



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADOKÁTA
GIOVANNI PITRUZZELLA
prednesené 6. októbra 2021¹

Vec C-290/20

**AS „Latvijas Gāze“
za účasti:**

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Satversmes tiesa (Ústavný súd, Lotyšsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Vnútorný trh so zemným plynom – Prepravná sieť a distribučná sieť pre zemný plyn – Možnosť priameho pripojenia koncových odberateľov k prepravnej sieti pre zemný plyn“

1. Je na účely zabezpečenia riadneho fungovania vnútorného trhu, ktorý umožní predaj zemného plynu za rovnakých podmienok, bez diskriminácie, a ktorý tretím stranám zaručí ekonomicky primeraný a účinný prístup k sieti zemného plynu, nevyhnutné, aby členské štáty prijali právnu úpravu, na základe ktorej si môže každý koncový odberateľ zvoliť, k akému typu siete – prepravnej alebo distribučnej – sa pripojí? Je pripojenie k prepravnej sieti zemného plynu možné len pre koncového odberateľa plynu mimo domácnosti? Je vnútroštátna právna úprava umožňujúca, aby sa koncoví odberatelia pripojili k prepravnej sieti, zlučiteľná so smernicou 2009/73²?
2. Toto sú v podstate otázky, ktoré Satversmes tiesa (Ústavný súd, Lotyšsko) kladie vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorý je predmetom prejednávanej veci, a ktoré Súdnemu dvoru poskytujú príležitosť, aby v súvislosti so smernicou 2009/73 dôkladne preskúmal otázky súvisiace s prepravnou sieťou a distribučnou sieťou zemného plynu, a to s osobitným zreteľom na možnosť priameho pripojenia koncových odberateľov k prepravnej sieti zemného plynu.
3. V týchto návrhoch vysvetlím dôvody, na základe ktorých sa domnievam, že smernica 2009/73 stanovuje povinnosti členských štátov, iba pokiaľ ide o prístup tretích strán k prepravným a distribučným sieťam zemného plynu, pričom členským štátom ponecháva možnosť orientovať užívateľov na konkrétny typ siete, a to v súlade so zásadou nediskriminácie a na základe konkrétnych skutočností, ako sú bezpečnosť a technické vlastnosti siete.

¹ Jazyk prednesu: taliančina.

² Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/73/ES z 13. júla 2009 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh so zemným plynom, ktorou sa zrušuje smernica 2003/55/ES (Ú. v. EÚ L 211, 2009, s. 94).

I. Právny rámec

A. Právo Únie

4. Článok 2 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) stanovuje:

„2. Ak zmluvy prenesú na Úniu v určitej oblasti právomoc, ktorú vykonáva spoločne s členskými štátmi, Únia a členské štáty môžu v tejto oblasti vykonávať legislatívnu činnosť a prijímať právne záväzné akty. Členské štáty vykonávajú svoju právomoc v rozsahu, v akom Únia svoju právomoc nevykonala. Členské štáty opäť vykonávajú svoju právomoc v rozsahu, v akom sa Únia rozhodla prestať vykonávať svoju právomoc.“

5. Článok 4 ods. 2 písm. a) a i) Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) stanovuje:

„2. Spoločné právomoci Únie a členských štátov sa uplatňujú v týchto hlavných oblastiach:

a) vnútorný trh;

...

i) energia;

...“

6. Podľa odôvodnení 1, 3, 6, 8 a 48 smernice 2009/73/ES:

„(1) Cieľom vnútorného trhu so zemným plynom, ktorý sa postupne zavádza v celom Spoločenstve od roku 1999, je ponúknuť všetkým spotrebiteľom v Európskej únii, či ide o občanov alebo podniky, skutočný výber, nové obchodné príležitosti a zvýšenie objemu cezhraničného obchodu v snahe získať výhody vyplývajúce z vyššej efektívnosti, konkurenčných cien a vyšších štandardov služieb a prispieť k bezpečnosti dodávok a trvalej udržateľnosti.

(3) Slobody, ako sú voľný pohyb tovaru, sloboda usadiť sa a sloboda poskytovať služby, ktoré občanom Európskej únie zaručuje zmluva, sú dosiahnuteľné len na úplne otvorenom trhu, ktorý umožňuje všetkým spotrebiteľom slobodný výber svojich dodávateľov a všetkým dodávateľom slobodu zásobovať svojich odberateľov.

(6) Bez účinného oddelenia sietí od ťažobných a dodávateľských činností (ďalej len ‚účinné oddelenie‘) existuje riziko diskriminácie nielen pri prevádzke siete, ale aj v súvislosti so stimulmi pre vertikálne integrované podniky primerane investovať do svojich sietí.

(8) Účinné oddelenie sa môže zabezpečiť len odstránením stimulov pre vertikálne integrované podniky na diskrimináciu konkurentov, pokiaľ ide o prístup k sieti a investície. Oddelenie vlastníctva, čo v sebe zahŕňa vymenovanie vlastníka siete za prevádzkovateľa siete a jeho nezávislosť od akýchkoľvek záujmov týkajúcich sa dodávky alebo ťažby, jednoznačne predstavuje účinný a stabilný spôsob, ako vyriešiť vnútorný konflikt záujmov a zaistiť bezpečnosť dodávok. Z tohto dôvodu Európsky parlament vo svojom uznesení z 10. júla 2007 o vyhlídkach vnútorného trhu s plynom a elektrickou energiou označil oddelenie vlastníctva na úrovni prepravy za najúčinnější nástroj pre nediskriminačnú podporu investícií do

infraštruktúry, spravodlivého prístupu k sieti pre nové spoločnosti a transparentnosti na trhu. Členské štáty by teda v rámci oddelenia vlastníctva mali byť povinné zabezpečiť, aby tá istá osoba alebo osoby neboli oprávnené vykonávať kontrolu nad ťažobným alebo dodávateľským podnikom a súčasne nad prevádzkovateľom prepravnej siete alebo prepravnou sieťou a ani v súvislosti s týmto prevádzkovateľom prepravnej siete alebo prepravnou sieťou neuplatňovali žiadne práva. Naopak, kontrola nad prepravnou sieťou alebo prevádzkovateľom prepravnej siete by mala vylučovať možnosť vykonávať kontrolu nad ťažobným alebo dodávateľským podnikom alebo v súvislosti s ním uplatňovať akékoľvek práva. Ťažobný alebo dodávateľský podnik by mal môcť v rámci týchto obmedzení vlastníť v prevádzkovateľovi prepravnej siete alebo prepravnej sieti minoritný podiel.

- (48) Záujmy spotrebiteľov by mali byť stredobodom tejto smernice a kvalita služieb by mala byť ústrednou zodpovednosťou plynárenských podnikov. Musia sa posilniť a zaručiť existujúce práva spotrebiteľov, pričom by mali byť transparentnejšie. Ochrana spotrebiteľa by mala zabezpečiť, aby všetci spotrebiteľia v širšom meradle Spoločenstva mali úžitok z konkurenčného trhu. Členské štáty alebo, ak tak ustanoví členský štát, regulačné orgány by mali presadzovať práva spotrebiteľov.“

7. Podľa článku 2 smernice 2009/73:

„Na účely tejto smernice sa uplatňuje toto vymedzenie pojmov:

...

3. ‚preprava‘ je preprava zemného plynu cez sieť, ktorú tvoria najmä vysokotlakové plynovody, a ktorá nie je *ťažobnou* sieťou ani časťou vysokotlakového plynovodu používaného primárne na miestnu distribúciu zemného plynu, s cieľom dodať plyn odberateľom, ktorá však nezahŕňa dodávku;

...

5. ‚distribúcia‘ je preprava zemného plynu cez miestne alebo regionálne plynovodné siete na účely jeho dodania odberateľom, ale nezahŕňa dodávku;

...

