Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

24. veljače 2022.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Unutarnje tržište prirodnog plina – Direktiva 2009/73/EZ – Članak 2. točka 3. – Pojam ‚transport' – Članak 23. – Ovlast odlučivanja o priključenju sustava skladišta plina, terminala za ponovno uplinjavanje ukapljenog prirodnog plina i industrijskih kupaca na transportni sustav – Članak 32. stavak 1. – Pristup trećih osoba sustavu – Mogućnost izravnog priključivanja krajnjih kupaca na sustav za transport prirodnog plina"

U predmetu C-290/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Ustavni sud, Latvija), odlukom od 11. lipnja 2020., koju je Sud zaprimio 30. lipnja 2020., u postupku

„Latvijas Gāze" AS,

uz sudjelovanje:

Latvijas Republikas Saeima,

Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: A. Prechal, predsjednica drugog vijeća, u svojstvu predsjednika trećeg vijeća, J. Passer (izvjestitelj), F. Biltgen, L. S. Rossi i N. Wahl, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Pitruzzella,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za „Latvijas Gāze" AS, L. Liepa, *advokāts*,

– za Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija, R. Irklis, zatim I. Birziņš,

– za latvijsku vladu, K. Pommere i V. Soņeca, zatim K. Pommere, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: latvijski

– za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,

– za finsku vladu, H. Leppo, u svojstvu agenta,

– za Europsku komisiju, O. Beynet i A. Sauka, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 6. listopada 2021.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 2. točke 3., članka 23. i članka 32. stavka 1. Direktive 2009/73/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 2003/55/EZ (SL 2009., L 211, str. 94.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 5., str. 39.).

2 Zahtjev je upućen u okviru postupka pred Ustavnim sudom koji je pokrenuo „Latvijas Gāze” AS protiv odluke Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisije (Regulatorna komisija za javne usluge, Latvija) (u daljnjem tekstu: regulatorno tijelo) prema kojoj svaki korisnik prirodnog plina ima mogućnost priključenja, pod određenim uvjetima, na sustav za transport prirodnog plina, bez posredovanja operatora distribucijskog sustava.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2009/73

3 Uvodne izjave 3., 4., 8., 14., 16., 23. do 26. i 61. Direktive 2009/73 formulirane su ovako:

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

(4) Međutim, u Zajednici trenutačno postoje prepreke prodaji plina pod jednakim uvjetima i bez diskriminacije ili smetnji. Pogotovo još ne postoji nediskriminirajući pristup mreži i jednako djelotvorna razina regulatorne kontrole u svim državama članicama.

[…]

(8) Djelotvorno razdvajanje može se osigurati samo ukidanjem poticaja za vertikalno integrirana poduzeća da diskriminiraju konkurente u pogledu pristupa mreži i ulaganja. Jasno je da vlasničko razdvajanje, koje podrazumijeva imenovanje vlasnika mreže kao operatora sustava i njegovu neovisnost od eventualnih interesa povezanih s opskrbom i proizvodnjom,

predstavlja djelotvoran i stabilan način rješavanja tog inherentnog sukoba interesa i osiguranja sigurnosti opskrbe. Zbog toga je Europski parlament u svojoj rezoluciji od 10. srpnja 2007. o izgledima za unutarnje tržište plina i električne energije [(SL 2008., C 175 E, str. 206.)] uputio na vlasničko razdvajanje na razini transporta kao najdjelotvornije sredstvo kojim se promiču ulaganja u infrastrukturu na nediskriminirajući način, pošten pristup mreži za nove sudionike i transparentnost na tržištu. […]

[…]

(14) Ako je 3. rujna 2009. poduzeće koje u vlasništvu ima transportni sustav dio vertikalno integriranog poduzeća, države članice trebale bi imati mogućnost izbora između vlasničkog razdvajanja i uspostavljanja operatora sustava ili operatora transportnog sustava koji je neovisan o interesima povezanima s opskrbom i proizvodnjom.

[…]

(16) Potpunu djelotvornost rješenja koje predstavlja neovisni operator sustava ili neovisni operator transportnog sustava trebalo bi osigurati posebnim dodatnim pravilima. Pravila o neovisnom operatoru transportnog sustava pružaju odgovarajući regulatorni okvir, kako bi se zajamčilo pošteno tržišno natjecanje, dostatna ulaganja, pristup novih sudionika na tržištu i integracija tržišta plina. Djelotvorno razdvajanje na temelju odredaba o neovisnom operatoru transportnog sustava trebalo bi se temeljiti na stupu organizacijskih mjera i mjera povezanih s upravljanjem operatorima transportnih sustava te na stupu mjera povezanih s ulaganjima, koje nove proizvodne kapacitete povezuju s integracijom mreža i tržišta putem regionalne suradnje. Neovisnost operatora transportnog sustava trebalo bi, između ostalog, osigurati i putem određenih razdoblja ‚hlađenja' tijekom kojih se u vertikalno integriranom poduzeću ne obavljaju rukovodeće ili druge odgovarajuće djelatnosti kojima se ostvaruje pristup istim informacijama do kojih bi se bilo moglo doći na rukovodećem položaju. Model djelotvornog razdvajanja neovisnih operatora transportnih sustava u skladu je sa zahtjevima koje je Europsko vijeće utvrdilo na svojem sastanku 8. i 9. ožujka 2007.

