GENERALINIO ADVOKATO
GIOVANNI PITRUZZELLA IŠVADA,
pateikta 2021 m. spalio 6 d.[1]

Byla C-290/20

AS „Latvijas Gāze“
dalyvaujant:
Latvijas Republikas Saeima,
Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija

(*Satversmes tiesa* (Konstitucinis teismas, Latvija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Gamtinių dujų vidaus rinka – Gamtinių dujų perdavimo sistema ir skirstymo sistema – Galimybė tiesiogiai prijungti galutinius vartotojus prie gamtinių dujų perdavimo sistemos“

1. Ar siekiant užtikrinti veiksmingą vidaus rinką, kurioje būtų galima nediskriminuojant parduoti gamtines dujas vienodomis sąlygomis ir užtikrinti trečiosioms šalims ekonomiškai pagrįstą ir veiksmingą prieigą prie gamtinių dujų tinklo, reikia, kad valstybės narės priimtų teisės aktus, pagal kuriuos visi galutiniai vartotojai galėtų pasirinkti sistemos, prie kurios turėtų prisijungti – perdavimo ar paskirstymo – tipą? Ar prisijungti prie gamtinių dujų perdavimo tinklo leidžiama tik galutiniam vartotojui, kuris nėra namų ūkio vartotojas? Ar Direktyva 2009/73[2] suderinama su nacionalinės teisės aktais, pagal kuriuos galutiniams vartotojams leidžiama prisijungti prie perdavimo sistemos?

2. Tokie iš esmės yra klausimai, iškelti *Satversmes tiesa* (Konstitucinis teismas, Latvija) pateiktame prašyme priimti prejudicinį sprendimą, kuris yra šios bylos dalykas. Atsakydamas į juos Teisingumo Teismas turės galimybę, remdamasis Direktyva 2009/73, nuodugniai išnagrinėti gamtinių dujų perdavimo ir skirstymo sistemas, visų pirma kiek tai susiję su galimybe tiesiogiai susieti galutinius vartotojus su gamtinių dujų perdavimo tinklu.

3. Šioje išvadoje paaiškinsiu, dėl kokių priežasčių manau, kad Direktyvoje 2009/73 valstybėms narėms nustatyti įpareigojimai tik tiek, kiek tai susiję su trečiųjų asmenų prieiga prie gamtinių dujų perdavimo ir skirstymo sistemų, paliekant valstybėms narėms galimybę nukreipti vartotojus į konkretaus tipo tinklą, laikantis nediskriminavimo principo ir remiantis objektyviomis priežastimis, pavyzdžiui, tinklo saugumu ir techninėmis savybėmis.

[1] Originalo kalba: italų.

[2] 2009 m. liepos 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/73/EB dėl gamtinių dujų vidaus rinkos bendrųjų taisyklių, panaikinanti Direktyvą 2003/55/EB (OL L 211, 2009 8 14, p. 94).

I. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė

4. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 2 straipsnio 2 dalyje nustatyta:

„2. Kai Sutartys konkrečioje srityje suteikia Sąjungai kompetenciją, kurią ji dalijasi su valstybėmis narėmis, Sąjunga ir valstybės narės gali toje srityje priimti teisiškai privalomus aktus. Valstybės narės naudojasi kompetencija tiek, kiek Sąjunga nepasinaudojo savo kompetencija. Valstybės narės vėl naudojasi savo kompetencija tiek, kiek Sąjunga nusprendė nesinaudoti savo kompetencija.“

5. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 4 straipsnio 2 dalies a ir i punktuose nustatyta:

„2. Pasidalijamajai Sąjungos ir valstybių narių kompetencijai priskiriamos šios pagrindinės sritys:

a) vidaus rinka;

<…>

i) energetika;

<…>“

6. Direktyvos 2009/73/EB 1, 3, 6, 8 ir 48 konstatuojamosiose dalyse:

„(1) Nuo 1999 m. Bendrijoje pradėjus palaipsniui kurti gamtinių dujų vidaus rinką buvo siekiama visiems Europos Sąjungos vartotojams – ir piliečiams, ir verslo subjektams – suteikti tikrą galimybę rinktis, sukurti naujų verslo galimybių ir didinti tarpvalstybinę prekybą siekiant didesnio našumo, konkurencingų kainų ir aukštesnio lygio paslaugų standartų bei siekiant prisidėti prie tiekimo saugumo ir tvarios plėtros.

(3) Laisvės, kurios Sąjungos piliečiams garantuojamos Sutartimi, *inter alia*, laisvas prekių judėjimas, įsisteigimo laisvė ir laisvė teikti paslaugas, galimos tik visiškai atviros rinkos sąlygomis, kai visiems vartotojams suteikiama galimybė laisvai rinktis savo tiekėjus, o visiems tiekėjams – laisvai aprūpinti savo vartotojus.

(6) Tinklų veiksmingai neatskyrus nuo gavybos ir tiekimo veiklos (toliau – veiksmingas atskyrimas), diskriminacijos pavojus kyla ne tik eksploatuojant tinklą, bet ir skatinant vertikalios integracijos įmones pakankamai investuoti į savo tinklus.

(8) Veiksmingą atskyrimą įmanoma užtikrinti tik pašalinus vertikalios integracijos įmonių siekį diskriminuoti konkurentus prieigos prie tinklų ir investicijų atžvilgiu. Be jokios abejonės, nuosavybės atskyrimas, t. y. tinklo savininko paskyrimas sistemos operatoriumi ir jo nepriklausomumas nuo bet kokių su tiekimu ir gavyba susijusių interesų yra veiksmingas ir patikimas būdas šalinti interesų konfliktą ir užtikrinti tiekimo saugumą. Dėl šios priežasties Europos Parlamentas savo 2007 m. liepos 10 d. rezoliucijoje dėl dujų ir elektros energijos vidaus rinkos perspektyvų nurodė, kad nuosavybės atskyrimas perdavimo lygyje yra veiksmingiausias būdas nediskriminuojant skatinti investicijas į infrastruktūrą, naujiems rinkos dalyviams užtikrinti sąžiningą prieigą prie tinklo ir rinkos skaidrumą. Todėl atskiriant

nuosavybę iš valstybių narių turėtų būti reikalaujama užtikrinti, kad tas pats asmuo arba asmenys neturėtų teisės kontroliuoti gavybos arba tiekimo įmonės ir tuo pačiu metu kontroliuoti perdavimo sistemos operatorių ar perdavimo sistemą arba turėti teisių perdavimo sistemos operatoriaus ar perdavimo sistemos atžvilgiu. Ir atvirkščiai, kontroliuojant perdavimo sistemą arba perdavimo sistemos operatorių turėtų būti draudžiama kontroliuoti gavybos ar tiekimo įmonę arba turėti kokių nors teisių gavybos ar tiekimo įmonės atžvilgiu. Laikantis šių apribojimų gavybos arba tiekimo įmonė turėtų turėti galimybę turėti mažiau nei pusę perdavimo sistemos operatoriaus arba perdavimo sistemos akcijų paketo.

(48) Vartotojų interesams šioje direktyvoje turėtų būti skiriama daugiausia dėmesio ir paslaugų kokybė turėtų būti svarbiausia gamtinių dujų įmonių pareiga. Reikia stiprinti ir užtikrinti esamas vartotojų teises ir jos turėtų būti skaidresnės. Nustatant vartotojų apsaugą, turėtų būti užtikrinama, kad Bendrijoje visi vartotojai iš konkurencingos rinkos gautų naudos. Vartotojų teisių laikymąsi turėtų užtikrinti valstybės narės arba, jei taip numato valstybė narė, reguliavimo institucijos.“

7. Direktyvos 2009/73 2 straipsnyje nurodyta:

„Šioje direktyvoje vartojamų terminų apibrėžtys:

<…>

3) *perdavimas* – tai gamtinių dujų transportavimas tinklu, kurį daugiausia sudaro aukšto slėgio vamzdynai, išskyrus gavybos proceso vamzdynų tinklą ir aukšto slėgio vamzdynų dalį, iš esmės naudojamą gamtinių dujų vietiniam skirstymui, siekiant jas pristatyti vartotojams, išskyrus tiekimą;

<…>

5) *skirstymas* – gamtinių dujų transportavimas vietos ar regiono vamzdynų tinklais siekiant pristatyti jas vartotojams, išskyrus tiekimą;

<…>

24) *vartotojas* – gamtinių dujų didmeninis ar galutinis vartotojas arba gamtinių dujų įmonė, perkanti gamtines dujas;

25) *namų ūkio vartotojas* – vartotojas, perkantis gamtines dujas naudoti savo namų ūkio reikmėms;

26) *ne namų ūkio vartotojas* – vartotojas, perkantis gamtines dujas naudoti ne savo namų ūkio reikmėms;

27) *galutinis vartotojas* – vartotojas, perkantis gamtines dujas savo reikmėms;

<…>“

8. Direktyvos 2009/73 9 straipsnyje „Perdavimo sistemų ir perdavimo sistemos operatorių veiklos rūšių atskyrimas“ nurodyta:

„Valstybės narės užtikrina, kad nuo 2012 m. kovo 3 d.:

a) kiekviena įmonė, kuriai nuosavybės teise priklauso perdavimo sistema, veiktų kaip perdavimo sistemos operatorius;

b) tas pats asmuo ar asmenys neturėtų teisės:

   i) nei tiesiogiai arba netiesiogiai kontroliuoti įmonę, atliekančią kurią nors iš gavybos ar tiekimo funkcijų, ir tiesiogiai arba netiesiogiai kontroliuoti perdavimo sistemos operatorių ar perdavimo sistemą arba turėti kokių nors teisių perdavimo sistemos operatoriaus arba perdavimo sistemos atžvilgiu;

   ii) tiesiogiai arba netiesiogiai kontroliuoti perdavimo sistemos operatorių ar perdavimo sistemą ir tiesiogiai arba netiesiogiai kontroliuoti įmonę, atliekančią kurią nors iš gavybos ar tiekimo funkcijų, arba turėti kokių nors teisių tokios įmonės atžvilgiu;

<…>

8. Jeigu 2009 m. rugsėjo 3 d. perdavimo sistema priklauso vertikalios integracijos įmonei, valstybė narė gali nuspręsti netaikyti 1 dalies. Tokiu atveju atitinkama valstybė narė:

a) paskiria nepriklausomą sistemos operatorių pagal 14 straipsnį; arba

b) laikosi IV skyriaus nuostatų.“

9. Šios direktyvos 23 straipsnyje „Įgaliojimai priimti sprendimus dėl saugyklų, SGD pakartotinio dujinimo įrenginių ir pramonės vartotojų prijungimo prie perdavimo sistemos“ nurodyta:

„1. Perdavimo sistemos operatorius nustato ir paskelbia saugyklų, SGD pakartotinio dujinimo įrenginių ir pramonės vartotojų nediskriminacinio prijungimo prie perdavimo sistemos skaidrias ir veiksmingas procedūras bei tarifus. Tas procedūras tvirtina reguliavimo institucija.

2. Perdavimo sistemos operatorius neturi teisės atsisakyti prijungti naują saugyklą, SGD pakartotinio dujinimo įrenginį ar pramonės vartotoją motyvuodamas turimų tinklo pajėgumų galimais apribojimais ateityje arba papildomomis išlaidomis, susijusiomis su būtinu pajėgumų didinimu. Perdavimo sistemos operatorius užtikrina naujos jungties pakankamą įeinamąjį ir išeinamąjį pajėgumą.“

10. Tos pačios direktyvos 32 straipsnio „Trečiosios šalies prieiga prie sistemos“ 1 dalyje numatyta:

„Valstybės narės užtikrina, kad būtų nustatyta paskelbtais tarifais pagrįsta sistema, suteikianti trečiosioms šalims teisę naudotis perdavimo ir paskirstymo sistema ir SGD įrenginiais, taikoma visiems laisviesiems vartotojams, įskaitant tiekimo įmones, ir kad ši sistema būtų taikoma objektyviai, nediskriminuojant sistemos naudotojų. Valstybės narės užtikrina, kad tuos tarifus arba jų apskaičiavimo metodiką iki jų įsigaliojimo pagal 41 straipsnį patvirtintų 39 straipsnio 1 dalyje nurodyta reguliavimo institucija, ir kad tie tarifai (jei patvirtinamos vien tik metodikos – tos metodikos) būtų viešai paskelbti iki jų įsigaliojimo.“

B. Latvijos teisė

11. *Enerģētikas likums* (1998 m. rugsėjo 3 d. Latvijos energetikos įstatymas, *Latvijas Vēstnesis*, 1998, Nr. 273/275) 84^1 straipsnio 1 dalis.

II. Bylos faktinės aplinkybės, pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

12. *AS Latvijas Gāze* (toliau – pareiškėja pagrindinėje byloje) yra vertikaliai integruota gamtinių dujų įmonė, kuri Latvijoje vykdo gamtinių dujų perdavimo, skirstymo, pardavimo, pirkimo ir laikymo veiklą.

13. Iki Latvijos gamtinių dujų rinkos liberalizavimo, t. y. 2017 m. balandžio 3 d., pareiškėja buvo vienintelė Latvijos rinkoje veikianti gamtinių dujų įmonė.

14. Po šios datos buvo įsteigta nuo pareiškėjos pagrindinėje byloje atskirta ir akcinė bendrovė *Conexus Baltic Grid*, kuriai buvo perduota nacionalinė gamtinių dujų perdavimo infrastruktūra ir bendras gamtinių dujų perdavimo tinklas. Pareiškėja pagrindinėje byloje nėra šios bendrovės akcininkė.

15. Be to, kaip nuo pareiškėjos atskira kontroliuojamoji bendrovė, buvo įsteigta akcinė bendrovė *Gaso*, pagal licenciją teikianti gamtinių dujų skirstymo Latvijos teritorijoje paslaugą. Pareiškėja pagrindinėje byloje yra vienintelė šios bendrovės akcininkė, o pagal šią licenciją akcinė bendrovė *Gaso* yra vienintelis gamtinių dujų skirstymo tinklo operatorius Latvijoje, užtikrinantis gamtinių dujų perdavimą galutiniams vartotojams.

16. *Enerģētikas likums* (Energetikos įstatymas) 84^1 straipsnio 1 dalis į šį įstatymą įtraukta padarius 2016 m. pakeitimus, kurie, be kita ko, būtini siekiant įgyvendinti Direktyvos 2009/73 dėl gamtinių dujų vidaus rinkos bendrųjų taisyklių, panaikinančios Direktyvą 2003/55/EB, nuostatas.

17. Latvijos teisės nuostatoje numatyta, kad Latvijos viešųjų paslaugų reguliavimo komisija (toliau – Latvijos reguliavimo institucija), t. y. Latvijos reguliavimo institucija, kaip tai suprantama pagal Direktyvą 2009/73, patvirtina gamtinių dujų perdavimo sistemos ir skirstymo tinklo operatoriaus nustatytas prijungimo prie gamtinių dujų perdavimo ir skirstymo sistemos taisykles.

18. 2019 m. balandžio 18 d. Latvijos reguliavimo institucija priėmė Sprendimą Nr. 1/7 [3], jame, be kita ko, numatyta, kad visi gamtinių dujų vartotojai gali prisijungti prie gamtinių dujų perdavimo sistemos netarpininkaujant skirstymo sistemos operatoriui.

19. Pareiškėjos pagrindinėje byloje teigimu, Latvijos reguliavimo institucija neturi teisės priimti sprendimo, kuriuo leistų kiekvienam galutiniam gamtinių dujų vartotojui atsiskirti nuo gamtinių dujų skirstymo sistemos ir tiesiogiai prisijungti prie gamtinių dujų perdavimo sistemos. Pareiškėja visų pirma teigia, kad galutinis vartotojas turi prisijungti prie gamtinių dujų tinklo per gamtinių dujų skirstymo sistemą, valdomą skirstymo sistemos operatoriaus.

[3] 2019 m. balandžio 18 d. Viešųjų paslaugų reguliavimo komisijos tarybos sprendimas Nr. 1/7 „Dabasgāzes pārvades sistēmas pieslēguma noteikumi biometāna ražotājiem, sašķidrinātās dabasgāzes sistēmas operatoriem un dabasgāzes lietotājiem“ („Prijungimo prie gamtinių dujų perdavimo tinklo taisyklės, skirtos biometano gamintojams, suskystintųjų gamtinių dujų perdavimo tinklų operatoriams ir gamtinių dujų naudotojams“).

20. Latvijos reguliavimo institucija, atvirkščiai, mano, kad valstybės narės turi užtikrinti nediskriminacinį vartotojų įrenginių prijungimą prie gamtinių dujų perdavimo sistemos. Latvijos reguliavimo institucijos teigimu, nei nacionalinėse nuostatose, nei Direktyvoje 2009/73 nenumatyta galimybė riboti gamtinių dujų vartotojų teisę tiesiogiai prisijungti prie gamtinių dujų perdavimo sistemos.

21. Dėl galimų finansinių nuostolių ir tariamo iš licencijos kylančių teisių pažeidimo pareiškėja pagrindinėje byloje pateikė [pareiškė] *Satversmes tiesa* (Konstitucinis teismas) prašymą [ieškinį] dėl atitikties Konstitucijai, jame teigė, kad, pirma, Sprendimas Nr. 1/7 prieštarauja Latvijos Respublikos Konstitucijai ir *Enerģētikas likums* (Energetikos įstatymas) ir, antra, pati *Enerģētikas likums* (Energetikos įstatymas) 84^1 straipsnio 1 dalis prieštarauja Konstitucijai. Tame pačiame ieškinyje pareiškėja pagrindinėje byloje taip pat rėmėsi ES energetikos teisės nuostatų pažeidimu.

