Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (treće prošireno vijeće)

25. rujna 2024.*

„Energija – Unutarnje tržište električne energije – Regija za izračun kapaciteta – Regija CORE – ACER-ovo donošenje metodologije dijeljenja troškova redispečiranja i trgovanja u suprotnom smjeru – Obveza obrazlaganja – Određivanje razine tolerancije za legitimne tokove petlje – Članak 16. stavak 13. Uredbe (EU) 2019/943”

U predmetu T-482/21,

TenneT TSO GmbH, sa sjedištem u Bayreuthu (Njemačka),

TenneT TSO BV, sa sjedištem u Arnhemu (Nizozemska),

koje zastupaju D. Uwer, J. Meinzenbach, P. Rieger, R. Klein i S. Westphal, odvjetnici,

tužitelji,

koje podupire

Savezna Republika Njemačka, koju zastupaju J. Möller i N. Scheffel, u svojstvu agenata,

intervenijent,

protiv

Agencije Europske unije za suradnju energetskih regulatora (ACER), koju zastupaju P. Martinet, E. Tremmel i Z. Vujasinovic, u svojstvu agenata, uz asistenciju P. Goffineta, L. Bersoua i M. Shehua, odvjetnika,

tuženik,

OPĆI SUD (treće prošireno vijeće),

u sastavu: F. Schalin, predsjednik, P. Škvařilová-Pelzl, I. Nõmm, G. Steinfatt i D. Kukovec (izvjestitelj), suci,

tajnik: I. Kurme, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

* Jezik postupka: engleski

nakon rasprave održane 12. i 13. lipnja 2023.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom tužbom koja se temelji na članku 263. UFEU-a tužitelji, TenneT TSO GmbH i TenneT TSO BV, zahtijevaju poništenje odluke Odbora za žalbe Agencije Europske unije za suradnju energetskih regulatora (ACER) od 28. svibnja 2021. kojom se potvrđuje ACER-ova Odluka br. 30/2020 od 30. studenoga 2020. o prijedlogu operatora prijenosnih sustava za električnu energiju (u daljnjem tekstu: OPS) regije koja obuhvaća Belgiju, Češku Republiku, Njemačku, Francusku, Hrvatsku, Luksemburg, Mađarsku, Nizozemsku, Austriju, Poljsku, Rumunjsku, Sloveniju i Slovačku (u daljnjem tekstu: regija CORE) za izračun kapaciteta „CORE”, koja se odnosi na metodologiju dijeljenja troškova redispečiranja i trgovanja u suprotnom smjeru, te kojom se odbija njihova žalba u predmetu A-001-2021 (konsolidirana)(u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

Okolnosti spora

2 Tužitelji su dva OPS-a koji upravljaju prijenosnom mrežom električne energije u jednom dijelu Njemačke i u Nizozemskoj.

3 U skladu s člankom 74. stavkom 1. Uredbe Komisije (EU) 2015/1222 od 24. srpnja 2015. o uspostavljanju smjernica za dodjelu kapaciteta i upravljanje zagušenjima (SL 2015., L 197, str. 24.) OPS-ovi u svakoj regiji za izračun kapaciteta izrađuju, najkasnije 16 mjeseci nakon odluke o regijama za izračun kapaciteta, zajedničku metodologiju dijeljenja troškova redispečiranjem i trgovanjem u suprotnom smjeru (u daljnjem tekstu: metodologija dijeljenja troškova).

4 Dana 17. studenoga 2016., ACER je donio Odluku br. 06/2016 o određivanju regija za izračun kapaciteta u skladu s člankom 15. Uredbe 2015/1222. U članku 1. i Prilogu I. toj odluci navedena su državna područja država članica koja su uključena u regiju CORE.

5 Prijedlog metodologije dijeljenja troškova OPS-ova regije CORE trebao je biti podnesen u roku od šesnaest mjeseci od donošenja te odluke, odnosno, najkasnije do 17. svibnja 2018.

6 Međutim, OPS-ovi regije CORE nisu podnijeli prijedlog metodologije dijeljenja troškova u roku navedenom u točki 5. ove presude. U skladu s člankom 9. stavkom 4. Uredbe 2015/1222, ti su OPS-ovi obavijestili nacionalna regulatorna tijela (u daljnjem tekstu: NRT) i ACER da im je potrebno više vremena za izradu takvog prijedloga. ACER je o tome obavijestio Europsku komisiju koja se savjetovala s OPS-ovima, NRT-ovima i ACER-om kako bi pomogao navedenim OPS-ovima da izrade taj prijedlog i podnesu ga na odobrenje što je prije moguće.

7 Dana 27. ožujka 2019. OPS-ovi regije CORE podnijeli su prijedlog metodologije dijeljenja troškova, zajedno s dokumentom s objašnjenjima, svim NRT-ovima te regije, u skladu s člankom 9. stavkom 7. točkom (h) Uredbe 2015/1222. Ti su NRT-ovi imali rok od šest mjeseci za odlučivanje o tom prijedlogu, u skladu s člankom 9. stavkom 10. navedene uredbe.

8 Na zahtjev navedenih NRT-ova, ACER je 26. rujna 2019. odlučio rok koji im je bio određen za odobrenje navedenog prijedloga produljiti za šest mjeseci, odnosno do 27. ožujka 2020.

9 Dana 27. ožujka 2020. predsjednik Regionalnog foruma energetskih regulatora regije CORE najavio je, u ime svih NRT-ova te regije, da nisu u mogućnosti isti dan donijeti odluku o podnesenom prijedlogu, jer se isti smatra uvelike nepotpunim, i to u mjeri da ga NRT-ovi nisu mogli ni odobriti ni zatražiti njegovu izmjenu.

10 Budući da NRT-ovi regije CORE nisu uspjeli postići dogovor o prijedlogu metodologije dijeljenja troškova koji su podnijeli OPS-ovi, ACER se istog dana proglasio nadležnim za donošenje odluke o tom prijedlogu, u skladu s člankom 5. stavkom 3. i člankom 6. stavkom 10. Uredbe (EU) 2019/942 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o osnivanju Agencije Europske unije za suradnju energetskih regulatora (SL 2019., L 158, str. 54. i ispravak SL 2024./90205, L) te člankom 9. stavkom 11. Uredbe 2015/1222. Prema potonjoj odredbi, ACER je bio dužan donijeti takvu odluku u roku od šest mjeseci u skladu s člankom 6. stavkom 12. točkom (a) Uredbe 2019/942.

11 Nakon dugog razdoblja suradnje, savjetovanja i rasprava između ACER-a, svih NRT-ova regije CORE i svih OPS-ova te regije o prijedlogu metodologije dijeljenja troškova koji su podnijeli ti OPS-ovi i o izmjenama unesenima u taj prijedlog tijekom nekoliko sastanaka i krugova glasovanja, ACER-ov Odbor regulatora, koji je sastavljen od predstavnika NRT-ova, dao je 18. studenoga 2020. pozitivno mišljenje o navedenom prijedlogu u skladu s člankom 22. stavkom 5. točkom (a) Uredbe 2019/942.

12 Dana 30. studenoga 2020. ACER je Odlukom br. 30/2020 usvojio metodologiju dijeljenja troškova (*Common methodology for redispatching and countertrading cost sharing for the Core CCR in accordance with Article 74 of Commission Regulation (EU) 2015/1222 of 24 July 2015*), kako je navedena u Prilogu I. toj odluci (u daljnjem tekstu: sporna metodologija dijeljenja troškova).

13 Tužitelji su 29. siječnja 2021. ACER-ovu Odboru za žalbe podnijeli žalbu za poništenje Odluke br. 30/2020, u skladu s člankom 28. Uredbe 2019/942. Drugi OPS-ovi i NRT-ovi regije CORE također su podnijeli žalbu protiv te odluke. Dana 18. veljače 2021. Odbor za žalbe spojio je postupke povodom svih tih žalbi.

14 Odbor za žalbe donio je 28. svibnja 2021. pobijanu odluku kojom je potvrdio Odluku br. 30/2020 i u cijelosti odbio žalbe za poništenje koje su podnesene protiv iste.

Zahtjevi stranaka

15 Tužitelji od Općeg suda zahtijevaju da:

– poništi pobijanu odluku;

– naloži ACER-u snošenje troškova.

16 ACER od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu;

– naloži tužiteljima snošenje troškova.

17 Savezna Republika Njemačka, intervenijent u potporu tužiteljevih zahtjeva, od Općeg suda zahtijeva da poništi pobijanu odluku.

Pravo

18 U prilog svojoj tužbi tužitelji iznose tri tužbena razloga.

19 Prvi tužbeni razlog temelji se na pogrešci koja se tiče prava prilikom određivanja područja primjene sporne metodologije dijeljenja troškova, drugi se temelji na nezakonitosti metode raščlambe tokova, a treći se temelji na pogrešnom određivanju razine tolerancije za legitimne tokove petlje (u daljnjem tekstu: razina tolerancije).

20 ACER zahtijeva da se svi tužbeni razlozi koje su tužitelji istaknuli odbiju kao neosnovani.

21 Opći sud smatra svrsishodnim najprije razmotriti prigovor nedopuštenosti koji je istaknuo ACER kad je riječ o intervencijskom podnesku Savezne Republike Njemačke i njegovu prilogu.