[…]

(23) Trebalo bi poduzeti dodatne mjere kako bi se osigurale transparentne i nediskriminirajuće tarife za pristup transportu. Te bi tarife trebale biti primjenjive na sve korisnike, bez diskriminacije. Ako sustav skladišta plina, operativna akumulacija ili pomoćne usluge funkcioniraju na dostatno konkurentnom tržištu, pristup bi se mogao odobriti na temelju transparentnih i nediskriminirajućih tržišno utemeljenih mehanizama.

(24) Potrebno je osigurati neovisnost operatora sustava skladišta plina kako bi se poboljšao pristup treće strane sustavima skladišta plina koji su iz tehničkih i/ili gospodarskih razloga potrebni za osiguravanje učinkovitog pristupa sustavu za opskrbu kupaca. […]

(25) Nediskriminirajući pristup distribucijskoj mreži određuje naknadni pristup kupcima na razini maloprodaje. […] Radi stvaranja podjednakih uvjeta na razini maloprodaje, djelatnosti operatora distribucijskih sustava iz navedenog bi razloga trebalo pratiti, kako bi ih se spriječilo da iskoriste svoju vertikalnu integraciju u pogledu svojeg konkurentskog položaja na tržištu, posebno u odnosu na kupce iz kategorije kućanstvo i male kupce koji nisu kućanstva.

(26) Države članice trebale bi poduzeti konkretne mjere kako bi podržale širu uporabu bioplina i plina iz biomase, čijim bi proizvođačima trebalo odobriti nediskriminirajući pristup plinskom sustavu, pod uvjetom da je takav pristup trajno usklađen s odgovarajućim tehničkim pravilima i sigurnosnim normama.

[…]

(61) Na temelju Uredbe (EZ) br. 715/2009 Europskog parlamenta i Vijeća [od 13. srpnja 2009. o uvjetima za pristup mrežama za transport prirodnog plina i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1775/2005 (SL 2009., L 211, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 5., str. 20.)] [Europska] [k]omisija može usvojiti smjernice za ostvarivanje potrebnog stupnja usklađenosti. Takve su smjernice, koje predstavljaju obvezujuće provedbene mjere, i u pogledu određenih odredaba ove Direktive, korisno sredstvo koje se prema potrebi može brzo prilagoditi."

4 U skladu s člankom 2. te direktive:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

(1) ‚poduzeće za prirodni plin' znači fizička ili pravna osoba koja obavlja najmanje jednu od sljedećih funkcija: proizvodnju, transport, distribuciju, opskrbu, nabavu ili skladištenje prirodnog plina, uključujući [ukapljeni prirodni plin (UPP)], a odgovorna je za komercijalne i tehničke zadatke i/ili zadatke održavanja, koji su povezani s tim funkcijama, isključujući krajnje kupce;

[…]

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

[…]

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

[…]

(7) ‚opskrba' znači prodaja, uključujući daljnju prodaju, prirodnog plina, uključujući UPP, kupcima;

[…]

(9) ‚sustav skladišta plina' znači objekt koji je u vlasništvu i/ili kojim upravlja poduzeće za prirodni plin, koji se koristi za skladištenje prirodnog plina, uključujući dio terminala za UPP koji se koristi za skladištenje, ali isključujući dio koji se koristi za proizvodne radnje i objekte koji su namijenjeni isključivo obavljanju funkcija operatora transportnih sustava;

[…]

(11) ‚terminal za UPP' znači terminal koji se koristi za ukapljivanje prirodnog plina ili prihvat, iskrcaj i ponovno uplinjavanje UPP-a, uključujući pomoćne usluge i privremeno skladištenje potrebno za postupak ponovnog uplinjavanja i daljnju otpremu u transportni sustav, ali isključujući dijelove terminala za UPP koji se koriste za skladištenje;

[…]

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

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

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

(27) ‚krajnji kupac' znači kupac koji kupuje prirodni plin za vlastitu uporabu;

[…]”

5 Članak 8. navedene direktive, naslovljen „Tehnička pravila”, određuje:

„Regulatorna tijela, kada su države članice tako predvidjele, ili države članice osiguravaju da se definiraju kriteriji tehničke sigurnosti te da se razrade i objave tehnička pravila kojima se utvrđuju minimalni tehnički zahtjevi u vezi s projektiranjem i funkcioniranjem za priključenje na sustav terminala za UPP, sustave skladišta plina, druge transportne i distribucijske sustave i izravne plinovode. Ta tehnička pravila osiguravaju interoperabilnost sustavâ te su objektivna i nediskriminirajuća. Ako je potrebno, Agencija može dati odgovarajuće preporuke radi postizanja usklađenosti tih pravila. […]”

6 Članak 9. iste direktive, naslovljen „Razdvajanje transportnih sustava i operatora transportnih sustava”, formuliran je kako slijedi:

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

(a) svako poduzeće koje u vlasništvu ima transportni sustav djeluje kao operator transportnog sustava;

(b) ista osoba ili osobe nemaju pravo niti:
   i. izravno ili neizravno provoditi kontrolu nad poduzećem koje obavlja funkciju proizvodnje ili opskrbe te izravno ili neizravno provoditi kontrolu ili izvršavati bilo koje pravo nad operatorom transportnog sustava ili transportnim sustavom;
   ii. izravno ili neizravno provoditi kontrolu nad operatorom transportnog sustava ili transportnim sustavom te izravno ili neizravno provoditi kontrolu ili izvršavati bilo koje pravo nad poduzećem koje obavlja funkciju proizvodnje ili opskrbe;

(c) ista osoba ili osobe nemaju pravo imenovati članove nadzornog odbora, administrativnog odbora ili tijela koja pravno zastupaju poduzeće, pri operatoru transportnog sustava ili transportnom sustavu, te izravno ili neizravno provoditi kontrolu ili izvršavati bilo koje pravo nad poduzećem koje obavlja funkciju proizvodnje ili opskrbe; i

(d) ista osoba nema pravo biti članom nadzornog odbora, administrativnog odbora ili tijela koja pravno zastupaju poduzeće, pri poduzeću koje obavlja funkciju proizvodnje ili opskrbe i operatoru transportnog sustava ili transportnom sustavu.

[…]

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

U tom slučaju predmetna država članica:

(a) imenuje neovisnog operatora sustava u skladu s člankom 14.; ili

(b) poštuje odredbe poglavlja IV.

9. Ako 3. rujna 2009. transportni sustav pripada vertikalno integriranom poduzeću, a postoje rješenja koja jamče učinkovitiju neovisnost operatora transportnog sustava nego odredbe poglavlja IV., država članica može odlučiti ne primijeniti stavak 1.

[…]”

7 U skladu s člankom 23. Direktive 2009/73, naslovljenim „Ovlasti za donošenje odluka o priključivanju sustava skladišta plina, terminala za ponovno uplinjavanje UPP-a i industrijskih kupaca na transportni sustav”:

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

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

8 Članak 32. te direktive, naslovljen „Pristup treće strane”, u stavku 1. predviđa:

„Države članice osiguravaju provedbu sustava pristupa treće strane transportnom i distribucijskom sustavu i terminalima za UPP na temelju objavljenih tarifa, primjenjivih na sve povlaštene kupce, uključujući poduzeća za opskrbu, i primijenjenih objektivno i bez diskriminacije korisnika sustava. Države članice osiguravaju da te tarife ili metodologije koje su temelj za njihovo izračunavanje odobri regulatorno tijelo iz članka 39. stavka 1. prije njihovog stupanja na snagu u skladu s člankom 41. te da te tarife i metodologije, kada su odobrene samo metodologije, budu objavljene prije njihovog stupanja na snagu.”

9 Članak 41. navedene direktive, naslovljen „Dužnosti i ovlasti regulatornog tijela”, u stavku 1. određuje:

„Regulatorno tijelo ima sljedeće dužnosti:

[…]

(m) praćenje vremena koje je operatorima transportnih i distribucijskih sustava potrebno za priključivanje i popravke;

[…]”

Uredba br. 715/2009

10 U skladu s odredbama članka 1. prvog stavka točke (a) Uredbe br. 715/2009, kako je izmijenjena Odlukom Komisije 2010/685/EU od 10. studenoga 2010. (SL 2010., L 293, str. 67.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 6., str. 97.; u daljnjem tekstu: Uredba br. 715/2009), cilj je potonje uredbe, među ostalim, utvrditi nediskriminirajuća pravila za određivanje uvjeta pristupa sustavima za transport prirodnog plina, vodeći računa o posebnim značajkama nacionalnih i regionalnih tržišta radi osiguravanja ispravnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta plina.

11 U skladu s člankom 23. stavkom 2. te uredbe, smjernice o, među ostalim, definiranju tehničkih informacija koje su korisnicima mreže potrebne kako bi ostvarili djelotvoran pristup sustavu te definiranju svih točaka koje su relevantne za zahtjeve u pogledu transparentnosti, uključujući informacije koje treba objaviti za sve relevantne točke i vremenski raspored za objavu tih informacija, utvrđuju se u Prilogu I. navedene uredbe u odnosu na operatore transportnih sustava.

12 Točka 3.2. Priloga I. toj uredbi, naslovljena „Utvrđivanje svih relevantnih točaka za zahtjeve o transparentnosti”, formulirana je ovako:

„1. Relevantne točke uključuju najmanje:
(a) sve ulazne i izlazne točke u transportnu mrežu i iz nje kojom upravlja određeni operator transportnog sustava, uz izuzetak izlaznih točaka koje su povezane samo s jednim krajnjim kupcem i uz izuzetak ulaznih točaka koje su neposredno povezane s proizvodnim postrojenjem samo jednog proizvođača, koji se nalazi unutar EU-a;

[…]

2. Informacije za pojedine krajnje kupce i proizvodna postrojenja, koje su isključene iz definicije relevantnih točaka opisanih u stavku 3.2. podstavku 1. točki (a), objavljuju se u zbirnom obliku barem za svako područje uravnoteživanja. Taj se zbroj pojedinih krajnjih kupaca i proizvodnih postrojenja, isključenih iz definicije relevantnih točaka opisanih u stavku 3.2. podstavku 1. točki (a), za potrebe primjene ovog Priloga smatra jednom relevantnom točkom.”