22. Šiomis aplinkybėmis *Satversmes tiesa* (Konstitucinis teismas) sustabdė bylos nagrinėjimą ir pateikė Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar Direktyvos 2009/73/EB 23 straipsnį ir 32 straipsnio 1 dalį reikia aiškinti taip, kad valstybės narės turi priimti teisės aktus, pagal kuriuos, pirma, kiekvienas galutinis vartotojas gali pasirinkti, prie kokio tipo tinklo – perdavimo ar skirstymo – prisijungs, ir, antra, tinklo operatorius privalo jam leisti prisijungti prie atitinkamo tinklo?

2. Ar Direktyvos 2009/73/EB 23 straipsnį reikia aiškinti taip, kad valstybės narės turi priimti teisės aktus, pagal kuriuos prie gamtinių dujų perdavimo tinklo galima prisijungti tik galutiniam ne namų ūkio vartotojui (t. y. tik pramonės vartotojui)?

3. Ar Direktyvos 2009/73/EB 23 straipsnis, visų pirma sąvoka „naujas pramonės vartotojas“, turi būti aiškinama taip, kad valstybės narės turi priimti teisės aktus, pagal kuriuos prie gamtinių dujų perdavimo tinklo galima prisijungti tik galutiniam ne namų ūkio vartotojui (t. y. tik pramonės vartotojui), kuris anksčiau nebuvo prijungtas prie skirstymo tinklo?

4. Ar Direktyvos 2009/73/EB 2 straipsnio 3 punktą ir 23 straipsnį reikia aiškinti taip, kad jiems prieštarauja valstybės narės teisės aktai, pagal kuriuos gamtinių dujų perdavimas apima gamtinių dujų perdavimą tiesiogiai į galutinio vartotojo gamtinių dujų tiekimo tinklą?“

III. Teisinė analizė

A. Direktyvos 2009/73 ir Direktyvos 2009/72, kuriose išdėstytos gamtinių dujų ir elektros energijos vidaus rinkos nuostatos, (bendri) tikslai

23. Direktyva 2009/72 dėl elektros energijos vidaus rinkos bendrųjų taisyklių ir Direktyva 2009/73 dėl gamtinių dujų vidaus rinkos bendrųjų taisyklių yra vadinamojo „Trečiojo energetikos teisės aktų rinkinio“ dalis. Jomis siekiama bendro tikslo – užtikrinti, kad būtų sukurta veiksminga vidaus rinka, siekiant sudaryti sąlygas Europos Sąjungoje parduoti elektros energiją ir gamtines dujas vienodomis sąlygomis, be diskriminacijos ir apribojimų, taip pat užtikrinti ekonomiškai pagrįstą ir veiksmingą prieigą prie elektros energijos tinklo ir gamtinių dujų sistemos.

24. Gamtinių dujų vidaus rinka organizuojama taip pat kaip elektros energijos vidaus rinka, todėl atitinkamų šių dviejų direktyvų nuostatų turinys yra analogiškas. Dėl šios priežasties manau, kad Teisingumo Teismo jurisprudencija, susijusi su Direktyvos 2009/72 aiškinimu elektros energijos srityje, kiek joje aiškinamos analogiško turinio nuostatos, gali būti taikoma aiškinant Direktyvos 2009/73 nuostatas, taigi, ir gamtinių dujų rinkai.

25. Iš Direktyvos 2009/73 1, 3, 6 ir 8 konstatuojamųjų dalių matyti, kad Europos Sąjungos gamtinių dujų vidaus rinkos tikslas – suteikti realią galimybę pasirinkti visiems Europos Sąjungos vartotojams, neatsižvelgiant į tai, ar jie yra piliečiai, ar įmonės.

26. Šiuo klausimu manau, kad būtina preliminariai išaiškinti Sąjungos vartotojų „galimybės pasirinkti“ apimtį, nes tai bus naudinga atliekant tolesnę analizę. Pirma, direktyvoje yra numatyta bendrinė teisė į „prieigą“ prie gamtinių dujų tinklo, suprantama kaip teisė į gamtinių dujų tiekimą, apimanti paslaugų kokybę, reguliarumą ir sąnaudas. Antra, šia direktyva užtikrinamas „prijungimas“, suprantamas technine prasme ir reiškiantis fizinį prijungimą prie sistemos [4].

27. Šiomis aplinkybėmis vartotojai – tiek piliečiai, tiek įmonės – naudojasi savo teise prisijungti prie gamtinių dujų tinklo per tiekėją, kurį jie turi galėti laisvai pasirinkti. Šiuo tikslu patiems tiekėjams turi būti suteikta galimybė laisvai patekti į gamtinių dujų tinklą [5].

28. Iš to matyti, kad „prieigos teisė“ ir „prijungimo teisė“ sutampa ne visai: pirmoji negali būti ribojama, išskyrus šioje direktyvoje numatytas leidžiančias nukrypti nuostatas, ir yra visiškai bei išimtinai suteikiama kiekvienam Europos Sąjungos vartotojui; antroji, kadangi susijusi su prijungimo prie sistemos techninėmis sąlygomis, yra nuosekliai reglamentuojama pagal Sąjungos ir valstybių narių teisės aktus ir šis reglamentavimas gali priklausyti nuo kiekvienos valstybės narės techninės situacijos ir energetikos politikos, akivaizdu, laikantis bendrųjų Sąjungos teisės principų (nagrinėdamas prejudicinius klausimus nuodugniau aptarsiu šį aspektą).

29. Prieš įsigaliojant Direktyvai 2009/73, valstybėse narėse nebuvo teisės aktų, kuriais būtų užtikrinta nediskriminacinė prieiga prie tinklo ar nacionalinių reguliavimo institucijų vykdomos kontrolės lygis.

30. Įsigaliojus Direktyvai 2009/73, kaip matysime, pagal Sąjungos teisę valstybėms narėms paliekama teisė pasirinkti įvairius modelius bei atskirti perdavimo ir skirstymo sistemas nuo gamybos ir tiekimo veiklos. Nesant veiksmingo perdavimo ir skirstymo, taip pat gavybos ir tiekimo tinklų ir veiklos atskyrimo, eksploatuojant tinklą iš tikrųjų kyla diskriminacijos pavojus.

31. Dėl diskriminacijos pažymėtina, kad ji gali kilti, pvz., kai vertikaliai integruotas ūkio subjektas vykdo gamtinių dujų gavybos ar tiekimo veiklą ir eksploatuoja gamtinių dujų perdavimo ir skirstymo tinklus. Tokiu atveju vertikaliai integruotas operatorius gali būti nesuinteresuotas užtikrinti galimiems konkurentams gamtinių dujų gavybos ar tiekimo rinkoje prieigą prie jo eksploatuojamų gamtinių dujų perdavimo ir skirstymo tinklų.

32. Taip sudaroma kliūčių naudotis Sutartimis garantuojamomis laisvėmis, nes neleidžiama visiems vartotojams laisvai rinktis savo tiekėjus, o tiekėjams – laisvai aprūpinti savo vartotojus.

4 Žr. 2008 m. spalio 9 d. Sprendimas *Sabatauskas ir kt.* (C-239/07, EU:C:2008:551, 40–43 ir 47 punktai).

5 Žr. 2008 m. gegužės 22 d. Sprendimą *citiworks* (C-439/06, EU:C:2008:298, 43 ir 44 punktai).

33. Tokiomis aplinkybėmis Direktyva 2009/73 siekiama užtikrinti gamtinių dujų vartotojams teisę gauti prieigą prie gamtinių dujų tinklo, paliekant valstybėms narėms galimybę nuspręsti, prie kokio tipo sistemos vėliau bus prijungta.

B. Trys atskyrimo modeliai ir dabartinė padėtis Latvijoje

34. Naujose gamtinių dujų direktyvos nuostatose įdiegtas struktūrinis gamtinių dujų perdavimo (angl. *transmission*) ir gamtinių dujų gamybos bei tiekimo (angl. *supply*) atskyrimas. Kaip jau nurodžiau, šiomis nuostatomis siekiama pašalinti interesų konfliktus ir užtikrinti, kad gamtinių dujų perdavimo sistemos operatorius (angl. *transmission system operator, TSO*) priimtų sprendimus savarankiškai ir nediskriminuotų sistemos naudotojų [6].

35. Pagal Direktyvos 2009/73 9 straipsnį valstybės narės gali pasirinkti iš trijų perdavimo sistemų ir perdavimo sistemos operatorių atskyrimo modelių (atsižvelgdamos į gamybos ir tiekimo struktūras):

– nuosavybės teisių atskyrimą (angl. *ownership unbundling*) [7],

– nepriklausomą sistemos operatorių (angl. *independent system operator*, *ISO*) [8],

– nepriklausomą perdavimo sistemos operatorių (*independent transmission operator, ITO*) [9].

36. Nagrinėjamu atveju prašyme priimti prejudicinį sprendimą Latvijos pasirinktas modelis aiškiai nenurodytas.

37. Vis dėlto iš mano turimos informacijos [10] matyti, kad Latvija pasirinko pirmąjį modelį, t. y. savininko atskyrimą. Dar 2018 m. liepos 25 d. Europos Komisijos nuomonėje „Latvia – Certifications of JSC Conexus Baltic Grid“ [11] buvo nurodyta, kad *Conexus* buvo pateikusi prašymą patvirtinti nuosavybės atskyrimo modelį [12].

