



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 24. februarja 2022*

„Predhodno odločanje – Notranji trg z zemeljskim plinom – Direktiva 2009/73/ES – Člen 2, točka 3 – Pojem ‚prenos‘ – Člen 23 – Pristojnosti odločanja glede priključevanja skladišč, obratov za ponovno uplinjanje utekočinjenega zemeljskega plina in industrijskih odjemalcev na prenosni sistem – Člen 32(1) – Dostop tretjih strani do omrežja – Možnost neposredne priključitve končnih odjemalcev na prenosni sistem zemeljskega plina“

V zadevi C-290/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Latvijas Republikas Satversmes tiesa (ustavno sodišče, Latvija) z odločbo z dne 11. junija 2020, ki je na Sodišče prispela 30. junija 2020, v postopku

„Latvijas Gāze“ AS,

ob udeležbi

Latvijas Republikas Saeima,

Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi A. Prechal, predsednica drugega senata v funkciji predsednice tretjega senata, J. Passer (poročevalec), F. Biltgen, sodnika, L. S. Rossi, sodnica, in N. Wahl, sodnik,

generalni pravobranilec: G. Pitruzzella,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za „Latvijas Gāze“ AS L. Liepa, advokāts,
- za Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija sprva R. Irklis, nato I. Birziņš,
- za latvijsko vlado sprva K. Pommere in V. Soņeca, nato K. Pommere, agentki,

* Jezik postopka: latvijsčina.

- za poljsko vlado B. Majczyna, agent,
- za finsko vlado H. Leppo, agentka,
- za Evropsko komisijo O. Beynet in A. Sauka, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 6. oktobra 2021

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 2, točka 3, člena 23 in člena 32(1) Direktive 2009/73/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom in o razveljavitvi Direktive 2003/55/ES (UL 2009, L 211, str. 94).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru ustavne pritožbe, ki jo je vložila „Latvijas gāze“ AS zoper odločbo Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (komisija za regulacijo javnih služb, Latvija) (v nadaljevanju: regulativni organ), na podlagi katere se lahko vsak uporabnik zemeljskega plina pod določenimi pogoji priključi na prenosni sistem zemeljskega plina brez posredovanja operaterja distribucijskega sistema.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2009/73

- 3 V uvodnih izjavah 3, 4, 8, 14, 16, od 23 do 26 in 61 Direktive 2009/73 je navedeno:
 - „(3) Svobščine, ki jih Pogodba zagotavlja državljanom Unije – med drugim prosti pretok blaga, svoboda ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev – so možne le na popolnoma odprtem trgu, ki vsem potrošnikom omogoča svobodno izbiro dobaviteljev in vsem dobaviteljem, da svoje proizvode svobodno dobavljajo svojim odjemalcem.
 - (4) Vendar trenutno v Skupnosti obstajajo ovire pri prodaji plina pod enakimi pogoji, brez diskriminacije ali ovir. Predvsem še ni nediskriminatornega dostopa do omrežja in enako učinkovite ravni regulativnega nadzora v vseh državah članicah.
- [...]
- (8) Dejansko ločevanje lahko zagotovi samo odprava možnosti, ki vertikalno integrirana podjetja spodbujajo k diskriminaciji konkurentov pri dostopu do omrežja in naložbah. Lastniško ločevanje, pri katerem je lastnik omrežja imenovan za operaterja sistema in je neodvisen od kakršnih koli interesov v zvezi z dobavo in proizvodnjo, je očitno učinkovit in stabilen način razreševanja notranjega navzkrižja interesov in zagotavljanja zanesljivosti oskrbe. Zato je

Evropski parlament v Resoluciji z dne 10. julija 2007 o možnostih za notranji trg s plinom in električno energijo [(UL 2008, C 175 E, str. 206)] lastniško ločevanje na ravni prenosa opredelil kot najučinkovitejše orodje za nediskriminatorno spodbujanje naložb v infrastrukturo, poštenega dostopa do omrežja za nove udeležence in preglednosti na trgu. [...]

[...]

- (14) Če je 3. septembra 2009 podjetje, ki je lastnik prenosnega sistema, del vertikalno integriranega podjetja, bi morale države članice zato imeti možnost izbire med lastniškim ločevanjem in ustanovitvijo operaterja sistema ali operaterja prenosnega sistema, ki je neodvisen od interesov v zvezi z dobavo in proizvodnjo.

[...]

- (16) Da bo rešitev, ki jo predstavlja samostojni operater sistema ali neodvisni operater prenosnega sistema, resnično delovala, bi bilo treba sprejeti posebna dodatna pravila. Pravila o neodvisnem operaterju prenosnega sistema določajo ustrezen regulativni okvir za zagotovitev poštene konkurence, zadostnih vlaganj, dostopa na trg za nove udeležence in integracije trgov s plinom. Dejansko ločevanje na podlagi določb o neodvisnem operaterju prenosnega sistema bi moralo temeljiti na organizacijskih ukrepih in ukrepih, ki se nanašajo na upravljanje operaterjev prenosnih sistemov, ter na ukrepih, povezanih z vlaganji, ki nove proizvodne zmogljivosti preko regionalnega sodelovanja povezujejo z integracijo omrežij in trgov. Neodvisnost operaterja prenosnega sistema bi bilo tudi treba med drugim zagotoviti z določenimi obdobji „za razmislek“, med katerimi se v vertikalno integriranem podjetju ne izvajajo nobene vodstvene ali druge ustrezne dejavnosti, ki bi omogočale dostop do podatkov, ki bi lahko bili pridobljeni na vodstvenem položaju. Model dejanskega ločevanja prek neodvisnega operaterja prenosnega sistema je v skladu z zahtevami, določenimi na zasedanju Evropskega sveta 8. in 9. marca 2007.