Latvijsko pravo

13 Članak 84.[1] stavak 1. enerģētikas likumsa (Zakon o energetici) od 3. rujna 1998. (*Latvijas Vēstnesis*, 1998., br. 273/275), u verziji koja se primjenjuje u sporu iz glavnog postupka (u daljnjem tekstu: Zakon o energetici), određuje:

„Regulatorno tijelo odobrava pravila o priključenju na sustav za transport prirodnog plina za proizvođače biometana, operatore sustava UPP-a i kupce prirodnog plina koja je izradio operator transportnog sustava kao i pravila o priključenju na sustav za distribuciju prirodnog plina za kupce prirodnog plina koja je izradio operator distribucijskog sustava. Ta pravila moraju biti objektivno i ekonomski opravdana, pravedna, pravična i transparentna. Regulatorno tijelo može predložiti reviziju tih pravila o priključivanju i zatražiti od odnosnog operatora sustava za prirodni plin da u tom smislu podnese prijedlog propisa u utvrđenom roku.”

14 Odlukom br. 1/7 od 18. travnja 2019. regulatorno je tijelo odobrilo „Pravila o priključivanju na sustav za transport prirodnog plina za proizvođače biometana, operatore sustava UPP-a i korisnike prirodnog plina”. Prema tim pravilima, među ostalim, svaki korisnik prirodnog plina ima mogućnost priključenja na sustav za transport prirodnog plina, bez posredovanja operatora distribucijskog sustava, u skladu s propisanim postupkom i uvjetima.

Glavni postupak i prethodna pitanja

15 Latvijas Gāze, tužitelj u glavnom postupku, bio je do 3. travnja 2017. jedino društvo, ustrojeno kao vertikalno integrirano poduzeće, koje na latvijskom tržištu osigurava nabavu, skladištenje, transport, distribuciju i stavljanje na tržište prirodnog plina.

16 Nakon tog datuma, u okviru procesa liberalizacije tržišta prirodnog plina u Latviji, osnovano je društvo „Conexus Baltic Grid” AS koje je odvojeno od tužitelja iz glavnog postupka. Na to je društvo, u kojem tužitelj iz glavnog postupka nije dioničar, preneseno upravljanje nacionalnom infrastrukturom za transport prirodnog plina i jedinstvenim sustavom za transport prirodnog plina.

17 U sklopu tog istog procesa osnovan je „Gaso” AS, kao društvo kći tužitelja iz glavnog postupka. To društvo na temelju dozvole pruža usluge distribucije prirodnog plina u Latviji. Tužitelj iz glavnog postupka jedini je dioničar toga društva koje je na temelju navedene dozvole jedini operator sustava za distribuciju prirodnog plina u toj državi članici.

18 Regulatorno tijelo je 18. travnja 2019. donijelo Odluku br. 1/7 na temelju članka 84.[1] stavka 1. Zakona o energetici.

19 Tužitelj iz glavnog postupka podnio je sudu koji je uputio zahtjev, Latvijas Republikas Satversmes tiesi (Ustavni sud, Latvija), ustavnu tužbu te odluke.

20 Tužitelj iz glavnog postupka tvrdi, među ostalim, da iz članka 23. Direktive 2009/73 proizlazi da propis koji donosi država članica može omogućavati izravno priključivanje kupaca prirodnog plina na sustav za transport prirodnog plina samo pod uvjetom da im je operator distribucijskog sustava odbio takvo priključivanje iz tehničkih ili operativnih razloga ili ako postoje drugi objektivni razlozi zbog kojih je nužno izravno priključivanje tih kupaca na sustav za transport prirodnog plina.

21 Regulatorno tijelo s druge strane smatra da ni nacionalno zakonodavstvo ni članak 23. stavak 1. Direktive 2009/73 ne predviđa ograničenja u pogledu priključivanja na transportni sustav postrojenja kupaca prirodnog plina.

22 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, iz članka 2. točke 3. Direktive 2009/73 na prvo čitanje je vidljivo da transport prirodnog plina kao vrsta djelatnosti isporuke prirodnog plina isključuje, među ostalim, prijenos prirodnog plina radi njegove isporuke kupcima putem dijela sustava visokotlačnih plinovoda koji se ponajprije koriste za lokalnu distribuciju prirodnog plina.

23 Međutim, smatra da iz članka 23. Direktive 2009/73 proizlazi da se industrijski kupci ili barem novi industrijski kupci mogu priključiti na sustav za transport prirodnog plina. Naime, tvrdi da je iz pripremnih akata te direktive razvidno da pojam „industrijski kupci”, koji se u njoj ne definira, može obuhvaćati krajnje „kupce koji nisu kućanstva” u smislu članka 2. točke 26. navedene direktive.