38. Taikydama šį modelį, kiekviena įmonė, kuriai nuosavybės teise priklauso perdavimo sistema, veikia kaip perdavimo sistemos operatorius. Todėl ji negali kartu kontroliuoti ar įgyvendinti jokios teisės balsuoti dėl gamybos ar tiekimo veiklos. Akivaizdu, kad ta pati įmonė negali kontroliuoti gamybos ar tiekimo veiklos ir kartu kontroliuoti ar įgyvendinti kokios nors balsavimo teisės perdavimo sistemos operatoriaus atžvilgiu [13].

6 2010 m. sausio 22 d. Komisijos dokumentas „Interpretative note on Directive 2009/72/EC concerning common rules for the internal market in electricity and Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas: the unbundling regime“.

7 Direktyvos 2009/73 9 straipsnio 1 dalis.

8 Direktyvos 2009/73 9 straipsnio 8 dalies a punktas.

9 Direktyvos 2009/73 9 straipsnio 8 dalies b punktas.

10 Žr. 2021 m. gegužės 25 d. Komisijos dokumentą „Atsakymai į Teisingumo Teismo klausimus“, p. 5. ir 2021 m. gegužės 25 d. Latvijos Respublikos dokumentą „Atsakymai į Teisingumo Teismo klausimus“, p. 5.

11 2018 m. liepos 25 d. Komisijos nuomonė pagal Reglamento (EB) Nr. 715/2009 3 straipsnio 1 dalies ir Direktyvos 2009/73/EB 10 straipsnio 6 dalį „Latvia – Certifications of JSC Conexus Baltic Grid“, C (2018) 5060 *final*.

12 Vis dėlto tame pačiame dokumente Komisija padarė išvadą, kad *JSC Gazprom* ir *Marguerite Gas I S.A r.l.* buvimas *JSC Conexus Baltic Grid* akcininkėmis nesuderinamas su Direktyvos 2009/73 9 straipsnio 1 dalies reikalavimais.

13 Nicolaas Bel & Ruben Vermeeren *Unbundling in the ES Energy Sector – The Commission's Practice in Assessing the Independence of Transmission System Operators for Electricity and Gas*, 10 European Energy Law Report (Martha Roggenkamp & Henrik Bjornebye, red.) p. 49.

39. Nurodydamos, kas įvyko paskelbus šią nuomonę, Latvijos vyriausybė ir Europos Komisija, užtikrina, kad Latvijos reguliuotojas priėmė sprendimą, kuriame konstatavo, jog *Conexus Baltic Grid* nuosavybės atskyrimo sertifikavimo tikslais sąlygos buvo įvykdytos [14].

C. Prejudiciniai klausimai

40. Prejudicinius klausimus galima apibendrinti, kaip nurodyta toliau: pirma, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar Direktyvos 2009/73 23 straipsnis ir 32 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinami taip, kad pagal juos priimami tokie nacionalinės teisės aktai, kaip Sprendimas Nr. 1/7, pagal kuriuos, pirma, visi galutiniai vartotojai gali pasirinkti, prie kurio tipo sistemos – perdavimo ar skirstymo sistemos – jungtis, ir, antra, sistemos operatorius įpareigojamas prijungti visus vartotojus prie atitinkamo tinklo (pirmasis klausimas). Antra, jis klausia, ar Direktyvos 2009/73 23 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad pagal nacionalinės teisės aktus galimybę prisijungti prie gamtinių dujų perdavimo sistemos turėtų turėti tik tam tikrų kategorijų vartotojai (antrasis ir trečiasis klausimai)? Trečia, jeigu į pirmąjį klausimą būtų atsakyta neigiamai, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar šios direktyvos 2 straipsnio 3 punktas ir 23 straipsnis turi būti aiškinami taip, kad tokia nacionalinės teisės nuostata pagal juos draudžiama (ketvirtasis klausimas).

41. Apibendrinant pažymėtina, kad Direktyvos 2009/73 2 straipsnio 3 punkte sąvoka „perdavimas“ apibrėžiama kaip gamtinių dujų transportavimas kitu tinklu nei aukšto slėgio vamzdynų dalis, iš esmės naudojama gamtinių dujų vietiniam skirstymui, siekiant jas pristatyti vartotojams, išskyrus tiekimą.

42. Antra, Direktyvos 2009/73 23 straipsnyje reglamentuojamas pramoninių vartotojų prijungimas prie perdavimo sistemos, numatant, kad perdavimo sistemos operatorius neturi teisės atsisakyti prijungti naują pramonės vartotoją dėl galimų esamų tinklo pajėgumų apribojimų ateityje arba papildomų sąnaudų, atsiradusių dėl būtinybės padidinti pajėgumus.

43. Galiausiai Direktyvos 2009/73 32 straipsnio 1 dalyje numatyta, be kita ko, kad valstybės narės užtikrina, kad būtų įdiegta paskelbtais visiems reikalavimus atitinkantiems vartotojams taikomais tarifais pagrįsta sistema, kurioje trečiosioms šalims suteikiama galimybė naudotis perdavimo ir paskirstymo sistemomis, ir kad ši sistema būtų taikoma objektyviai, nediskriminuojant sistemos vartotojų.

1. Pirminės pastabos ir šalių pozicijos

44. Pirmiausia reikia pažymėti, kad, kaip nurodė ieškovas pagrindinėje byloje, Latvijos reguliavimo institucija, Komisija, Suomijos vyriausybė ir Lenkijos vyriausybė [15], aplinkybės, kad Direktyvos 2009/73 IV skyrius yra pavadintas „Nepriklausomas perdavimo operatorius“, pakanka,

[14] Atsakydama į Europos Sąjungos Teisingumo Teismo pateiktus klausimus, Latvijos vyriausybė patvirtino, kad po 2018 m. birželio 25 d. Komisijos nuomonės paskelbimo Latvijos energetikos reguliavimo įstaiga įpareigojo *AS Conexus Baltic Grid* užtikrinti, kad nuo 2020 m. sausio 1 d. *AS Gazprom* negalėtų tiesiogiai ar netiesiogiai kontroliuoti *AS Conexus Baltic Grid*, ir išspręsti galimą interesų konfliktą, kilusį dėl to, kad įmonės *Margarita Gas I* ir *Margarita Gas II* tuo pačiu metu turėjo tiek *AS Conexus Baltic Grid*, tiek *AS Latvijas Gāze* akcijų. Todėl 2020 m. liepos 21 d. *Marguerite* ir *Gazprom* perleido visas savo akcijas *Conexus Baltic Grid*.

[15] Žr. Lenkijos vyriausybės rašytinių pastabų 8 punktą, Suomijos vyriausybės rašytinių pastabų 14 punktą, 2021 m. birželio 5 d. pareiškėjos pagrindinėje byloje dokumento „Atsakymai į Teisingumo Teismo klausimus“ p. 4 ir 11, 2021 m. gegužės 21 d. Latvijos reguliavimo institucijos dokumentą „Atsakymai į Teisingumo Teismo klausimus“, 2021 m. gegužės 25 d. Europos Komisijos dokumentą „Atsakymai į Teisingumo Teismo klausimus“.

kad būtų galima teigti, jog šiame skyriuje išdėstytos 23 straipsnio nuostatos būtų taikomos tik tuo atveju, jei valstybė narė pasirinko trečiąjį atskyrimo modelį, t. y. nepriklausomą perdavimo sistemos operatorių.

45. Tokį aiškinimą patvirtina Direktyvos 2009/73 16 konstatuojamoji dalis, pagal kurią nepriklausomo sistemos operatoriaus (antrasis modelis) arba nepriklausomo perdavimo operatoriaus (trečiasis modelis) sprendimų visapusiškas veiksmingumas turėtų būti užtikrintas „specialiomis papildomomis taisyklėmis“. Šios taisyklės yra nurodytos Direktyvos 2009/73 9 straipsnio 8 dalies b punkte, kuriame aiškiai daroma nuoroda į IV skyriaus nuostatas. Ši nuostata atspindi pirmąjį atskyrimo modelį, pagal kurį, numatant struktūrinį perdavimo veiklos atskyrimą nuo gamybos ar tiekimo veiklos, reikalinga mažesnė kontrolė nei kitų dviejų modelių atskyrimo atveju ir nustatomi mažesni įpareigojimai tiek perdavimo sistemos operatoriui, tiek nacionalinėms reguliavimo institucijoms.

46. Pažymėtina, kad Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad „specialios papildomos taisyklės“ netaikomos, kai valstybė narė pasirenka pirmąjį atskyrimo modelį [16].

47. Be to, kaip savo aiškinamojoje pastaboje teigia Komisija [17], valstybei narei pasirinkus specialų atskyrimo modelį, turi būti tenkinami visi pasirinkto modelio kriterijai. Negalima kontroliuoti įvairių modelių kriterijų, kad būtų sukurtas naujas atskyrimo modelis, kuris nenumatytas direktyvoje. Vienintelė išimtis numatyta 9 straipsnio 9 dalyje, kurioje nurodyta, kad valstybė narė gali nuspręsti netaikyti 9 straipsnio 1 dalies (pirmasis atskyrimo modelis) tik tuo atveju, jei perdavimo sistema priklauso vertikalios integracijos įmonei, ir yra mechanizmas, užtikrinantis veiksmingesnį perdavimo sistemos operatoriaus nepriklausomumą nuo specialių IV skyriaus nuostatų (17–23 straipsniai), kurios taikomos trečiajam atskyrimo modeliui.