24. ‚odberateľ‘ je veľkoobchodný alebo koncový odberateľ zemného plynu alebo plynárenský podnik, ktorý nakupuje zemný plyn;

25. ‚odberateľ plynu v domácnosti‘ je odberateľ, ktorý nakupuje zemný plyn pre vlastnú spotrebu v domácnosti;

26. ‚odberateľ plynu mimo domácnosti‘ je odberateľ, ktorý nakupuje zemný plyn, ktorý nie je využívaný na jeho vlastnú spotrebu v domácnosti;

27. ‚koncový odberateľ‘ je odberateľ, ktorý nakupuje zemný plyn pre vlastné použitie;

...“

8. Podľa článku 9 smernice 2009/73 s názvom „Oddelenie prepravných sietí a prevádzkovateľov prepravných sietí“:

„Členské štáty zabezpečia, aby od 3. marca 2012:

- a) každý podnik, ktorý vlastní prepravnú sieť, konal ako prevádzkovateľ prepravnej siete;
- b) tá istá osoba alebo tie isté osoby neboli oprávnené:
 - i) priamo alebo nepriamo vykonávať kontrolu nad podnikom, ktorý vykonáva ťažobnú alebo dodávateľskú činnosť, a priamo alebo nepriamo vykonávať kontrolu nad prevádzkovateľom prepravnej siete alebo prepravnou sieťou, alebo si v súvislosti s nimi uplatňovať akékoľvek právo, ani
 - ii) priamo alebo nepriamo vykonávať kontrolu nad prevádzkovateľom prepravnej siete alebo nad prepravnou sieťou a priamo alebo nepriamo vykonávať kontrolu nad podnikom, ktorý vykonáva ťažobnú alebo dodávateľskú činnosť, alebo si v súvislosti s ním uplatňovať akékoľvek právo;

...

8. Ak k 3. septembru 2009 patrí prepravná sieť vertikálne integrovanému podniku, členský štát môže rozhodnúť o neuplatňovaní odseku 1. Dotknuté členské štáty v takom prípade:

- a) určia nezávislého prevádzkovateľa siete v súlade s článkom 14 alebo
- b) uplatňujú ustanovenia kapitoly IV.“

9. V článku 23 uvedenej smernice, ktorý má názov „Rozhodovacie právomoci týkajúce sa pripojenia zásobníkov, a priemyselných odberateľov k prepravnej sieti zariadení na spätné splyňovanie LNG [pripojenia zásobníkov, zariadení na spätné splyňovanie LNG a priemyselných odberateľov k prepravnej sieti – *neoficiálny preklad*]“, sa stanovuje:

„1. Prevádzkovateľ prepravnej siete musí vypracovať a uverejniť transparentné a účinné postupy a tarify na nediskriminačné pripojenie zásobníkov, zariadení na spätné splyňovanie LNG a priemyselných odberateľov k prepravnej sieti. Tieto postupy podliehajú schváleniu regulačným orgánom.

2. Prevádzkovateľ prepravnej siete nie je oprávnený odmietnuť pripojenie nového zásobníka, [nového – *neoficiálny preklad*] zariadenia na spätné splyňovanie LNG ani [nového – *neoficiálny preklad*] priemyselného odberateľa z dôvodu možných obmedzení dostupných kapacít siete v budúcnosti ani z dôvodu dodatočných nákladov spojených s potrebným zvýšením kapacity. Prevádzkovateľ prepravnej siete je povinný pre nové pripojenie zabezpečiť dostatočnú vstupnú a výstupnú kapacitu.“

10. V článku 32 tejto smernice, ktorý má názov „Prístup tretích strán“, sa v odseku 1 stanovuje:

„Členské štáty zabezpečia zavedenie systému pre prístup tretích strán do prepravnej a distribučnej siete a do zariadení LNG na základe uverejnených taríf platných pre všetkých oprávnených odberateľov vrátane dodávateľských podnikov a uplatňovaných [jeho

uplatňovanie – *neoficiálny preklad*] objektívne a bez diskriminácie medzi užívateľmi siete. Členské štáty zabezpečia, aby tieto tarify alebo metodiky ich výpočtu boli pred nadobudnutím účinnosti schválené v súlade s článkom 41 regulačným orgánom uvedeným v článku 39 ods. 1 a aby tieto tarify a metodiky – ak sú schvaľované len metodiky – boli pred nadobudnutím účinnosti uverejnené.“

B. Lotyšské právo

11. Enerģētikas likums (lotyšský zákon o energetike z 3. septembra 1998 č. 273/275), § 84¹ ods. 1 je relevantný.

II. Skutkový stav, konanie vo veci samej a prejudiciálne otázky

12. Akciová spoločnosť „Latvijas Gāze“ (ďalej len „navrhovateľka vo veci samej“) je vertikálne integrovaným plynárenským podnikom zaoberajúcim sa prepravou, distribúciou, uvádzaním na trh, nákupom a uskladňovaním zemného plynu v Lotyšsku.

13. Pred liberalizáciou trhu so zemným plynom v Lotyšsku, čiže do 3. apríla 2017, bola navrhovateľka vo veci samej jediným plynárenským podnikom pôsobiacim na území Lotyšska.

14. Po tomto dátume došlo k založeniu akciovej spoločnosti Conexus Baltic Grid, ktorá sa odčlenila od navrhovateľky vo veci samej a na ktorú sa previedla vnútroštátna infraštruktúra pre prepravu zemného plynu a jediná prepravná sieť zemného plynu. Navrhovateľka vo veci samej nie je akcionárom uvedenej spoločnosti.

15. Ako samostatnú dcérsku spoločnosť založila navrhovateľka vo veci samej akciovú spoločnosť Gaso, ktorá na základe licencie poskytuje službu distribúcie zemného plynu na území Lotyšska. Navrhovateľka vo veci samej je jediným akcionárom tejto spoločnosti, pričom akciová spoločnosť Gaso je na základe predmetnej licencie jediným prevádzkovateľom distribučnej siete zemného plynu v Lotyšsku, ktorý zaručuje dodávku zemného plynu z prepravnej siete koncovým spotrebiteľom.

16. Pokiaľ ide o lotyšské právo, ustanovenie § 84¹ ods. 1 Enerģētikas likums (zákon o energetike) sa do tohto zákona zaviedlo prostredníctvom zmien a doplnení z roku 2016, ktoré boli okrem iného nutné na vykonanie ustanovení smernice 2009/73 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh so zemným plynom, ktorou sa zrušuje smernica 2003/55/ES.

17. V uvedenom ustanovení lotyšského zákona sa stanovuje, že Regulačná komisia pre verejné služby (ďalej len „lotyšský regulačný orgán“), t. j. národný regulačný orgán podľa smernice 2009/73, schvaľuje pravidlá pripojenia prepravnej siete a distribučnej siete zemného plynu stanovené prevádzkovateľom tejto prepravnej a distribučnej siete zemného plynu.

18. Dňa 18. apríla 2019 prijal lotyšský regulačný orgán rozhodnutie č. 1/7³, v ktorom sa okrem iného stanovuje, že každý užívateľ zemného plynu sa môže pripojiť k prepravnej sieti zemného plynu bez sprostredkovania prevádzkovateľa distribučnej siete.

³ Rozhodnutie Rady Regulačnej komisie pre verejné služby č. 1/7 z 18. apríla 2019, „Dabasgāzes pārvades sistēmas pieslēguma noteikumi biometāna ražotājiem, sašķidrinātās dabasgāzes sistēmas operatoriem un dabasgāzes lietotājiem“ („Pravidlá pripojenia prepravnej siete zemného plynu pre výrobcov biometānu, prevádzkovateľov sietí skvapalneného zemného plynu a užívateľov zemného plynu“).

19. Lotyšský regulačný orgán nie je podľa názoru navrhovateľky vo veci samej oprávnený prijať rozhodnutie, ktoré by umožnilo každému koncovému užívateľovi zemného plynu odpojiť sa od distribučnej siete zemného plynu a priamo sa pripojiť k prepravnej sieti zemného plynu. Navrhovateľka vo veci samej uvádza, že koncový užívateľ sa má pripojiť k sieti zemného plynu prostredníctvom distribučnej siete zemného plynu, ktorú prevádzkuje prevádzkovateľ distribučnej siete.

20. Naproti tomu lotyšský regulačný orgán zastáva názor, že členské štáty sú povinné zabezpečiť nediskriminačné pripojenie odberateľov k prepravnej sieti zemného plynu. Ani vnútroštátne pravidlá, ani smernica 2009/73 podľa lotyšského regulačného orgánu nestanovujú možnosť obmedziť právo odberateľov zemného plynu na pripojenie priamo k prepravnej sieti zemného plynu.

21. Z dôvodu možných finančných strát a údajného porušenia práv vyplývajúcich z licencie podala navrhovateľka vo veci samej ústavnú sťažnosť na Satversmes tiesa (Ústavný súd), v ktorej jednak poukázala na rozpor rozhodnutia č. 1/7 s Ústavou Lotyšskej republiky a s Enerģētikas likums (zákon o energetike), jednak uviedla, že samotný § 84¹ ods. 1 Enerģētikas likums (zákon o energetike) je v rozpore s Ústavou. V predmetnej ústavnej sťažnosti navrhovateľka vo veci samej poukázala aj na porušenie ustanovení práva Únie v oblasti energetiky.

