ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

24 februari 2022 *

„Prejudiciële verwijzing – Interne markt voor aardgas – Richtlijn 2009/73/EG – Artikel 2, punt 3 – Begrip ‚transport' – Artikel 23 – Besluitvormingsbevoegdheden inzake de aansluiting van opslaginstallaties, lng-hervergassingsinstallaties en industriële verbruikers op het transmissiesysteem – Artikel 32, lid 1 – Toegang van derden tot het systeem – Mogelijkheid om eindafnemers rechtstreeks op aardgastransmissiesystemen aan te sluiten"

In zaak C-290/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Latvijas Republikas Satversmes tiesa (grondwettelijk hof, Letland) bij beslissing van 11 juni 2020, ingekomen bij het Hof op 30 juni 2020, in de procedure

„Latvijas Gāze" AS,

in tegenwoordigheid van:

Latvijas Republikas Saeima,

Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Prechal, president van de Tweede kamer, waarnemend voor de president van de Derde kamer, J. Passer (rapporteur), F. Biltgen, L. S. Rossi en N. Wahl, rechters,

advocaat-generaal: G. Pitruzzella,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– „Latvijas Gāze" AS, vertegenwoordigd door L. Liepa, advokāts,

* Procestaal: Lets.

– de Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija, aanvankelijk vertegenwoordigd door R. Irklis, vervolgens door I. Birziņš,

– de Letse regering, aanvankelijk vertegenwoordigd door K. Pommere en V. Soņeca, vervolgens door K. Pommere als gemachtigden,

– de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

– de Finse regering, vertegenwoordigd door H. Leppo als gemachtigde,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door O. Beynet en A. Sauka als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 oktober 2021,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2, punt 3, artikel 23 en artikel 32, lid 1, van richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van richtlijn 2003/55/EG (PB 2009, L 211, blz. 94).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een grondwettelijk beroep dat „Latvijas Gāze" AS heeft ingesteld tegen een beslissing van de Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (commissie voor de regulering van openbare diensten, Letland; hierna: „regulerende instantie") waarin is bepaald dat iedere gebruiker van aardgas zich onder bepaalde voorwaarden zonder tussenkomst van een distributiesysteembeheerder kan aansluiten op het aardgastransmissiesysteem.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2009/73

3 De overwegingen 3, 4, 8, 14, 16, 23 tot en met 26 en 61 van richtlijn 2009/73 luiden als volgt:

„(3) De vrijheden die de burgers van de Unie in het Verdrag worden gegarandeerd, onder meer het vrij verkeer van goederen, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, kunnen evenwel enkel verwezenlijkt worden in een volledig opengestelde markt waarop alle consumenten hun leveranciers vrijelijk kunnen kiezen en alle aanbieders vrijelijk aan hun afnemers kunnen leveren.

(4) Momenteel bestaan er evenwel belemmeringen voor de verkoop van aardgas onder gelijke voorwaarden en zonder discriminatie of achterstelling in de Gemeenschap. Er is met name nog steeds geen sprake van een niet-discriminerende nettoegang en van een gelijk niveau van toezicht door de regelgevende instanties in de lidstaten.

[...]

(8) Uitsluitend het wegwerken van stimulansen voor verticaal geïntegreerde bedrijven om hun concurrenten met betrekking tot nettoegang en netinvesteringen te discrimineren, kan een effectieve ontvlechting waarborgen. Ontvlechting van de eigendom, hetgeen met zich brengt dat de neteigenaar wordt aangewezen als de systeembeheerder en onafhankelijk is van belangen bij de productie en levering, is duidelijk een effectieve en stabiele manier om het inherente belangenconflict op te lossen en de leverings- en voorzieningszekerheid te waarborgen. Om deze reden heeft het Europees Parlement in zijn resolutie van 10 juli 2007 inzake de vooruitzichten voor de interne gas- en elektriciteitsmarkt [(PB 2008, C 175 E, blz. 206)] gesteld dat het [de] ontvlechting van de eigendom op het niveau van de transmissie ziet als het efficiëntste middel om investeringen in infrastructuur op niet-discriminerende wijze te bevorderen en te zorgen voor eerlijke toegang tot het net voor nieuwkomers en transparantie op de markt. [...]

[...]

(14) Wanneer op 3 september 2009 een bedrijf dat eigenaar is van een transmissiesysteem, deel uitmaakt van een verticaal geïntegreerd bedrijf, moeten de lidstaten daarom de keuze krijgen tussen, hetzij ontvlechting van de eigendom, hetzij het aanwijzen van een systeem- of transmissiebeheerder die onafhankelijk is van productie- en leveringsbelangen.

[...]

(16) De volledige doeltreffendheid van de oplossingen van een onafhankelijke systeem- of transmissiebeheerder moet worden gewaarborgd met behulp van specifieke aanvullende regels. De regels van de onafhankelijke transmissiebeheerder verschaffen een geschikt regelgevingskader voor de waarborging van eerlijke mededinging, voldoende investeringen, toegang voor nieuwkomers op de markt en integratie van de markten voor gas. Effectieve ontvlechting door middel van de onafhankelijke transmissiebeheerder moet berusten op een pijler met organisatorische maatregelen en maatregelen inzake het bestuur van transmissiesysteembeheerders en op een pijler met maatregelen op het gebied van investeringen, de aansluiting van nieuwe productiecapaciteiten op het net en marktintegratie door middel van regionale samenwerking. De onafhankelijkheid van de transmissiebeheerder moet tevens onder meer gewaarborgd worden door bepaalde afkoelingsperiodes tijdens welke in het verticaal geïntegreerde bedrijf geen bestuurs- of andere toepasselijke activiteiten worden uitgeoefend die toegang geven tot dezelfde informatie als die welke kon worden verkregen in een bestuursfunctie. Het model van effectieve ontvlechting door middel van een onafhankelijke transportbeheerder sluit aan bij de voorwaarden die de Europese Raad op 8 en 9 maart 2007 gesteld heeft.