Dopuštenost intervencijskog podneska Savezne Republike Njemačke i njegova priloga

22 ACER tvrdi da intervencijski podnesak Savezne Republike Njemačke i njegov prilog treba proglasiti nedopuštenima.

23 Intervencijski podnesak Savezne Republike Njemačke ograničava se na nekoliko općenitih tvrdnji. Samo općenito upućivanje na prilog navedenog intervencijskog podneska, koje sadržava argumentaciju koja podupire intervenciju Savezne Republike Njemačke u drugom predmetu, nije dopušteno i ne može ispraviti nepostojanje bilo kakve pravne argumentacije u intervencijskom podnesku u ovom predmetu.

24 Savezna Republika Njemačka pozvana je na raspravi da se izjasni o pitanju dopuštenosti svojeg intervencijskog podneska.

25 Na temelju članka 21. Statuta Suda Europske unije i članka 76. točke (d) Poslovnika Općeg suda, svaka tužba mora sadržavati predmet spora i sažeti prikaz tužbenih razloga. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, da bi tužba bila dopuštena, potrebno je da bitni činjenični i pravni elementi na kojima se ona temelji proizlaze, makar i sažeto, ali na smislen i razumljiv način, iz teksta same tužbe kako bi se tuženiku omogućilo da pripremi obranu, a Općem sudu da odluči o tužbi, prema potrebi bez dodatnih informacija. Iako se tekst tužbe može u određenim točkama poduprijeti i nadopuniti upućivanjem na određene odlomke dokumenata koji su joj priloženi, općenito upućivanje na druge tekstove, pa makar i bili priloženi tužbi, ne može ispraviti nepostojanje nužnih elemenata pravne argumentacije, koje tužba, na temelju prethodno navedenih odredaba, mora sadržavati. Usto, nije na Općem sudu da u prilozima traži i utvrđuje tužbene razloge i argumente na kojima može smatrati da se tužba temelji, s obzirom na to da prilozi imaju isključivo dokaznu i pomoćnu funkciju (vidjeti presudu od 1. lipnja 2022., Algebris (UK) i Anchorage Capital Group/Komisija, T-570/17, EU:T:2022:314, t. 299. i navedenu sudsku praksu).

26 Sudska praksa navedena u točki 25. ove presude po analogiji je primjenjiva na intervencijski podnesak (vidjeti presudu od 14. ožujka 2013., Fresh Del Monte Produce/Komisija, T-587/08, EU:T:2013:129, t. 541. i navedenu sudsku praksu), za koji članak 145. stavak 2. točka (b) Poslovnika određuje da mora sadržavati intervenijentove razloge i argumente.

27 U ovom slučaju najprije valja utvrditi da intervencijski podnesak Savezne Republike Njemačke sadržava određena očitovanja o prvom i trećem tužbenom razlogu koje su istaknuli tužitelji. Usto, treba utvrditi da Savezna Republika Njemačka u navedenom podnesku podupire sve tužbene razloge tužiteljâ. Nadalje, Savezna Republika Njemačka priložila je u prilogu svojem intervencijskom podnesku u ovom predmetu intervencijski podnesak koji je podnijela u predmetu BNetzA/ACER (T-485/21), koji se također odnosi na poništenje pobijane odluke, na koju općenito upućuje. Naposljetku, valja utvrditi da je Savezna Republika Njemačka u svojem intervencijskom podnesku u ovom predmetu iznijela određena razmatranja u pogledu navodno diskriminatornog postupanja s velikim zonama trgovanja u odnosu na manje, i u vezi sa zabranom uzimanja u obzir tokova koji nisu zagušeni pri dijeljenju troškova između različitih vrsta tokova električne energije i davanja prednosti tokovima petlje u odnosu na unutarnje tokove pri utvrđivanju uzroka preopterećenosti mreže.

28 Kao prvo, valja odbiti argument Savezne Republike Njemačke prema kojem joj je dopuštena intervencija.

29 U tom je pogledu dovoljno utvrditi da u ovom slučaju nije riječ o dovođenju u pitanje svojstva Savezne Republike Njemačke kao intervenijenta, nego o provjeri dopuštenosti njezina intervencijskog podneska.

30 Kao drugo, bespredmetan je i argument Savezne Republike Njemačke prema kojem podnošenje intervencijskog podneska nije obveza intervenijenta, već mogućnost.

31 Naime, budući da je Savezna Republika Njemačka odlučila podnijeti intervencijski podnesak, treba provjeriti ispunjava li navedeni podnesak formalne zahtjeve koji se na isti primjenjuju, navedene u točkama 25. i 26. ove presude.

32 Kao treće, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 25. ove presude, koja se po analogiji primjenjuje na intervencijski podnesak, općenito upućivanje na intervencijski podnesak podnesen u predmetu BNetzA/ACER (T-485/21), koji je priložen intervencijskom podnesku u ovom predmetu, nije dopušteno i stoga se ne može uzeti u obzir kako bi se ispravilo moguće nepostojanje bitnih elemenata pravne argumentacije koje, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 25. i 26. ove presude, treba navesti u intervencijskom podnesku.

33 Kao četvrto, kad je riječ o razmatranjima koja se odnose na navodno diskriminatorno postupanje s velikim zonama trgovanja u odnosu na manje, treba istaknuti da, neovisno o činjenici što tužitelji u ovom predmetu nisu istaknuli takav tužbeni razlog, ta razmatranja ne dopuštaju ACER-u da pripremi svoju obranu niti Općem sudu da ih razmotri.

34 Naime, Savezna Republika Njemačka u točki 4. svojeg intervencijskog podneska ističe:

„Pobijanom odlukom tuženik u nepovoljniji položaj stavlja veće zone trgovanja (osobito francuske i njemačke zone) u korist manjih zona trgovanja, koji dovode do manjih tokova petlji, makar samo iz fizičkih razloga. Tuženik utvrđuje jedinstvenu razinu tolerancije za legitimne tokove petlje, bez uzimanja u obzir fizičkih i zemljopisnih obilježja. Kao što je to uvijek slučaj s načelom jednakosti, ono nije povrijeđeno samo kada se u jednakim situacijama postupa na različit način, nego i kada se u različitim situacijama postupa na jednak način. Jednako postupanje (u najširem smislu) izjednačava razlike koje u pogledu legitimnih i neizbježnih tokova petlje postoje između različitih elemenata mreže i različitih zona trgovanja.”

35 Točno je da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, opće načelo nediskriminacije ili jednakog postupanja zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (vidjeti presudu od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique i Lorraine i dr., C-127/07, EU:C:2008:728, t. 23. i navedenu sudsku praksu).

36 Međutim, u ovom slučaju, sama tvrdnja o diskriminatornom postupanju prema velikim zonama trgovanja u odnosu na manje zone trgovanja, bez ikakvih naznaka o tome u kojoj mjeri su te zone trgovanja različite ili nepostojanje opravdanja za navodno jednako postupanje koje bi se na njih primijenilo, ne omogućuje Općem sudu da odluči o takvom tužbenom razlogu.

37 U tim okolnostima, neovisno o pitanju može li intervenijent istaknuti tužbene razloge različite od onih koje je istaknula glavna stranka koju podupire, treba zaključiti da je tužbeni razlog koji se temelji na navodno diskriminatornom postupanju u pogledu različitih zona trgovanja nedopušten jer nije prikazan u dovoljnoj mjeri da Općem sudu omogući da o njemu odluči.

38 Kao peto, kad je riječ o razmatranjima u pogledu, s jedne strane, zabrane netiranja između zagušenih tokova i tokova koji nisu zagušeni te, s druge strane, pogrešnog kažnjavanja tokova petlje u odnosu na unutarnje tokove, treba istaknuti da, neovisno o činjenici da tužitelji u ovom predmetu nisu istaknuli takav tužbeni razlog, ta razmatranja ne omogućuju ACER-u da pripremi svoju obranu niti Općem sudu da ih razmotri.

39 Naime, Savezna Republika Njemačka u točki 5. svojeg intervencijskog podneska ističe:

„Usto, tom se metodologijom zabranjuje uzimanje u obzir tokova koji nisu zagušeni u dijeljenju troškova između različitih vrsta tokova električne energije i tom se metodologijom daje prednost tokovima petlji prema unutarnjim tokovima pri utvrđivanju uzroka dodatnih mrežnih opterećenja. Ta su dva aspekta protivna regulatornom cilju Uredbe 2019/943 da se što više ograniči zagušenje zona trgovanja i poveća prekogranična trgovina.”

40 Međutim, sama tvrdnja prema kojoj su zabrana uzimanja u obzir tokova koji nisu zagušeni u raspodjeli troškova i kažnjavanje za tokove petlje u odnosu na unutarnje tokove „protivni regulatornom cilju Uredbe 2019/943 da se što je više moguće ograniče zagušenja zona trgovanja i poveća prekogranična trgovina”, a da pritom nije iznesena nikakva pravna argumentacija, ne omogućuje Općem sudu da odluči o takvom tužbenom razlogu.