22. Za týchto okolností lotyšský Satversmes tiesa (Ústavný súd) prerušil konanie a Súdnemu dvoru položil tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Majú sa článok 23 a článok 32 ods. 1 smernice 2009/73/ES vykladať v tom zmysle, že členské štáty majú prijať právnu úpravu, podľa ktorej na jednej strane si každý koncový odberateľ môže zvoliť, k akému typu siete – prepravnej alebo distribučnej – sa pripojí, a na druhej strane je prevádzkovateľ siete povinný umožniť koncovému odberateľovi pripojenie k príslušnej sieti?
2. Má sa článok 23 smernice 2009/73/ES vykladať v tom zmysle, že členské štáty sú povinné prijať právnu úpravu, podľa ktorej sa k prepravnej sieti zemného plynu môže pripojiť len koncový odberateľ plynu mimo domácnosti (teda len priemyselný odberateľ)?
3. Má sa článok 23 smernice 2009/73/ES, konkrétne pojem ‚nový priemyselný odberateľ...‘, vykladať v tom zmysle, že uvedený článok stanovuje členským štátom povinnosť prijať právnu úpravu, podľa ktorej sa k prepravnej sieti zemného plynu môže pripojiť len koncový odberateľ plynu mimo domácnosti (teda len priemyselný odberateľ), ktorý predtým nebol pripojený k distribučnej sieti?
4. Majú sa článok 2 bod 3 a článok 23 smernice 2009/73/ES vykladať v tom zmysle, že bránia právnej úprave členského štátu, podľa ktorej preprava zemného plynu zahŕňa prepravu zemného plynu priamo do distribučnej [dodávateľskej] siete zemného plynu koncového odberateľa?“

III. Právna analýza

A. (Spoločný) účel smerníc 2009/73 a 2009/72 obsahujúcich ustanovenia pre vnútorný trh so zemným plynom a elektrinou

23. Smernica 2009/72 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou a smernica 2009/73 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh so zemným plynom sú súčasťou takzvaného „tretieho energetického balíčka“, pričom ich spoločným cieľom je zaručiť vytvorenie riadne fungujúceho vnútorného trhu, ktorý umožní predaj elektrickej energie a zemného plynu v Európskej únii za rovnakých podmienok, bez diskriminácie alebo obmedzení, a ktorý zabezpečí ekonomicky primeraný a účinný prístup k elektrizačnej sústave a k sieti zemného plynu.

24. Vnútorný trh so zemným plynom má podobnú organizáciu ako vnútorný trh s elektrinou, obsah príslušných ustanovení dvoch uvedených smerníc je preto obdobný. Z tohto dôvodu sa domnievam, že judikatúru Súdneho dvora vo veci výkladu smernice 2009/72 týkajúcej sa elektriny možno v rozsahu, v akom ide o výklad ustanovení s obdobným obsahom, uplatniť na výklad ustanovení smernice 2009/73, čiže na trh so zemným plynom.

25. Z odôvodnení 1, 3, 6 a 8 smernice 2009/73 vyplýva, že vnútorný trh so zemným plynom v Európskej únii má ponúknuť skutočnú možnosť výberu všetkým spotrebiteľom v Európskej únii, či už ide o občanov alebo podniky.

26. Z tohto hľadiska považujem za potrebné predbežne vysvetliť význam výrazu „možnosť výberu“ spotrebiteľov Únie, čo bude užitočné na účely nasledujúcej analýzy. Smernica na jednej strane stanovuje všeobecné právo na „prístup“ k sieti pre zemný plyn, zamýšľané ako právo na dodávku zemného plynu zahŕňajúce kvalitu, pravidelnosť a náklady služby. Na druhej strane smernica zaručuje „pripojenie“, a to v technickom zmysle týkajúcom sa fyzického spojenia so sieťou.⁴

27. Za týchto okolností spotrebiteľia – či už ide o občanov alebo o podniky – vykonávajú svoje právo na prístup k sieti pre zemný plyn prostredníctvom dodávateľa, ktorého si takíto spotrebiteľia musia mať možnosť slobodne vybrať. Na tieto účely je potrebné samotným dodávateľom umožniť voľný prístup k sieti pre zemný plyn.⁵

28. Z uvedeného vyplýva, pričom v rámci analýzy prejudiciálnych otázok sa budem tejto téme venovať podrobnejšie, že medzi „právom na prístup“ a „právom na pripojenie“ neexistuje úplná zhoda: právo na prístup nepripúšťa obmedzenia – okrem výnimiek stanovených v samotnej smernici – pričom v plnom rozsahu a výlučným spôsobom sa priznáva každému spotrebiteľovi Európskej únii; keďže právo na pripojenie sa týka technického spôsobu pripojenia k sieti, podlieha podrobnej úprave v rámci práva Únie a právnych poriadkov členských štátov, t. j. úprave, ktorá sa môže líšiť v závislosti od technických podmienok a energetickej politiky v každom členskom štáte, samozrejme v súlade so všeobecnými zásadami práva Únie.

29. Pred nadobudnutím účinnosti smernice 2009/73 v členských štátoch neexistovala právna úprava, ktorá by zaručovala nediskriminačný prístup k sieti, ani úroveň kontrol vnútroštátnymi regulačnými orgánmi.

⁴ Pozri rozsudok z 9. októbra 2008, Sabatauskas a i. (C-239/07, EU:C:2008:551, body 40 až 43 a 47).

⁵ Pozri rozsudok z 22. mája 2008, citiworks (C-439/06, EU:C:2008:298, body 43 a 44).

30. Po nadobudnutí účinnosti smernice 2009/73 právo Únie vyžaduje oddelenie medzi prepravnými a distribučnými sieťami a medzi ťažbou a dodávkou, hoci, ako sa uvádza nižšie, členským štátom ponecháva na výber medzi rôznymi modelmi. Bez skutočného oddelenia medzi prepravnými a distribučnými sieťami a medzi ťažobnými a dodávateľskými činnosťami totiž existuje riziko prípadov diskriminácie pri prevádzkovaní siete.

31. Pokiaľ ide o takéto prípady diskriminácie, môže k nim dochádzať napríklad vtedy, keď vertikálne integrovaný hospodársky subjekt vykonáva ťažobnú alebo dodávateľskú činnosť v oblasti zemného plynu a súčasne prevádzkuje prepravnú a distribučnú sieť pre zemný plyn. V takom prípade vertikálne integrovaný hospodársky subjekt nemusí mať záujem zaručiť potenciálnym konkurentom na trhu ťažby alebo dodávok zemného plynu prístup k prepravným a distribučným sieťam zemného plynu, ktoré sám prevádzkuje.

32. Takáto situácia by bránila výkonu slobôd zaručených zmluvami, pričom by neumožňovala všetkým spotrebiteľom, aby si slobodne vybrali svojho dodávateľa, ani všetkým dodávateľom, aby slobodne zásobovali svojich odberateľov.

33. Za týchto okolností je cieľom smernice 2009/73 zaručiť užívateľom zemného plynu právo na prístup k sieti zemného plynu a ponechať členským štátom možnosť rozhodnúť, k akému typu siete sa následne zrealizuje pripojenie.

B. Tri modely oddelenia a súčasná situácia v Lotyšsku

34. Nové ustanovenia smernice o zemnom plyne zaviedli štrukturálne oddelenie medzi prepravnými činnosťami (*transmission*) a ťažbou a dodávkami (*supply*) zemného plynu. Ako sa naznačilo vyššie, cieľom týchto ustanovení je odstrániť konflikty záujmov a zaistiť, aby prevádzkovateľ prenosovej siete (*transmission system operator, TSO*) pre zemný plyn prijímal svoje rozhodnutia nezávisle a aby nezaobchádzal s užívateľmi siete diskriminačne.⁶

35. Podľa článku 9 smernice 2009/73 si členské štáty môžu vybrať medzi troma modelmi oddelenia prepravných sietí a prevádzkovateľov prepravných sietí (vo vzťahu k ťažobným a dodávateľským štruktúram):

- oddelenie vlastníctva (*ownership unbundling*)⁷,
- nezávislý prevádzkovateľ siete (*independent system operator, ISO*)⁸,
- nezávislý prevádzkovateľ prepravných sietí (*independent transmission operator, ITO*)⁹.

36. Pokiaľ ide o prejednávanú vec, v návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa výslovne nešpecifikuje, aký model si zvolilo Lotyšsko.

⁶ Dokument Komisie z 22. januára 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 Článok 9 ods. 1 smernice 2009/73.

⁸ Článok 9 ods. 8 písm. a) smernice 2009/73.

⁹ Článok 9 ods. 8 písm. b) smernice 2009/73.