[...]

(23) Er moeten verdere maatregelen worden getroffen om te zorgen voor transparante en niet-discriminerende tarieven voor de toegang tot transmissie. Deze tarieven moeten op een niet-discriminerende basis voor alle gebruikers gelden. Indien de opslaginstallaties, de leidingbuffer of ondersteunende diensten op een voldoende concurrerende markt functioneren, kan toegang worden verleend op basis van transparante en niet-discriminerende, op de markt gebaseerde mechanismen.

(24) De onafhankelijkheid van de opslagsysteembeheerders moet worden gewaarborgd teneinde derden een betere toegang te geven tot opslaginstallaties die in technische en/of economische zin noodzakelijk zijn voor een efficiënte toegang tot het systeem voor levering aan de klanten. [...]

(25) Niet-discriminerende toegang tot het distributienet is bepalend voor de toegang tot afnemers op kleinhandelsniveau. [...] Om gelijke mededingingsvoorwaarden op kleinhandelsniveau te creëren, moeten de activiteiten van de distributiesysteembeheerders daarom worden gemonitord om te voorkomen dat zij profiteren van hun verticale integratie ten gunste van hun concurrentiepositie op de markt, met name ten aanzien van huishoudelijke en kleine niet-huishoudelijke afnemers.

(26) De lidstaten dienen concrete maatregelen te nemen ter ondersteuning van een breder gebruik van biogas en uit biomassa verkregen gas, aan de producenten waarvan zonder discriminatie toegang tot het gasnet moet worden verleend, mits die toegang permanent verenigbaar is met de relevante technische voorschriften en veiligheidsnormen.

[...]

(61) Krachtens verordening (EG) nr. 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten [en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1775/2005 (PB 2009, L 211, blz. 36)], kan de [Europese] Commissie richtsnoeren vaststellen om het vereiste niveau van harmonisatie te bewerkstelligen. Dergelijke richtsnoeren, die bijgevolg bindende uitvoeringsmaatregelen zijn, vormen, ook ten aanzien van sommige bepalingen van deze richtlijn, een nuttig instrument dat wanneer nodig snel kan worden aangepast."

4 Artikel 2 van deze richtlijn bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn gelden de volgende definities:

1. ‚aardgasbedrijf': natuurlijke persoon of rechtspersoon die ten minste een van de volgende functies vervult: productie, transmissie, distributie, levering, aankoop of opslag van aardgas, met inbegrip van [vloeibaar aardgas (lng)], en die verantwoordelijk is voor de met deze functies verband houdende commerciële, technische en/of onderhoudswerkzaamheden, maar die geen eindafnemer is;

[...]

3. ‚transmissie': transport van aardgas door een net dat vooral bestaat uit hogedrukpijpleidingen, anders dan een upstreampijpleidingnet en dan het gedeelte van hogedrukpijpleidingen dat in de eerste plaats voor lokale aardgasdistributie wordt gebruikt, met het oog op de belevering van afnemers, de levering zelf niet inbegrepen;

[...]

5. ‚distributie': transport van aardgas langs lokale of regionale pijpleidingnetten met het oog op de belevering van afnemers, de levering zelf niet inbegrepen;

[...]

7. ‚levering': verkoop, wederverkoop daaronder begrepen, van aardgas, met inbegrip van lng, aan afnemers;

[...]

9. ‚opslaginstallatie': installatie die wordt gebruikt voor de opslag van aardgas en die eigendom is van of geëxploiteerd wordt door een aardgasbedrijf, met inbegrip van het gedeelte van lng-installaties dat voor opslag gebruikt wordt, maar met uitzondering van het gedeelte dat in gebruik is voor productiedoeleinden en met uitzondering van installaties die uitsluitend ten dienste staan van transmissiesysteembeheerders bij de uitoefening van hun functies;

[...]

11. ‚lng-installatie': terminal die voor het vloeibaar maken van aardgas, de invoer of de verlading, en de hervergassing van lng gebruikt wordt, met inbegrip van ondersteunende diensten en installaties voor tijdelijke opslag die nodig zijn voor de hervergassing en de daaropvolgende doorlevering aan het transmissiesysteem met uitsluiting van alle gedeelten van lng-terminals die voor opslag gebruikt worden;

[...]

24. ‚afnemer': een grootafnemer of een eindafnemer van aardgas of een aardgasbedrijf dat aardgas koopt;

25. ‚huishoudelijke afnemer': een afnemer die aardgas koopt voor eigen huishoudelijk gebruik;

26. ‚niet-huishoudelijke afnemer': een afnemer die aardgas koopt dat niet bestemd is voor eigen huishoudelijk verbruik;

27. „eindafnemer": een afnemer die aardgas koopt voor eigen gebruik;

[...]"

5 Artikel 8 van deze richtlijn, met als opschrift „Technische voorschriften", bepaalt:

„De regulerende instanties, indien de lidstaten hierin voorzien, of de lidstaten zorgen ervoor dat er technische veiligheidscriteria worden opgesteld en dat er technische voorschriften worden opgesteld met de minimumeisen inzake het technisch ontwerp en de exploitatie, waaraan moet worden voldaan voor de aansluiting op het systeem van lng-installaties, opslaginstallaties, andere transmissie- en distributiesystemen en directe leidingen, en dat deze openbaar worden gemaakt. Die technische voorschriften waarborgen de interoperabiliteit van de systemen en zijn objectief en niet-discriminerend. Het Agentschap kan waar nodig passende aanbevelingen doen met betrekking tot het bereiken van compatibiliteit van deze voorschriften. [...]"

