih potrošača na transportni sustav može se opravdati potrebom da se optimizira funkcioniranje transportne i distribucijske mreže. Priključenje znatnog broja malih kupaca na transportnu mrežu povećanjem izlaznih točaka moglo bi negativno utjecati na sigurnost i pouzdanost funkcioniranja mreže. Nasuprot tomu, takvo bi ograničenje dovelo do smanjenja broja izlaznih točaka iz transportne mreže i do veće upotrebe postojećih distribucijskih infrastrukture.

68. S druge strane, distribucijski sustavi možda neće imati dovoljan tehnički kapacitet za zadovoljavanje potražnje velikih kupaca za velikim količinama prirodnog plina, koje bi trebalo izravno priključiti na transportni sustav.

69. Međutim, čini se da nisu bile potpuno utemeljene bojazni tužitelja u glavnom postupku da se nacionalnim propisom svim kupcima dopušta izravno priključenje na transportni sustav prirodnog plina. Kao što to ističe Komisija²², ako se uzmu u obzir tehnički zahtjevi utvrđeni sâmom Odlukom br. 1/7, priključivanje na transportni sustav zapravo se može ostvariti isključivo u odnosu na ograničenu kategoriju krajnjih kupaca.

70. U svakom slučaju je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri treba li se pravo izravnog priključenja na transportni sustav ograničiti zbog razloga povezanih s energetsom politikom ili sigurnošću (kako bi se optimiziralo korištenje mreže), zbog tehničkih razloga (s obzirom na, među ostalim, ograničenja povezana s tlakom plina) i zbog razloga povezanih s učinkovitošću mreže²³.

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), str. 115.

²¹ Vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu *Sabatauskas* i dr. (C-239/07, EU:C:2008:344, t. 24. do 29. i 44.).

²² Vidjeti točku 56. pisanih očitovanja Komisije.

²³ Vidjeti u tom smislu točku 68. pisanih očitovanja Komisije.

71. Tim pravilima o priključenju potiče se tržišno natjecanje na tržištu opskrbe prirodnim plinom jer se njima kupcima omogućuje izbor vrste priključenja ovisno o njihovim kapacitetima, potrebama i ograničenjima. Tako su operatori sustava dužni poboljšati učinkovitost i poboljšati rad svojih postrojenja kako bi svoje usluge učinili privlačnijim kupcima.

72. Sudu koji je uputio zahtjev stoga valja odgovoriti da članak 23. i članak 32. stavak 1. Direktive 2009/73 ne treba tumačiti na način da su države članice dužne donijeti propis u skladu s kojim svi krajnji kupci mogu odabrati vrstu sustava na koju će se priključiti, odnosno priključenje na transportni ili distribucijski sustav.

73. Naime, člankom 32. stavkom 1. Direktive 2009/73 državama članicama propisuju se obveze u pogledu pristupa, a ne priključenja, treće strane na sustav za opskrbu prirodnim plinom te države članice zadržavaju diskrecijsku ovlast za usmjeravanje korisnika mreže prema jednoj ili drugoj vrsti sustava, dok se zahtjevi koji se državama članicama propisuju člankom 23. te direktive u području priključenja industrijskih kupaca na transportni sustav prirodnog plina odnose isključivo na slučajeve u kojima se nacionalnim propisom određena vrsta krajnjeg kupca usmjerila prema transportnom sustavu prirodnog plina.

3. *Drugo i treće prethodno pitanje*

74. Svojim drugim i trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita treba li članak 23. Direktive 2009/73 tumačiti na način da su države članice obvezne donijeti propis u skladu s kojim je priključenje na transportni sustav prirodnog plina dopušteno samo krajnjem kupcu koji nije kućanstvo. Konkretno, u svojem drugom pitanju nacionalni sud smatra da se pojam krajnjeg kupca koji nije kućanstvo podudara s definicijom „industrijskog kupca”. Sud koji je uputio zahtjev u svojem trećem pitanju smatra da je krajnji kupac koji nije kućanstvo „novi industrijski kupac”, odnosno industrijski kupac koji prethodno nije bio priključen na transportni sustav.