37. V každom prípade z informácií, ktoré mám k dispozícii¹⁰, sa zdá, že Lotyšsko sa rozhodlo pre prvý model, čiže oddelenie vlastníctva. Už v stanovisku Európskej komisie z 25. júla 2018 *Latvia – Certifications of JSC Conexus Baltic Grid*¹¹, sa uvádzalo, že Conexus podala žiadosť o certifikáciu modelu oddelenia vlastníctva.¹²

38. V rámci uplatnenia tohto modelu koná každý podnik, ktorý vlastní prepravnú sieť, ako prevádzkovateľ prepravnej siete. Z tohto dôvodu nemôže zároveň riadiť ani vykonávať akékoľvek hlasovacie právo v súvislosti s ťažobnou alebo dodávateľskou činnosťou. Prírodzene, tá istá spoločnosť nemôže kontrolovať ťažobnú alebo dodávateľskú činnosť a súčasne riadiť alebo vykonávať akékoľvek hlasovacie právo v súvislosti s prevádzkovateľom prepravnej siete.¹³

39. Pri špecifikácii opatrení nadväzujúcich na uvedené stanovisko lotyšská vláda a Európska komisia ubezpečujú, že lotyšský regulačný orgán prijal rozhodnutie, v ktorom konštatoval splnenie podmienok certifikácie spoločnosti Conexus Baltic Grid na základe oddelenia vlastníctva.¹⁴

C. Prejudiciálne otázky

40. Prejudiciálne otázky možno zhrnúť takto: predovšetkým vnútroštátny súd kladie otázku, či sa článok 23 a článok 32 ods. 1 smernice 2009/73 majú vykladať v tom zmysle, že vyžadujú vnútroštátnu právnu úpravu, akou je rozhodnutie č. 1/7, ktorá na jednej strane umožňuje akémukoľvek koncovému odberateľovi, aby si zvolil, k akému typu siete – prepravnej alebo distribučnej – sa pripojí, a na druhej strane núti prevádzkovateľa siete, aby k príslušnej sieti pripojil každého odberateľa (prvá otázka). Ďalej nastoľuje otázku, či sa má článok 23 smernice 2009/73 vykladať v tom zmysle, že vnútroštátna právna úprava má umožniť pripojenie k prepravnej sieti zemného plynu iba pre určité kategórie odberateľov (druhá a tretia otázka). Po tretie a v prípade zápornej odpovede na prvú otázku, sa vnútroštátny súd pýta, či sa článok 2 bod 3 a článok 23 predmetnej smernice majú vykladať tak, že bránia vyššie uvedenej vnútroštátnej právnej úprave (štvrtá otázka).

41. V skratke, v článku 2 bode 3 smernice 2009/73 sa pojem „preprava“ vymedzuje ako preprava zemného plynu cez sieť, ktorú tvoria najmä vysokotlakové plynovody a ktorá nie je ťažobnou sieťou ani časťou vysokotlakového plynovodu používaného primárne na miestnu distribúciu zemného plynu, s cieľom dodať plyn odberateľom, ktorá však nezahŕňa dodávku.

¹⁰ Pozri dokument Komisie z 25. mája 2021, Odpovede na otázky Súdneho dvora, s. 5, a dokument Lotyšskej republiky z 25. mája 2021, Odpovede na otázky Súdneho dvora, s. 5.

¹¹ Stanovisko Komisie z 25. júla 2018 v súlade s článkom 3(1) nariadenia (ES) č. 715/2009 a článkom 10(6) smernice 2009/73/ES – *Latvia – Certifications of JSC Conexus Baltic Grid*, C (2018) 5060 final def.

¹² V tom istom dokumente však Komisia dospela k záveru, že účasť spoločností JSC Gazprom a Marguerite Gas I S.a r.l. v spoločnosti JSC Conexus Baltic Grid nebola zlučiteľná s požiadavkami podľa článku 9 ods. 1 smernice 2009/73.

¹³ BEL, N., VERMEEREN, R.: *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 Bjernebye, eds.) s. 49.

¹⁴ V rámci odpovedí na otázky položené Súdnym dvorom Európskej únie lotyšská vláda potvrdila, že v nadväznosti na stanovisko Komisie z 25. júna 2018 lotyšský regulačný orgán v oblasti energetiky poveril AS Conexus Baltic Grid zabezpečením toho, aby AS Gazprom nemohla od 1. januára 2020 vykonávať priamu ani nepriamu kontrolu nad spoločnosťou AS Conexus Baltic Grid a aby vyriešila potenciálny konflikt záujmov, ktorý vznikol v dôsledku súčasnej účasti spoločností Margarita Gas I a Margarita Gas II jednak v spoločnosti JSC Conexus Baltic Grid, ako aj v spoločnosti „Latvijas Gāze“. Z tohto dôvodu Marguerite a Gazprom previedli 21. júla 2020 všetky svoje akcie v spoločnosti Conexus Baltic Grid.

42. Článok 23 smernice 2009/73 naopak upravuje pripojenie priemyselných odberateľov k prepravnej sieti, pričom stanovuje, že prevádzkovateľ prepravnej siete nie je oprávnený odmietnuť pripojenie nového priemyselného odberateľa z dôvodu možných obmedzení dostupných kapacít siete v budúcnosti ani z dôvodu dodatočných nákladov spojených s potrebným zvýšením kapacity.

43. Napokon v článku 32 ods. 1 smernice 2009/73 sa stanovuje, že členské štáty zabezpečia zavedenie systému pre prístup tretích strán do prepravnej a distribučnej siete na základe uverejnených taríf platných pre všetkých oprávnených odberateľov vrátane dodávateľských podnikov a uplatňovaných objektívne a bez diskriminácie medzi užívateľmi siete.

1. Úvodné poznámky a stanoviská účastníkov konania

44. Na úvod treba poznamenať, že ako uviedli navrhovateľka vo veci samej, lotyšský regulačný orgán, Komisia, fínska vláda a poľská vláda,¹⁵ skutočnosť, že kapitola IV smernice 2009/73 má názov „Nezávislý prevádzkovateľ prepravnej siete“, postačuje na konštatovanie, že ustanovenia článku 23 – ktorý je súčasťou tejto kapitoly – možno uplatniť iba v prípade, že členský štát si zvolil tretí model oddelenia, čiže nezávislého prevádzkovateľa prepravných sietí.

45. Takýto výklad má potvrdzovať odôvodnenie 16 smernice 2009/73, podľa ktorého úplná účinnosť alternatívy zriadenia nezávislého prevádzkovateľa siete (druhý model) alebo nezávislého prevádzkovateľa prepravnej siete (tretí model) by sa mala zabezpečiť prostredníctvom „osobitných dodatočných pravidiel“. Takéto pravidlá sa podľa účastníkov konania uvádzajú v článku 9 ods. 8 písm. b) smernice 2009/73, ktorý výslovne odkazuje na ustanovenia kapitoly IV. Takáto štruktúra je odrazom povahy prvého modelu oddelenia, ktorý tým, že predpokladá štrukturálne oddelenie medzi prepravou a ťažobnými alebo dodávateľskými činnosťami, vyžaduje nižšiu úroveň kontroly než ostatné dva modely oddelenia a stanovuje menej povinností pre prevádzkovateľa prepravnej siete, ako aj pre vnútroštátne regulačné orgány.

46. K uvedenému treba dodať, že Súdny dvor už v minulosti rozhodol, že „osobitné dodatočné pravidlá“ sa neuplatňujú, keď sa členský štát rozhodne pre prvý model oddelenia.¹⁶

47. Navyše ako uvádza Komisia vo svojej výkladovej poznámke¹⁷, hneď ako si členský štát zvolí konkrétny model oddelenia, je potrebné splniť všetky kritériá takto vybraného modelu. Nie je prípustné prekrývanie kritérií viacerých modelov s cieľom vytvoriť nový model oddelenia, ktorý sa nestanovuje v smernici. Jediná výnimka vyplýva z článku 9 ods. 9, podľa ktorého sa členský štát môže rozhodnúť neuplatňovať odsek 1 článku 9 (prvý model oddelenia) iba v prípade, že prepravná sieť patrí vertikálne integrovanému podniku a sú zavedené opatrenia, ktoré zaručujú väčšiu nezávislosť prevádzkovateľa prepravnej siete než ustanovenia kapitoly IV (články 17 až 23), ktoré sa vzťahujú na tretí model oddelenia.