[...]

- (23) Sprejeti bi bilo treba nadaljnje ukrepe, s katerimi bi zagotovili pregledne in nediskriminatorne tarife za dostop do prenosa. Te tarife bi morale veljati za vse uporabnike brez diskriminacije. Če se skladiščni objekti, skladiščna zmogljivost plinovoda ali systemske storitve koristijo na dovolj konkurenčnem trgu, se dostop lahko dovoli na podlagi preglednih in nediskriminatornih tržnih mehanizmov.
- (24) Treba je zagotoviti neodvisnost operaterjev skladiščnih sistemov, da se izboljša dostop tretjih strani do objektov za skladiščenje, ki so s tehničnega in/ali ekonomskega vidika potrebni za zagotavljanje učinkovitega dostopa za oskrbo odjemalcev. [...]
- (25) Nediskriminatoren dostop do distribucijskega omrežja je odločilnega pomena za dostop do odjemalcev v maloprodaji. [...] Da bi ustvarili enake pogoje v maloprodaji, bi bilo treba spremljati dejavnosti operaterjev distribucijskih sistemov in jim tako preprečiti, da bi svojo vertikalno integracijo izkoriščali za konkurenčni položaj na trgu, zlasti v zvezi z gospodinjskimi in malimi negospodinjskimi odjemalci.

(26) Države članice bi morale sprejeti konkretne ukrepe v podporo širši uporabi bioplina in plina iz biomase, katerih proizvajalci bi morali imeti nediskriminatoren dostop do plinskega sistema, pod pogojem, da je takšen dostop trajno združljiv s tehničnimi pravili in varnostnimi standardi.

[...]

(61) Po Uredbi (ES) št. 715/2009 Evropskega parlamenta in Sveta [z dne 13. julija 2009 o pogojih za dostop do prenosnih omrežij zemeljskega plina in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1775/2005 (UL 2009, L 211, str. 36)] lahko [Evropska] [k]omisija sprejme smernice za doseganje potrebne stopnje usklajenosti. Takšne smernice, ki so zavezujoči izvedbeni ukrepi, so – tudi glede nekaterih določb te direktive – koristno sredstvo, ki ga je mogoče po potrebi hitro prilagoditi.“

4 Člen 2 te direktive določa:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

1. ‚podjetje plinskega gospodarstva‘ pomeni pravno ali fizično osebo, ki opravlja vsaj eno od naslednjih dejavnosti: pridobivanje, prenos, distribucija, dobava, nakup ali skladiščenje zemeljskega plina, vključno z [utekočnim zemeljskim plinom (UZP)], ki je odgovorna za komercialne, tehnične in/ali vzdrževalne naloge, povezane s temi dejavnostmi, vendar ne vključuje končnih odjemalcev;

[...]

3. ‚prenos‘ pomeni transport zemeljskega plina po omrežju, ki v glavnem zajema visokotlačne plinovode, z namenom dostave odjemalcem, vendar ne po pridobivalnem cevovodnem omrežju in ne po delu visokotlačnih plinovod[ov], ki se uporablja predvsem za lokalno distribucijo zemeljskega plina, vendar ne vključuje dobave;

[...]

5. ‚distribucija‘ pomeni transport zemeljskega plina po lokalnih ali regionalnih plinovodnih omrežjih z namenom oskrbe odjemalcev, vendar ne vključuje dobave;

[...]

7. ‚dobava‘ pomeni prodajo odjemalcem, vključno z nadaljnjo prodajo zemeljskega plina, vključno z UZP;

[...]

9. ‚skladišče‘ pomeni objekt za skladiščenje zemeljskega plina, ki je v lasti podjetja plinskega gospodarstva in/ali ki ga upravlja podjetje plinskega gospodarstva, vključno z delom obrata za UZP, ki se uporablja za skladiščenje, razen tistega dela, ki je namenjen dejavnostim pridobivanja, in razen objektov, ki so rezervirani izključno za operaterje prenosnih sistemov in izvajanje njihovih dejavnosti;

[...]

11. ‚obrat za UZP‘ pomeni terminal, ki se uporablja za utekočinjanje zemeljskega plina, ali uvoz, raztovarjanje in ponovno uplinjanje UZP in vključuje sistemske storitve in prehodna skladišča, ki so nujni pri postopku ponovnega uplinjanja in kasnejšem dovajanju plina v prenosni sistem, vendar ne sme vključevati nobenega dela terminalov za UZP, ki se uporablja za skladiščenje;

[...]