6 Artikel 9 van deze richtlijn, met als opschrift „Ontvlechting van transmissiesystemen en van transmissiesysteembeheerders”, luidt als volgt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat per 3 maart 2012:

a) ieder bedrijf dat eigenaar is van een transmissiesysteem, handelt als een transmissiesysteembeheerder;

b) dezelfde persoon of personen niet het recht hebben om:
   i) direct of indirect zeggenschap uit te oefenen over een bedrijf dat één van de functies van productie of levering verricht, en direct of indirect zeggenschap uit te oefenen of rechten uit te oefenen over een transmissiesysteembeheerder of een transmissiesysteem, of
   ii) direct of indirect zeggenschap uit te oefenen over een transmissiesysteembeheerder of een transmissiesysteem, en direct of indirect zeggenschap uit te oefenen of rechten uit te oefenen over een bedrijf dat één van de functies van productie of levering verricht;

c) dezelfde persoon of personen niet het recht hebben om leden aan te wijzen van de raad van toezicht, van de raad van bestuur of van organen die het bedrijf juridisch vertegenwoordigen, van een transmissiesysteembeheerder of een transmissiesysteem, en om op directe of indirecte wijze zeggenschap uit te oefenen of rechten uit te oefenen over een bedrijf dat één van de functies van productie of levering verricht, en

d) dezelfde persoon niet het recht heeft om lid te zijn van de raad van toezicht, van de raad van bestuur of van organen die het bedrijf juridisch vertegenwoordigen, van zowel een bedrijf dat één van de functies van productie of levering verricht, als een transmissiesysteembeheerder of een transmissiesysteem.

[...]

8. De lidstaten kunnen besluiten lid 1 niet toe te passen, als het transmissiesysteem op 3 september 2009 toebehoort aan een verticaal geïntegreerd bedrijf.

In dat geval besluit de betrokken lidstaat:

a) een onafhankelijke systeembeheerder aan te wijzen overeenkomstig artikel 14, of

b) de bepalingen van hoofdstuk IV na te leven.

9. De lidstaten kunnen besluiten lid 1 niet toe te passen als het transmissiesysteem op 3 september 2009 toebehoort aan een verticaal geïntegreerde bedrijf en er regelingen van kracht zijn die een effectievere onafhankelijkheid van de transmissiesysteembeheerder waarborgen dan de bepalingen van hoofdstuk IV.

[...]”

7 Artikel 23 van richtlijn 2009/73, met als opschrift „Besluitvormingsbevoegdheden inzake de aansluiting van opslaginstallaties, lng-hervergassingsinstallaties en industriële verbruikers op het transmissiesysteem", bepaalt:

„1. De transmissiesysteembeheerder stelt transparante en efficiënte procedures en tarieven op voor de niet-discriminerende aansluiting van opslaginstallaties, lng-hervergassingsinstallaties en industriële afnemers op het transmissiesysteem, en publiceert deze. Deze procedures worden door de regulerende instantie goedgekeurd.

2. Transmissiesysteembeheerders hebben niet het recht de aansluiting van een nieuwe opslaginstallatie, lng-hervergassingsinstallatie of industriële afnemer te weigeren op grond van mogelijke toekomstige beperkingen van de beschikbare netcapaciteiten of het argument dat extra kosten zijn verbonden aan de noodzakelijke capaciteitsvergroting. De transmissiesysteembeheerder zorgt voor voldoende entry- en exitcapaciteit voor de nieuwe aansluiting."

8 Artikel 32 van deze richtlijn, met als opschrift „Toegang van derden", bepaalt in lid 1:

„De lidstaten dragen zorg voor de invoering van een systeem voor toegang van derden tot het transmissie- en distributiesysteem en lng-installaties, gebaseerd op bekendgemaakte tarieven die gelden voor alle in aanmerking komende afnemers, inclusief leveringsbedrijven, en die objectief worden toegepast zonder onderscheid te maken tussen systeemgebruikers. De lidstaten zorgen ervoor dat deze tarieven of de aan de berekening daarvan ten grondslag liggende methoden voorafgaand aan hun toepassing overeenkomstig artikel 41 worden goedgekeurd door een in artikel 39, lid 1, bedoelde regulerende instantie, en dat deze tarieven en, wanneer alleen de methoden zijn goedgekeurd, de methoden worden bekendgemaakt voordat zij in werking treden."

9 Artikel 41 van deze richtlijn, met als opschrift „Taken en bevoegdheden van de regulerende instantie", bepaalt in lid 1:

„De regulerende instantie heeft de volgende taken:

[...]

m) toezicht houden op de tijd die transmissie- en distributiesysteembeheerders nodig hebben om aansluitingen en herstellingen uit te voeren;

[...]"

Verordening nr. 715/2009

10 Volgens artikel 1, eerste alinea, onder a), van verordening nr. 715/2009, zoals gewijzigd bij besluit 2010/685/EU van de Commissie van 10 november 2010 (PB 2010, L 293, blz. 67) (hierna: „verordening nr. 715/2009), beoogt deze verordening met name niet-discriminerende regels vast te stellen betreffende de toegangsvoorwaarden voor aardgastransmissiesystemen, waarbij rekening wordt gehouden met de specificiteit van nationale en regionale markten, teneinde een goede werking van de interne markt voor gas te waarborgen.