¹⁵ Pozri bod 8 písomných pripomienok poľskej vlády, bod 14 písomných pripomienok fínskej vlády, dokument navrhovateľky o veci samej z 5. júna 2021, Odpovede na otázky Súdneho dvora, s. 4 a 11, dokument lotyšského regulačného orgánu z 21. mája 2021, Odpovede na otázky Súdneho dvora, dokument Európskej komisie z 25. mája 2021, Odpovede na otázky Súdneho dvora.

¹⁶ Pozri rozsudky z 26. októbra 2017, Bãlgarska energijna borsa (C-347/16, EU:C:2017:816, bod 33); z 3. decembra 2020, Komisia/Belgicko (Trh s elektrinou a zemným plynom) (C-767/19, EU:C:2020:984, bod 48), ako aj návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Pitruzzella vo veci Komisia/Nemecko [Prebratie smerníc (2009/72 a 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:20, bod 38].

¹⁷ Dokument Komisie z 22. januára 2010 s názvom „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.

48. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy považujem za správnu možnosť výkladu vyplývajúcu z pripomienok väčšiny účastníkov konania (navrhovateľky vo veci samej, lotyšského regulačného orgánu, Komisie, fínskej vlády a poľskej vlády), podľa ktorých článok 23 nemožno uplatniť na situáciu, aká nastala v konaní vo veci samej, keďže Lotyšsko si zvolilo prvý model oddelenia, čiže oddelenie vlastníctva, na ktoré sa vzťahujú výlučne ustanovenia článku 9 ods. 1 smernice 2009/73.

49. V každom prípade sa mi zdá užitočné poskytnúť výklad predmetných ustanovení, a to vrátane článku 23, pretože medzi účastníkmi konania pozorujem v tomto bode odlišné prístupy.

50. Na jednej strane normotvorca Únie podľa navrhovateľky vo veci samej stanovil, že odberateľ zemného plynu má právo na prístup k sieti, v nijakom prípade však nebolo jeho zámerom umožniť koncovému odberateľovi, aby si sám zvolil typ pripojenia k sieti pre zemný plyn a obišiel tak distribučnú sieť zemného plynu a jej prevádzkovateľa. Ak však prevádzkovateľ distribučnej siete nie je schopný poskytovať služby distribúcie zemného plynu z technických alebo iných príčin alebo z akéhokoľvek iného objektívneho dôvodu, vnútroštátne pravidlá členského štátu môžu stanoviť aj možnosť priameho pripojenia odberateľov k prevádzkovateľovi prepravnej siete.

51. Článok 23 smernice 2009/73 sa preto uplatňuje iba na špecifickú skupinu odberateľov zemného plynu, „nových priemyselných odberateľov“, t. j. priemyselných odberateľov, ktorí predtým neboli pripojení k dodávateľskej sieti zemného plynu ako celku, čiže ani k prepravnej sieti, ani k distribučnej sieti.

52. Poľská vláda a Komisia zastávajú názor, že členské štáty nie sú povinné zaručiť pripojenie každému užívateľovi. V každom prípade členským štátom sa v zásade nezakazuje možnosť prijať vnútroštátne ustanovenia, ktoré by koncovým odberateľom umožnili pripojenie k prepravným alebo distribučným sieťam na základe objektívneho kritéria, ako je napríklad kapacita pripojenia. Obmedzenie možnosti niektorých kategórií spotrebiteľov pripojiť sa k prepravnej sieti nie je v rozpore s povinnosťou nediskriminácie, keďže takúto výnimku odôvodňujú objektívne technické bezpečnostné normy.

53. V tomto zmysle lotyšský regulačný orgán pripomína, že náklady na pripojenie, ktoré musí koncový odberateľ znášať za pripojenie k prepravnej sieti, by mohli byť výrazne vyššie než náklady, ktoré by znášal za pripojenie k distribučnej sieti. Z tohto dôvodu neexistuje dôvod obmedzovať pripojenie koncových zákazníkov k prepravnej sieti, napríklad pripojenie odberateľov plynu v domácnosti, keďže náklady na pripojenie sú neprimerané vo vzťahu k úžitku takéhoto koncového odberateľa. Inak povedané, koncový odberateľ nemusí mať dôvod na pripojenie k prepravnej sieti, pokiaľ mu distribučná sieť môže poskytnúť dostatočný objem a tlak zemného plynu, navyše za výrazne nižšie náklady.

54. Lotyšský regulačný orgán v zhode s Komisiou usudzuje, že technické vlastnosti siete plynovodov a podmienky bezpečnej prevádzky prepravných a distribučných sietí predstavujú objektívne kritériá, ktoré je potrebné zohľadniť pri orientovaní odberateľov na konkrétny typ siete.

55. Na druhej strane lotyšská vláda uvádza, že odberatelia zemného plynu majú podľa článku 23 smernice 2009/73 nárok na dodávky zemného plynu nielen prostredníctvom distribučnej siete, ale aj prostredníctvom prepravnej siete pre zemný plyn. Rozlišovanie odberateľov zemného plynu do kategórií by preto bolo v rozpore so zásadou nediskriminácie vyjadrenou v smernici.

2. O prvej prejudiciálnej otázke

56. Prostredníctvom prvej prejudiciálnej otázky žiada vnútroštátny súd o rozhodnutie, či sa článok 23 a článok 32 ods. 1 smernice 2009/73 majú vykladať v tom zmysle, že členské štáty sú povinné prijať právnu úpravu, podľa ktorej na jednej strane si každý koncový odberateľ môže zvoliť, k akému typu siete sa pripojí – k prepravnej alebo distribučnej sieti – a na druhej strane prevádzkovateľ siete je povinný umožniť mu pripojenie k vybranej sieti.

57. Na účely zodpovedania prvej prejudiciálnej otázky je potrebné vrátiť sa k rozdielu medzi *prístupom* a *pripojením*, na ktorý som už poukázal v bode venovanom účelu smernice 2009/73. Tento rozdiel je v skutočnosti užitočný na pochopenie jednak rozsahu zásady týkajúcej sa prístupu tretích strán priznanej v článku 32 ods. 1, jednak pripojenia priemyselných odberateľov k prepravnej sieti podľa článku 23 smernice 2009/73.

58. Ako sa uvádza vyššie, pojem „prístup“ znamená právo používať plynárenskú sieť. Naproti tomu pojem „pripojenie“ zodpovedá fyzickému spojeniu so sieťou.

59. Takýto výklad potvrdzuje judikatúra Súdneho dvora, ktorý sa v rozsudku *Sabatauskas*¹⁸ vyjadril k zásade prístupu tretích strán na vnútorný trh s elektrinou.

60. Súdny dvor uviedol, že článok 20 smernice 2003/54¹⁹ sa má vykladať tak, že vymedzuje povinnosti členských štátov iba v súvislosti s prístupom, nie však v súvislosti s pripojením tretích strán k prepravným a distribučným sústavám elektriny, pričom v danom článku sa nestanovuje, že systém prístupu k sústavám, ktorý boli členské štáty povinné implementovať, má oprávneným odberateľom umožňovať, aby si podľa vlastného uváženia vybrali typ sústavy, ku ktorej sa chcú pripojiť. Z tohto dôvodu, hoci Súdny dvor uznal diskrečnú právomoc členských štátov orientovať užívateľov siete na konkrétny typ sústavy, zdôraznil, že takýto postup členských štátov by mal vychádzať z nediskriminačných základov a z objektívnych skutočností.

61. Vzhľadom na to, že organizácia vnútorného trhu so zemným plynom je podobná ako organizácia vnútorného trhu s elektrinou, pričom znenie článku 32 ods. 1 smernice 2009/73 je v zásade rovnaké ako znenie článku 20 ods. 1 smernice 2003/54, je možné dospieť k záveru, že článok 32 ods. 1 smernice 2009/73 vymedzuje povinnosti členských štátov, iba pokiaľ ide o prístup, nie však pripojenie tretích strán k prepravným a distribučným sieťam zemného plynu, pričom nestanovuje, že systém prístupu k sieťam, ktorý sú členské štáty povinné implementovať, má koncovým odberateľom umožňovať, aby si podľa vlastného uváženia vybrali typ siete, ku ktorej sa chcú pripojiť. Relevantné je, aby členské štáty vychádzali pri výkone svojej diskrečnej právomoci orientovať užívateľov na konkrétny typ siete z nediskriminačných základov a z objektívnych skutočností.

¹⁸ Pozri rozsudok z 9. októbra 2008, *Sabatauskas* a i. (C-239/07, EU:C:2008:551, body 45, 47 a 49).