24. ‚odjemalec‘ pomeni trgovca ali končnega odjemalca zemeljskega plina ali podjetje plinskega gospodarstva, ki kupuje zemeljski plin;

25. ‚gospodinjski odjemalec‘ pomeni odjemalca, ki kupuje zemeljski plin za svojo lastno rabo v gospodinjstvu;

26. ‚negospodinjski odjemalec‘ pomeni odjemalca, ki kupuje zemeljski plin, ki ni namenjen za rabo v lastnem gospodinjstvu;

27. ‚končni odjemalec‘ pomeni odjemalca, ki kupuje zemeljski plin za svojo lastno rabo;

[...]“

5 Člen 8 navedene direktive, naslovljen „Tehnična pravila“, določa:

„Regulativni organi, kadar države članice tako določijo, ali države članice zagotovijo, da so tehnična varnostna merila določena ter da so izdelana in javnosti dostopna tehnična pravila, ki določajo minimalne tehnične projektne in obratovalne zahteve za priključitev na sistem za UZP, skladišč, drugih prenosnih in distribucijskih sistemov ter neposrednih plinovodov. Ta tehnična pravila zagotavljajo interoperabilnost sistemov ter so objektivna in nediskriminatorna. Kadar je primerno, lahko Agencija poda ustrezna priporočila, da se doseže skladnost teh pravil. [...]“

6 Člen 9 iste direktive, naslovljen „Ločevanje prenosnih sistemov in operaterjev prenosnih sistemov“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da od 3. marca 2012:

(a) vsako podjetje, ki ima v lasti prenosni sistem, deluje kot operater prenosnega sistema;

(b) ista oseba oziroma iste osebe ne smejo:

(i) izvajati neposrednega ali posrednega nadzora nad podjetjem, ki opravlja dejavnost proizvodnje ali dobave, in hkrati ne smejo izvajati neposrednega ali posrednega nadzora nad operaterjem prenosnega sistema ali prenosnim sistemom ali uveljavljati kakršne koli pravice nad njima, ali

(ii) izvajati neposrednega ali posrednega nadzora nad operaterjem prenosnega sistema ali prenosnim sistemom, in hkrati ne smejo izvajati neposrednega ali posrednega nadzora nad podjetjem, ki opravlja dejavnost proizvodnje ali dobave, ali uveljavljati kakršne koli pravice nad njim;

- (c) ista oseba oziroma osebe ne morejo imenovati članov nadzornega sveta, uprave ali organov, ki pravno zastopajo podjetje, pri operaterju prenosnega sistema ali prenosnem sistemu in hkrati ne smejo izvajati neposrednega ali posrednega nadzora ali uveljavljati pravic nad podjetjem, ki opravlja dejavnost proizvodnje ali dobave, ter
- (d) ista oseba ne more biti član nadzornega sveta, uprave ali organov, ki pravno zastopajo podjetje, pri podjetju, ki opravlja dejavnost proizvodnje ali dobave, in hkrati pri operaterju prenosnega sistema ali prenosnem sistemu.

[...]

8. Če je na dan 3. septembra 2009 prenosni sistem v lasti vertikalno integriranega podjetja, se država članica lahko odloči, da ne bo uporabljala odstavka 1.

V tem primeru zadevna država članica:

- (a) imenuje neodvisnega operaterja prenosnega sistema v skladu s členom 14, ali
- (b) ravna skladno z določbami poglavja IV.

9. Če je na dan 3. septembra 2009 prenosni sistem v lasti vertikalno integriranega podjetja ter obstaja ureditev, ki zagotavlja večjo dejansko neodvisnost operaterja prenosnega sistema kot določbe poglavja IV, se država članica lahko odloči, da ne uporabi odstavka 1.

[...]“

7 Člen 23 Direktive 2009/73, naslovljen „Pristojnosti odločanja glede priključevanja skladišč, obratov za ponovno uplinjanje UZP in industrijskih odjemalcev na prenosni sistem“, določa:

„1. Operaterji prenosnih sistemov morajo vzpostaviti in objaviti pregledne in učinkovite postopke in tarife za nediskriminatorno priključevanje skladišč, obratov za ponovno uplinjanje UZP in industrijskih odjemalcev na prenosni sistem. Postopke odobri regulativni organ.

2. Operater prenosnega sistema ne sme zavrniti priključitve novega skladišča, obrata za ponovno uplinjanje UZP ali industrijskega odjemalca na podlagi morebitnih prihodnjih omejitev glede razpoložljivih zmogljivosti omrežja ali dodatnih stroškov, povezanih s potrebnim povečanjem zmogljivosti. Operater prenosnega sistema mora za novo priključitev zagotoviti zadostno vhodno in izhodno zmogljivost.“

8 Člen 32 te direktive, naslovljen „Dostop tretjih strani do sistema“, v odstavku 1 določa:

„Države članice poskrbijo, da se za vse upravičene odjemalce, skupaj z dobavnimi podjetji, uvede sistem dostopa tretjih strank do prenosnega in distribucijskega sistema ter sistema za UZP na podlagi objavljenih tarif, ki se izvaja objektivno in nediskriminatorno med uporabniki sistema. Države članice zagotovijo, da te tarife ali metodologije za njihov izračun pred začetkom njihove veljavnosti v skladu s členom 41 potrdi regulativni organ iz člena 39(1) in da se te tarife – in metodologije za njihov izračun, če se potrditev nanaša samo nanje – objavijo pred začetkom njihove veljavnosti.“

- 9 Člen 41 navedene direktive, naslovljen „Naloge in pooblastila regulativnega organa“, v odstavku 1 določa:

„Regulativni organ ima naslednje naloge:

[...]