75. Kako bi se odgovorilo na drugo i treće prethodno pitanje, valja ukratko analizirati ono što se Direktivom predviđa u pogledu različitih korisnika prirodnog plina.

76. U Direktivi 2009/73 ne pojašnjava se pojam „industrijski kupac”, tako da je problematično jasno razlikovati kategoriju kupaca koji imaju pravo priključenja na transportni sustav. Uzimajući u obzir kategorije kupaca iz članka 2. točke 24. Direktive 2009/73²⁴, pojam „industrijski kupac” valja pripisati krajnjim kupcima jer, kao što to ističe poljska vlada²⁵, pojam „industrijski kupac” može se odnositi na osobe koje troše prirodni plin.

77. Međutim, kao što je to istaknuo Satversmes tiesa (Ustavni sud), s obzirom na to da krajnji kupac iz članka 2. stavka 27. Direktive 2009/73²⁶ može biti kupac iz kategorije kućanstvo i kupac koji nije kućanstvo, „industrijski kupac” može biti samo kupac koji nije kućanstvo u smislu članka 2. točke 26. Direktive, odnosno kupac koji kupuje prirodni plin koji nije namijenjen uporabi u vlastitom kućanstvu. „Novi industrijski kupac” znači industrijski kupac koji nikada nije bio priključen na transportni sustav i koji se želi priključiti na tu mrežu.

²⁴ Veleprodajni ili krajnji kupac prirodnog plina ili poduzeće za prirodni plin koje kupuje prirodni plin.

²⁵ Vidjeti točku 67. pisanih očitovanja poljske vlade. Pojam „industrijski kupci” odnosi se na subjekte koji se nalaze „na kraju” transportne mreže, a ne na njezinu „početku”.

²⁶ Kupac koji kupuje prirodni plin za vlastitu uporabu.

78. Članak 23. Direktive 2009/73 odnosi se, u dijelu relevantnom za ovaj predmet, na priključenje industrijskih kupaca na transportni sustav. U članku 23. stavku 1. izražava se načelo nediskriminacije u pogledu industrijskih kupaca koji se žele priključiti na transportni sustav. Nasuprot tomu, stavkom 2. predviđaju se isključivo dva slučaja u kojima se ne može odbiti priključenje novog industrijskog kupca, odnosno na temelju, s jedne strane, mogućih budućih ograničenja u raspoloživim mrežnim kapacitetima i, s druge strane, dodatnih troškova povezanih s nužnim povećanjem kapaciteta. Iz potonje odredbe proizlazi to da u svim ostalim slučajevima operator transportnog sustava može odbiti priključenje novog industrijskog kupca na transportni sustav prirodnog plina.

79. Stoga se može smatrati da iz članka 23. Direktive 2009/73 proizlazi obveza država članica da donesu propis koji omogućuje „barem” kupcima koji nisu kućanstvo (industrijski kupci) da se izravno priključe na transportni sustav prirodnog plina.

80. Uostalom, priključenje novih industrijskih kupaca na transportnu mrežu u načelu je moguće, u suprotnom, ako bi se ta mogućnost jednostavno isključila, zaštita predviđena člankom 23. stavkom 2. ne bi imala smisao.

81. U tom smislu Direktivom se ne mogu obvezati države članice da donesu propis kojim se predviđa priključenje samo krajnjeg kupca koji nije kućanstvo (koji se smatra novim industrijskim kupcem) jer bi takav propis bio protivan načelu nediskriminacije utvrđenom Direktivom. Naime, u tom pogledu ne postoje ograničenja priključenja novog industrijskog kupca na transportni sustav, dok takva ograničenja postoje u odnosu na industrijskog kupca koji je već priključen na distribucijsku mrežu, ali koji se želi priključiti na transportni sustav.