48. Atsižvelgdamas į visa tai, kas išdėstyta, manau, kad daugumos procese dalyvaujančių šalių (pareiškėjos pagrindinėje byloje, Latvijos reguliavimo institucijos, Komisijos, Suomijos vyriausybės ir Lenkijos vyriausybės) pastabose pasiūlyta aiškinimo galimybė, pagal kurią pagrindinėje byloje nagrinėjamai situacijai netaikomas 23 straipsnis, nes Latvija pasirinko pirmąją atskyrimo modelį, t. y. nuosavybės atskyrimą, kuriam taikomos tiktai Direktyvos 2009/73 9 straipsnio 1 dalies nuostatos.

49. Bet kuriuo atveju man atrodo, naudinga pateikti nagrinėjamų nuostatų, įskaitant 23 straipsnį, išaiškinimą, nes bylos šalių požiūriai šiuo klausimu skiriasi.

50. Pirma, ieškovės pagrindinėje byloje teigimu, Sąjungos teisės aktų leidėjas numatė, kad gamtinių dujų vartotojas turi teisę prisijungti prie sistemos, bet jokiu būdu neketino leisti galutiniam vartotojui pačiam pasirinkti prijungimo prie gamtinių dujų tinklo tipą, taip apeinant gamtinių dujų skirstymo sistemą ir jos operatorių. Tačiau jeigu skirstymo sistemos operatorius dėl techninių arba bet kokių kitų objektyvių priežasčių negali teikti gamtinių dujų skirstymo paslaugų, valstybių narių nacionalinės teisės normose taip pat galima numatyti galimybę tiesiogiai prijungti vartotojus prie perdavimo sistemos operatoriaus.

[16] Žr. 2017 m. spalio 26 d. Sprendimą *Balgarska energiyna borsa* (C-347/16, EU:C:2017:816, 33 punktas), 2020 m. gruodžio 3 d. Sprendimą *Komisija / Belgija (Elektros ir gamtinių dujų rinkos)* (C-767/19, EU:C:2020:984, 48 punktas) ir generalinio advokato G. Pitruzzella išvadą *Komisija / Vokietija (Direktyvų [2009/72 ir 2009/73] perkėlimas)* (C-718/18, EU:C:2021:20, 38 punktas).

[17] 2010 m. sausio 22 d. Komisijos dokumentas „Interpretative note on Directive 2009/72/EC concerning common rules for the internal market in electricity and Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas: the unbundling regime“, p. 5 ir 6.

51. Taigi Direktyvos 2009/73 23 straipsnis taikomas tik konkrečiai gamtinių dujų vartotojų grupei – „naujiems pramonės vartotojams“, t. y. pramonės vartotojams, kurie prieš tai nebuvo prijungti prie visos gamtinių dujų tiekimo sistemos: nei prie perdavimo tinklo, nei prie skirstymo tinklo.

52. Lenkijos vyriausybė ir Komisija mano, kad valstybės narės neprivalo užtikrinti bet kurio naudotojo prijungimo. Tačiau iš esmės valstybėms narėms nedraudžiama priimti nacionalinių nuostatų, leidžiančių galutiniams vartotojams prisijungti prie perdavimo ar skirstymo tinklų, remiantis objektyviu kriterijumi, pavyzdžiui, prijungimo galimybe. Tai, kad galimybė prisijungti prie perdavimo sistemos suteikiama tik tam tikroms vartotojų kategorijoms, neprieštarauja nediskriminavimo pareigai, nes ši išimtis pateisinama objektyviais techniniais saugumo standartais.

53. Šiuo klausimu Latvijos reguliavimo institucija primena, kad prijungimo sąnaudos, kurias pats galutinis vartotojas turi padengti, kad galėtų prisijungti prie perdavimo tinklo, galėtų būti daug didesnės nei tos, kurios patiriamos prijungiant prie skirstymo sistemos. Todėl nėra pagrindo nustatyti galutiniams vartotojams, pavyzdžiui, buitiniams vartotojams, apribojimų prisijungti prie perdavimo tinklo, nes prijungimo sąnaudos yra neproporcingos, palyginti su šio galutinio vartotojo pelnu. Kitaip tariant, galutinis vartotojas gali neturėti priežasties prisijungti prie perdavimo sistemos, jei skirstymo sistema gali jam tiekti pakankamą kiekį pakankamo slėgio gamtinių dujų, be kita ko, su gerokai mažesnėmis sąnaudomis.

54. Sutikdama su Komisija Latvijos reguliavimo institucija mano, kad dujotiekio tinklo techninės charakteristikos ir perdavimo bei saugios skirstymo sistemų veikimo sąlygos yra objektyvūs kriterijai, į kuriuos reikia atsižvelgti siekiant nukreipti vartotojus į tam tikro tipo tinklą.

55. Antra, Latvijos vyriausybė teigia, kad Direktyvos 2009/73 23 straipsnyje numatyta, jog gamtinių dujų vartotojai turi teisę gamtines dujas gauti ne tik iš gamtinių dujų skirstymo sistemos, bet ir iš gamtinių dujų perdavimo sistemos. Todėl gamtinių dujų vartotojų skirstymas į kategorijas prieštarautų direktyvoje įtvirtintam nediskriminavimo principui.

2. Dėl pirmojo prejudicinio klausimo

56. Pirmuoju klausimu nacionalinis teismas siekia sužinoti, ar Direktyvos 2009/73 23 straipsnį ir 32 straipsnio 1 dalį reikia aiškinti taip, kad valstybės narės turi priimti teisės aktus, pagal kuriuos, pirma, kiekvienas galutinis vartotojas gali pasirinkti, prie kurio tipo tinklo – perdavimo ar skirstymo – prisijungs, ir, antra, tinklo operatorius privalo jam leisti prisijungti prie atitinkamo tinklo.

57. Siekiant atsakyti į pirmąjį prejudicinį klausimą reikia dar kartą bandyti nagrinėti *prieigos* ir *prijungimo* skirtį, apie kurią jau užsiminiau Direktyvos 2009/73 tikslams skirtoje dalyje. Ši skirtis iš tikrųjų yra reikalinga norint suprasti, pirma, 32 straipsnio 1 dalyje pripažinto trečiosios šalies prieigos prie sistemos principo aprėptį ir, antra, Direktyvos 2009/73 23 straipsnyje aptartą pramonės vartotojų prijungimą prie perdavimo tinklo.

58. Kaip jau minėta, sąvoka „prieiga“ reiškia teisę naudotis gamtinių dujų sistema. Tačiau sąvoka „prijungimas“ reiškia fizinį prijungimą prie tinklo.

59. Tokį aiškinimą patvirtina Teisingumo Teismo jurisprudencija: Sprendime *Sabatauskas*[18] jis jau turėjo galimybę pareikšti nuomonę dėl trečiųjų šalių patekimo į elektros energijos vidaus rinką principo.

60. Teisingumo Teismas nurodė, kad Direktyvos 2003/54[19] 20 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad jame nustatytos tik su trečiųjų šalių prieiga, o ne su jų prijungimu prie elektros energijos perdavimo ir paskirstymo tinklų susijusios valstybių narių pareigos ir nenumatyta, kad prieigos prie tinklų sistemoje, kurią privalo įdiegti valstybės narės, reikalavimus atitinkančiam vartotojui turi būti leidžiama savo nuožiūra pasirinkti tinklo, prie kurio jis pageidauja prisijungti, tipą. Taigi, nors Teisingumo Teismas pripažino valstybių narių diskreciją nukreipti sistemos vartotojus į konkretaus tipo tinklą, jis pabrėžė, kad tai turėtų būti daroma remiantis nediskriminaciniais pagrindais ir objektyviomis priežastimis.

61. Kadangi gamtinių dujų vidaus rinka organizuojama panašiai kaip elektros energijos rinka ir kadangi Direktyvos 2009/73 32 straipsnio 1 dalis iš esmės suformuluota taip pat, kaip Direktyvos 2003/54 20 straipsnio 1 dalis, galima daryti išvadą, kad Direktyvos 2009/73 32 straipsnio 1 dalyje valstybių narių įpareigojimai nustatyti tik tiek, kiek tai susiję su trečiųjų šalių prieiga, bet ne prijungimu prie gamtinių dujų perdavimo ir skirstymo sistemų, ir kad joje nenumatyta, kad prieigos prie tinklų sistemoje, kurią valstybės narės privalo sukurti, galutiniam vartotojui turėtų būti leidžiama savo nuožiūra pasirinkti, prie kurio tipo sistemos prisijungti. Svarbu, kad valstybių narių diskrecija nukreipti vartotojus į konkretaus tipo tinklą būtų įgyvendinama remiantis nediskriminaciniu pagrindu ir objektyviomis priežastimis.