¹⁹ „1. Členské štáty zabezpečia zavádzanie systému prístupu tretích strán do prenosových a distribučných sústav na základe uverejnených taríf uplatniteľných u všetkých oprávnených zákazníkov a uplatňovaných objektívne a bez diskriminácie voči niektorým užívateľom sústavy. Členské štáty zabezpečia, aby tieto tarify alebo metodiky, na základe ktorých sa vypočítavajú, boli schválené pred tým, ako nadobudnú účinnosť v súlade s článkom 23, a aby sa tieto tarify a metodiky – pokiaľ sa schvaľujú iba metodiky – uverejňovali pred tým, ako nadobudnú účinnosť. 2. Prevádzkovateľ prenosovej alebo distribučnej sústavy môže odmietnuť prístup tam, kde mu chýba potrebná kapacita. Pre takéto odmietnutia musia byť uvedené náležité opodstatnené dôvody, najmä vzhľadom na článok 3. V prípade odmietnutia prístupu členské štáty zabezpečia, pokiaľ je to vhodné, aby prevádzkovateľ prenosovej alebo distribučnej sústavy poskytol príslušné informácie o opatreniach, ktoré budú potrebné pre posilnenie siete. Strane, ktorá takéto informácie žiada, môže byť vyúčtovaný primeraný poplatok odrážajúci náklady na poskytnutie takýchto informácií.“

62. Skutočnosť, že úmyslom normotvorcu Únie bolo vymedziť povinnosti členských štátov iba v súvislosti s prístupom tretích strán, nie v súvislosti s pripojením, potvrdzuje aj obsah článkov 35 a 36 smernice 2009/73, v ktorých sa taxatívne stanovujú prípady, v ktorých plynárenské podniky môžu odmietnuť prístup tretích strán k sieti.

63. Smernica sa totiž usiluje o vyváženie dvoch záujmov: záujmu na priznaní voľného prístupu a záujmu na dosahovaní riadne fungujúcej energetickej politiky. Na jednej strane preto ide o potrebu úplne implementovať zásadu nediskriminácie, pokiaľ ide o prístup tretích strán, a na druhej strane o potrebu stanoviť v niektorých prípadoch výnimky z uvedenej zásady, ako napríklad v prípade výstavby novej infraštruktúry.

64. Zmysel a účel zásady týkajúcej sa prístupu tretích strán v odvetví plynárenstva je, že prípadným konkurentom treba umožniť prístup k hlavným sieťam, pokiaľ neexistujú primerané alternatívy. Táto zásada sa uplatňuje nielen v prípade existujúcej infraštruktúry, ale aj novej infraštruktúry. Dôsledné uplatňovanie predmetnej zásady by však mohlo viesť ku skresleniu: výstavba novej infraštruktúry, zvlášť v odvetví plynárenstva, je značne nákladná, pričom investori vyžadujú záruku návratnosti ich finančných prostriedkov. Z tohto dôvodu uprednostňujú uzatváranie zmlúv o dlhodobom výlučnom užívaní a ktoré im zabezpečuje významné príjmy. Negatívnym účinkom takýchto exkluzívnych zmlúv je vylúčenie potenciálnych konkurentov z prístupu na trh, čiže riziko narušenia riadnej hospodárskej súťaže. Ak by sa však zásada voľného prístupu tretích strán uplatňovala príliš prísne aj v prípade výstavby novej infraštruktúry, mohlo by to investorov odradiť od financovania týchto projektov; dôsledkom by bolo, že kapacita siete pre zemný plyn by sa neposilňovala, čo by dlhodobo viedlo k riziku poškodenia celého odvetvia.²⁰

65. S ohľadom na uvedené úvahy sa zdá byť zjavné, že zásada nediskriminácie týkajúca sa implementácie systému prístupu tretích strán k prepravným a distribučným sieťam nemá absolútny charakter. Rovnako právo na neobmedzené pripojenie k prepravnej sieti môže mať negatívne dôsledky pre energetické trhy a v konečnom dôsledku môže viesť k poškodeniu spotrebiteľov.

66. Ako sa uvádza v návrhoch²¹ prednesených vo veci Sabatauskas, nemožno vylúčiť možnosť pripojenia odberateľa priamo k prepravnej sústave. Túto možnosť však musia obmedzovať objektívne kritériá, ako sú napríklad objem alebo vlastnosti nákupu.

67. Dôvody všeobecného záujmu svedčia v prospech zavedenia takéhoto obmedzenia: zabránenie pripojenia malých spotrebiteľov k prepravnej sieti by bolo možné odôvodniť potrebou optimalizácie prevádzky prepravnej a distribučnej siete. Pripojenie značného počtu malých odberateľov k prepravnej sieti prostredníctvom znásobenia výstupných bodov by mohlo mať negatívny dopad na bezpečnosť a spoľahlivosť prevádzky siete. Naproti tomu účinkom predmetného obmedzenia by bolo zníženie počtu výstupných bodov z prepravnej siete a zvýšenie využívania existujúcej distribučnej infraštruktúry.

68. Na druhej strane distribučné siete nemusia mať dostatočnú technickú kapacitu na to, aby uspokojili dopyt veľkých odberateľov po významných množstvách zemného plynu, s tým, že týmto odberateľom by vznikla potreba priameho pripojenia k prepravnej sieti.

²⁰ VAN DER VIJVER, T.: *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 Pozri návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Sabatauskas a i. (C-239/07, EU:C:2008:344, body 24 až 29 a 44).

69. Obavy navrhovateľky vo veci samej, podľa ktorej vnútroštátna právna úprava umožňuje každému odberateľovi priame pripojenie k prepravnej sieti pre zemný plyn, sa však nezdájú byť úplne opodstatnené. Ako zdôrazňuje Komisia,²² ak sa zohľadnia technické požiadavky stanovené samotným rozhodnutím č. 1/7, pripojenie k prepravnej sieti možno v skutočnosti realizovať iba vo vzťahu k obmedzenej kategórii koncových odberateľov.

70. V každom prípade bude úlohou vnútroštátneho súdu, aby preskúmal, či právo na priame pripojenie k prepravnej sieti treba obmedziť z dôvodov súvisiacich s energetickou politikou alebo bezpečnosťou (s cieľom optimalizovať využívanie siete), z technických dôvodov (najmä vzhľadom na obmedzenia súvisiace s tlakom plynu) a z dôvodov týkajúcich sa účinnosti siete.²³

71. Uvedené pravidlá pripojenia podporujú hospodársku súťaž na trhu dodávok zemného plynu, keďže odberateľom umožňujú zvoliť si typ pripojenia v závislosti od ich kapacít, potrieb a záväzkov. Prevádzkovatelia siete sú týmto spôsobom nútení zvyšovať účinnosť a výkonnosť svojich zariadení s cieľom zatriktívniť svoje služby pre odberateľov.

72. Vnútroštátnemu súdu je preto potrebné odpovedať tak, že článok 23 a článok 32 ods. 1 smernice 2009/73 sa nemajú vykladať v tom zmysle, že členské štáty sú povinné prijať právnu úpravu, podľa ktorej sa každý koncový odberateľ môže rozhodnúť, k akému typu siete sa pripojí, čiže či sa pripojí k prepravnej alebo k distribučnej sieti.

73. Článok 32 ods. 1 smernice 2009/73 totiž členským štátom ukladá povinnosť týkajúcu sa prístupu, nie pripojenia tretích strán do dodávateľskej siete zemného plynu, pričom členské štáty si zachovávajú priestor pre voľnú úvahu pri orientovaní užívateľov na jeden alebo druhý z uvedených druhov siete, kým povinnosti uložené členským štátom v článku 23 predmetnej smernice v oblasti pripojenia priemyselných odberateľov k prepravnej sieti pre zemný plyn sa vzťahujú iba na prípady, v ktorých vnútroštátna právna úprava orientovala konkrétny typ koncového odberateľa na prepravnú sieť pre zemný plyn.

3. O druhej a tretej prejudiciálnej otázke

74. Prostredníctvom druhej a tretej prejudiciálnej otázky žiada vnútroštátny súd o rozhodnutie, či sa má článok 23 smernice 2009/73 vykladať v tom zmysle, že členské štáty sú povinné prijať právnu úpravu, podľa ktorej sa k prepravnej sieti zemného plynu môže pripojiť len koncový odberateľ plynu mimo domácnosti. Konkrétne, pokiaľ ide o druhú prejudiciálnu otázku, pojem koncový odberateľ plynu mimo domácnosti zodpovedá z hľadiska vnútroštátneho súdu vymedzeniu pojmu „priemyselný odberateľ“. V tretej prejudiciálnej otázke vnútroštátny súd považuje za koncového odberateľa plynu mimo domácnosti „nového priemyselného odberateľa“, čiže priemyselného odberateľa, ktorý predtým nebol pripojený k prepravnej sieti.