11 Ingevolge artikel 23, lid 2, van deze verordening zijn, wat de transmissiesysteembeheerders betreft, de richtsnoeren betreffende met name de definitie van de technische informatie die nodig is opdat de netgebruikers effectieve toegang kunnen verkrijgen tot het systeem, en de definitie van alle voor de transparantievereisten relevante punten, inclusief de op alle relevante punten te publiceren informatie en het tijdschema voor de publicatie van deze informatie opgenomen in bijlage I bij die verordening.

12 Punt 3.2 van bijlage I bij deze verordening, met als opschrift „Definitie van alle voor de transparantie-eisen relevante punten", luidt als volgt:

„1) Tot de relevante punten behoren ten minste:
a) alle entry- en exitpunten naar en van een door een transmissiesysteembeheerder beheerd net, met uitzondering van de exitpunten die zijn verbonden met een afzonderlijke eindgebruiker, met uitzondering van de entrypunten die direct verbonden zijn met een productiefaciliteit of één afzonderlijke producent binnen de Europese Unie;

[...]

2) Informatie voor eindgebruikers en voor productiefaciliteiten, die zijn uitgesloten van de omschrijving van de relevante punten als gegeven onder 3.2.1), onder a), wordt, minimaal per balanceringszone, in samengevoegde vorm gepubliceerd. De samenvoeging van afzonderlijke eindgebruikers en van productiefaciliteiten die niet onder de in punt 3.2.1), onder a), vastgestelde omschrijving van relevante punten vallen, wordt voor de toepassing van deze bijlage als één relevant punt beschouwd."

Lets recht

13 Artikel 84.[1], lid 1, van de Enerģētikas likums (energiewet) van 3 september 1988 (*Latvijas Vēstnesis*, 1998, nr. 273/275), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „energiewet"), bepaalt:

„De regulerende instantie keurt de door de transmissiesysteembeheerder uitgewerkte regels goed voor aansluiting op het aardgastransmissiesysteem voor de producenten van biomethaan, de beheerders van lng-systemen en de gebruikers van aardgas, alsmede de door distributiesysteembeheerder uitgewerkte regels voor aansluiting op het aardgasdistributiesysteem voor de gebruikers van aardgas. Die regels moeten objectief en economisch gerechtvaardigd, rechtvaardig, billijk en transparant zijn. De regulerende instantie kan voorstellen deze aansluitingsregels te herzien en aan de betrokken aardgassysteembeheerder vragen om dienaangaande binnen een vastgestelde termijn een ontwerpregeling in te dienen."

14 Bij besluit nr. 1/7 van 18 april 2019 heeft de regulerende instantie de „Regels voor aansluiting op het aardgastransmissiesysteem voor producenten van biomethaan, beheerders van lng-systemen (systemen voor vloeibaar aardgas) en gebruikers van aardgas" goedgekeurd. Op grond van deze regels kan iedere aardgasgebruiker zich met name zonder tussenkomst van een distributiesysteembeheerder aansluiten op het aardgastransmissiesysteem volgens de vastgestelde procedure en voorwaarden.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

15 Tot 3 april 2017 was Latvijas Gāze, verzoekster in het hoofdgeding, de enige onderneming op de Letse markt om, als verticaal geïntegreerd bedrijf, de aankoop, opslag, transmissie, distributie en afzet van aardgas te waarborgen.

16 In het proces van liberalisering van de aardgasmarkt in Letland is na die datum „Conexus Baltic Grid" AS opgericht, als een van verzoekster in het hoofdgeding losstaande entiteit. Aan deze onderneming, waarvan verzoekster in het hoofdgeding geen aandeelhouder is, werd het beheer van de nationale infrastructuur voor de transmissie van aardgas en het enige aardgastransmissiesysteem overgedragen.

17 In het kader van dit proces werd „Gaso" AS opgericht als dochteronderneming van verzoekster in het hoofdgeding. Deze onderneming verricht op grond van een vergunning een aardgasdistributiedienst in Letland. Verzoekster in het hoofdgeding is enig aandeelhouder van die vennootschap en overeenkomstig die vergunning is laatstbedoelde de enige aardgasdistributiesysteembeheerder in die lidstaat.

18 Op 18 april 2019 heeft de regulerende instantie krachtens artikel 84.[1], lid 1, van de energiewet besluit nr. 1/7 vastgesteld.

19 Verzoekster in het hoofdgeding heeft bij de verwijzende rechterlijke instantie, de Latvijas Republikas Satversmes tiesa (grondwettelijk hof, Letland), grondwettelijk beroep tegen dat besluit ingesteld met het oog op de nietigverklaring ervan.

20 Verzoekster in het hoofdgeding voert met name aan dat uit artikel 23 van richtlijn 2009/73 voortvloeit dat een door een lidstaat vastgestelde regeling de rechtstreekse aansluiting van aardgasafnemers op het aardgastransmissiesysteem enkel mag toestaan voor zover de distributiesysteembeheerder hun dergelijke aansluiting heeft geweigerd om technische of operationele redenen, of indien er andere objectieve redenen bestaan die de rechtstreekse aansluiting van die afnemers op het aardgastransmissiesysteem noodzakelijk maken.

21 De regulerende instantie is daarentegen van mening dat noch de nationale wetgeving noch artikel 23, lid 1, van richtlijn 2009/73 beperkingen stelt op het gebied van de aansluiting van aardgasafnemers op het transmissiesysteem.

22 Volgens de verwijzende rechter kan uit artikel 2, punt 3, van richtlijn 2009/73 op het eerste gezicht worden afgeleid dat met name het transport van aardgas door een gedeelte van het net van hogedrukpijpleidingen dat hoofdzakelijk wordt gebruikt voor lokale aardgasdistributie met het oog op de levering aan eindafnemers, niet als de transmissie van aardgas wordt beschouwd.