41 U tim okolnostima, neovisno o pitanju može li intervenijent istaknuti tužbene razloge različite od onih koje je istaknula glavna stranka koju podupire, treba zaključiti da su tužbeni razlozi koji se temelje na zabrani uzimanja u obzir tokova koji nisu zagušeni pri raspodjeli troškova između različitih vrsta tokova električne energije i na davanju prednosti tokovima petlje u odnosu na unutarnje tokove pri utvrđivanju uzroka preopterećenosti mreže nedopušteni, zbog nepostojanja prikaza na temelju kojeg bi Opći sud mogao odlučiti o tim tužbenim razlozima.

42 Kao šesto, suprotno tomu, što se tiče očitovanja Savezne Republike Njemačke u vezi s prvim i trećim tužbenim razlogom koje su istaknuli tužitelji, iako su vrlo sažeti, Opći ih sud može pravno ocijeniti s obzirom na argumente koje su istaknuli tužitelji.

43 Na temelju prethodno navedenog, treba zaključiti da je intervencijski podnesak Savezne Republike Njemačke samo djelomično dopušten, s obzirom na to da zbog razloga navedenih u točkama 36. i 40. ove presude, Opći sud ne može odlučiti o argumentaciji koja se temelji, kao prvo, na

diskriminatornom postupanju prema različitim zonama trgovanja, kao drugo, na navodnoj zabrani netiranja između zagušenih tokova i tokova koji nisu zagušeni te, kao treće, na navodno pogrešnom kažnjavanju tokova petlje u odnosu na unutarnje tokove.

Prvi tužbeni razlog, koji se odnosi na područje primjene sporne metodologije dijeljenja troškova

44 Prvim tužbenim razlogom tužitelji, koje u tom smislu podupire Savezna Republika Njemačka, ističu da je ACER-ov Odbor za žalbe počinio pogrešku koja se tiče prava time što je potvrdio područje primjene sporne metodologije dijeljenja troškova.

45 Kao prvo, uključivanje u područje primjene sporne metodologije dijeljenja troškova svih elemenata prijenosne mreže s naponom od 220 kilovolta (kV) ili većim, ne bi bilo u skladu s člankom 16. stavkom 13. Uredbe (EU) 2019/943 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o unutarnjem tržištu električne energije (SL 2019., L 158, str. 54. i ispravak SL 2024./90205, L) i člankom 74. stavkom 2. Uredbe 2015/1222, kao što to proizlazi iz teksta, strukture i cilja tih odredaba.

46 Prema mišljenju tužiteljâ, članak 16. stavak 13. Uredbe 2019/943 odnosi se na raspodjelu troškova korektivnih mjera u vezi sa zagušenjima „između dviju […] zona trgovanja”. U skladu s definicijama pojmova „zagušenje” i „kritični elementi mreže” iz članka 2. točke 4. i članka 69. Uredbe 2019/943, članak 16. stavak 13. Uredbe 2019/943 odnosi se samo na raspodjelu troškova korektivnih mjera koje se odnose na kritične elemente mreže, isključujući druge elemente mreže za koje se ne smatra da mogu utjecati na kapacitet trgovanja električnom energijom.

47 Kad je riječ o pojmu „mjere od prekogranične važnosti” iz članka 74. stavka 2. Uredbe 2015/1222, taj bi pojam također obuhvaćao samo korektivne mjere koje se odnose na kritične elemente mreže, uz isključenje unutarnjih korektivnih mjera. To potvrđuje uvodna izjava 10. navedene uredbe i opća struktura članka 74. Uredbe 2015/1222 koji se odnosi na postupak dodjele kapaciteta.

48 Kao drugo, nijedna pravna osnova ne omogućuje takvo proširenje područja primjene sporne metodologije dijeljenja troškova. Posebice, to se široko područje primjene ne može opravdati razlozima koji se odnose na načelo „onečišćivač plaća” ili na navodne poticaje koji proizlaze iz takvog određivanja područja primjene.

49 Kao treće, proširenje područja primjene na sve elemente prijenosne mreže ne može se opravdati ni razmatranjima koja se odnose na operativnu sigurnost.

50 Savezna Republika Njemačka općenito podupire argumente koje su iznijeli tužitelji, pri čemu se poziva na argumente koji se temelje na tekstu i zakonodavnoj povijesti članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943.

51 ACER osporava argumente tužiteljâ, koje podupire Savezna Republika Njemačka.

Uvodna očitovanja

52 Uvodno, kao prvo, treba podsjetiti na to da je u pobijanoj odluci Odbor za žalbe u biti odbio argumente koji se temelje na nezakonitosti područja primjene sporne metodologije dijeljenja troškova, u točkama 89. do 379. („First Consolidated Plea – Excessive scope of the RDCTCS and

unlawful determination of XNEs”), u točkama od 1078. do 1105. („Eighth Consolidated Plea – Polluter Pays Principle”), kao i točkama od 1126. do 1191. (stranice 203. do 212.) („Fourteenth Consolidated Plea – ACER exceeded its competence and infringed the principle of conferral”) navedene odluke.

53 Kao što to u biti proizlazi iz točaka 196. do 210. pobijane odluke, ta se odluka djelomično temelji na tumačenju članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943 na način da ta odredba odražava načelo „onečišćivač plaća”. Isto tako, tom se odredbom nalaže utvrđivanje izvora fizičkih tokova koji doprinose zagušenju između zona bez ograničavanja raspodjele troškova na korektivne mjere koje se provode u pogledu zagušenja na interkonekcijskim vodovima.

54 Isto tako, kao što to u biti proizlazi iz točaka 173. do 180. pobijane odluke, Odbor za žalbe smatrao je da je sporna metodologija dijeljenja troškova u skladu s člankom 74. stavkom 2. Uredbe 2015/1222, s obzirom na to da su mjere u vezi s elementima mreže uključenima u područje primjene sporne metodologije dijeljenja troškova od prekogranične važnosti.

55 Kao drugo, kad je riječ o spornoj metodologiji dijeljenja troškova koja je potvrđena pobijanom odlukom, razmatranje prvog tužbenog razloga podrazumijeva utvrđivanje njezine pravne osnove, predmeta i područja primjene.

56 Kao prvi korak, što se tiče pravne osnove i cilja sporne metodologije dijeljenja troškova, treba istaknuti da je ta metodologija donesena u skladu s člankom 74. Uredbe 2015/1222 i da je u stavku 2. te odredbe predviđeno donošenje rješenja za dijeljenje troškova za korektivne mjere od prekogranične važnosti. Stoga je cilj navedene metodologije raspodijeliti troškove među OPS-ovima nastale aktivacijom skupih korektivnih mjera, odnosno redispečiranjem i trgovanjem u suprotnom smjeru.

57 U tom pogledu, u članku 2. točki 13. Uredbe 2015/1222 „korektivna mjera” određuje se kao „svaka mjera koju ručno ili automatski poduzima operator prijenosnog sustava ili više operatora prijenosnog sustava kako bi se održala sigurnost pogona sustava”.

58 Člankom 2. točkom 26. Uredbe (EU) 2019/943 određuje se redispečiranje kao mjera, uključujući ograničavanje, koju aktivira jedan ili više operatora prijenosnih sustava ili operatora distribucijskih sustava promjenom proizvodnog obrasca, obrasca opterećenja, ili oboje, kako bi se promijenili fizički protoci u elektroenergetskom sustavu i smanjilo fizičko zagušenje ili na neki drugi način zajamčila sigurnost sustava.

59 Članak 2. točka 27. Uredbe 2019/943 pak određuje trgovanje u suprotnom smjeru kao prekozonsku razmjenu koju su pokrenuli operatori sustava između dviju zona trgovanja radi smanjenja fizičkog zagušenja.

60 Zagušenje, koje predstavlja rizik za sigurnost pogona sustava koji zahtijeva korektivne mjere, određeno je u članku 2. točki 4. Uredbe 2019/943 kao „situacija u kojoj se ne može udovoljiti svim zahtjevima sudionika na tržištu za trgovinu između mrežnih zona jer bi znatno utjecali na fizičke protoke na mrežnim elementima koji ne mogu prihvatiti te protoke”.

61 Zagušenje je uzrokovano fizičkim protocima. Postoji više vrsta fizičkih protoka koje su određene spornom metodologijom dijeljenja troškova. Među njima, članak 2. stavak 2. točka (a) sporne metodologije dijeljenja troškova određuje dodijeljeni protok kao „fizički protok na mrežnim elementima u kojem su izvor i prijemnik smješteni u različitim zonama trgovanja”. Unutarnji

tokovi određeni su u članku 2. stavku 2. točki (o) sporne metodologije dijeljenja troškova kao „fizički protok na mrežnom elementu čiji su izvor i prijemnik kao i puni mrežni element smješteni u istoj zoni trgovanja”. U skladu s člankom 2. stavkom 2. točkom (p) sporne metodologije dijeljenja troškova, tok petlje je „fizički protok na mrežnom elementu u kojem se izvor i prijamnik nalaze u istoj zoni, a mrežni element ili njegov dio nalazi se u drugoj zoni”.