- (m) spremljati čas, ki ga operaterji za prenosnih sistemov in distribucijskih sistemov potrebujejo za priključitve in popravila;

[...]“

Uredba št. 715/2009

- 10 V skladu s členom 1, prvi odstavek, točka (a) Uredbe št. 715/2009, kakor je bila spremenjena s Sklepom Komisije 2010/685/EU z dne 10. novembra 2010 (UL 2010, L 293, str. 67, v nadaljevanju: Uredba št. 715/2009), je namen zadnjenavedene med drugim določiti nediskriminatorna pravila o pogojih za dostop do prenosnih sistemov za zemeljski plin ob upoštevanju posebnosti nacionalnih in regionalnih trgov z namenom zagotovitve pravilnega delovanja notranjega trga s plinom.
- 11 V skladu s členom 23(2) te uredbe so v Prilogi I k navedeni uredbi za operaterje prenosnih sistemov določene smernice, ki se med drugim nanašajo na opredelitev tehničnih informacij, ki jih uporabniki omrežja potrebujejo za pridobitev dejanskega dostopa do sistema, in opredelitev vseh relevantnih točk za potrebe zahtev po preglednosti, vključno z informacijami za objavo na vseh relevantnih točkah in časovnim razporedom.
- 12 Točka 3.2 Priloge I k navedeni uredbi, naslovljena „Opredelitev vseh relevantnih točk v zvezi z zahtevami po preglednosti“, določa:

„1. Relevantne točke vključujejo vsaj:

- (a) vse vstopne in izstopne točke v prenosno omrežje in iz njega, ki ga upravlja operater prenosnega sistema, z izjemo izstopnih točk, povezanih z enim samim končnim odjemalcem, in z izjemo vstopnih točk, neposredno povezanih s proizvodno zmogljivostjo enega samega proizvajalca, ki se nahaja v EU;

[...]

2. Informacije za posamezne končne odjemalce in za proizvodne zmogljivosti, ki niso zajete v opredelitvi relevantnih točk, kot je podana v točki 3.2.1(a), se objavijo v zbirni obliki vsaj za vsako izravnalno območje. Ta združitev posameznih končnih odjemalcev in proizvodnih zmogljivosti, ki so izključene iz opredelitve zadevnih točk v členu 3.2.1(a), se za namene uporabe te priloge šteje kot ena relevantna točka.“

Latvijsko pravo

- 13 Člen 84¹(1) enerģētikas likums (energetski zakon) z dne 3. septembra 1998 (*Latvijas Vēstnesis*, 1998, št. 273/275) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: energetski zakon), določa:

„Regulativni organ odobri pravila za priključitev na prenosni sistem zemeljskega plina za proizvajalce biometana, operaterje sistemov UZP in odjemalce zemeljskega plina, ki jih pripravi operater prenosnega sistema, ter pravila za priključitev na distribucijski sistem zemeljskega plina za odjemalce zemeljskega plina, ki jih pripravi operater distribucijskega sistema. Ta pravila morajo biti objektivno in ekonomsko upravičena, poštena, pravična in pregledna. Regulativni organ lahko predlaga revizijo teh pravil za priključitev in od zadevnega operaterja sistema zemeljskega plina zahteva, naj v zvezi s tem v določenem roku predloži osnutek pravil.“

- 14 Regulativni organ je z odločbo št. 1/7 z dne 18. aprila 2019 sprejel „Pravila za priključitev na prenosni sistem zemeljskega plina za proizvajalce biometana, operaterje sistemov UZP in uporabnike zemeljskega plina“. V skladu s temi pravili se lahko med drugim vsak uporabnik zemeljskega plina v skladu s postopkom in pogoji, ki so določeni, priključi na prenosni sistem zemeljskega plina brez posredovanja operaterja distribucijskega sistema.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 15 Družba Latvijas Gāze, ki je tožeča stranka v postopku v glavni stvari, je bila do 3. aprila 2017 edino podjetje, ki je bilo kot vertikalno integrirano podjetje na latvijskem trgu prisotno za zagotavljanje nabave, skladiščenja, prenosa, distribucije in trženja zemeljskega plina.
- 16 Po tem datumu je bila v okviru liberalizacije trga zemeljskega plina v Latviji ustanovljena družba „Conexus Baltic Grid“ AS, ki se je ločila od tožeče stranke v postopku v glavni stvari. Na to družbo, katere tožeča stranka v postopku v glavni stvari ni delničarka, je bilo preneseno upravljanje nacionalne infrastrukture transporta zemeljskega plina in edinega prenosnega sistema zemeljskega plina.
- 17 V okviru tega postopka je bila kot hčerinska družba tožeče stranke v postopku v glavni stvari ustanovljena družba „Gasol“ AS. Ta družba na podlagi licence opravlja storitev distribucije zemeljskega plina v Latviji. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je edina delničarka te družbe in na podlagi navedene licence je zadnjenavedena edini operater distribucijskega sistema zemeljskega plina v tej državi članici.
- 18 Regulativni organ je 18. aprila 2019 na podlagi člena 84¹(1) energetskega zakona sprejel odločbo št. 1/7.
- 19 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je pri predložitvenem sodišču Latvijas Republikas Satversmes tiesa (ustavno sodišče, Latvija) vložila ustavno pritožbo za razveljavitev te odločbe.
- 20 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari med drugim trdi, da iz člena 23 Direktive 2009/73 izhaja, da lahko ureditev države članice omogoča neposredno priključitev odjemalcev zemeljskega plina na prenosni sistem zemeljskega plina le, če jim je operater distribucijskega sistema zavrnil tako priključitev iz tehničnih ali operativnih razlogov, ali če obstajajo drugi objektivni razlogi, iz katerih je neposredna priključitev teh odjemalcev na prenosni sistem zemeljskega plina nujna.