23 Uit artikel 23 van richtlijn 2009/73 volgt niettemin dat industriële afnemers, of althans nieuwe industriële afnemers, zich kunnen aansluiten op een aardgastransmissiesysteem. Uit de voorbereidende werkzaamheden voor die richtlijn blijkt evenwel dat het begrip „industriële afnemers", dat in de richtlijn niet wordt gedefinieerd, „niet-huishoudelijke afnemers" in de zin van artikel 2, punt 26, van de richtlijn kan omvatten die eindafnemer zijn.

24 De verwijzende rechter vraagt zich bovendien af of het in artikel 32, lid 1, van richtlijn 2009/73 vastgelegde beginsel betreffende de toegang van derden tot de interne markt voor aardgas indirect van toepassing moet zijn op eindafnemers, rekening houdend met de doelstelling van die

richtlijn om de consumentenbelangen te beschermen. Naar analogie lijkt uit het arrest van 9 oktober 2008, Sabatauskas e.a. (C-239/07, EU:C:2008:551), niettemin te volgen dat deze bepaling van richtlijn 2009/73 aldus moet worden uitgelegd dat zij enkel de verplichtingen van de lidstaten op het gebied van de toegang van derden tot aardgastransmissie- en aardgasdistributiesystemen, en niet hun aansluiting op die systemen regelt.

25 In deze omstandigheden heeft de Latvijas Republikas Satversmes tiesa de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moeten artikel 23 en artikel 32, lid 1, van richtlijn [2009/73] aldus worden uitgelegd dat de lidstaten verplicht zijn een wettelijke regeling vast te stellen volgens welke eindafnemers kunnen kiezen op welk systeem – een transmissie- of een distributiesysteem – zij zich willen aansluiten en de systeembeheerder verplicht is hun toegang tot het desbetreffende systeem te verlenen?

2) Moet artikel 23 van richtlijn [2009/73] aldus worden uitgelegd dat de lidstaten verplicht zijn een wettelijke regeling vast te stellen volgens welke uitsluitend niet-huishoudelijke afnemers (d.w.z. industriële afnemers) zich kunnen aansluiten op het aardgastransmissiesysteem?

3) Moet artikel 23 van richtlijn [2009/73], inzonderheid het begrip ‚nieuwe industriële afnemer', aldus worden uitgelegd dat de lidstaten verplicht zijn een wettelijke regeling vast te stellen volgens welke uitsluitend niet-huishoudelijke afnemers (d.w.z. industriële afnemers) die niet eerder zijn aangesloten op het distributiesysteem, zich kunnen aansluiten op het aardgastransmissiesysteem?

4) Moeten artikel 2, punt 3, en artikel 23 van richtlijn [2009/73] aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een wettelijke regeling van een lidstaat volgens welke de transmissie van aardgas het rechtstreekse transport van aardgas naar het systeem voor de levering van aardgas aan de eindafnemer omvat?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

26 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 23 en artikel 32, lid 1, van richtlijn 2009/73 aldus moeten worden uitgelegd dat de lidstaten verplicht zijn om een wettelijke regeling vast te stellen volgens welke, enerzijds, eindafnemers kunnen kiezen om te worden aangesloten op het aardgastransmissiesysteem of op het -distributiesysteem en, anderzijds, de betrokken systeembeheerder verplicht is hun toegang tot dat systeem te verlenen.

27 In de eerste plaats moet met betrekking tot artikel 32, lid 1, van richtlijn 2009/73 meteen worden opgemerkt dat de bewoordingen van deze bepaling vergelijkbaar zijn met die van artikel 20, lid 1, van richtlijn 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van richtlijn 96/92/EG (PB 2003, L 176, blz. 37), alsook overigens met die van artikel 32, lid 1, van richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van richtlijn 2003/54 (PB 2009, L 211, blz. 55).

28 In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat artikel 20 van richtlijn 2003/54 aldus moest worden uitgelegd dat het niet de verplichtingen van de lidstaten vaststelt met betrekking tot de aansluiting van afnemers op het elektriciteitsnet maar enkel hun verplichtingen betreffende de toegang tot die systemen (zie in die zin arrest van 9 oktober 2008, Sabatauskas e.a., C-239/07, EU:C:2008:551, punt 42).

29 Zoals de advocaat-generaal in de punten 24, 25 en 62 van zijn conclusie heeft opgemerkt, volgt uit de Unieregeling ten eerste dat de interne markt voor aardgas op vergelijkbare wijze als die voor elektriciteit is georganiseerd.

30 Ten tweede hebben de begrippen „toegang" en „aansluiting" op het systeem in richtlijn 2009/73 dezelfde betekenis als de betekenis die het Hof in het arrest van 9 oktober 2008, Sabatauskas e.a. (C-239/07, EU:C:2008:551, punten 40-42), heeft vastgesteld betreffende richtlijn 2003/54.

31 Uit de overwegingen 4, 8 en 23 tot en met 26 van richtlijn 2009/73 blijkt immers met name dat het begrip „toegang" tot het systeem in richtlijn 2009/73, zoals in richtlijn 2003/54, verband houdt met de aardgasvoorziening, met inbegrip van onder meer de kwaliteit, de regelmaat en de kosten van de dienst, en vaak wordt gebruikt in de context van het waarborgen van niet-discriminerende tarieven. Toegang tot het systeem moet dus in wezen worden begrepen als het recht om het aardgassysteem te gebruiken. Daarentegen vloeit met name uit de artikelen 8 en 23 en artikel 41, lid 1, onder m, van richtlijn 2009/73 voort dat het begrip „aansluiting", in navolging van het begrip dat wordt gebruikt in richtlijn 2003/54, de fysieke verbinding met dat aardgassysteem betreft (zie naar analogie arrest van 9 oktober 2008, Sabatauskas e.a., C-239/07, EU:C:2008:551, punten 40-42).