62 Osim toga, treba istaknuti da se člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943 predviđa raspodjela troškova korektivnih mjera za smanjivanje zagušenja između dviju zona trgovanja na temelju doprinosa tom zagušenju tokova koji su rezultat transakcija unutar zone. Naime, isti, među ostalim, određuje da „[p]ri raspodjeli troškova korektivnih mjera među operatorima prijenosnih sustava, regulatorna tijela analiziraju u kojoj mjeri tokovi koji su rezultat transakcija unutar zona trgovanja doprinose zagušenju između dviju promatranih zona trgovanja te na temelju doprinosa zagušenju raspodjeljuju troškove operatorima prijenosnih sustava zona trgovanja koji su odgovorni za stvaranje takvih tokova, izuzev troškova koji nastaju zbog tokova koji su rezultat transakcija unutar zona trgovanja koje su ispod razine koju bi se moglo očekivati bez strukturnog zagušenja u zoni trgovanja”.

63 U tom je pogledu zona trgovanja određena u članku 2. točki 65. Uredbe 2019/943 kao „najveće zemljopisno područje unutar kojeg sudionici na tržištu mogu razmjenjivati energiju bez raspodjele kapaciteta”. Trenutačno područja koja pripadaju regiji CORE u većini slučajeva odgovaraju državnim područjima država članica.

64 Kao drugi korak, kao što to proizlazi iz članka 5. stavka 1. sporne metodologije dijeljenja troškova, u svrhu raspodjele troškova korektivnih mjera, potrebno je utvrditi mrežni element na kojem se zapravo provodi svaka korektivna mjera.

65 Kao što je to istaknuto u točkama 106. do 110. pobijane odluke, područje primjene sporne metodologije dijeljenja troškova ne odnosi se samo na mrežne elemente između zona (interkonekcije), nego i na sve elemente unutarnje mreže s razinom napona od 220 kV ili većim.

66 Naime, sporna metodologija dijeljenja troškova u članku 3. stavku 4. predviđa da su svi „mrežni elementi od prekogranične važnosti” „prihvatljivi za dijeljenje troškova”.

67 S jedne strane, kad je riječ o mrežnim elementima od prekogranične važnosti, sporna metodologija dijeljenja troškova u svojem članku 2. stavku 2. točki (j) određuje te elemente kao „mrežne elemente […] za koje je utvrđeno da su od prekogranične važnosti i u kojima je potrebno usklađeno postupati s povredama operativne sigurnosti”.

68 U tom pogledu, iz točaka 106. do 110. pobijane odluke proizlazi da, kao što je to u konačnici nesporno među strankama, pojam „mrežni elementi od prekogranične važnosti” treba shvatiti na isti način kao pojam koji se nalazi u definiciji iz članka 5. metodologije usklađenog redispečiranja i trgovanja u suprotnom smjeru u regiji CORE u skladu s člankom 35. stavkom 1. Uredbe 2015/1222, koja je donesena ACER-ovom Odlukom br. 35/2020 od 4. prosinca 2020. o metodologiji usklađenog redispečiranja i trgovanja u suprotnom smjeru u regiji CORE (u daljnjem tekstu: metodologija usklađenog redispečiranja i trgovanja u suprotnom smjeru), i iz članka 5. metodologije za regionalnu koordinaciju sigurnosti pogona sustava u regiji CORE, u skladu s člankom 76. stavkom 1. Uredbe Komisije (EU) br. 2017/1485 od 2. kolovoza 2017. o uspostavljanju smjernica za pogon elektroenergetskog prijenosnog sustava (SL 2017., L 220,

str. 1.) koja je donesena ACER-ovom Odlukom br. 33/2020 od 4. prosinca 2020. o metodologiji za regionalnu koordinaciju sigurnosti pogona sustava u regiji CORE (u daljnjem tekstu: metodologija sigurnosti).

69 Pojam „mrežni elementi od prekogranične važnosti” tako se odnosi, s jedne strane, na sve kritične elemente mreže, u skladu s člankom 5. stavkom 1. i člankom 7. zajedničke metodologije izračuna kapaciteta za dan unaprijed i unutardnevni kapacitet, donesene ACER-ovom Odlukom br. 02/2019 od 21. veljače 2019. o prijedlozima OPS-ova regije CORE zajedničkih metodologija izračuna kapaciteta za dan unaprijed i unutardnevni kapacitet (u daljnjem tekstu: metodologije izračuna kapaciteta), odnosno, trenutačno, interkonekcije i unutarnje mrežne elemente koje su utvrdili OPS-ovi s čimbenikom distribucije prijenosa snage, kako je određen u članku 2. točki 22. Uredbe Komisije (EU) br. 543/2013 od 14. lipnja 2013. o dostavi i objavi podataka na tržištima električne energije i o izmjeni Priloga I. Uredbi (EZ) br. 714/2009 Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2013., L 163, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 5., str. 274.), koji je jednak ili veći od 5 % i, s druge strane u načelu, sve unutarnje mrežne elemente s razinom napona od 220 kV ili većom.

70 U skladu s definicijom iz članka 2. točke 69. Uredbe 2019/943, kritični element mreže je „element mreže bilo unutar zone nadmetanja [trgovanja] ili između zona nadmetanja [trgovanja] koji je uzet u obzir u postupku izračuna kapaciteta [trgovanja između zona], ograničavajući količinu električne energije koja se može razmjenjivati [između zona]”.

71 Kritični elementi mreže stoga su interkonekcijski vodovi odnosno unutarnji elementi čiji je čimbenik distribucije prijenosa snage jednak ili veći od 5 %. U smislu sporne metodologije dijeljenja troškova, svi mrežni elementi od prekogranične važnosti su kritični elementi mreže kao i elementi unutarnje mreže s razinom napona od 220 kV ili većom.

72 S druge strane, kad je riječ o pojmu „mjere redispečiranja i trgovanja u suprotnom smjeru od prekogranične važnosti”, valja istaknuti da članak 3. stavak 1. sporne metodologije dijeljenja troškova precizira da obuhvaća mjere redispečiranja i trgovanja u suprotnom smjeru od prekogranične važnosti, koje su utvrđene metodologijom usklađenog redispečiranja i trgovanja u suprotnom smjeru i metodologijom sigurnosti.

73 Iz toga proizlazi, kao što su to potvrdile stranke, da su, u smislu sporne metodologije dijeljenja troškova, mjere redispečiranja i trgovanja u suprotnom smjeru od prekogranične važnosti u načelu sve mjere redispečiranja i trgovanja u suprotnom smjeru kojima je cilj smanjiti zagušenje na mrežnim elementima od prekogranične važnosti.

Analiza područja primjene

– *Opseg područja primjene sporne metodologije dijeljenja troškova*

74 Prema mišljenju tužiteljâ, troškovi korektivnih mjera pripisani unutarnjim mrežnim elementima koji nisu kritični elementi mreže trebaju biti isključeni iz raspodjele.

75 Konkretno, tužitelji tvrde da treba isključiti troškove pripisane elementima mreže koji nisu kritični, s obzirom na to da su zagušenja na tim elementima „unutarnja” zagušenja koja nisu obuhvaćena definicijom zagušenja „između zona”.

76 Stoga treba razmotriti tvrde li tužitelji pravilno da raspodjela troškova korektivnih mjera treba biti ograničena na kritične elemente mreže, kako proizlaze iz metodologije izračuna kapaciteta, s obzirom na to da je riječ o elementima koji „ograničavaju[…] količinu električne energije koja se može razmjenjivati”, u skladu s člankom 2. točkom 69. Uredbe 2019/943. Prema tome, samo bi zagušenje tih elemenata predstavljalo zagušenje između zona u smislu članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943.

77 Kao prvo, treba razmotriti jesu li samo kritični elementi mreže od prekogranične važnosti u smislu članka 74. stavka 2. Uredbe 2015/1222.

78 Treba podsjetiti na to da, u skladu s člankom 74. stavkom 2. Uredbe 2015/1222, sporna metodologija dijeljenja troškova „uključuje rješenja za dijeljenje troškova za mjere od prekogranične važnosti”. Nadalje, člankom 74. stavkom 4. točkom (b) iste uredbe utvrđuje se da se u spornoj metodologiji dijeljenja troškova mora odrediti „koji su troškovi nastali upotrebom redispečiranja ili trgovanja u suprotnom smjeru kako bi se zajamčio prekozonski kapacitet prihvatljiv za dijeljenje između svih operatora prijenosnog sustava u regiji za izračun kapaciteta”, u ovom slučaju regije CORE.

79 Stoga, kako bi se utvrdilo je li sporna metodologija dijeljenja troškova, kako je potvrđena pobijanom odlukom, u skladu s člankom 74. stavkom 2. Uredbe 2015/1222, treba razmotriti u kojoj mjeri cilj korektivnih mjera pri raspodjeli troškova jamči prekozonski kapacitet.