62. Tai, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas norėjo apibrėžti valstybių narių pareigas tik tiek, kiek tai susiję su trečiųjų asmenų prieiga, bet ne prijungimu, taip pat patvirtina Direktyvos 2009/73 35 ir 36 straipsnių turinys, nes jų nuostatose aiškiai numatyti privalomi atvejai, kai gamtinių dujų įmonės gali atsisakyti suteikti trečiosioms šalims prieigą prie sistemos.

63. Direktyva iš esmės siekiama suderinti du interesus: tikslą užtikrinti laisvą prieigą prie tinklo ir tikslą įgyvendinti veiksmingą energetikos politiką. Taigi, pirma, būtina visiškai įgyvendinti nediskriminavimo principą, kiek tai susiję su trečiųjų asmenų prieiga; antra, būtina numatyti šio principo išimtis tam tikrais atvejais, pavyzdžiui, kai sukuriama nauja infrastruktūra.

64. Remiantis trečiųjų šalių prieigos prie gamtinių dujų sektoriaus *loginiu* pagrindu, potencialūs konkurentai turi turėti prieigą prie pagrindinių tinklų, jei nėra pagrįstų alternatyvų. Šis principas taikomas ne tik esamai, bet ir naujai infrastruktūrai. Vis dėlto griežtas šio principo taikymas galėtų lemti tam tikrus iškraipymus: naujos infrastruktūros įrengimo, be kita ko, gamtinių dujų sektoriuje, sąnaudos būna didelės, o investuotojai reikalauja garantijų, kad galės susigrąžinti jai finansuoti skirtas lėšas. Taigi jie pageidauja sudaryti sutartis, kuriose būtų numatyta išimtinė teisė naudotis infrastruktūra ilgą laikotarpį, ir kurios jiems užtikrintų dideles pajamas. Neigiamas šių išimtinės teisės sutarčių poveikis pasireiškia tuo, kad potencialiems konkurentams užkertamas kelias patekti į rinką, taigi kyla rizika iškraipyti normalią konkurenciją. Jei laisvos trečiųjų asmenų

[18] Žr. 2008 m. spalio 9 d. Sprendimą *Sabatauskas ir kt.* (C-239/07, EU:C:2008:551, 45, 47 ir 49 punktai).

[19] „1. Valstybės narės užtikrina, kad būtų įgyvendinta paskelbtais tarifais grindžiama sistema, suteikianti trečiosioms šalims prieigą prie perdavimo ir skirstymo sistemų ir taikoma visiems reikalavimus atitinkantiems vartotojams, bei kad ši sistema būtų taikoma objektyviai, nediskriminuojant sistemos naudotojų. Valstybės narės užtikrina, kad šie tarifai arba jų apskaičiavimo metodika iki jų įsigaliojimo būtų patvirtinta laikantis 23 straipsnio ir kad šie tarifai (jei patvirtinama vien tik metodika – ši metodika) būtų viešai paskelbti iki jų įsigaliojimo. 2. Perdavimo ar skirstymo sistemos operatorius gali atsisakyti suteikti prieigą, jeigu trūksta reikiamų pajėgumų. Pateikiamos tinkamai motyvuotos atsisakymo priežastys, visų pirma atsižvelgiant į 3 straipsnį. 3. Tam tikrais atvejais, kai atsisakoma leisti prisijungti, valstybės narės užtikrina, kad perdavimo ar paskirstymo sistemos operatorius pateiktų atitinkamos informacijos apie priemones, kurių reikia imtis tinklui sustiprinti. Iš šalies, kuri prašo šios informacijos, gali būti imamas priimtinas mokestis, atspindintis šios informacijos pateikimo išlaidas“.

prieigos principas būtų taikomas pernelyg griežtai, net jei būtų pastatyta nauja infrastruktūra, tai galėtų atgrasyti investuotojus nuo tokių projektų finansavimo; dėl to nedidėtų gamtinių dujų tinklo pajėgumai ir kiltų pavojus, kad visam sektoriui bus padaryta ilgalaikė žala [20].

65. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, atrodo, kad su trečiųjų šalių prieigos prie perdavimo ir skirstymo sistemų sukūrimu susijęs nediskriminavimo principas nėra absoliutus principas. Be to, neribota prieiga prie perdavimo sistemos gali turėti neigiamų pasekmių energijos rinkoms ir galiausiai pakenkti vartotojams.

66. Kaip matyti iš byloje *Sabatauskas ir kt.* pateiktos išvados [21], negalima atmesti galimybės, kad vartotojas bus tiesiogiai prijungtas prie perdavimo sistemos. Tačiau ši galimybė turi būti ribojama taikant objektyvius kriterijus, pavyzdžiui, pirkimo apimties ar savybių kriterijų.

67. Tokio apribojimo nustatymas grindžiamas bendrojo intereso pagrindais: draudimas smulkiems vartotojams prisijungti prie perdavimo sistemos galėtų būti pateisinamas būtinybe optimizuoti perdavimo ir skirstymo tinklo veikimą. Daugelio smulkių vartotojų prijungimas prie perdavimo tinklo didinant išleidimo taškų skaičių galėtų turėti neigiamą poveikį tinklo saugumui ir patikimumui. Tačiau dėl tokio apribojimo sumažėtų išleidimo iš perdavimo taškų skaičius ir būtų daugiau naudojamasi esama skirstymo infrastruktūra.

68. Antra, skirstymo sistemos galėtų neturėti pakankamų techninių pajėgumų, kad patenkintų stambiųjų vartotojų, kuriems reikia didelių gamtinių dujų kiekių ir kurie norėtų būti tiesiogiai prijungti prie perdavimo sistemos, paklausą.

69. Vis dėlto pareiškėjos pagrindinėje byloje susirūpinimas, kad pagal nacionalinės teisės aktus leidžiama bet kurį vartotoją tiesiogiai prijungti prie gamtinių dujų perdavimo sistemos, atrodo ne visiškai pagrįstas. Kaip pabrėžia Komisija [22], jeigu atsižvelgiama į tame pačiame Sprendime Nr. 1/7 nustatytus techninius reikalavimus, iš tikrųjų įmanoma prie perdavimo tinklo prijungti tik ribotą galutinių vartotojų kategoriją.

70. Bet kuriuo atveju prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi patikrinti, ar teisė tiesiogiai prijungti prie perdavimo sistemos turi būti ribojama dėl su energetikos politika ar saugumu susijusių priežasčių (siekiant optimizuoti tinklo naudojimą), techninių priežasčių (atsižvelgiant, be kita ko, į su dujų slėgiu susijusius apribojimus) ir priežasčių, susijusių su tinklo veiksmingumu [23].

71. Šiomis prijungimo taisyklėmis skatinama konkurencija gamtinių dujų tiekimo rinkoje, nes vartotojams leidžiama pasirinkti ryšio tipą pagal pajėgumus, poreikius ir suvaržymus. Taigi sistemos operatoriai turi padidinti savo įrenginių efektyvumą ir veiklos rezultatus, kad jų paslaugos taptų patrauklesnės vartotojams.

[20] Tjarda van der Vijver *Commission Policy on Third-Party Access Exemption Requests for New Gas Infrastructure*, 6 European Energy Law Report (Martha Roggenkamp & Ulf Hammer, red.), p. 115.

[21] Žr. generalinės advokatės J. Kokott išvadą byloje *Sabatauskas ir kt.* (C-239/07, EU:C:2008:344, 24–29 ir 44 punktai).

[22] Žr. Komisijos rašytinių pastabų 56 punktą.

[23] Šiuo klausimu žr. Komisijos rašytinių pastabų 68 punktą.

72. Taigi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui reikia atsakyti, kad Direktyvos 2009/73 23 straipsnis ir 32 straipsnio 1 dalis neturi būti aiškinami taip, kad valstybės narės privalo priimti teisės aktus, pagal kuriuos visi galutiniai vartotojai galėtų pasirinkti, prie kokio tipo tinklo prisijungti, arba ar prisijungti prie perdavimo sistemos, ar prie skirstymo sistemos.

73. Iš tikrųjų Direktyvos 2009/73 32 straipsnio 1 dalyje valstybėms narėms nustatyti įpareigojimai susiję su trečiųjų šalių prieiga, o ne jų prijungimu prie gamtinių dujų tiekimo sistemos, todėl valstybės narės turi diskreciją nukreipti tinklų naudotojus į vieno ar kito tipo sistemą, o tos direktyvos 23 straipsnyje valstybėms narėms nustatyti reikalavimai dėl pramonės vartotojų prijungimo prie gamtinių dujų perdavimo tinklo galioja tik tais atvejais, kai pagal nacionalinės teisės aktus tam tikrų tipų galutiniai vartotojai nukreipiami į gamtinių dujų perdavimo tinklą.