24 Sud koji je uputio zahtjev također se pita treba li se načelo o pristupu trećih osoba unutarnjem tržištu prirodnog plina, kako je utvrđeno u članku 32. stavku 1. Direktive 2009/73, imajući u vidu da je cilj te direktive zaštita interesa potrošača, posredno primjenjivati na krajnje kupce. Međutim, ističe da iz presude od 9. listopada 2008., Sabatauskas i dr. (C-239/07, EU:C:2008:551), po analogiji očito proizlazi da tu odredbu Direktive 2009/73 treba tumačiti na način da se njome definiraju obveze država članica samo u pogledu pristupa trećih osoba sustavima za transport i distribuciju prirodnog plina, a ne njihovo priključivanje na te sustave.

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

„1. Treba li članak 23. i članak 32. stavak 1. Direktive 2009/73 tumačiti na način da države članice moraju donijeti propis prema kojem, s jedne strane, svi krajnji kupci mogu odabrati na koju će se vrstu sustava – transportni ili distribucijski – priključiti i prema kojem je, s druge strane, operator sustava dužan dopustiti im priključenje na taj sustav?

2. Treba li članak 23. Direktive 2009/73 tumačiti na način da države članice moraju donijeti propis kojim se određuje da je priključenje na sustav za transport prirodnog plina dopušteno samo krajnjem kupcu koji nije u kategoriji kućanstvo (odnosno isključivo industrijskom kupcu)?

3. Treba li članak 23. Direktive 2009/73, osobito pojam ‚novi industrijski kupac’, tumačiti na način da on nalaže državama članicama da donesu propis prema kojem je priključenje na sustav za transport prirodnog plina dopušteno samo krajnjem kupcu koji nije u kategoriji kućanstvo (odnosno isključivo industrijskom kupcu) koji još nikada nije bio priključen na distribucijski sustav?

4. Treba li članak 2. [točku] 3. i članak 23. Direktive 2009/73 tumačiti na način da im se protivi propis države članice prema kojem transport prirodnog plina uključuje prijenos prirodnog plina izravno do sustava za opskrbu krajnjeg kupca prirodnim plinom?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

26 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita treba li članak 23. i članak 32. stavak 1. Direktive 2009/73 tumačiti na način da države članice moraju donijeti propis prema kojem, s jedne strane, svaki kupac može odabrati priključivanje bilo na sustav za transport ili na sustav za distribuciju prirodnog plina te mu je, s druge strane, operator dotičnog sustava dužan omogućiti priključivanje na taj sustav.

27 Prvo, kada je riječ o članku 32. stavku 1. Direktive 2009/73, prije svega treba istaknuti da je tekst te odredbe sličan tekstu članka 20. stavka 1. Direktive 2003/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 96/92/EZ (SL 2003., L 176, str. 37.), uostalom kao i tekstu članka 32. stavka 1. Direktive 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54 (SL 2009., L 211, str. 55.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 4., str. 29.).

28 Sud je u tom pogledu ocijenio da članak 20. Direktive 2003/54 treba tumačiti na način da se njime ne preciziraju obveze država članica u pogledu priključivanja kupaca na električne sustave, već samo njihove obveze glede pristupa tim sustavima (vidjeti u tom smislu presudu od 9. listopada 2008., Sabatauskas i dr., C-239/07, EU:C:2008:551, t. 42.).

29 Međutim, s jedne strane, kao što je nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 24., 25. i 62. svojeg mišljenja, iz propisa Unije razvidno je da je unutarnje tržište prirodnog plina ustrojeno na sličan način kao i tržište električne energije.

30 S druge strane, pojmovi „pristup” i „priključak” na sustav se u Direktivi 2009/73 navode u istima značenjima koje je Sud prihvatio u presudi od 9. listopada 2008., Sabatauskas i dr. (C-239/07, EU:C:2008:551, t. 40. do 42.), u pogledu Direktive 2003/54.

31 Naime, iz uvodnih izjava 4., 8. i 23. do 26. Direktive 2009/73 među ostalim proizlazi da se, baš kao i u Direktivi 2003/54, pojam „pristup” sustavu u Direktivi 2009/73 povezuje s opskrbom prirodnog plina, što posebno uključuje kvalitetu, redovitost i troškove usluge, te se često upotrebljava u kontekstu osiguravanja nediskriminirajućih cijena. Dakle, pristup sustavu u bitnome se tumači kao pravo korištenja sustava za prirodni plin. S druge strane, posebno iz članaka 8. i 23. te članka 41. stavka 1. točke (m) Direktive 2009/73 proizlazi da se, slično kao pojam korišten u Direktivi 2003/54, pojam „priključak” odnosi na fizičku konekciju na taj sustav za prirodni plin (vidjeti po analogiji presudu od 9. listopada 2008., Sabatauskas i dr., C-239/07, EU:C:2008:551, t. 40. do 42.).