80 Međutim, treba podsjetiti na to da je Uredba 2015/1222 akt kojim se provodi Uredba 2019/943, kao što to proizlazi iz članka 18. stavka 5. Uredbe (EZ) br. 714/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uvjetima za pristup mreži za prekograničnu razmjenu električne energije i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1228/2003 (SL 2009., L 211, str. 15.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku: poglavlje 12., svezak 4., str. 8.), koja je kasnije zamijenjena Uredbom 2019/943. Ona je, dakle, pravni standard koji je hijerarhijski viši te koji je uslijedio nakon Uredbe 2015/1222. Međutim, odredbe provedbene uredbe, ako je to moguće, moraju se tumačiti u skladu s odredbama osnovne uredbe, osim u slučaju kada je njihov smisao jasan i nedvosmislen te ih, prema tome, ne treba tumačiti (presuda od 28. veljače 2017., Canadian Solar Emea i dr./Vijeće, T-162/14, neobjavljena, EU:T:2017:124, t. 150.). Članak 74. Uredbe 2015/1222 stoga treba tumačiti u skladu s člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943.

81 U tom pogledu treba naglasiti da članak 16. stavak 13. Uredbe 2019/943 ne određuje ni mrežne elemente na kojima se korektivnim mjerama nastoji smanjiti zagušenje između zona ni mrežne elemente na koje treba raspodijeliti troškove korektivnih mjera za smanjenje zagušenja između zona.

82 U istom smislu, člankom 2. točkom 4. Uredbe 2019/943 ne pojašnjava se ni na kojim mrežnim elementima nastaju fizička zagušenja, uključujući ona koja su povezana s prekozonskom trgovinom.

83 Međutim, članak 16. stavak 13. Uredbe 2019/943 odnosi se na troškove korektivnih mjera koje aktiviraju OPS-ovi kako bi se osigurala prekozonska trgovina i, slijedom toga, zahtijeva raspodjelu navedenih troškova između OPS-a u mjeri u kojoj tokovi koji su rezultat transakcija unutar zona doprinose zagušenju između dviju promatranih zona.

84 Slijedom toga, u skladu s ciljem članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943, valja utvrditi koja zagušenja treba koordinirano smanjiti kako bi se osigurala prekozonska trgovina, što će, u skladu s točkama 79. i 80. ove presude, zatim omogućiti da se utvrdi je li cilj korektivnih mjera na koje se odnosi sporna metodologija dijeljenja troškova zajamčiti prekozonski kapacitet u smislu članka 74. stavka 4. točke (b) Uredbe 2015/1222.

85 Kao drugo, važno je naglasiti da, kako bi se provela takva analiza kojom se utvrđuje koje korektivne mjere jamče prekozonsku trgovinu i stoga su obuhvaćene raspodjelom troškova, treba pojasniti ulogu korektivnih mjera u kontekstu postupka izračuna prekozonskog kapaciteta, kako je predviđen metodologijama izračuna kapaciteta, kao i postupka regionalne procjene operativne sigurnosti, kako je utvrđeno metodologijom sigurnosti, u skladu s člankom 76. stavkom 1. točkom (b) Uredbe 2017/1485 (u daljnjem tekstu: postupak CROSA).

86 Na prvom mjestu, valja istaknuti da postupak izračuna prekozonskog kapaciteta počinje dva dana prije isporuke električne energije i da se koristi za određivanje količine energije kojom se može trgovati između zona u okviru granica sigurnosti pogona sustava.

87 Postupak izračuna kapaciteta provodi se samo na kritičnim elementima mreže. S jedne strane, OPS-ovi mogu ograničiti, prije otvaranja tržišta, količinu energije koju sudionici mogu razmjenjivati kako bi se poštovala ograničenja sigurnosti pogona sustava. S druge strane, u tom se postupku koriste i korektivne mjere, kao što su redispečiranje i trgovanje u suprotnom smjeru. OPS-ovi uzimaju u obzir te korektivne mjere, koje bi se mogle aktivirati kako bi se maksimalno povećao kapacitet trgovanja između zona, u skladu s člankom 16. stavkom 4. Uredbe 2019/943, ali još nisu aktivirane.

88 Naime, prilikom izračuna kapaciteta trgovanja između zona ne aktiviraju se korektivne mjere i ne nastaju nikakvi troškovi.

89 Na drugom mjestu, valja istaknuti da se skupe korektivne mjere redispečiranja i trgovanja u suprotnom smjeru, koje su predmet ovog spora, pojavljuju samo u okviru postupka CROSA, koji je usko povezan s izračunom prekozonskog kapaciteta.

90 U skladu s člankom 76. stavkom 1. točkom (b) podtočkom (iii.) Uredbe 2017/1485, kojim se uređuje priprema koordiniranih korektivnih mjera od prekogranične važnosti, i kao što to proizlazi iz članka 3. stavka 2. točke (b) metodologije sigurnosti, cilj postupka CROSA je koordinacija, potvrđivanje i provedba korektivnih mjera od prekogranične važnosti. Kao što to proizlazi iz članaka 5. i 9. navedene metodologije sigurnosti, korektivne mjere od prekogranične važnosti su sve korektivne mjere koje barem ponekad mogu riješiti prekoračenja ograničenja struje na mrežnim elementima od prekogranične važnosti, odnosno načelno na svim kritičnim elementima mreže koji se uzimaju u obzir za izračun prekozonskog kapaciteta i na svim drugim mrežnim elementima s razinom napona od 220 kV ili većom.

91 Isto tako, u skladu s uvodnom izjavom 12. i člankom 5. stavkom 1. metodologije sigurnosti, postupak CROSA u načelu osigurava sigurnost rada svih mrežnih elemenata s naponom od 220 kV ili većim, nakon poznavanja tržišnih rezultata i dodjele prekozonskog kapaciteta. U tom trenutku OPS-ovi raspolažu detaljnim informacijama o energiji koja će se isporučiti ili ukloniti iz mreže.

92 Postupak CROSA započinje lokalnom procjenom sigurnosti pogona sustava svakog OPS-a u njegovoj mreži u skladu s člankom 13. i člankom 14. stavkom 1. metodologije sigurnosti, što dovodi do toga da svaki OPS izrađuje pojedinačni model mreže.

93 Nadalje, u skladu s člankom 18. metodologije sigurnosti, regionalnim koordinatorima dostavljaju se pojedinačni modeli mreže, a oni ih spajaju radi stvaranja zajedničkog modela mreže za sve sate dana, koji obuhvaća „skup podataka na razini Unije […] kojima se opisuju […] obilježja elektroenergetskog sustava”, u skladu s člankom 2. točkom 2. Uredbe 2015/1222.

94 Ako protok na mrežnom elementu prekoračuje najveći mogući protok, potrebno je pripremiti i provesti korektivne mjere kako bi se zadovoljila ograničenja sigurnosti pogona sustava.

95 Kao što to proizlazi iz uvodne izjave 10. metodologije sigurnosti, u okviru postupka CROSA predviđena je optimizacija korektivnih mjera.

96 Točnije, ta optimizacija unutar postupka CROSA, opisana u članku 2. stavku 1. točki (p) metodologije sigurnosti, podrazumijeva konkretno utvrđivanje, prilikom svakog ponavljanja, s kojim zagušenjem na kojem mrežnom elementu, kritičnom ili nekritičnom, treba postupati na koordinirani način.

97 Stoga se za svaki sat u zajedničkom modelu mreže utvrđuje, među svim raspoloživim korektivnim mjerama OPS-ova, najdjelotvornija i ekonomski najučinkovitija korektivna mjera, u skladu s člankom 76. stavkom 1. točkom (b) podtočkom (iii.) Uredbe 2017/1485, te kojom se mogu riješiti sva zagušenja na svim interkonekcijskim vodovima i svim unutarnjim mrežnim elementima s razinom napona od 220 kV ili većom u zajedničkom modelu mreže, bez stvaranja novih, u skladu s člancima 20., 23. i 24. te člankom 27. stavkom 1. metodologije sigurnosti.

98 Kao treće, s obzirom na prethodno navedeno, valja analizirati treba li, kao što su to istaknuli tužitelji, samo troškove korektivnih mjera na kritičnim elementima mreže (i stoga samo interkonekcijskim vodovima ili unutarnjim mrežnim elementima s čimbenikom distribucije prijenosa snage jednakim ili višim od 5 %) uključiti u područje primjene sporne metodologije dijeljenja troškova. U tu svrhu, kao što je to istaknuto u točki 84. ove presude, valja utvrditi koja zagušenja treba koordinirano smanjiti kako bi se osigurala prekozonska trgovina.

99 U tom pogledu, kao prvo, sama činjenica uključivanja troškova nastalih zagušenjem na mrežnim elementima s naponom od 220 kV ili većim u područje primjene sporne metodologije dijeljenja troškova ne može biti protivno članku 16. stavku 13. Uredbe 2019/943, s obzirom na to da ta odredba podrazumijeva samo utvrđivanje koja zagušenja treba koordinirano smanjiti kako bi se osigurala prekozonska trgovina.

100 Na drugom mjestu, OPS može upotrijebiti najviše 30 % kapaciteta svakog kritičnog elementa mreže radi smanjenja njegova zagušenja, pod uvjetom da je, kao što je predviđeno člankom 16. stavkom 8. prvim podstavkom točkom (b) Uredbe 2019/943, 70 % navedenog kapaciteta i dalje dostupno za prekozonsku trgovinu, u skladu s člankom 16. stavcima 1. i 8. Uredbe 2019/943.