3. Dėl antrojo ir trečiojo prejudicinių klausimų

74. Antruoju ir trečiuoju klausimais prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia sužinoti, ar Direktyvos 2009/73 23 straipsnį reikia aiškinti taip, kad valstybės narės turi priimti teisės aktus, pagal kuriuos prie gamtinių dujų perdavimo tinklo galima prisijungti tik galutiniam ne namų ūkio vartotojui. Kalbant konkrečiai, antrajame klausime nacionalinis teismas sąvokos „galutinis ne namų ūkio vartotojas“ sampratą traktuoja kaip sutampančią su sąvokos „pramonės vartotojas“ apibrėžtimi. Trečiajame klausime prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas galutiniu ne namų ūkio vartotoju laiko „naują pramonės vartotoją“, t. y. pramoninį vartotoją, kuris anksčiau nebuvo susijęs su perdavimo sistema.

75. Siekiant atsakyti į antrąjį ir trečiąjį prejudicinius klausimus, reikia trumpai išanalizuoti direktyvos nuostatas dėl skirtingų gamtinių dujų naudotojų.

76. Sąvoka „pramonės vartotojas“ Direktyvoje 2009/73 neapibrėžta, todėl problemiška aiškiai atskirti vartotojų, kurie turi teisę būti prijungti prie perdavimo sistemos, kategoriją. Atsižvelgiant į Direktyvos 2009/73[24] 2 straipsnio 24 punkte nurodytas vartotojų kategorijas, sąvoka „pramonės vartotojas“ gali būti priskiriama prie galutinių vartotojų, nes, kaip pažymėjo Lenkijos vyriausybė[25], sąvoka „pramonės vartotojas“ gali apimti gamtines dujas naudojančius asmenis.

77. Vis dėlto, kaip pažymėjo *Satversmes tiesa* (Konstitucinis teismas), kadangi Direktyvos 2009/73[26] 2 straipsnio 27 punkte nurodytas galutinis vartotojas gali būti tiek namų ūkio vartotojas, tiek ne namų ūkio vartotojas, „pramonės vartotojas“ gali būti tik ne namų ūkio vartotojas, kaip tai suprantama pagal šios direktyvos 2 straipsnio 26 punktą, t. y. vartotojas, perkantis gamtines dujas naudoti ne savo namų ūkio reikmėms. „Nauju pramonės vartotoju“ turėtų būti laikomas pramonės vartotojas, kuris niekada nebuvo prijungtas prie perdavimo tinklo ir kuris siekia prie jo prisijungti.

78. Direktyvos 2009/73 23 straipsnio dalyje, susijusioje su byla, kalbama apie pramonės vartotojų prijungimą prie perdavimo sistemos. 23 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas nediskriminavimo principas taikomas pramonės vartotojams, norintiems prisijungti prie perdavimo sistemos. Tačiau 2 dalyje numatyti du vieninteliai atvejai, kai negalima atsisakyti prijungti naujo pramonės vartotojo, t. y.

[24] Gamtinių dujų didmeninis ar galutinis vartotojas arba gamtinių dujų įmonė, perkanti gamtines dujas.

[25] Žr. Lenkijos vyriausybės rašytinių pastabų 67 punktą. Sąvoka „pramonės vartotojai“ reiškia subjektus, esančius „paskesnėje grandyje“, o ne „pradinėje grandyje“ perdavimo tinklo atžvilgiu.

[26] Vartotojas, perkantis gamtines dujas savo reikmėms.

pirma, dėl galimų būsimų esamų tinklo pajėgumų apribojimų ir, antra, dėl papildomų sąnaudų, atsirandančių dėl būtinybės padidinti pajėgumus. Iš pastarosios nuostatos matyti, kad visais kitais atvejais perdavimo sistemos operatorius gali atsisakyti prijungti naują pramonės vartotoją prie gamtinių dujų perdavimo sistemos.

79. Taigi galima manyti, kad iš Direktyvos 2009/73 23 straipsnio kyla valstybių narių pareiga priimti teisės aktus, leidžiančius „bent“ ne namų ūkio vartotojams (pramonės vartotojams) tiesiogiai prisijungti prie gamtinių dujų perdavimo tinklo.

80. Be to, iš esmės naujų pramonės vartotojų prijungimas prie perdavimo tinklo yra įmanomas, o jeigu ši galimybė būtų paprasčiausiai atmesta, 23 straipsnio 2 dalyje numatyta apsauga netektų prasmės.

81. Taigi pagal direktyvą valstybės narės neįpareigojamos priimti teisės aktų, kuriuose būtų numatytas tik galutinių ne namų ūkio vartotojų (laikomų naujais pramonės vartotojais) prijungimas, nes tokie teisės aktai prieštarautų direktyvoje įtvirtintam nediskriminavimo principui. Iš tikrųjų šiuo požiūriu naujo pramonės vartotojo prijungimas prie perdavimo sistemos neribojamas, nors pramonės vartotojui, kuris jau prijungtas prie skirstymo tinklo, bet nori prisijungti prie perdavimo tinklo, tokie apribojimai būtų taikomi.

82. Be to, kaip jau argumentuota, tiek pramonės vartotojų, tiek naujų pramonės vartotojų teisė būti prijungtiems prie perdavimo tinklo gali būti ribojama dėl techninių ir saugumo priežasčių, todėl valstybės narės, remdamosi šiais objektyviais kriterijais, gali leisti arba neleisti pasinaudoti šia teise.

83. Galiausiai reikia atkreipti dėmesį į Lenkijos vyriausybės pateiktą aiškinimą, kad šios direktyvos 23 straipsniu iš tikrųjų nesiekiama nustatyti subjektų, galinčių prisijungti prie perdavimo tinklo, *numerus clausus*.

84. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo antrąjį ir trečiąjį prejudicinius klausimus reikia atsakyti, kad Direktyvos 2009/73 23 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad valstybės narės neprivalo priimti taisyklių, pagal kurias prie gamtinių dujų perdavimo sistemos galėtų prisijungti tik tam tikras galutinis vartotojas – suprantamas tiek kaip „naujas pramonės vartotojas“, tiek kaip paprasčiausiai „pramonės vartotojas“. Iš tikrųjų, pirma, Direktyva 2009/73 nereglamentuojami „pramonės vartotojų“ arba „naujų pramonės vartotojų“ kategorijos apibrėžimo kriterijai ir, antra, kaip matyti iš bendrosios analizės ir bus priminta atsakant į ketvirtąjį prejudicinį klausimą, iš principo ir tam tikromis sąlygomis nedraudžiami valstybės narės teisės aktai, pagal kuriuos gamtinių dujų perdavimas apima tiesioginį gamtinių dujų transportavimą ir į bet kurios kategorijos galutinio vartotojo (taigi ne tik „pramonės vartotojo“ ar „naujo pramonės vartotojo“, kaip juos apibrėžia prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas) gamtinių dujų tiekimo sistemą.

4. Dėl ketvirtojo klausimo

85. Ketvirtuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia sužinoti, ar Direktyvos 2009/73 2 straipsnio 3 punktą ir 23 straipsnį reikia aiškinti taip, kad jiems prieštarauja valstybės narės teisės aktai, pagal kuriuos gamtinių dujų perdavimas apima tiesioginį gamtinių dujų transportavimą į galutinio vartotojo gamtinių dujų tiekimo sistemą.

86. Siekiant atsakyti į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo ketvirtąjį klausimą, tikslinga atskirti įvairias sąvokas, susijusias su gamtinių dujų *perdavimu*, *skirstymu* ir *tiekimu*.

87. Pagal Direktyvos 2009/73 2 straipsnio 3 punktą „perdavimas“ – tai gamtinių dujų transportavimas tinklu, kurį daugiausia sudaro aukšto slėgio vamzdynai, išskyrus gavybos proceso vamzdynų tinklą ir aukšto slėgio vamzdynų dalį, iš esmės naudojamą gamtinių dujų vietiniam skirstymui, siekiant jas pristatyti vartotojams, išskyrus tiekimą; to paties straipsnio 5 punkte „skirstymas“ apibrėžtas kaip gamtinių dujų transportavimas vietos ar regiono vamzdynų tinklais siekiant pristatyti jas vartotojams, išskyrus tiekimą; galiausiai šio 2 straipsnio 7 punkte „tiekimas“ apibrėžtas kaip gamtinių dujų, įskaitant SGD, pardavimas vartotojams, įskaitant perpardavimą.

88. Skaitant nagrinėjamas nuostatas vien iš sąvokos „perdavimas“ apibrėžties negalima daryti išvados, kad negalima prijungti galutinio vartotojo prie perdavimo sistemos, nes ši apibrėžtis apima „gamtinių dujų transportavimą <…> siekiant jas pristatyti vartotojams“. Pagal Direktyvos 2009/73 2 straipsnio 24 punktą „vartotojas“ – tai ir „galutinis vartotojas“. Kaip jau minėjau, sąvokos „galutinis vartotojas“ apibrėžtis apima pramonės vartotojus, kuriems, remiantis Direktyvos 2009/73 23 straipsniu, nediskriminuojant suteikiama galimybė būti prijungtiems prie perdavimo sistemos.