75. Na účely zodpovedania druhej a tretej prejudiciálnej otázky je potrebná stručná analýza ustanovení smernice týkajúcich sa rôznych užívateľov zemného plynu.

76. Smernica 2009/73 nešpecifikuje pojem „priemyselný odberateľ“, a preto je problematické jasne rozlíšiť kategóriu odberateľov, ktorí majú právo na pripojenie k prepravnej sieti. Medzi kategóriami odberateľov uvedenými v článku 2 bode 24 smernice 2009/73²⁴ by pojem

²² Pozri bod 56 písomných pripomienok Komisie.

²³ Pozri v tomto zmysle bod 68 písomných pripomienok Komisie.

²⁴ Veľkoobchodný alebo koncový odberateľ zemného plynu alebo plynárenský podnik, ktorý nakupuje zemný plyn.

„priemyselný odberateľ“ bolo možné pripísať koncovým odberateľom, pretože ako uviedla poľská vláda²⁵, pojem „priemyselný odberateľ“ by sa mohol vzťahovať na osoby, ktoré spotrebúvajú zemný plyn.

77. Ako však zdôraznil Satversmes tiesa (Ústavný súd), vzhľadom na to, že koncový odberateľ podľa článku 2 ods. 27 smernice 2009/73²⁶ by mohol byť jednak odberateľ plynu v domácnosti, jednak odberateľ plynu mimo domácnosti, „priemyselným odberateľom“ môže byť iba odberateľ plynu mimo domácnosti v zmysle článku 2 ods. 26 smernice, t. j. odberateľ, ktorý nakupuje zemný plyn, ktorý nie je využívaný na jeho vlastnú spotrebu v domácnosti. „Nový priemyselný odberateľ“ by mal byť priemyselný odberateľ, ktorý nikdy nebol pripojený k prepravnej sieti a ktorý sa o pripojenie k tejto sieti usiluje.

78. Článok 23 smernice 2009/73 sa v časti týkajúcej sa prejednávanej veci týka pripojenia priemyselných odberateľov k prepravnej sieti. Článok 23 ods. 1 vyjadruje zásadu nediskriminácie, pokiaľ ide o priemyselných odberateľov, ktorí sa zamýšľajú pripojiť k prepravnej sieti. V odseku 2 sa naopak stanovujú jediné dva prípady, v ktorých pripojenie nového priemyselného odberateľa nemožno odmietnuť, t. j. príslušní prevádzkovatelia nie sú oprávnení odmietnuť takéto pripojenie z dôvodu možných obmedzení dostupných kapacít siete v budúcnosti ani z dôvodu dodatočných nákladov spojených s potrebným zvýšením kapacity. Z tohto ustanovenia je zrejmé, že vo všetkých ostatných prípadoch prevádzkovateľ prepravných sietí môže odmietnuť pripojenie nového priemyselného odberateľa k prepravnej sieti pre zemný plyn.

79. Z uvedeného dôvodu by bolo možné usúdiť, že z článku 23 smernice 2009/73 vyplýva povinnosť členských štátov prijať právnu úpravu, ktorá by „aspoň“ odberateľom plynu mimo domácnosti (priemyselným odberateľom) umožňovala priame pripojenie k prepravnej sieti pre zemný plyn.

80. Napokon pripojenie nových priemyselných odberateľov k prepravnej sieti je v zásade možné, v opačnom prípade, ak by sa táto možnosť jednoducho vylúčila, ochrana stanovená v článku 23 ods. 2 by stratila svoj význam.

81. V tomto zmysle smernica nemôže nútiť členské štáty k prijatiu právnej úpravy stanovujúcej iba pripojenie koncového odberateľa plynu mimo domácnosti (v zmysle nového priemyselného odberateľa), keďže takýto právny predpis by odporoval zásade nediskriminácie zakotvenej v smernici. Z tohto hľadiska by totiž neexistovali obmedzenia v súvislosti s pripojením nového priemyselného odberateľa k prepravnej sieti, kým takéto obmedzenia by naopak existovali vo vzťahu k priemyselnému odberateľovi – ktorý je už pripojený k distribučnej sieti – želá si však pripojiť sa k prepravnej sieti.

82. Okrem toho, ako sa uviedlo vyššie, právo na pripojenie k prepravnej sieti možno obmedziť, a to jednak vo vzťahu k priemyselným odberateľom, ako aj vo vzťahu k novým priemyselným odberateľom, z technických a bezpečnostných dôvodov, a preto členské štáty môžu povoliť alebo odmietnuť takéto pripojenia s prihliadnutím na uvedené objektívne kritériá.

83. Na záver treba upozorniť na výklad navrhnutý poľskou vládou, podľa ktorej cieľom článku 23 predmetnej smernice nie je stanoviť *numerus clausus* subjektov oprávnených pripojiť sa k prepravnej sieti.

²⁵ Pozri bod 67 písomných pripomienok poľskej vlády. Pojem „priemyselní odberatelia“ sa týka skôr subjektov nachádzajúcich sa na „konci“ prepravnej siete než na jej „začiatku“.

²⁶ Odberateľ, ktorý nakupuje zemný plyn pre vlastné použitie.

84. S ohľadom na uvedené úvahy je potrebné odpovedať na druhú a tretiu prejudiciálnu otázku vnútroštátneho súdu tak, že článok 23 smernice 2009/73 sa má vykladať v tom zmysle, že členské štáty nie sú povinné prijať právne predpisy, na základe ktorých by sa k prepravnej sieti pre zemný plyn mohol pripojiť iba koncový odberateľ – v zmysle „nového priemyselného odberateľa“, ako aj, *tout court*, „priemyselného odberateľa“. Smernica 2009/73 totiž jednak neupravuje kritériá na účely vymedzenia kategórie „priemyselných odberateľov“ alebo „nových priemyselných odberateľov“, jednak, ako sa uviedlo v rámci všeobecnej analýzy a ako sa zdôrazní v odpovedi na štvrtú prejudiciálnu otázku, v zásade a za určitých podmienok nebráni právnej úprave členského štátu, podľa ktorej preprava zemného plynu zahŕňa prepravu zemného plynu priamo do dodávateľskej siete zemného plynu akejkoľvek kategórie koncového odberateľa (čiže nie iba „priemyselného odberateľa“ alebo „nového priemyselného odberateľa“ podľa definícií vnútroštátneho súdu).

4. O štvrtej prejudiciálnej otázke

85. Prostredníctvom štvrtej prejudiciálnej otázky žiada vnútroštátny súd Súdny dvor o rozhodnutie, či sa článok 2 bod 3 a článok 23 smernice 2009/73 majú vykladať v tom zmysle, že bránia právnej úprave členského štátu, podľa ktorej preprava zemného plynu zahŕňa prepravu zemného plynu priamo do dodávateľskej siete zemného plynu koncového odberateľa.

86. Na účely zodpovedania štvrtej prejudiciálnej otázky položenej vnútroštátnym súdom je potrebné rozlišovať medzi rôznymi pojmami *preprava*, *distribúcia* a *dodávka* v oblasti zemného plynu.

87. Podľa článku 2 bodu 3 smernice 2009/73, „preprava“ je preprava zemného plynu cez sieť, ktorú tvoria najmä vysokotlakové plynovody a ktorá nie je ťažobnou sieťou ani časťou vysokotlakového plynovodu používaného primárne na miestnu distribúciu zemného plynu, s cieľom dodať plyn odberateľom, ktorá však nezahŕňa dodávku; v bode 5 rovnakého článku sa vymedzuje pojem „distribúcia“ ako preprava zemného plynu cez miestne alebo regionálne plynovodné siete na účely jeho dodania odberateľom, nezahŕňajúca dodávku; napokon, „dodávka“ znamená podľa článku 2 bodu 7 predaj vrátane ďalšieho predaja zemného plynu vrátane LNG odberateľom.

88. Na základe znenia predmetných ustanovení nemožno iba z textu vymedzenia pojmu „preprava“ odvodiť, že sa vylučuje možnosť pripojenia koncového odberateľa k prepravnej sieti, keďže tento pojem zahŕňa „prepravu zemného plynu... s cieľom dodať plyn odberateľom“. „Odberateľom“ je podľa článku 2 bodu 24 smernice 2009/73 aj „koncový odberateľ“. Ako vyplývalo z predchádzajúcej analýzy, súčasťou vymedzenia pojmu „koncový odberateľ“ sú aj „priemyselní odberatelia“, ktorí majú v zmysle článku 23 smernice 2009/73 nárok na nediskriminačné pripojenie k prepravnej sieti.