101 Međutim, činjenica da se zagušenje može smanjiti korištenjem do 30 % kapaciteta podskupine mrežnih elemenata ne znači da je potrebno dijeliti samo troškove ostvarenih korektivnih mjera na toj podskupini elemenata.

102 Na trećem mjestu, važno je istaknuti da se jamstvo minimalnog kapaciteta od 70 % svakog kritičnog mrežnog elementa osigurava na najučinkovitiji način optimizacijom korektivnih mjera aktiviranih na svim mrežnim elementima s razinom napona od 220 kV ili većom. Stoga, ta optimizacija korektivnih mjera na tim elementima ostvaruje ciljeve Uredbe 2019/943, osobito prenošenje tržišnih signala za povećanu učinkovitost i sigurnost opskrbe u skladu s člankom 1. točkom (a) Uredbe 2019/943.

103 Ta optimizacija pridonosi smanjenju troškova korektivnih mjera, čime se omogućuje ograničavanje smanjenja prekozonskih kapaciteta, kao što to proizlazi iz članka 16. stavka 4. Uredbe 2019/943.

104 Na četvrtom mjestu, ako su korektivne mjere koje aktivira OPS na unutarnjim elementima koji nisu kritični elementi mreže dio optimalnog rješenja potrebnog za ublažavanje zagušenja kritičnih elemenata mreže, troškovi koji se odnose na prvospomenute elemente mreže moraju se raspodijeliti među OPS-ovima na isti način kao i troškovi koji se odnose na drugospomenute elemente mreže. Stoga bi neuključivanje elemenata mreže s razinom napona od 220 kV ili većom u područje primjene metodologije dijeljenja troškova dovelo do neopravdanog ograničenja, osobito s obzirom na članak 16. stavak 13. Uredbe 2019/943, kojim se zahtijeva raspodjela svih troškova za korektivne mjere aktivirane radi rješavanja zagušenja između zona, osim troškova koji se odnose na tokove koji doprinose zagušenju između dviju promatranih zona trgovanja koji ne premašuju razinu tolerancije.

105 Ako bi dijeljenje troškova bilo ograničeno na kritične elemente mreže, ono bi postalo neizvjesno s obzirom na to da bi troškovi upravljanja zagušenjem bili različito raspodijeljeni ovisno o elementu na kojem bi se aktivirala korektivna mjera. Kao što to pravilno primjećuje ACER, to bi dovelo do diskriminacije između različitih elemenata mreže i, prema tome, između OPS-ova koji su vlasnici tih elemenata, što nije predviđeno predmetnim propisom.

106 Stoga se s tokovima koji su rezultat transakcija unutar zona trgovanja koje doprinose zagušenju između dviju promatranih zona trgovanja, opisanih u članku 16. stavku 13. Uredbe 2019/943, kojima se smanjuje kapacitet razmjene između zona na kritičnim elementima mreže, ne može različito postupati pri raspodjeli troškova kada se ti tokovi prenose elementima mreže koji nisu kritični. Korektivne mjere aktivirane na tim dvjema skupinama elemenata optimizirane su kako bi se riješili problemi povezani sa zagušenjem.

107 Na petom mjestu, kao što to ističe ACER, u odgovoru na pitanja Općeg suda, korektivnim mjerama aktiviranima na elementima mreže koji nisu kritični ponekad se može riješiti zagušenje kritičnih mrežnih elemenata.

108 Stoga, kada te korektivne mjere mogu doprinijeti rješavanju takvih zagušenja kritičnih elemenata mreže, njihovi se troškovi trebaju dijeliti u skladu s načelom „onečišćivač plaća”. Suprotno tomu, ako u određenom trenutku ne mogu doprinijeti rješavanju zagušenja kritičnih elemenata mreže, to ne znači da elementi u pogledu kojih se aktiviraju korektivne mjere gube svoju vezu s prekozonskom trgovinom. Naime, s jedne strane, te su korektivne mjere ipak odabrane u okviru postupka CROSA, s obzirom na druga zagušenja i korektivne mjere, kako bi se pronašlo optimalno rješenje na regionalnoj razini. S druge strane, to je zagušenje od prekogranične važnosti, ako je uzrokovano prekograničnim protokom, odnosno tokom petlje.

109 Osim toga, kako je predviđeno u uvodnoj izjavi 35. Uredbe 2019/943 na otvorenom i konkurentnom tržištu operatori prijenosnih sustava trebali bi primiti naknadu troškova, nastalih radi prenošenja prekograničnog protoka električne energije na njihovim mrežama, i to od operatora prijenosnih sustava iz kojih prvobitno potječu prekogranični protoci i sustava u kojima ti protoci završavaju.

110 Stoga su korektivne mjere koje se odnose na sve mrežne elemente uključene u postupak CROSA potencijalno relevantne za prekozonsku trgovinu, u skladu s člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943, i to neovisno o njihovu čimbeniku distribucije prijenosa snage, s obzirom na to da je taj pojam preuzet metodologijama izračuna kapaciteta, kojim se ne može odrediti raspodjela troškova u skladu s člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943.

111 U svakom slučaju, valja istaknuti da, ako OPS-ovi utvrde da element mreže koji nije kritičan s razinom napona od 220 kV ili većom nikada ne može biti koristan za osiguranje regionalne sigurnosti i za jamčenje prekozonskog kapaciteta, oni ga mogu isključiti iz postupka CROSA, u skladu s člankom 5. stavkom 1. točkom (b) i člankom 7. stavkom 3. točkom (b) metodologije sigurnosti te, slijedom toga, iz raspodjele troškova.

112 Na šestom mjestu, kad je riječ o uvodnoj izjavi 12. Uredbe 2015/1222, koja zahtijeva koordinaciju između prekograničnih i unutarnjih korektivnih mjera, valja naglasiti da su sve korektivne mjere u okviru postupka CROSA od prekogranične važnosti, dok su sve druge korektivne mjere unutarnje. Tako postupak CROSA osigurava koordinaciju unutarnjih korektivnih mjera i također sigurnost „unutarnjih” elemenata mreže.

113 U nedostatku koordiniranog upravljanja postupkom CROSA, postojao bi rizik od povrede pogonske sigurnosti, čime bi se ugrozila prekozonska trgovina. Naime, valja naglasiti da je funkcioniranje mreže nužan uvjet za sigurnu opskrbu energijom jer se električna energija može isporučiti građanima Unije samo putem mreže, u skladu s uvodnom izjavom 2. Uredbe 2015/1222.

114 Stoga su zagušenja „između zona” sva zagušenja kojima se u regiji CORE trenutačno koordinirano upravlja u okviru postupka CROSA. Zbog toga bi se načelo „onečišćivač plaća” trebalo primjenjivati na troškove takvog koordiniranog upravljanja.

115 Treba naglasiti da koordinacija i raspodjela troškova ne ovise o tome postoji li određena trgovina ili dodijeljeni protok na mrežnom elementu u određenom trenutku jer sve korektivne mjere koje se aktiviraju na svim elementima mreže, kritičnim i na onima koji nisu kritični, s razinom napona od 220 kV ili većom, potencijalno doprinose olakšavanju prekozonske trgovine, dok se njihov konkretan doprinos olakšavanju trgovine može razlikovati, među ostalim, ovisno o topologiji mreže, tržišnim uvjetima i posebnim planovima proizvodnje i potrošnje. Stoga iz područja primjene sporne metodologije dijeljenja troškova nije moguće odmah isključiti elemente mreže s razinom napona od 220 kV ili većom.

116 Na sedmom mjestu, kao što to proizlazi iz točke 167. pobijane odluke, a stranke to ne osporavaju, elementi mreže s razinom napona od 220 kV ili većom smatrani su elementima od prekogranične važnosti jer ti elementi ne bi bili strukturno zagušeni kad ne bi bilo trgovine energijom. Usto, svi OPS-ovi regije CORE ocijenili su, u napomeni s objašnjenjem metodologije sigurnosti, da su ti elementi najrelevantniji za postupak CROSA, kao što to proizlazi iz navedene točke.

117 U tom pogledu, iz napomene s objašnjenjem metodologije sigurnosti (na str. 8), o kojoj su se stranke uostalom imale priliku izjasniti na raspravi, proizlazi da su OPS-ovi ocijenili najrelevantnije elemente mreže za postupak CROSA kao mrežne elemente s razinom napona od 220 kV i 380 kV, „s obzirom na to da se ti elementi koriste za olakšavanje razmjene energije između zona trgovanja u europskom energetskom sustavu”.

118 U napomeni s objašnjenjem metodologije sigurnosti OPS-ovi su objasnili da se mrežnim elementima s razinom napona od 220 kV ili većom olakšava razmjena energije između zona trgovanja u europskom energetskom sustavu. Međutim, OPS-ovi nisu utvrdili koji bi se elementi trebali uzeti u obzir pri raspodjeli troškova korektivnih mjera.

119 Osim toga, razina napona od 220 kV odabrana je u regiji CORE zbog svoje posebno guste mreže, dok članak 16. stavak 13. Uredbe 2019/943 ne sprečava odabir drugih rješenja, kao što je to pojašnjeno na raspravi.