32 Zoals in richtlijn 2003/54 en in richtlijn 2009/72 voor elektriciteit het geval is, is bovendien bij de transmissie en de distributie van aardgas, zoals omschreven in artikel 2, punten 3 en 5, van richtlijn 2009/73, de levering zelf niet inbegrepen. Zoals in overweging 3 van laatstbedoelde richtlijn wordt vermeld, wordt het recht op toegang tot de netwerken voor de in aanmerking komende afnemers dus uitgeoefend door de tussenkomst van een leverancier die deze afnemers vrijelijk moeten kunnen kiezen, waarbij deze keuzevrijheid evenzeer is gewaarborgd wanneer de leverancier hen aansluit op een transmissiesysteem, als wanneer hij hen aansluit op een distributiesysteem (zie naar analogie arrest van 9 oktober 2008, Sabatauskas e.a., C-239/07, EU:C:2008:551, punt 43).

33 Hieruit volgt dat artikel 32, lid 1, van richtlijn 2009/73, net als artikel 20, lid 1, van richtlijn 2003/54, in die zin moet worden uitgelegd het enkel de verplichtingen van de lidstaten vaststelt op het gebied van de toegang tot systemen, en niet de aansluiting daarop (zie naar analogie arrest van 9 oktober 2008, Sabatauskas e.a., C-239/07, EU:C:2008:551, punt 42). Bijgevolg kan deze bepaling niet aldus worden uitgelegd dat zij deze staten verplicht om in hun respectieve wetgevingen het recht van elke eindafnemer op aansluiting op het aardgastransmissiesysteem vast te leggen.

34 In de tweede plaats kan een dergelijke verplichting evenmin worden afgeleid uit artikel 23 van deze richtlijn.

35 In dat verband moet eraan worden herinnerd dat de lidstaten op grond van artikel 9 van richtlijn 2009/73, gelezen in het licht van overweging 14 ervan, moeten overgaan tot een ontvlechting van transmissiesystemen en van transmissiesysteembeheerders met betrekking tot de leverings- en productiebelangen volgens een van de volgende modellen, te weten de

ontvlechting van de eigendom, hetgeen met zich meebrengt dat de neteigenaar wordt aangewezen als de systeembeheerder en onafhankelijk is van belangen bij de productie en levering (hierna: „eerste ontvlechtingsmodel"), de aanwijzing van een onafhankelijke systeembeheerder (hierna: „tweede ontvlechtingsmodel") of de aanwijzing van een onafhankelijke transmissiebeheerder (hierna: „derde ontvlechtingsmodel").

36 Alleen wanneer de betrokken lidstaat besluit om niet te kiezen voor het eerste ontvlechtingsmodel moet hij, zoals bepaald in artikel 9, lid 8, onder a), van richtlijn 2009/73, een onafhankelijke systeembeheerder aanwijzen overeenkomstig artikel 14 (tweede ontvlechtingsmodel) of krachtens artikel 9, lid 8, onder b), van de richtlijn de bepalingen van hoofdstuk IV naleven (derde ontvlechtingsmodel) [zie in die zin arrest van 3 december 2020, Commissie/België (Markten voor elektriciteit en aardgas), C-767/19, EU:C:2020:984, punt 48].

37 Zoals vermeld in overweging 16 van richtlijn 2009/73 moet, wanneer de betrokken lidstaat voor het tweede of het derde ontvlechtingsmodel heeft gekozen, de volledige doeltreffendheid van die oplossingen immers worden gewaarborgd met behulp van specifieke aanvullende regels, namelijk andere regels dan die welke in artikel 9, leden 1 tot en met 7, van die richtlijn zijn opgenomen. Deze „specifieke aanvullende regels" zijn respectievelijk de bepalingen van artikel 14 van richtlijn 2009/73 en van hoofdstuk IV van die richtlijn, waartoe artikel 23 behoort.

38 De betrokken lidstaat is daarentegen niet onderworpen aan deze aanvullende regels wanneer hij ervoor kiest het eerste ontvlechtingsmodel toe te passen (zie naar analogie arrest van 26 oktober 2017, Balgarska energiyna borsa, C-347/16, EU:C:2017:816, punten 33-35).

39 In casu blijkt uit de gegevens waarover het Hof beschikt dat, zoals de advocaat-generaal in de punten 38 tot en met 40 van zijn conclusie heeft opgemerkt, de Republiek Letland in het kader van de tenuitvoerlegging van richtlijn 2009/73 lijkt te hebben gekozen voor het eerste ontvlechtingsmodel.

40 Hieruit volgt dat, onder voorbehoud van de door de nationale rechter te verrichten verificaties, artikel 23 van richtlijn 2009/73 irrelevant lijkt voor de beslechting van het hoofdgeding.

41 Zou artikel 23 van richtlijn 2009/73 in het onderhavige geval wel van toepassing zijn, dan kan deze bepaling hoe dan ook niet aldus worden uitgelegd dat zij de lidstaten verplicht om elke eindafnemer onder alle omstandigheden recht te geven op aansluiting op het aardgastransmissiesysteem.

42 Volgens artikel 23, lid 2, van deze richtlijn hebben transmissiesysteembeheerders niet het recht de aansluiting van nieuwe opslaginstallaties, lng-hervergassingsinstallaties of industriële afnemers te weigeren op grond van mogelijke toekomstige beperkingen van de beschikbare netcapaciteiten of het argument dat extra kosten zijn verbonden aan de noodzakelijke capaciteitsvergroting.