- 21 Vendar regulativni organ meni, da niti nacionalna zakonodaja niti člen 23(1) Direktive 2009/73 ne določata omejitev na področju priključitve obratov odjemalcev zemeljskega plina na prenosni sistem.
- 22 Po mnenju predložitvenega sodišča na prvi pogled iz člena 2, točka 3, Direktive 2009/73 izhaja, da transport zemeljskega plina kot vrsta dejavnosti dobave zemeljskega plina med drugim izključuje transport zemeljskega plina po delu visokotlačnih plinovodov, ki se uporablja predvsem za lokalno distribucijo zemeljskega plina za dobavo končnemu odjemalcu.
- 23 Vendar naj bi iz člena 23 Direktive 2009/73 izhajalo, da se lahko industrijski odjemalci ali vsaj novi industrijski odjemalci priključijo na prenosni sistem zemeljskega plina. Iz pripravljalnega gradiva za to direktivo pa naj bi izhajalo, da bi pojem „industrijski odjemalci“, ki v tej direktivi ni opredeljen, lahko zajemal končne „negospodinjske odjemalce“ v smislu člena 2, točka 26, navedene direktive.
- 24 Poleg tega se predložitveno sodišče sprašuje, ali je treba načelo v zvezi z dostopom tretjih strani do notranjega trga z zemeljskim plinom, kot je določeno v členu 32(1) Direktive 2009/73, ob upoštevanju cilja te direktive, ki je zaščita interesov potrošnikov, posredno uporabiti za končne odjemalce. Ob tem naj bi po analogiji iz sodbe z dne 9. oktobra 2008, Sabatauskas in drugi (C-239/07, EU:C:2008:551), izhajajo, da je treba to določbo Direktive 2009/73 razlagati tako, da določa obveznosti držav članic samo glede dostopa tretjih strani do prenosnih in distribucijskih sistemov zemeljskega plina, ne pa njihove priključitve na te sisteme.
- 25 V teh okoliščinah je Latvijas Republikas Satversmes tiesa (ustavno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
 - „1. Ali je treba člen 23 in člen 32(1) Direktive 2009/73/ES razlagati tako, da morajo države članice sprejeti pravni predpis, v skladu s katerim lahko na eni strani vsak končni odjemalec izbira, na katero vrsto omrežja – prenosno ali distribucijsko omrežje – se bo priključil, na drugi strani pa mu je operater omrežja dolžan omogočiti, da se priključi na zadevno omrežje?
 2. Ali je treba člen 23 Direktive 2009/73/ES razlagati tako, da morajo države članice sprejeti pravni predpis, v skladu s katerim se priključitev na prenosno omrežje zemeljskega plina dovoli samo končnemu negospodinjskemu odjemalcu (torej samo industrijskemu odjemalcu)?
 3. Ali je treba člen 23 Direktive 2009/73/ES, zlasti pojem ‚novi industrijski odjemalec‘, razlagati tako, da navedeni člen državam članicam nalaga obveznost, da sprejmejo pravni predpis, v skladu s katerim se priključitev na prenosno omrežje zemeljskega plina dovoli samo končnemu negospodinjskemu odjemalcu (torej samo industrijskemu odjemalcu), ki prej ni bil priključen na distribucijsko omrežje?
 4. Ali je treba člen 2, točka 3, in člen 23 Direktive 2009/73/ES razlagati tako, da nasprotujeta pravni ureditvi države članice, v skladu s katero prenos zemeljskega plina vključuje prenos zemeljskega plina neposredno na omrežje za oskrbo končnega odjemalca z zemeljskim plinom?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 26 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje, ali je treba člen 23 in člen 32(1) Direktive 2009/73 razlagati tako, da morajo države članice sprejeti ureditev, v skladu s katero lahko na eni strani vsak končni odjemalec izbira, ali se bo priključil na prenosni sistem ali na distribucijski sistem zemeljskega plina, na drugi strani pa mu je zadevni operater sistema dolžan omogočiti, da se priključi na zadevni sistem.
- 27 Na prvem mestu je treba glede člena 32(1) Direktive 2009/73 najprej poudariti, da je besedilo te določbe podobno besedilu člena 20(1) Direktive 2003/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2003 o skupnih pravilih za notranji trg z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 96/92/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 12, zvezek 2, str. 211) ter tudi besedilu člena 32(1) Direktive 2009/72/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 2003/54/ES (UL 2009, L 211, str. 55).
- 28 V zvezi s tem je Sodišče razsodilo, da je treba člen 20 Direktive 2003/54 razlagati tako, da ne določa obveznosti držav članic v zvezi s priključitvijo odjemalcev na elektroenergetske sisteme, ampak samo njihove obveznosti v zvezi z dostopom do teh sistemov (glej v tem smislu sodbo z dne 9. oktobra 2008, Sabatauskas in drugi, C-239/07, EU:C:2008:551, točka 42).
- 29 Vendar po eni strani, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 24, 25 in 62 sklepnih predlogov, iz ureditve Unije izhaja, da je notranji trg z zemeljskim plinom organiziran podobno kot trg električne energije.
- 30 Na drugi strani imata pojma „dostop“ in „priključitev“ na sistem v Direktivi 2009/73 enaka pomena, kot jih je Sodišče v sodbi z dne 9. oktobra 2008, Sabatauskas in drugi (C-239/07, EU:C:2008:551, točke od 40 do 42), določilo v zvezi z Direktivo 2003/54.
- 31 Med drugim iz uvodnih izjav 4, 8 in od 23 do 26 Direktive 2009/73 namreč izhaja, da je v tej direktivi – tako kot v Direktivi 2003/54 – pojem „dostop“ do sistema povezan z oskrbo z zemeljskim plinom, ki med drugim vključuje kakovost, rednost in stroške storitve, in se pogosto uporablja v okviru zagotavljanja nediskriminatornih tarif. Dostop do sistema se tako v bistvu razume kot pravica do uporabe sistema zemeljskega plina. Vendar med drugim iz členov 8, 23 in 41(1)(m) Direktive 2009/73 izhaja, da se pojem „priključitev“ – tako kot pojem, uporabljen v Direktivi 2003/54 – nanaša na fizični priklop na zadevni sistem zemeljskega plina (glej po analogiji sodbo z dne 9. oktobra 2008, Sabatauskas in drugi, C-239/07, EU:C:2008:551, točke od 40 do 42).
- 32 Poleg tega prenos in distribucija zemeljskega plina, kot sta opredeljena v členu 2, točki 3 in 5, Direktive 2009/73 – tako kot v Direktivi 2003/54 in Direktivi 2009/72, kar zadeva električno energijo – ne vključujeta dobave zemeljskega plina. Tako se pravica do dostopa do sistema za upravičene odjemalce izvaja prek dobavitelja, ki ga morajo imeti ti odjemalci možnost svobodno izbrati, kot je navedeno v uvodni izjavi 3 Direktive 2009/73, pri čemer je ta svobodna izbira zagotovljena s tem, da dobavitelj odjemalce priključi na prenosni ali na distribucijski sistem (glej po analogiji sodbo z dne 9. oktobra 2008, Sabatauskas in drugi, C-239/07, EU:C:2008:551, točka 43).