120 Usto, među strankama je nesporno da je raspodjela troškova u tom kontekstu nužna za ostvarenje integriranog tržišta električne energije na razini Unije.

121 *A fortiori*, područje primjene sporne metodologije dijeljenja troškova nije zemljopisno definirano i ne može se ograničiti samo na mrežne elemente smještene na granici između dviju zona trgovanja, pa čak ni na interkonekcijske vodove koji povezuju mreže država članica. Suprotno tomu, kao što je to utvrđeno u točki 84. ove presude, članak 16. stavak 13. Uredbe 2019/943 zahtijeva utvrđivanje koje zagušenje treba koordinirano smanjiti kako bi se osigurala prekozonska trgovina.

122 S obzirom na prethodno navedeno, tužitelji pogrešno tvrde da je pobijana odluka protivna članku 16. stavku 13. Uredbe 2019/943 jer samo kritični elementi mreže trebaju biti uključeni u raspodjelu troškova.

123 U regiji CORE sva zagušenja koja se smanjuju korektivnim mjerama, koje su aktivirane u skladu sa metodologijom sigurnosti – kako je utvrđeno Odlukom br. 33/2020 i potvrđeno pobijanom odlukom – odgovaraju „zagušenju između […] zona” iz članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943.

124 Također valja utvrditi da u regiji CORE sve korektivne mjere koje su aktivirane u skladu sa metodologijom sigurnosti – kako je utvrđeno Odlukom br. 33/2020 – doprinose jamstvu prekozonskog kapaciteta, u skladu s člankom 74. stavkom 4. točkom (b) Uredbe 2015/1222.

125 Prema tome ni pobijana se odluka ne može smatrati protivnom članku 74. Uredbe 2015/1222, kako se tumači u skladu s člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943. Stoga je Odbor za žalbe pravilno odbio žalbu podnesenu protiv sporne metodologije dijeljenja troškova.

126 Argumenti koje su tužitelji istaknuli protiv pobijane odluke ne mogu dovesti u pitanje taj zaključak.

127 Prvo, točno je da su OPS-ovi pravno dužni osigurati operativnu sigurnost, kao što to tvrde tužitelji, neovisno o eventualnoj raspodjeli troškova. Međutim, valja utvrditi da upravljanje zagušenjem na svim elementima s razinom napona od 220 kV ili većom nužno podrazumijeva postojanje koordinacije među svim OPS-ovima i raspodjelu troškova među njima, kako bi im se nadoknadili troškovi za njihovo djelovanje potrebno za osiguravanje prekozonske trgovine.

128 Drugo, kad je riječ o argumentu tužiteljâ prema kojem zagušenje na elementu mreže koje nije kritično jest „isključivo unutarnje” zagušenje čiji se troškovi ne mogu raspodijeliti na temelju članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943, valja naglasiti da, u kontekstu primjene sporne metodologije dijeljenja troškova, jedini slučaj u kojem su troškovi – koji se odnose na elemente mreže koji nisu kritični – raspodijeljeni u skladu s tom odredbom jest kada je zagušenje tih elemenata uzrokovano tokovima petlje, kako je opisano u točki 61. ove presude, koji prelaze razinu tolerancije navedenu u članku 16. stavku 13. Uredbe 2019/943.

129 U skladu s uvodnom izjavom 6. sporne metodologije dijeljenja troškova, tokovi petlje koji premašuju razinu tolerancije glavni su čimbenik zagušenja koji je predmet raspodjele troškova. To proizlazi iz utvrđenja prema kojem zagušenje uzrokovano unutarnjim tokovima snosi vlasnik zagušenog elementa mreže, dok, kao što to proizlazi iz članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943, troškove prouzročene tokovima koji su rezultat transakcija unutar zona koje doprinose zagušenju između dviju promatranih zona trgovanja treba razmjerno raspodijeliti između OPS-ova.

130 Međutim, protok petlje je „prekogranični protok” u smislu članka 2. točke 3. Uredbe 2019/943, odnosno „fizički protok električne energije u prijenosnoj mreži države članice koji proizlazi iz učinaka aktivnosti proizvođača, kupaca ili oboje, te države članice na njezinoj prijenosnoj mreži”, koji nije ograničen na kritične elemente mreže.

131 Prema tome, zagušenje uzrokovano prekograničnim protokom, poput protoka petlje, ne može se smatrati kao „isključivo unutarnje” zagušenje koje je isključeno iz područja primjene članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943.

132 Osim toga, ako je zagušenje na elementu mreže koji nije kritičan uzrokovano samo unutarnjim protokom, troškove korektivnih mjera za rješavanje tog zagušenja u svakom će slučaju snositi vlasnik navedenog elementa mreže, u skladu s člankom 76. stavkom 1. točkom (b) podtočkom (v.) Uredbe 2017/1485. Stoga, suprotno onomu što tvrde tužitelji, načelo „onečišćivač plaća” ostaje iznimka od pravila jer se to načelo *de facto* primjenjuje samo na tokove petlje koji prelaze razinu tolerancije, dok se načelo „vlasnik plaća” primjenjuje na druge tokove, kao što su to tokovi petlje koji ne prelaze razinu tolerancije i unutarnje tokove.

133 Usto, zagušenje koje nije „prekozonsko” u smislu članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943 jest zagušenje koje se pojavljuje na mrežnim elementima koji su isključeni iz regionalne koordinacije pogonske sigurnosti, bilo zato što su o tome odlučili OPS-ovi ili zato što su to elementi koji su unaprijed isključeni iz koordinacije korektivnih mjera, odnosno na mrežnim elementima s razinom napona manjom od 220 kV.

134 Treće, valja istaknuti da jedina iznimka od pravila iz članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943 – prema kojem se moraju podijeliti troškovi povezani s korektivnim mjerama koji se odnose na tokove koji su rezultat transakcija unutar zona koje doprinose zagušenju između dviju promatranih zona trgovanja – jest ona koja se odnosi na navedene tokove koji ne prelaze razinu tolerancije, a čije troškove mora snositi vlasnik zagušenog elementa mreže.

135 U tom pogledu valja napomenuti da, suprotno onomu što tvrde tužitelji, zakonodavac nije želio isključiti skupinu elemenata mreže iz dijeljenja troškova s obzirom na to da je u članku 16. stavku 13. Uredbe 2019/943 predvidio raspodjelu troškova nastalih koordiniranim smanjenjem zagušenja između zona.

136 Isto tako, činjenica da se člankom 76. stavkom 1. točkom (b) podtočkom (v.) Uredbe 2017/1485 predviđa mogućnost donošenja drugih metodologija dijeljenja troškova različitih korektivnih mjera iz članka 22. navedene uredbe, koje prema potrebi dopunjuju zajedničku metodologiju razvijenu u skladu s člankom 74. Uredbe 2015/1222, nije relevantna za tumačenje članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943, koja je usto viša pravna norma.

137 Četvrto, valja odbiti argument tužiteljâ prema kojem je područje primjene sporne metodologije dijeljenja troškova, kako je potvrđena pobijanom odlukom, protivno članku 291. UFEU-a ili bez pravne osnove, jer je ACER proširio područje primjene predviđeno zakonodavstvom.

138 Konkretno, koordiniranim korektivnim mjerama na elementima mreže s razinom napona od 220 kV ili većom omogućuje se prekozonska trgovina, pomaže se u sprečavanju ograničavanja prekozonskog kapaciteta i jamči navedeni kapacitet, i to u skladu s člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943.

139 Jednako tako i s obzirom na to da je područje primjene sporne metodologije dijeljenja troškova u skladu s člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943, ACER-u se ne može prigovoriti da je proširio njezino područje primjene izvan okvira članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943, time što se oslonio na načelo „onečišćivač plaća”.

140 Peto, ne može se prihvatiti ni argument koji je Savezna Republika Njemačka istaknula na raspravi, a koji se temelji na zakonodavnoj povijesti članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943, prema kojoj je zakonodavac iz podjele između OPS-ova želio isključiti troškove koji proizlaze iz korektivnih mjera provedenih na elementima smještenima unutar zona kada je prilikom sastavljanja te odredbe odbio izmijeniti njezin tekst tako što je zamijenio „zagušenje između dviju promatranih zona trgovanja” sa „zagušenjem između zona trgovanja i unutar zona trgovanja”.

141 U tom pogledu, neovisno o tome može li se Savezna Republika Njemačka osloniti na dokumente koji se odnose na zakonodavni trijalog kako bi dokazala volju zakonodavca prilikom donošenja članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943, dovoljno je utvrditi da eventualno odbijanje izričitog uključivanja zagušenja unutar određene zone nije odlučujuće za pitanje koje elemente treba uzeti u obzir za ocjenu doprinosa zagušenjima „između dviju zona”.

142 Kao što to proizlazi iz točaka 81. do 84. i 135. ove presude, članak 16. stavak 13. Uredbe 2019/943 ne određuje elemente mreže na koje treba raspodijeliti troškove korektivnih mjera za smanjivanje zagušenja između zona, što ne znači da je zakonodavac želio isključiti određenu skupinu elemenata mreže iz raspodjele troškova.