89. Tokį aiškinimą patvirtina Teisingumo Teismo jurisprudencija elektros energijos srityje[27]. Iš tikrųjų Direktyvoje 2003/54 pateikta elektros energijos „perdavimo“ apibrėžtis yra analogiška gamtinių dujų „perdavimo“ sąvokai. Pagal apibrėžtį, kuri be pakeitimų buvo perkelta į Direktyvos 2009/72 2 straipsnio 3 punktą, „perdavimas – elektros energijos transportavimas ypač aukštos ir aukštosios įtampos jungtine sistema siekiant ją pristatyti galutiniams vartotojams ar skirstytojams, išskyrus tiekimą“. Todėl, nors Sprendime *Sabatauskas* Teisingumo Teismas pripažino, kad galutiniai vartotojai turi turėti galimybę prijungti prie elektros energijos perdavimo sistemos, ši galimybė turi būti suteikiama ir gamtinių dujų perdavimo srityje.

90. Primintina, kad byloje *Sabatauskas* pagal nacionalinės teisės aktus vartotojas buvo „įpareigotas“ tam tikromis sąlygomis prisijungti prie perdavimo tinklo. Tačiau nagrinėjamoje byloje pagal nacionalinės teisės aktus iš principo kiekvienam vartotojui „leidžiama“ prisijungti prie perdavimo tinklo. Todėl Latvijos teisės aktuose taip pat vertėtų išsamiai nustatyti objektyvius ir nediskriminacinius kriterijus, pagal kuriuos būtų leidžiama prijungti prie perdavimo sistemos. Be to, valstybės narės energetikos politikoje galėtų tiesiog numatyti objektyvias sąlygas, kuriomis prie perdavimo sistemos galėtų prisijungti bet kuris galutinis vartotojas.

91. Be to, kaip jau turėjau galimybę nurodyti išvadoje byloje *Elektrorazpredelenie Yug* – kurioje išreikštą požiūrį Teisingumo Teismas patvirtino savo sprendime, – vienas iš kriterijų, kuriais remiantis „perdavimo“ veikla atskiriama nuo „skirstymo“ veiklos, yra vartotojų, kuriems

[27] Žr. 2008 m. spalio 9 d. Sprendimą *Sabatauskas ir kt.* (C-239/07, EU:C:2008:551).

perduodama (transportuojama) elektros energija, kategorija[28]. Taigi, atsižvelgiant į analogišką termino „perdavimas“ apibrėžtį, pateiktą Direktyvos 2009/72 2 straipsnio 3 dalyje, nekyla jokių abejonių, kad sąvoka „perdavimas“ apima ir gamtinių dujų transportavimą galutiniam vartotojui.

92. Galiausiai aiškinimą, kad gamtinių dujų perdavimo sąvoka apima gamtinių dujų transportavimą tiesiogiai galutiniam vartotojui, patvirtina aplinkybė, kad Direktyvoje 2009/73 reglamentuojami perdavimo sistemos operatorių, įskaitant galutinius vartotojus, įsipareigojimai. Priešingu atveju šie įpareigojimai būtų nustatyti tiktai skirstymo sistemos operatoriams.

93. Kaip pažymi Lenkijos vyriausybė[29], Reglamente Nr. 715/2009, iš dalies pakeistame Sprendimu 2010/685[30], kuriame apibrėžtos prieigos prie gamtinių dujų perdavimo tinklų sąlygos, numatyta, kad išleidimo taškai, prie kurių prijungtas tik vienas galutinis vartotojas, nelaikomi reikšmingais taškais, dėl kurių perdavimo operatorius turi laikytis skaidrumo pareigos (šio reglamento I priedo 3.2 punkto 1 dalies a punktas). Tačiau operatorius turi paskelbti informaciją apie individualius galutinius vartotojus, susijusius su perdavimo sistema (šio reglamento I priedo 3.2 punkto 2 dalis).

94. Šios pareigos patvirtina aiškinimą, kad pagal sąvokos „perdavimas“ apibrėžtį neatmetama galimybė prijungti galutinį vartotoją prie perdavimo tinklo.

95. Dėl visų nurodytų priežasčių į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimą reikia atsakyti, kad nei pagal Direktyvos 2009/73 2 straipsnio 3 punktą, nei pagal 23 straipsnį nedraudžiami tokie valstybės narės teisės aktai, pagal kuriuos gamtinių dujų perdavimas apima gamtinių dujų transportavimą tiesiogiai į galutinio vartotojo gamtinių dujų tiekimo sistemą.

IV. Išvada

96. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Satversmes tiesa* (Konstitucinis teismas, Latvija) pateiktą prašymą priimti prejudicinį sprendimą:

1. Direktyvoje 2009/73/EB valstybių narių pareigos apibrėžiamos tik tiek, kiek tai susiję su trečiųjų šalių prieiga, bet ne prijungimu prie gamtinių dujų perdavimo ir skirstymo sistemų. Todėl direktyvos 23 straipsnis ir 32 straipsnio 1 dalis neturi būti aiškinami taip, kad valstybės narės privalo priimti teisės aktus, pagal kuriuos galutinis vartotojas galėtų laisvai pasirinkti, prie kurio tipo sistemos prisijungti. Nacionalinis teismas turi įvertinti, ar valstybių narių veikimo laisvė nukreipti vartotojus į tam tikro tipo (perdavimo ar skirstymo) tinklą yra įgyvendinama priimant nacionalinės teisės aktus, kuriais nepažeidžiamas nediskriminavimo principas ir kuriuose atsižvelgiama į objektyvias aplinkybes, kaip antai tinklo saugumą ir technines

[28] Žr. 2019 m. spalio 17 d. Sprendimą *Elektrorazpredelenie Yug* (C-31/18, EU:C:2019:868, 48 ir 49 punktai): „Antra, iš Direktyvos 2009/72 2 straipsnio 3 ir 5 punktuose pateiktų sąvokų apibrėžčių matyti, kad, kiek tai susiję su elektros energijos perdavimo ir skirstymo sistemų, kaip jos suprantamos pagal šią direktyvą, paskirtimi, reikšmingas atskyrimo kriterijus yra, kaip pažymėjo generalinis advokatas savo išvados 51 ir 53 punktuose, vartotojų, kuriems skirta tiekiama elektros energija, kategorija, nes perdavimo sistema naudojama parduoti elektros energijai galutiniams vartotojams ar skirstytojams, o skirstymo sistema skirta parduoti elektros energijai didmeniniams vartotojams ar galutiniams vartotojams. Tuo remiantis darytina išvada, kad sistemos, kurių funkcija – perduoti, viena vertus, ypač aukštos ir aukštosios įtampos elektros energiją, siekiant parduoti ją galutiniams vartotojams ar skirstytojams, ir, kita vertus, aukštosios, vidutinės ar žemosios įtampos elektros energiją, siekiant parduoti ją didmeniniams vartotojams ar galutiniams vartotojams, turi būti laikomos atitinkamai perdavimo sistemomis ir skirstymo sistemomis, patenkančiomis į Direktyvos 2009/72 taikymo sritį“.

[29] Lenkijos vyriausybės rašytinių pastabų 52 ir 53 punktai.

[30] 2010 m. lapkričio 10 d. Komisijos sprendimas 2010/685/ES, kuriuo iš dalies keičiamas Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 715/2009 dėl teisės naudotis gamtinių dujų perdavimo tinklais sąlygų I priedo 3 skyrius (OL L 293, 2010, p. 67).

savybes. Nacionalinis teismas taip pat turi patikrinti valstybės narės pasirinktą atskyrimo modelį ir šiam modeliui taikomas atitinkamas direktyvos nuostatas, nes direktyvos 23 straipsnis taikomas tik trečiajam atskyrimo modeliui, t. y. nepriklausomai perdavimo sistemai.

2. Pagal Direktyvos 2009/73 23 straipsnį valstybės narės neįpareigojamos priimti teisės akto, pagal kurį prie gamtinių dujų perdavimo sistemos galėtų prisijungti tik galutinis vartotojas, suprantamas tiek kaip „naujas pramonės vartotojas“, tiek kaip paprasčiausiai „pramonės vartotojas“. Iš tikrųjų Direktyvoje 2009/73, pirma, nereglamentuojami kriterijai, kuriais remiantis apibrėžiama „pramonės vartotojų“ arba „naujų pramonės vartotojų“ kategorija ir, antra, iš principo ir esant tam tikroms sąlygoms nedraudžiami tokie valstybės narės teisės aktai, pagal kuriuos gamtinių dujų perdavimas apima tiesioginį gamtinių dujų transportavimą į bet kurios kategorijos galutinio vartotojo gamtinių dujų tiekimo sistemą.

3. Direktyvos 2009/73/EB 2 straipsnio 3 punktas ir 23 straipsnis nepažeidžia valstybės narės teisės aktų, pagal kuriuos gamtinių dujų perdavimas apima tiesioginį gamtinių dujų transportavimą į galutinio vartotojo gamtinių dujų tiekimo sistemą. Šie teisės aktai turi atitikti visuotinį nediskriminavimo principą, juose turi būti atsižvelgiama į objektyvias aplinkybes, kaip antai tinklo saugumą ir technines savybes. Nacionalinės teisės aktų leidėjas ir reguliavimo institucija – atitinkamai teisės aktų leidybos ir taikymo etapu – turi užtikrinti, kad šios sąlygos būtų įvykdytos.