32 Nadalje, kako u Direktivi 2003/54 tako i u Direktivi 2009/72 kada je riječ o električnoj energiji, transport i distribucija prirodnog plina, kako se definiraju u članku 2. točkama 3. i 5. Direktive 2009/73, ne uključuju opskrbu. Dakle, za kupce koji ispunjavaju uvjete pravo pristupa sustavima ostvaruje se preko dobavljača kojeg ti kupci moraju imati mogućnost slobodno izabrati, kao što je navedeno u uvodnoj izjavi 3. potonje direktive, pri čemu je ta sloboda izbora jednako zajamčena bilo da ih dobavljač priključuje na transportni ili na distribucijski sustav (vidjeti po analogiji presudu od 9. listopada 2008., Sabatauskas i dr., C-239/07, EU:C:2008:551, t. 43.).

33 Iz toga slijedi da članak 32. stavak 1. Direktive 2009/73, slično kao i članak 20. stavak 1. Direktive 2003/54, treba tumačiti na način da se njime predviđaju obveze država članica samo u pogledu pristupa sustavima, a ne priključivanja na njih (vidjeti po analogiji presudu od 9. listopada 2008., Sabatauskas i dr., C-239/07, EU:C:2008:551, t. 42.). Prema tome, ta se odredba ne smije tumačiti na način da tim državama članicama nalaže da u svoja zakonodavstva moraju uvrstiti pravo svakog krajnjeg kupca da se priključi na sustav za transport prirodnog plina.

34 Drugo, takva se obveza ne može izvući ni iz članka 23. navedene direktive.

35 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 9. Direktive 2009/73 u vezi s njezinom uvodnom izjavom 14., države članice moraju provesti razdvajanje transportnih sustava i operatorâ transportnih sustava od struktura proizvodnje i opskrbe prema jednom od sljedećih modela, tj. razdvajanje vlasničkih struktura, što pretpostavlja da se vlasnik sustava imenuje za operatora sustava te da je on neovisan od struktura opskrbe i proizvodnje (u daljnjem tekstu: prvi model razdvajanja), uspostava neovisnog operatora sustava (u daljnjem tekstu: drugi model razdvajanja) ili uspostava neovisnog operatora transportnog sustava (u daljnjem tekstu: treći model razdvajanja).

36 Međutim, samo ako odluči da neće iskoristiti prvi model razdvajanja, odnosna država članica može odrediti, kako to predviđa članak 9. stavak 8. točka (a) Direktive 2009/73, neovisnog operatora sustava u skladu s člankom 14. (drugi model razdvajanja) ili ako mora postupiti, primjenom članka 9. stavka 8. točke (b) Direktive, prema odredbama poglavlja IV. (treći model razdvajanja) (vidjeti u tom smislu presudu od 3. prosinca 2020., Komisija/Belgija (Tržišta električne energije i prirodnog plina), C-767/19, EU:C:2020:984, t. 48.).

37 Naime, kao što se navodi u uvodnoj izjavi 16. Direktive 2009/73, u slučaju kad se odnosna država članica odluči za drugi ili treći model razdvajanja, ona treba osigurati punu primjenu tih rješenja posebnim dodatnim pravilima, odnosno drugim pravilima, a ne onima sadržanima u članku 9. stavcima 1. do 7. te direktive. Ta su „posebna dodatna pravila” odredbe iz članka 14. navedene direktive i iz poglavlja IV. iste direktive, u koje spada i njezin članak 23.

38 S druge strane, dotična država članica ne podliježe tim dodatnim pravilima ako odluči primijeniti prvi model razdvajanja (vidjeti po analogiji presudu od 26. listopada 2017., Balgarska energijna borsa, C-347/16, EU:C:2017:816, t. 33. do 35.).

39 U konkretnom slučaju, kao što je nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 38. do 40. svojeg mišljenja, iz informacija kojima Sud raspolaže proizlazi da se u okviru provedbe Direktive 2009/73 Republika Latvija očito odlučila za prvi model razdvajanja.

40 Iz toga slijedi da, podložno provjerama koje mora provesti sud koji je uputio zahtjev, članak 23. Direktive 2009/73 po svemu sudeći nije relevantan za rješavanje spora iz glavnog postupka.

41 U svakom slučaju, pod pretpostavkom da se članak 23. Direktive 2009/73 primjenjuje u konkretnom slučaju, ta se odredba ne smije tumačiti na način da se njome državama članicama nalaže da moraju predvidjeti pravo svakog krajnjeg kupca da se priključi, u svim okolnostima, na sustav za transport prirodnog plina.

42 U skladu s člankom 23. stavkom 2. te direktive, operator transportnog sustava nema pravo odbiti priključenje novih objekata za skladištenje, novih objekata za ponovno uplinjavanje UPP-a ili novih industrijskih kupaca pozivanjem na moguća buduća ograničenja u raspoloživim mrežnim kapacitetima ili na dodatne troškove zbog obveze povećanja kapaciteta.

43 Međutim, kao prvo, pojam „sustav skladišta plina" se u članku 2. točki 9. navedene direktive definira kao objekt koji je u vlasništvu i/ili kojim upravlja „poduzeće za prirodni plin", što je pojam koji se u točki 1. istog članka definira „isključujući krajnje kupce".