89. Správnosť uvedeného výkladu potvrdzuje judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa odvetvia elektriny.²⁷ Smernica 2003/54 totiž obsahovala vymedzenie pojmu „prenos“ elektriny, ktorý je obdobou pojmu „preprava“ zemného plynu. Táto definícia sa bez zmeny prebrala do článku 2 bodu 3 smernice 2009/72, kde sa stanovuje, že „prenos“ je preprava elektriny v prepojenej sústave veľmi vysokého napätia a vysokého napätia s cieľom jej prepravy koncovým odberateľom alebo

²⁷ Pozri rozsudok z 9. októbra 2008, Sabatauskas a i. (C-239/07, EU:C:2008:551).

distribútorom, nezahrňa však dodávku“. Preto ak Súdny dvor v rozsudku Sabatauskas uznal možnosť pripojenia koncových odberateľov k prenosovej sústave elektrickej energie, takúto možnosť treba priznať aj v oblasti prepravy zemného plynu.

90. Je potrebné pripomenúť, že vnútroštátna právna úprava vo veci Sabatauskas „nútila“ zákazníka, aby sa za určitých podmienok pripojil k prenosovej sústave. V prejednávanej veci naopak vnútroštátna právna úprava „umožňuje“ v zásade každému odberateľovi, aby sa pripojil k prepravnej sieti. Lotyšské právne predpisy by preto mali podrobne stanoviť aj objektívne a nediskriminačné kritériá umožňujúce pripojenie k prepravnej sieti. Napokon členské štáty by mohli stanoviť, že práve splnenie objektívnych podmienok bude voľbou energetickej politiky, ktorá umožní pripojenie k prepravnej sieti pre každého koncového odberateľa.

91. Okrem toho v návrhoch vo veci Elektrorazpredelenie Jug som už uviedol – pričom Súdny dvor tento prístup vo svojom rozsudku potvrdil – že jedným z kritérií na rozlíšenie činností „prenosu“ od činností „distribúcie“ je kategória odberateľov, pre ktorých sa elektrina prenáša (čiže prepravuje).²⁸ Na základe obdobného vymedzenia pojmu „prenos“ v článku 2 ods. 3 smernice 2009/72 preto neexistujú pochybnosti o tom, že pojem „preprava“ zahŕňa aj prepravu zemného plynu až ku koncovému odberateľovi.

92. Napokon výklad, podľa ktorého pojem preprava zemného plynu zahŕňa prepravu zemného plynu priamo do dodávateľskej siete zemného plynu koncového odberateľa, potvrdzuje skutočnosť, že smernica 2009/73 upravuje povinnosti prevádzkovateľov prepravných sietí voči odberateľom vrátane koncových odberateľov. V opačnom prípade by sa tieto povinnosti týkali iba prevádzkovateľov distribučných sietí.

93. Ako zdôrazňuje poľská vláda²⁹, v nariadení č. 715/2009, zmenenom rozhodnutím 2010/685³⁰, ktorým sa vymedzujú podmienky prístupu do prepravných sietí pre zemný plyn, sa stanovuje, že výstupné body, ku ktorým je pripojený iba jeden koncový zákazník, sa nepovažujú za príslušné body, ktoré musí prevádzkovateľ prepravnej siete rešpektovať na účely splnenia požiadaviek na transparentnosť [bod 3.2 ods. 1 písm. a) prílohy I tohto nariadenia]. Prevádzkovateľ je však povinný zverejniť informácie týkajúce sa jednotlivých koncových zákazníkov pripojených k prepravnej sieti (bod 3.2 ods. 2 prílohy I tohto nariadenia).

94. Uvedené povinnosti potvrdzujú výklad, podľa ktorého vymedzenie pojmu preprava nevyklučuje možnosť pripojenia koncového odberateľa k prepravnej sieti.

95. Zo všetkých uvedených dôvodov treba vnútroštátnemu súdu odpovedať tak, že ani článok 2 bod 3, ani článok 23 smernice 2009/73 nebránia vnútroštátnej právnej úprave členského štátu, podľa ktorej preprava zemného plynu zahŕňa prepravu zemného plynu priamo do dodávateľskej siete zemného plynu koncového odberateľa.

²⁸ Pozri rozsudok zo 17. októbra 2019, Elektrorazpredelenie Jug (C-31/18, EU:C:2019:868, body 48 a 49): „V druhom rade z definícií uvedených v článku 2 bodoch 3 a 5 smernice 2009/72 vyplýva, že pokiaľ ide o účel elektrických prenosových a distribučných sústav v zmysle tejto smernice, relevantné rozlišovacie kritérium spočíva, ako uviedol generálny advokát v bodoch 51 a 53 svojich návrhov, v kategórii odberateľov, ktorým je prepravovaná elektrina určená, keďže prenosová sústava slúži na predaj elektriny koncovým odberateľom alebo distribútorom, kým distribučná sústava je určená na predaj elektriny veľkoodberateľom alebo koncovým odberateľom. Z uvedeného vyplýva, že sústavy, ktorých úlohou je prepraviť elektrinu jednak veľmi vysokého a vysokého napätia na účely predaja konečným odberateľom alebo distribútorom a jednak vysokého, stredného a nízkeho napätia na účely predaja veľkoodberateľom alebo koncovým odberateľom, treba považovať za prenosové a distribučné sústavy, ktoré patria do pôsobnosti smernice 2009/72.“

²⁹ Body 52 a 53 písomných pripomienok poľskej vlády.

³⁰ Rozhodnutie Komisie 2010/685/EÚ z 10. novembra 2010, ktorým sa mení a dopĺňa kapitola 3 prílohy I k nariadeniu Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 715/2009 o podmienkach prístupu do prepravných sietí pre zemný plyn (Ú. v. EÚ L 293, 2010, s. 67).

IV. Návrh

96. S ohľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Satversmes tiesa (Ústavný súd, Lotyšsko), takto:

1. Smernica 2009/73/ES vymedzuje povinnosti členských štátov iba v súvislosti s prístupom, nie však aj s pripojením tretích strán k prepravným a distribučným sieťam pre zemný plyn. Článok 23 a článok 32 ods. 1 smernice sa preto nemajú vykladať v tom zmysle, že členské štáty sú povinné prijať právnu úpravu, podľa ktorej sa každý koncový odberateľ môže podľa vlastného uváženia rozhodnúť, k akému typu siete sa pripojí. Prináleží vnútroštátnemu súdu, aby posúdil, či členské štáty využívajú svoj priestor pre voľnú úvahu pri orientovaní užívateľov na konkrétny typ siete (prepravnú alebo distribučnú sieť) prostredníctvom vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré neodporujú zásade nediskriminácie a zohľadňujú objektívne skutočnosti, ako sú bezpečnosť a technické vlastnosti siete. Rovnako je úlohou vnútroštátneho súdu, aby preskúmal druh modelu oddelenia, ktorý si členský štát zvolil, a príslušné ustanovenia smernice vzťahujúce sa na dotknutý model, keďže článok 23 smernice sa vzťahuje iba na tretí model oddelenia, čiže nezávislú prepravnú sieť.
2. Článok 23 smernice 2009/73 neukladá členským štátom povinnosť prijať právne predpisy, na základe ktorých by sa k prepravnej sieti pre zemný plyn mohol pripojiť iba koncový odberateľ – v zmysle „nového priemyselného odberateľa“, ako aj, *tout court*, „priemyselného odberateľa“. Smernica 2009/73 totiž jednak neupravuje kritériá na účely vymedzenia kategórie „priemyselných odberateľov“ alebo „nových priemyselných odberateľov“, jednak v zásade a za určitých podmienok nebráni právnej úprave členského štátu, podľa ktorej preprava zemného plynu zahŕňa prepravu zemného plynu priamo do dodávateľskej siete zemného plynu akejkoľvek kategórie koncového odberateľa.
3. Článok 2 bod 3 a článok 23 smernice 2009/73 nebránia právnej úprave členského štátu, podľa ktorej preprava zemného plynu zahŕňa prepravu zemného plynu priamo do dodávateľskej siete zemného plynu koncového odberateľa. Takáto právna úprava sa musí vyznačovať súladom so všeobecnou zásadou nediskriminácie a musí prihliadať na objektívne skutočnosti, ako sú bezpečnosť a technické vlastnosti siete. Prináleží vnútroštátnemu zákonodarcovi a regulačnému orgánu, aby – v príslušnom poradí, t. j. vo fáze legislatívneho procesu a v následnej aplikačnej fáze – zabezpečili splnenie týchto podmienok.