82. Osim toga, kao što sam prethodno objasnio, pravo priključenja na transportni sustav moglo bi se ograničiti, kako za industrijske kupce tako i za nove industrijske kupce, zbog tehničkih i sigurnosnih razloga, pa bi države članice mogle s obzirom na te objektivne kriterije odlučiti o odobravanju takvih priključenja.

83. Naposljetku, valja uputiti na tumačenje koje je iznijela poljska vlada, prema kojem se člankom 23. te direktive zapravo ne nastoji utvrditi *numerus clausus* subjekata koji se mogu priključiti na transportnu mrežu.

84. S obzirom na ta razmatranja valja na drugo i treće prethodno pitanje suda koji je uputio zahtjev odgovoriti da članak 23. Direktive 2009/73 treba tumačiti na način da države članice nisu dužne donijeti pravila na temelju kojih se samo krajnji kupac, koji se smatra ili „novim industrijskim kupcem” ili, jednostavno, „industrijskim kupcem” može priključiti na transportni sustav prirodnog plina. Naime, Direktivom 2009/73 se, s jedne strane, ne uređuju kriteriji definiranja kategorije „industrijskih kupaca” ili „novih industrijskih kupaca” niti joj se, s druge strane, kao što je to navedeno u općoj analizi i kao što će istaknuti u odgovoru na četvrto prethodno pitanje, načelno i pod određenim uvjetima protivi propis države članice na temelju kojeg transport prirodnog plina podrazumijeva prijenos prirodnog plina izravno do sustava za opskrbu bilo koje kategorije krajnjeg kupca (prema tome, ne samo „industrijskog kupca” ili „novog industrijskog kupca” u definicijama koje je naveo sud koji je uputio zahtjev) prirodnim plinom.

4. Četvrto prethodno pitanje

85. Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita Sud treba li članak 2. točku 3. i članak 23. Direktive 2009/73 tumačiti na način da im se protivi propis države članice prema kojem transport prirodnog plina uključuje prijenos prirodnog plina izravno do sustava za opskrbu krajnjeg kupca prirodnim plinom.

86. Kako bi se odgovorilo na četvrto pitanje suda koji je uputio zahtjev, korisno je razlikovati različite pojmove *transporta*, *distribucije* i *opskrbe* u području prirodnog plina.

87. U skladu s člankom 2. točkom 3. Direktive 2009/73, „transport” znači prijenos prirodnog plina s ciljem isporuke istog kupcima, putem mreže koja uglavnom sadržava visokotlačne plinovode, osim mreže proizvodnih plinovoda i dijela visokotlačnih plinovoda koji se ponajprije koristi u kontekstu lokalne distribucije prirodnog plina, isključujući opskrbu; u točki 5. istog članka „distribucija” se definira kao prijenos prirodnog plina kroz lokalne ili regionalne mreže plinovoda radi isporuke plina kupcima, isključujući opskrbu; naposljetku, u točki 7. članka 2. „opskrba” znači prodaja, uključujući daljnju prodaju, prirodnog plina, uključujući UPP, kupcima.

88. Tumačenjem predmetne odredbe ne može se iz sâmog teksta definicije pojma „transport” zaključiti da je isključena mogućnost priključenja krajnjeg kupca na transportnu mrežu s obzirom na to da je tom definicijom uključen „prijenos prirodnog plina s ciljem isporuke istog kupcima”. U skladu s člankom 2. točkom 24. Direktive 2009/73, „kupac” također znači „krajnji kupac”. Iz prethodne analize proizlazi to da su definicijom „krajnjeg kupca” obuhvaćeni, pak, industrijski kupci, koji u skladu s člankom 23. Direktive 2009/73 imaju pravo na nediskriminirajuće priključenje na transportni sustav.