44 Drugo, pojam „terminal za UPP" se u članku 2. točki 11. iste direktive definira kao terminal koji se koristi za ukapljivanje prirodnog plina ili prihvat, iskrcaj i ponovno uplinjavanje UPP-a, „uključujući pomoćne usluge i privremeno skladištenje potrebno za postupak ponovnog uplinjavanja i daljnju otpremu u transportni sustav". Radi se dakle o subjektu koji se, za razliku od „krajnjih kupaca" u smislu članka 2. točke 27. Direktive 2009/73, prije nalazi u položaju da opskrbljuje transportni sustav.

45 Uostalom, isključivanje krajnjih korisnika iz dvaju pojmova navedenih u točkama 44. i 45. ove presude odgovara onome što se navodi u uvodnoj izjavi 16. Direktive 2009/73. Prema toj uvodnoj izjavi, djelotvorno razdvajanje primjenom odredaba o neovisnom operatoru transportnog sustava, u skladu s trećim modelom razdvajanja, trebalo bi se temeljiti na stupu organizacijskih mjera i mjera povezanih s upravljanjem operatorima transportnih sustava te na stupu mjera povezanih s ulaganjima, povezivanjem na sustav proizvodnih kapaciteta i integracijom tržišta putem regionalne suradnje. Te su mjere provedene odredbama poglavlja IV. te direktive, pri čemu su mjere koje se odnose na povezivanje na sustav novih „proizvodnih" kapaciteta provedene upravo u članku 23. navedene direktive.

46 Treće, iako, imajući u vidu definicije pojmova „kupac" i „krajnji kupac" koje se navode u članku 2. točki 24. odnosno 27. Direktive 2009/73, nije isključeno da se pojam „industrijski kupac" – koji se također navodi, iako ne i definira, u članku 23. stavku 2. te direktive – odnosi na određene kategorije krajnjih kupaca, ostaje činjenica da, kao što je nezavisni odvjetnik u bitnome istaknuo u točki 78. svojeg mišljenja, taj pojam ne obuhvaća sve krajnje kupce. Konkretno, ona ne obuhvaća „kupce iz kategorije kućanstvo" u smislu članka 2. točke 25. navedene direktive, dakle kupce koji kupuju prirodni plin za osobnu kućnu potrošnju.

47 Slijedom navedenih razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 23. i članak 32. stavak 1. Direktive 2009/73 treba tumačiti na način da iz tih odredbi ne proizlazi da države članice moraju donijeti propis prema kojem, s jedne strane, svaki krajnji kupac može odabrati priključivanje bilo na sustav za transport ili na sustav za distribuciju prirodnog plina te mu je, s druge strane, operator dotičnog sustava dužan omogućiti priključivanje na taj sustav.

Drugo i treće pitanje

48 Svojim drugim i trećim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev se u bitnome pita treba li članak 23. Direktive 2009/73 tumačiti na način da države članice moraju donijeti propis prema kojem samo industrijski kupac ili, eventualno, samo industrijski kupac koji još nikada nije bio priključen na distribucijski sustav ima mogućnost priključenja na sustav za transport prirodnog plina.

49 U tom pogledu valja podsjetiti na to da iz točaka 36. do 41. ove presude proizlazi da članak 23. Direktive 2009/73, podložno provjerama koje mora provesti sud koji je uputio zahtjev, po svemu sudeći nije relevantan za rješavanje spora iz glavnog postupka.

50 U svakom slučaju, čak i pod pretpostavkom da se navedena odredba u konkretnom slučaju može primijeniti, zabrana – koja se tom odredbom nameće operatoru transportnog sustava – da pojedinim subjektima uskrati pravo priključenja na taj sustav nikako ne znači da je samo po sebi riječ o obvezi odbijanja takvog priključenja svim drugim kategorijama kupaca.

51 Naime, u slučaju da dotična država članica odabere treći model razdvajanja, članak 23. Direktive 2009/73 samo ograničava diskrecijski prostor kojim ta država članica raspolaže radi usmjeravanja korisnika sustava prema određenoj vrsti sustava (vidjeti po analogiji presudu od 9. listopada 2008., Sabatauskas i dr., C-239/07, EU:C:2008:551, t. 47.).

52 Slijedom navedenih razmatranja, na drugo i treće pitanje valja odgovoriti tako da članak 23. Direktive 2009/73 treba tumačiti na način da ne obvezuje države članice da donesu propis prema kojem samo industrijski kupac ima mogućnost priključenja na sustav za transport prirodnog plina.

Četvrto pitanje

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

54 Prvo, kada je riječ o odredbi članka 23. Direktive 2009/73, valja istaknuti da zbog razloga sličnih onima koji su izloženi u točkama 50. do 52. ove presude, pod pretpostavkom da se ta odredba primjenjuje u konkretnom slučaju, njoj se ne protivi takav nacionalni propis.