- 33 Iz tega sledi, da je treba člen 32(1) Direktive 2009/73 – tako kot člen 20(1) Direktive 2003/54 – razlagati tako, da določa obveznosti držav članic samo glede dostopa do sistemov, ne pa v zvezi s priključitvijo nanje (glej po analogiji sodbo z dne 9. oktobra 2008, Sabatauskas in drugi, C-239/07, EU:C:2008:551, točka 42). Zato te določbe ni mogoče razlagati tako, da državam članicam nalaga, da v svoje zakonodaje vključijo pravico vsakega končnega odjemalca, da se priključi na prenosni sistem zemeljskega plina.
- 34 Na drugem mestu take obveznosti tudi ni mogoče izpeljati iz člena 23 navedene direktive.
- 35 Glede tega je treba opozoriti, da morajo države članice v skladu s členom 9 Direktive 2009/73 v povezavi z uvodno izjavo 14 te direktive ločevati prenosne sisteme in operaterje prenosnih sistemov glede na strukture za proizvodnjo in oskrbo v skladu z enim od naslednjih modelov, in sicer lastniškimi ločevanjem, pri katerem je lastnik sistema imenovan za operaterja sistema in je neodvisen od interesov v zvezi z dobavo in proizvodnjo (v nadaljevanju: prvi model ločevanja), ustanovitvijo samostojnega operaterja sistema (v nadaljevanju: drugi model ločevanja) ali ustanovitvijo samostojnega operaterja prenosnega sistema (v nadaljevanju: tretji model ločevanja).
- 36 Šele ko pa se zadevna država članica odloči, da ne bo uporabila prvega modela ločevanja, mora ta država članica, kot določa člen 9(8)(a) Direktive 2009/73, imenovati samostojnega operaterja prenosnega sistema v skladu s členom 14 (drugi model ločevanja) ali pa mora na podlagi člena 9(8)(b) te direktive ravnati v skladu z določbami poglavja IV (tretji model ločevanja) (glej v tem smislu sodbo z dne 3. decembra 2020, Komisija/Belgija (Trga z električno energijo in zemeljskim plinom), C-767/19, EU:C:2020:984, točka 48).
- 37 Kot je namreč navedeno v uvodni izjavi 16 Direktive 2009/73, je treba – če se je zadevna država članica odločila za drugi ali tretji model ločevanja – polni učinek teh rešitev zagotoviti s posebnimi dodatnimi pravili, in sicer z drugimi pravili kot so tista iz člena 9, od (1) do (7), te direktive. Ta „posebna dodatna pravila“ sta določbi člena 14 navedene direktive in poglavja IV iste direktive, v katero spada člen 23 te direktive.
- 38 Vendar za zadevno državo članico ta dodatna pravila ne veljajo, kadar se odloči za izvajanje prvega modela ločevanja (glej po analogiji sodbo z dne 26. oktobra 2017, Balgarska energiyana borsa, C-347/16, EU:C:2017:816, točke od 33 do 35).
- 39 V obravnavanem primeru, kot je navedel generalni pravobranilec v točkah od 38 do 40 sklepnih predlogov, je iz elementov, ki jih ima na voljo Sodišče, razvidno, da se zdi, da se je Republika Latvija v okviru izvajanja Direktive 2009/73 odločila za prvi model ločevanja.
- 40 Iz tega sledi, da se člen 23 Direktive 2009/73 ne zdi upošteven za rešitev spora o glavni stvari, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.
- 41 Če bi se v obravnavanem primeru uporabil člen 23 Direktive 2009/73, te določbe nikakor ne bi bilo mogoče razlagati tako, da državam članicam nalaga, da določijo pravico vsakega končnega odjemalca, da se v vseh okoliščinah priključi na prenosni sistem zemeljskega plina.
- 42 V skladu s členom 23(2) te direktive operater prenosnega sistema ne sme zavrni priključitve novih skladišč, obratov za ponovno uplinjanje UZP ali industrijskih odjemalcev na podlagi morebitnih prihodnjih omejitev glede razpoložljivih zmogljivosti sistema ali dodatnih stroškov, povezanih s potrebnim povečanjem zmogljivosti.