43 Ten eerste wordt het begrip „opslaginstallatie" in artikel 2, punt 9, van deze richtlijn omschreven als een installatie die eigendom is van of wordt geëxploiteerd door een „aardgasbedrijf", een begrip dat in punt 1 van dat artikel wordt afgebakend met: „maar [dat] geen eindafnemer is".

44 Ten tweede wordt het begrip „lng-installatie" in artikel 2, punt 11, van deze richtlijn omschreven als een terminal die voor het vloeibaar maken van aardgas, de invoer of de verlading, en de hervergassing van lng wordt gebruikt, „met inbegrip van ondersteunende diensten en installaties voor tijdelijke opslag die nodig zijn voor de hervergassing en de daaropvolgende doorlevering aan

het transmissiesysteem". Het gaat dus om een entiteit die, anders dan de „eindafnemers" in de zin van artikel 2, punt 27, van richtlijn 2009/73, veeleer in staat is het transmissiesysteem te bevoorraden.

45 Dat eindafnemers niet zijn inbegrepen in de twee in de punten 44 en 45 van het onderhavige arrest bedoelde begrippen, stemt overigens overeen met hetgeen in overweging 16 van richtlijn 2009/73 wordt vermeld. Volgens deze overweging moet effectieve ontvlechting door middel van de onafhankelijke transmissiebeheerder, overeenkomstig het derde ontvlechtingsmodel, berusten op een pijler met organisatorische maatregelen en maatregelen inzake het bestuur van transmissiesysteembeheerders en op een pijler met maatregelen op het gebied van investeringen, de aansluiting van nieuwe productiecapaciteiten op het net en marktintegratie door middel van regionale samenwerking. Deze maatregelen worden ten uitvoer gelegd door de bepalingen van hoofdstuk IV van deze richtlijn, waarbij de maatregelen met betrekking tot de aansluiting van nieuwe „productiecapaciteiten" op het net juist ten uitvoer worden gelegd door artikel 23 van die richtlijn.

46 Ten derde kan, gelet op de definities van de begrippen „afnemer" en „eindafnemer" in respectievelijk artikel 2, punten 24 en 27, van richtlijn 2009/73, weliswaar niet worden uitgesloten dat het begrip „industriële afnemer" – dat ook voorkomt in artikel 23, lid 2, van deze richtlijn zonder te worden omschreven – bepaalde categorieën eindafnemers omvat, maar dit neemt niet weg dat, zoals de advocaat-generaal in punt 78 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, dit begrip zich niet uitstrekt tot alle eindafnemers. Het omvat in het bijzonder niet de „huishoudelijke afnemers" in de zin van artikel 2, punt 25, van deze richtlijn, zijnde de afnemers die aardgas kopen voor eigen huishoudelijk gebruik.

47 Gelet op de bovenstaande overwegingen moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 23 en artikel 32, lid 1, van richtlijn 2009/73 aldus moeten worden uitgelegd dat uit deze bepalingen niet volgt dat de lidstaten verplicht zijn om een wettelijke regeling vast te stellen volgens welke, enerzijds, eindafnemers kunnen kiezen om te worden aangesloten op het aardgastransmissie- of op het aardgasdistributiesysteem en, anderzijds, de betrokken systeembeheerder verplicht is hun toegang tot dat systeem te verlenen.

Tweede en derde vraag

48 Met zijn tweede en derde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 23 van richtlijn 2009/73 aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten verplicht zijn een wettelijke regeling vast te stellen volgens welke uitsluitend industriële afnemers of, in voorkomend geval, uitsluitend industriële afnemers die niet eerder zijn aangesloten op het distributiesysteem, zich kunnen aansluiten op het aardgastransmissiesysteem.

49 In dit verband zij eraan herinnerd dat uit de punten 36 tot en met 41 van het onderhavige arrest blijkt dat artikel 23 van richtlijn 2009/73, onder voorbehoud van de door de nationale rechter te verrichten verificaties, irrelevant lijkt voor de beslechting van het hoofdgeding.

50 Zelfs al wordt ervan uitgegaan dat deze bepaling in het onderhavige geval van toepassing kan zijn, impliceert het verbod dat zij de transmissiesysteembeheerder oplegt om bepaalde entiteiten het recht op aansluiting op dat systeem te weigeren, als zodanig hoe dan ook geen verplichting om een dergelijke aansluiting aan enig ander soort afnemer te weigeren.

51 Indien de betrokken lidstaat het derde ontvlechtingsmodel zou kiezen, beperkt artikel 23 van richtlijn 2009/73 immers enkel de manoeuvreerruimte waarover die lidstaat beschikt om de systeemgebruikers naar het ene of het andere soort systeem te sturen (zie naar analogie arrest van 9 oktober 2008, Sabatauskas e.a., C-239/07, EU:C:2008:551, punt 47).

52 Gelet op de bovenstaande overwegingen moet op de tweede en de derde vraag worden geantwoord dat artikel 23 van richtlijn 2009/73 aldus moet worden uitgelegd dat het de lidstaten niet verplicht een wettelijke regeling vast te stellen volgens welke uitsluitend industriële afnemers zich kunnen aansluiten op het aardgastransmissiesysteem.

Vierde vraag

53 Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 2, punt 3, en artikel 23 van richtlijn 2009/73 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een wettelijke regeling van een lidstaat volgens welke de transmissie van aardgas het rechtstreekse transport van aardgas naar het systeem voor de levering van aardgas aan de eindafnemer omvat.