55 Drugo, kada je riječ o članku 2. točki 3. te direktive, treba napomenuti da ta odredba definira „transport”, za potrebe te iste direktive, kao „prijenos prirodnog plina s ciljem isporuke istog kupcima, putem mreže koja uglavnom sadrži visokotlačne plinovode, osim mreže proizvodnih plinovoda i dijela visokotlačnih plinovoda koji se ponajprije koristi u kontekstu lokalne distribucije prirodnog plina, isključujući opskrbu”.

56 Međutim, prvo, iako je točno da ta definicija isključuje „prijenos prirodnog plina […] putem […] dijela visokotlačnih plinovoda koji se ponajprije koristi u kontekstu lokalne distribucije”, ona ipak uključuje „prijenos prirodnog plina s ciljem isporuke istog kupcima”. Nadalje, s jedne strane, iz članka 2. točke 24. Direktive 2009/73 proizlazi da se pojam „kupci” odnosi prije svega na krajnje kupce, a s druge strane, iz točke 7. tog istog članka 2. slijedi da pojam „isporuka” obuhvaća „prodaj[u], uključujući daljnju prodaju, prirodnog plina, uključujući UPP, kupcima”. Prema tome, samo iz teksta točke 3. navedenog članka 2. u kojoj se definira pojam „transport” ne može se zaključiti da je isključena mogućnost da se krajnji kupac izravno priključi na transportni sustav.

57 Drugo, treba istaknuti da se pojam „transport” slično definira i u članku 2. točki 3. Direktive 2003/54, odnosno kao „transport električne energije vrlo visokim i visokim naponskim međusobno povezanim sustavom radi njezine isporuke krajnjim kupcima ili distributerima, ali ne uključuje opskrbu”. Međutim, u presudi od 9. listopada 2008., Sabatauskas i dr. (C-239/07, EU:C:2008:551), Sud je prihvatio mogućnost izravnog priključivanja krajnjih kupaca na sustav za transport električne energije.

58 Ta je definicija bila bez izmjena preuzeta u članku 2. točki 3. Direktive 2009/72.

59 Treće, u prilog tumačenju prema kojem definicija pojma „transport” ne isključuje mogućnost da se krajnji kupac izravno priključi na transportni sustav govori i tekst Uredbe br. 715/2009.

60 Ta uredba – koja u skladu s njezinim člankom 1. ima za cilj utvrditi nediskriminirajuća pravila za određivanje uvjeta pristupa sustavima za transport prirodnog plina – u Prilogu I. sadržava obvezujuće smjernice o kojima također treba voditi računa u kontekstu Direktive 2009/73, kao što proizlazi iz njezine uvodne izjave 61.

61 Međutim, u točki 3.2.1 tih smjernica, koja se odnosi na definiranje svih relevantnih točaka transportnog sustava zbog zahtjeva transparentnosti, predviđa se uz ostalo da ta definicija mora uključivati barem sve ulazne i izlazne točke transportne mreže kojima upravlja operator transportnog sustava, osim izlaznih točaka „koje su povezane samo s jednim krajnjim kupcem” i ulaznih točaka koje su izravno povezane s proizvodnim postrojenjem samo jednog proizvođača čije je sjedište u Uniji.

62 S druge strane, točka 3.2.2 navedenih smjernica određuje, s jedne strane, da se informacije namijenjene za „pojedine krajnje kupce” i proizvodna postrojenja, koje su isključene iz definicije relevantnih točaka opisanih u točki 3.2.1 podtočki (a) istih smjernica, objavljuju objedinjeno barem za svako područje uravnoteživanja i, s druge strane, da se za potrebe primjene tog priloga smatra da objedinjene informacije o tim pojedinim krajnjim kupcima i proizvodnim postrojenjima čine jednu relevantnu točku.

63 Slijedom navedenih razmatranja, na četvrto pitanje valja odgovoriti tako da članak 2. točku 3. i članak 23. Direktive 2009/73 treba tumačiti na način da im se ne protivi propis države članice prema kojem transport prirodnog plina obuhvaća transport prirodnog plina izravno do sustava za opskrbu krajnjeg kupca prirodnim plinom.

Troškovi

64 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) odlučuje:

1. **Članak 23. i članak 32. stavak 1. Direktive 2009/73/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 2003/55/EZ treba tumačiti na način da iz tih odredbi ne proizlazi da države članice moraju donijeti propis prema kojem, s jedne strane, svaki krajnji kupac može odabrati priključivanje bilo na sustav za transport ili na sustav za distribuciju prirodnog plina te mu je, s druge strane, operator dotičnog sustava dužan omogućiti priključivanje na taj sustav.**

2. **Članak 23. Direktive 2009/73 treba tumačiti na način da ne obvezuje države članice da donesu propis prema kojem samo industrijski kupac ima mogućnost priključenja na sustav za transport prirodnog plina.**

3. Članak 2. točku 3. i članak 23. Direktive 2009/73 treba tumačiti na način da im se ne protivi propis države članice prema kojem transport prirodnog plina obuhvaća transport prirodnog plina izravno do sustava za opskrbu krajnjeg kupca prirodnim plinom.

Potpisi