89. Pravilnost tog tumačenja potvrđena je sudskom praksom Suda u području električne energije²⁷. Naime, Direktiva 2003/54 sadržavala je definiciju „prijenosa” električne energije, koja je slična pojmu „transport” prirodnog plina. Ta je definicija bez izmjene prenesena u članak 2. točku 3. Direktive 2009/72 i njome se predviđa da „prijenos” znači „transport električne energije vrlo visokim i visokim naponskim međusobno povezanim sustavom radi njezine isporuke krajnjim kupcima ili distributerima, ali ne uključuje opskrbu”. Stoga, iako je Sud u presudi Sabatauskas priznao mogućnost priključenja krajnjih kupaca na prijenosnu mrežu električne energije, ta se mogućnost također treba priznati u području transporta prirodnog plina.

90. Valja podsjetiti na to da se u predmetu Sabatauskas nacionalnim propisom „obvezivalo” kupca da se pod određenim uvjetima priključi na prijenosni sustav. Nasuprot tomu, nacionalnim propisom se u predmetnom slučaju svim kupcima načelno „dopušta” da se priključe na transportnu mrežu. Stoga bi se latvijskim zakonodavstvom trebali detaljnije predvidjeti objektivni i nediskriminirajući kriteriji na temelju kojih se dopušta priključenje na transportni sustav. Uostalom, države članice mogu kao odabir energetske politike predvidjeti upravo postojanje objektivnih uvjeta za dopuštanje priključenja svih krajnjih kupaca na transportnu mrežu.

²⁷ Vidjeti presudu od 9. listopada 2008., Sabatauskas i dr. (C-239/07, EU:C:2008:551).

91. Osim toga, već sam naveo u mišljenju u predmetu *Elektrozpiedelēnie Yug*, što je Sud potvrdio u svojoj presudi, da je jedan od kriterija razlikovanje djelatnosti „prijenosa” od one „distribucije” kategorija kupaca kojima se prenosi (i stoga transportira) električna energija²⁸. U skladu sa sličnom definicijom „prijenosa” iz članka 2. stavka 3. Direktive 2009/72, stoga nema nikakve sumnje da je pojmom „transporta” obuhvaćen i prijenos prirodnog plina do krajnjeg kupca.

92. Naposljetku, tumačenje prema kojem je pojmom transporta prirodnog plina obuhvaćen prijenos prirodnog plina izravno do sustava za opskrbu krajnjeg kupca prirodnim plinom potkrepljuje okolnost da se Direktivom 2009/73 uređuju obveze operatora transportnog sustava prema kupcima, uključujući krajnje kupce. U suprotnom bi se te obveze odnosile isključivo na operatore distribucijskih sustava.

93. Kao što to ističe poljska vlada²⁹, Uredbom br. 715/2009, kako je izmijenjena Odlukom 2010/685³⁰, kojom se utvrđuju uvjeti za pristup mrežama transporta prirodnog plina, predviđa se da se izlazne točke na koje je priključen samo jedan krajnji kupac ne smatraju relevantnim točkama u pogledu kojih operator transportnog sustava mora poštovati obveze transparentnosti (točka 3.2. stavak 1. točka (a) prvog priloga toj uredbi). Međutim, operator mora objaviti informacije koje se odnose na pojedinačne krajnje kupce priključene na transportni sustav (točka 3.2. stavak 2. prvog priloga toj uredbi).

94. Te obveze potvrđuju tumačenje prema kojem definicija transporta ne isključuje mogućnost priključenja krajnjeg klijenta na transportnu mrežu.

95. Sudu koji je uputio zahtjev valja zbog svih navedenih razloga odgovoriti da se ni članku 2. točki 3. ni članku 23. Direktive 2009/73 ne protivi propis države članice prema kojem transport prirodnog plina uključuje prijenos prirodnog plina izravno do sustava za opskrbu krajnjeg kupca prirodnim plinom.