54 Wat in de eerste plaats artikel 23 van richtlijn 2009/73 betreft, moet worden vastgesteld dat – om soortgelijke redenen als die welke in de punten 50 tot en met 52 van het onderhavige arrest zijn uiteengezet – zelfs al wordt ervan uitgegaan dat deze bepaling in casu van toepassing is, zij zich niet verzet tegen een dergelijke nationale regeling.

55 Wat in de tweede plaats artikel 2, punt 3, van deze richtlijn betreft, moet worden opgemerkt dat deze bepaling „transmissie” in de zin van deze richtlijn omschrijft als „transport van aardgas door een net dat vooral bestaat uit hogedrukpijpleidingen, anders dan een upstreampijpleidingnet en dan het gedeelte van hogedrukpijpleidingen dat in de eerste plaats voor lokale aardgasdistributie wordt gebruikt, met het oog op de belevering van afnemers, de levering zelf niet inbegrepen”.

56 Ten eerste sluit deze definitie weliswaar „transport van aardgas door [...] het gedeelte van hogedrukpijpleidingen dat in de eerste plaats voor lokale aardgasdistributie wordt gebruikt” uit, maar omvat zij niettemin „transport van aardgas [...] met het oog op de belevering van afnemers”. Bovendien volgt uit artikel 2, punt 24, van richtlijn 2009/73 dat het begrip „afnemers” met name ziet op eindafnemers, en verder uit artikel 2, punt 7, dat het begrip „levering” betrekking heeft op „verkoop, wederverkoop daaronder begrepen, van aardgas, met inbegrip van lng, aan afnemers”. Bijgevolg kan uit de bewoordingen van artikel 2, punt 3, waarin het begrip „transmissie” wordt omschreven, op zich niet worden afgeleid dat het uitgesloten is dat een eindafnemer rechtstreeks op het transmissiesysteem kan worden aangesloten.

57 Ten tweede zij opgemerkt dat het begrip „transmissie” in artikel 2, punt 3, van richtlijn 2003/54 op vergelijkbare wijze was omschreven, namelijk als „transport van elektriciteit langs het extrahoogspannings- en hoogspanningskoppelnet met het oog op de levering ervan aan eindafnemers of distributiemaatschappijen, de levering zelf niet inbegrepen”. In het arrest van 9 oktober 2008, Sabatauskas e.a. (C-239/07, EU:C:2008:551), heeft het Hof evenwel de mogelijkheid van rechtstreekse aansluiting van eindafnemers op het elektriciteitstransmissiesysteem erkend.

58 Deze definitie is ongewijzigd overgenomen in artikel 2, punt 3, van richtlijn 2009/72.

59 Ten derde wordt de uitlegging dat de omschrijving van het begrip „transmissie” de mogelijkheid van rechtstreekse aansluiting van een eindafnemer op het transmissiesysteem niet uitsluit, ook ondersteund door de tekst van verordening nr. 715/2009.

60 Deze verordening, die volgens artikel 1 ervan tot doel heeft niet-discriminerende regels vast te stellen betreffende de toegangsvoorwaarden voor aardgastransmissiesystemen, bevat in bijlage I bindende richtsnoeren, waarmee ook rekening moet worden gehouden in de context van richtlijn 2009/73, zoals blijkt uit overweging 61 ervan.

61 Punt 3.2.1) van deze richtsnoeren, dat betrekking heeft op de definitie van alle voor de transparantie-eisen van het transmissiesysteem relevante punten, bepaalt met name dat hiertoe ten minste alle entry- en exitpunten naar en van een door een transmissiesysteembeheerder beheerd net behoren, met uitzondering van de exitpunten „die zijn verbonden met een afzonderlijke eindgebruiker”, met uitzondering van de entrypunten die direct verbonden zijn met een productiefaciliteit of één afzonderlijke producent binnen de Unie.

62 Voorts bepaalt punt 3.2.2) van die richtsnoeren ten eerste dat informatie voor „eindgebruikers” en voor productiefaciliteiten, die zijn uitgesloten van de omschrijving van de relevante punten als gegeven onder 3.2.1), onder a), van deze richtsnoeren minimaal per balanceringszone in samengevoegde vorm wordt gepubliceerd, en ten tweede dat voor de toepassing van deze bijlage de samengevoegde informatie met betrekking tot dezelfde afzonderlijke eindgebruikers en productiefaciliteiten als één relevant punt wordt beschouwd.

63 Gelet op de bovenstaande overwegingen moet op de vierde vraag worden geantwoord dat artikel 2, punt 3, en artikel 23 van richtlijn 2009/73 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een wettelijke regeling van een lidstaat volgens welke de transmissie van aardgas het rechtstreekse transport van aardgas naar het systeem voor de levering van aardgas aan de eindafnemer omvat.

Kosten

64 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 23 en artikel 32, lid 1, van richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van richtlijn 2003/55/EG moeten aldus worden uitgelegd dat uit deze bepalingen niet volgt dat de lidstaten verplicht zijn om een wettelijke regeling vast te stellen volgens welke, enerzijds, eindafnemers kunnen kiezen om te worden aangesloten op het aardgastransmissie- of op het aardgasdistributiesysteem en, anderzijds, de betrokken systeembeheerder verplicht is hun toegang tot dat systeem te verlenen.**

2) **Artikel 23 van richtlijn 2009/73 moet aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten niet verplicht een wettelijke regeling vast te stellen volgens welke uitsluitend industriële afnemers zich kunnen aansluiten op het aardgastransmissiesysteem.**

3) Artikel 2, punt 3, en artikel 23 van richtlijn 2009/73 moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een wettelijke regeling van een lidstaat volgens welke de transmissie van aardgas het rechtstreekse transport van aardgas naar het systeem voor de levering van aardgas aan de eindafnemer omvat.

ondertekeningen