- 43 Prvič, pojem „skladišče“ pa je v členu 2, točka 9, navedene direktive opredeljen tako, da se nanaša na objekt, ki je v lasti „podjetja plinskega gospodarstva“ in/ali ki ga upravlja „podjetje plinskega gospodarstva“, kar je pojem, ki je opredeljen v točki 1 istega člena, „vendar ne vključuje končnih odjemalcev“.
- 44 Drugič, pojem „obrat za UZP“ je v členu 2, točka 11, iste direktive opredeljen kot terminal, ki se uporablja za utekočinjanje zemeljskega plina, ali uvoz, raztovarjanje in ponovno uplinjanje UZP ter „vključuje systemske storitve in prehodna skladišča, ki so nujni pri postopku ponovnega uplinjanja in kasnejšem dovajanju plina v prenosni sistem“. Gre torej za subjekt, ki je za razliko od „končnih odjemalcev“ v smislu člena 2, točka 27, Direktive 2009/73 bolj v položaju, da oskrbuje prenosni sistem.
- 45 Izključitev končnih odjemalcev iz dveh pojmov iz točk 44 in 45 te sodbe poleg tega ustreza temu, kar je navedeno v uvodni izjavi 16 Direktive 2009/73. Glede na to uvodno izjavo bi moralo v skladu s tretjim modelom ločevanja dejansko ločevanje na podlagi določb o neodvisnem operaterju prenosnega sistema temeljiti na organizacijskih ukrepih in ukrepih, ki se nanašajo na upravljanje operaterjev prenosnih sistemov, ter na ukrepih, povezanih z vlaganji, ki nove proizvodne zmogljivosti preko regionalnega sodelovanja povezujejo z integracijo omrežij in trgov. Ti ukrepi se izvajajo z določbami poglavja IV te direktive, pri čemer se ukrepi v zvezi s priključitvijo novih „proizvodnih“ zmogljivosti na sistem izvajajo prav s členom 23 navedene direktive.
- 46 Tretjič, ob upoštevanju opredelitev pojmov „odjemalec“ in „končni odjemalec“ iz točk 24 in 27 člena 2 Direktive 2009/73 sicer ni izključeno, da se pojem „industrijski odjemalec“, ki je prav tako v členu 23(2) te direktive, čeprav ni opredeljen, nanaša na nekatere kategorije končnih odjemalcev, vendar ta pojem, kot je v bistvu poudaril generalni pravobranilec v točki 78 sklepnih predlogov, ne zajema vseh končnih odjemalcev. Zlasti ne vključuje „gospodinjskih odjemalcev“ v smislu člena 2, točka 25, navedene direktive, torej odjemalcev, ki kupujejo zemeljski plin za lastno rabo v gospodinjstvu.
- 47 Glede na zgornje preudarke je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 23 in člen 32(1) Direktive 2009/73 razlagati tako, da iz teh določb ne izhaja, da morajo države članice sprejeti ureditev, v skladu s katero lahko na eni strani vsak končni odjemalec izbira, ali se bo priključil na prenosni sistem ali na distribucijski sistem zemeljskega plina, na drugi strani pa mu je zadevni operater sistema dolžan omogočiti, da se priključi na zadevni sistem.

Drugo in tretje vprašanje

- 48 Predložitveno sodišče z drugim in tretjim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 23 Direktive 2009/73 razlagati tako, da morajo države članice sprejeti ureditev, v skladu s katero se lahko na prenosni sistem zemeljskega plina priključi samo industrijski odjemalec ali, odvisno od primera, samo industrijski odjemalec, ki še ni bil priključen na distribucijski sistem.
- 49 V zvezi s tem je treba opozoriti, da iz točk od 36 do 41 te sodbe izhaja, da se zdi, da člen 23 Direktive 2009/73 ni upošteven za rešitev spora o glavni stvari, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

- 50 Vsekakor tudi ob predpostavki, da bi se navedena določba v obravnavanem primeru lahko uporabila, prepoved, ki jo ta določba nalaga operaterju prenosnega sistema, da nekaterim subjektom zavrne pravico do priključitve na to omrežje, sama po sebi nikakor ne pomeni, da je treba tako priključitev zavrniti vsem drugim vrstam odjemalcev.
- 51 Če zadevna država članica izbere tretji model ločevanja, člen 23 Direktive 2009/73 namreč zgolj omejuje manevrski prostor, ki ga ima ta država članica, da uporabnike sistemov usmeri na eno ali drugo vrsto sistema (glej po analogiji sodbo z dne 9. oktobra 2008, Sabatauskas in drugi, C-239/07, EU:C:2008:551, točka 43).
- 52 Glede na zgornje preudarke je treba na drugo in tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 23 Direktive 2009/73 razlagati tako, da od držav članic ne zahteva, da sprejmejo ureditev, v skladu s katero se lahko na prenosni sistem zemeljskega plina priključi samo industrijski odjemalec.