IV. Zaključak

96. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio *Satversmes tiesa* (Ustavni sud) odgovori na sljedeći način:

1. Direktivom 2009/73/EZ utvrđuju se obveze država članica samo u pogledu pristupa, a ne i priključenja treće strane na transportni i distribucijski sustav prirodnog plina. Članak 23. i članak 32. stavak 1. Direktive stoga ne treba tumačiti na način da su države članice dužne donijeti propis u skladu s kojim svi krajnji kupci mogu odabrati vrstu sustava na koju će se

²⁸ Vidjeti presudu od 17. listopada 2019., *Elektrozpiedelēnie Yug* (C-31/18, EU:C:2019:868, t. 48. i 49.): „Drugo, iz definicija navedenih u članku 2. točkama 3. i 5. Direktive 2009/72 proizlazi da, kada je riječ o svrsi sustava za prijenos i distribuciju električne energije u smislu te direktive, mjerodavan razlikovni kriterij jest, kao što je to nezavisni odvjetnik napomenuo u točkama 51. i 53. svojeg mišljenja, kategorija kupaca kojima je električna energija koja se prenosi namijenjena, pri čemu prijenosni sustav služi prodaji električne energije krajnjim kupcima ili distributerima, dok je distribucijski sustav namijenjen prodaji električne energije veleprodajnim kupcima ili krajnjim kupcima.

Iz toga slijedi da sustave koji se koriste za prijenos električne energije, s jedne strane, pod vrlo visokim i visokim naponom radi njezine prodaje krajnjim kupcima ili distributerima ili, s druge strane, pod visokim, srednjim ili niskim naponom radi prodaje veleprodajnim kupcima ili krajnjim kupcima, treba smatrati prijenosnim sustavima odnosno distribucijskim sustavima koji su obuhvaćeni područjem primjene Direktive 2009/72”.

²⁹ Točke 52. i 53. pisanih očitovanja poljske vlade

³⁰ Uredba 2010/685/EU: Odluka Komisije od 10. studenoga 2010. o izmjeni odjeljka 3. Priloga I. Uredbi (EZ) br. 715/2009 Europskog parlamenta i Vijeća o uvjetima za pristup mrežama za transport prirodnog plina (SL 2010., L 293, str. 67.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 8., str. 107.)

priključiti. Na nacionalnom je sudu da ocijeni izvršava li se diskrecijska ovlast država članica da korisnike usmjeravaju prema određenoj vrsti (transportne ili distribucijske) mreže nacionalnim propisom kojim se ne krši načelo nediskriminacije i kojim se uzimaju u obzir objektivna razmatranja, kao što su sigurnost i tehnička obilježja mreže. Također je na nacionalnom sudu da provjeri vrstu modela razdvajanja koji je odabrala država članica i relevantna pravila Direktive koja se primjenjuju na taj model s obzirom na to da se članak 23. Direktive primjenjuje isključivo na treći model razdvajanja, odnosno na neovisni transportni sustav.

2. Člankom 23. Direktive 2009/73 ne nalaže se državama članicama donošenje propisa kojim se samo krajnjem kupcu, koji se smatra ili „novim industrijskim kupcem” ili, jednostavno, „industrijskim kupcem”, dopušta priključenje na transportni sustav prirodnog plina. Naime, Direktivom 2009/73 se, s jedne strane, ne uređuju kriteriji definiranja kategorije „industrijskih kupaca” ili „novih industrijskih kupaca” niti joj se, s druge strane, načelno i pod određenim uvjetima protivi propis države članice na temelju kojeg transport prirodnog plina podrazumijeva prijenos prirodnog plina izravno do sustava za opskrbu bilo koje kategorije krajnjeg kupca.
3. Članku 2. točki 3. i članku 23. Direktive 2009/73 ne protivi se propis države članice prema kojem transport prirodnog plina uključuje prijenos prirodnog plina izravno do sustava za opskrbu krajnjeg kupca prirodnim plinom. Taj propis mora obilježavati poštovanje općeg načela nediskriminacije i njime se moraju uzeti u obzir objektivna razmatranja, kao što su sigurnost i tehnička obilježja mreže. Na nacionalnom zakonodavcu i na regulatornom tijelu je da u stadiju donošenja propisa odnosno u stadiju primjene osiguraju da su ti uvjeti ispunjeni.