Četrto vprašanje

- 53 Predložitveno sodišče s četrtem vprašanjem sprašuje, ali je treba člen 2, točka 3, in člen 23 Direktive 2009/73 razlagati tako, da nasprotujeta ureditvi države članice, v skladu s katero prenos zemeljskega plina vključuje prenos zemeljskega plina neposredno na omrežje za oskrbo končnega odjemalca z zemeljskim plinom.
- 54 Na prvem mestu, v zvezi s členom 23 Direktive 2009/73 je treba poudariti, da iz podobnih razlogov, kot so navedeni v točkah od 50 do 52 te sodbe, ob predpostavki, da se navedena določba v obravnavanem primeru uporabi, ta določba ne nasprotuje taki nacionalni ureditvi.
- 55 Na drugem mestu, v zvezi s členom 2, točka 3, te direktive je treba ugotoviti, da ta določba „prenos“ za namene te direktive opredeljuje kot „transport zemeljskega plina po omrežju, ki v glavnem zajema visokotlačne plinovode, z namenom dostave odjemalcem, vendar ne po pridobivalnem cevovodnem omrežju in ne po delu visokotlačnih plinovodov, ki se uporablja predvsem za lokalno distribucijo zemeljskega plina, vendar ne vključuje dobave“.
- 56 Prvič, čeprav je res, da ta opredelitev izključuje „transport zemeljskega plina po [...] delu visokotlačnih plinovodov, ki se uporablja predvsem za lokalno distribucijo zemeljskega plina“, pa kljub temu zajema „transport zemeljskega plina [...] z namenom dostave odjemalcem“. Poleg tega po eni strani iz člena 2, točka 24, Direktive 2009/73 izhaja, da se pojem „odjemalci“ nanaša zlasti na končne odjemalce, po drugi strani pa iz točke 7 istega člena 2 izhaja, da pojem „dobava“ zajema „prodajo odjemalcem, vključno z nadaljnjo prodajo zemeljskega plina, vključno z UZP“. Zato zgolj iz besedila točke 3 navedenega člena 2, ki opredeljuje pojem „prenos“, ni mogoče sklepati, da je izključena možnost, da se končni odjemalec neposredno priključi na prenosni sistem.
- 57 Drugič, poudariti je treba, da je bil pojem „prenos“ opredeljen podobno kot v členu 2, točka 3, Direktive 2003/54, in sicer kot „transport električne energije na zelo-visokonapetostnem in visokonapetostnem povezanem omrežju z namenom dostave električne energije končnim odjemalcem ali distributerjem, vendar ne vključuje dobave“. Sodišče pa je v sodbi z dne 9. oktobra 2008, Sabatauskas in drugi (C-239/07, EU:C:2008:551), priznalo možnost neposredne priključitve končnih odjemalcev na prenosni sistem električne energije.
- 58 Ta opredelitev je bila brez sprememb ponovljena v členu 2, točka 3, Direktive 2009/72.

- 59 Tretjič, razlaga, v skladu s katero opredelitev pojma „prenos“ ne izključuje možnosti neposredne priključitve končnega odjemalca na prenosni sistem, je potrjena tudi z besedilom Uredbe št. 715/2009.
- 60 Ta uredba, katere namen je v skladu z njenim členom 1 določiti nediskriminatorna pravila o pogojih za dostop do prenosnih sistemov za zemeljski plin, v Prilogi I vsebuje zavezujoče smernice, ki jih je treba upoštevati tudi v okviru Direktive 2009/73, kot je razvidno iz uvodne izjave 61 te direktive.
- 61 Točka 3.2.1 teh smernic, ki se nanaša na opredelitev vseh relevantnih točk prenosnega sistema v zvezi z zahtevami po preglednosti, pa med drugim določa, da mora ta opredelitev vključevati vsaj vse vstopne in izstopne točke v prenosno omrežje in iz njega, ki ga upravlja operater prenosnega sistema, z izjemo izstopnih točk, „povezanih z enim samim končnim odjemalcem“, in z izjemo vstopnih točk, neposredno povezanih s proizvodno zmogljivostjo enega samega proizvajalca, ki je v Uniji.
- 62 Točka 3.2.2 navedenih smernic pa določa, prvič, da se informacije za „posamezne končne odjemalce“ in za proizvodne zmogljivosti, ki niso zajete v opredelitvi relevantnih točk, kot je podana v točki 3.2.1(a) teh smernic, objavijo v zbirni obliki vsaj za vsako izravnalno območje in, drugič, da se ta združitev posameznih končnih odjemalcev in proizvodnih zmogljivosti za namene uporabe te priloge šteje kot ena relevantna točka.
- 63 Glede na zgornje preudarke je treba na četrto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 2, točka 3, in člen 23 Direktive 2009/73 razlagati tako, da ne nasprotujeta ureditvi države članice, v skladu s katero prenos zemeljskega plina vključuje prenos zemeljskega plina neposredno na omrežje za oskrbo končnega odjemalca z zemeljskim plinom.

Stroški

- 64 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

- Člen 23 in člen 32(1) Direktive 2009/73/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom in o razveljavitvi Direktive 2003/55/ES je treba razlagati tako, da iz teh določb ne izhaja, da morajo države članice sprejeti ureditev, v skladu s katero lahko na eni strani vsak končni odjemalec izbira, ali se bo priključil na prenosni sistem ali na distribucijski sistem zemeljskega plina, na drugi strani pa mu je zadevni operater sistema dolžan omogočiti, da se priključi na zadevni sistem.**
- Člen 23 Direktive 2009/73 je treba razlagati tako, da od držav članic ne zahteva, da sprejmejo ureditev, v skladu s katero se lahko na prenosni sistem zemeljskega plina priključi samo industrijski odjemalec.**

- 3. Člen 2, točka 3, in člen 23 Direktive 2009/73 je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta ureditvi države članice, v skladu s katero prenos zemeljskega plina vključuje prenos zemeljskega plina neposredno na omrežje za oskrbo končnega odjemalca z zemeljskim plinom.**

Podpisi