143 Stoga valja odbiti argumente tužiteljâ prema kojima treba isključiti unutarnje elemente mreže koji nisu „kritični” iz sporne metodologije dijeljenja troškova na temelju članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943 i članka 74. Uredbe 2015/1222.

– Poticaji koji proizlaze iz uključivanja elemenata mreže koji nisu ključni u područje primjene sporne metodologije dijeljenja troškova

144 Kad je riječ o argumentu tužiteljâ koji se odnosi na navodno pogrešne poticaje koji bi nastali uključivanjem elemenata mreže s naponom od 220 kV ili većim u područje primjene sporne metodologije dijeljenja troškova, valja podsjetiti na to da se člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943 predviđa obveza OPS-ova da snose troškove korektivnih mjera povezanih s tokovima koji su rezultat transakcija unutar zona, a koje doprinose zagušenju između dviju promatranih

zona trgovanja koje ne prelaze razinu tolerancije. Time se OPS-ove potiče da razviju svoju mrežu kako bi se takvi tokovi prihvatili, ako ne prelaze razinu tolerancije koja odgovara očekivanoj razini tokova petlje bez strukturnog zagušenja u zoni trgovanja.

145 Suprotno tomu, relevantnim pravnim okvirom ne predviđa se obveza OPS-ova da razviju svoje mreže kako bi se prihvatili tokovi petlje iznad razine tolerancije navedene u točki 144. ove presude. Naime, ti su tokovi po svojoj prirodi nepredviđeni i neočekivani te OPS koji prihvaća te tokove nema utjecaja na iste.

146 U tom pogledu valja napomenuti da je, kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 27. Uredbe 2019/943, smanjenje utjecaja tokova petlje i unutarnjih zagušenja prekozonske trgovine jedan od glavnih ciljeva europskog zakonodavca prilikom utvrđivanja tog normativnog okvira.

147 Isto tako, iz stranice 59. Komisijine procjene učinka od 30. studenoga 2016., provedene u kontekstu izrade zakonodavnog paketa „Energija” (SWD(2016) 410), proizlazi da tokovi petlje mogu smanjiti prekozonski kapacitet i dovesti do skupog i izvantržišnog redispečiranja, kao i do znatnih poremećaja cijena i narušavanja investicijskih signala u susjednim područjima. To dovodi do značajnog gubitka blagostanja.

148 Osim toga, isključivanje elemenata mreže koji nisu kritični dovelo bi do toga da OPS koji emitira tokove petlje ne bi imao dovoljno poticaja za ulaganje u svoju mrežu jer ne bi snosio ukupan trošak korektivnih mjera potrebnih za rješavanje zagušenja koje je prouzročio. Naime, samo taj OPS, koji ima znanje i odgovornost za svoju mrežu, može donijeti druge potrebne mjere, kao što su rekonfiguracija zone ili ulaganja u svoju mrežu. U tom kontekstu valja podsjetiti na to da je, u skladu s člankom 35. stavkom 5. Uredbe 2019/943, svaki OPS odgovoran za svoju mrežu i prema tome, njihove probleme ne bi trebali snositi susjedni OPS-ovi.

149 Usto, ako bi svaki od dvaju odgovornih i susjednih OPS-ova bio potaknut da ulaže u vlastitu mrežu – kako bi se tokovi petlje bilo prihvatili bilo smanjili – to bi, u nedostatku koordinacije tih dvaju OPS-ova, dovelo do prekomjernog ulaganja i pogrešne dodjele sredstava, kao što je to pravilno naveo ACER u točkama 110. do 115. svojeg odgovora na tužbu.

150 S obzirom na prethodne ocjene, valja napomenuti da tužitelji u biti zahtijevaju da budu izuzeti od troškova koje uzrokuju drugim OPS-ovima na elementima njihove mreže koji nisu kritični s njihovim tokovima petlje koji prelaze razinu tolerancije, čak i ako korektivne mjere na tim elementima doprinose osiguravanju prekozonske trgovine.

151 Takav bi pristup, usto, bio protivan načelu energetske solidarnosti, kako ga tumači Sud.

152 Načelo energetske solidarnosti obuhvaća prava i obveze kako za Uniju tako i države članice s obzirom na to da Unija ima obvezu solidarnosti u odnosu na države članice, dok su potonje obvezu solidarnosti dužne poštovati među sobom i u pogledu zajedničkog interesa Unije i politika koje ona provodi (presuda od 15. srpnja 2021., Njemačka/Poljska, C-848/19 P, EU:C:2021:598, t. 49.).

153 U tim okolnostima, bilo bi protivno načelu energetske solidarnosti dopustiti OPS-ovima koji emitiraju tokove petlje koji prolaze kroz druge zone trgovanja da izbjegnu troškove korektivnih mjera, aktivirane u zajedničkom interesu radi optimizacije kapaciteta prekozonske trgovine, osiguravajući istodobno, što je učinkovitije moguće, sigurnost mreže, od čega imaju koristi svi OPS-ovi i, prema tome, kupci električne energije.

154 S obzirom na prethodne ocjene, prvi tužbeni razlog valja odbiti.

Drugi tužbeni razlog, koji se odnosi na raščlambu tokova

155 Svojim drugim tužbenim razlogom tužitelji ističu da je nezakonita metoda raščlambe tokova primijenjena u spornoj metodologiji dijeljenja troškova, kako je potvrđena pobijanom odlukom.

156 Drugi tuženi razlog dijeli se na dva dijela.

157 U prvom dijelu tužitelji tvrde da primijenjena metoda raščlambe tokova, odnosno metodologija bojanja protoka energije (u daljnjem tekstu: MBPE), nije prikladna metoda, jer njezina primjena dovodi do pogrešnih rezultata.

158 Drugim dijelom tužitelji osobito kritiziraju postupanje s elementima mreže koji se odnose na prijenos istosmjerne struje.

Prvi dio, koji se odnosi na neprikladnost MBPE-a

159 Prvim dijelom drugog tužbenog razloga tužitelji tvrde da MBPE nije prikladna metoda za raščlambu tokova jer daje pogrešne rezultate.

160 U tom pogledu tužitelji iznose brojne prigovore, koji su podijeljeni u četiri skupine.

161 U okviru prve skupine prigovora tužitelji ističu da metoda MBPE-a zbog svojeg koncepta nije prikladna za pravilnu raščlambu tokova.

162 U okviru druge skupine prigovora tužitelji prigovaraju Odboru za žalbe da nije stvarno razmotrio argumente koje su istaknuli protiv Odluke br. 30/2020.

163 U okviru treće skupine prigovora tužitelji ističu da metoda MBPE-a u više aspekata dovodi do nerealnih rezultata.

164 U okviru četvrte skupine prigovora tužitelji tvrde da metoda MBPE-a, zbog njezina koncepta, ne odgovara postavljenim pravnim kriterijima.

165 ACER osporava argumente tužiteljâ.

– *Uvodna očitovanja*

166 Raščlamba tokova nužna je faza u raspodjeli troškova korektivnih mjera.

167 Važnost raščlambe tokova proizlazi iz činjenice da daje ulazne podatke potrebne za naknadnu raspodjelu troškova. Stoga, raščlamba tokova nužno utječe na rezultate raspodjele troškova iako se provodi na pogrešan način.

168 Cilj raščlambe tokova je utvrditi vrste tokova koji uzrokuju zagušenje na mrežnim elementima.

169 Naime, u skladu s člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943, treba utvrditi tokove koji doprinose zagušenju između zona trgovanja.

170 Različiti tokovi, na primjer unutarnji tokovi ili tokovi petlje, koje je potrebno utvrditi u svrhu raspodjele troškova, odražavaju različita podrijetla i odredišta „dijelova" izračunanih na temelju ukupnog fizičkog toka, koji se jedino može izmjeriti.

171 Stoga se raščlamba tokova sastoji od, s jedne strane, postupka podjele ukupnog toka na dijelove i, s druge strane, izračunavanja udjela tih dijelova.

172 Za potrebe te raščlambe tokova, sporna metodologija dijeljenja troškova temelji se na MBPE-u. Kao što to proizlazi iz dokumenta s objašnjenjima od 22. veljače 2019. priloženog prijedlogu za metodologiju dijeljenja troškova od 27. ožujka 2019., ta je metoda razvijena s glavnim ciljem da ostane usklađena s europskim zonskim modelom tržišta i da se istodobno omogući potpuna podjela protoka električne energije za svaki element mreže elektroenergetskog sustava.

173 U tom kontekstu tužitelji iznose različite prigovore protiv pobijane odluke u dijelu u kojem su njome odbijeni njihovi argumenti istaknuti pred Odborom za žalbe.

– *Obrazloženje pobijane odluke*

174 Prvim dijelom njihova drugog tužbenog razloga tužitelji kritiziraju MBPE u pogledu mrežnih elemenata koji prenose izmjeničnu struju.

175 Među prigovorima iznesenima protiv pobijane odluke tužitelji osobito kritiziraju činjenicu da Odbor za žalbe nije stvarno ispitao njihove argumente istaknute protiv MBPE-a koji se koristio za raščlambu tokova.

176 U skladu sa sudskom praksom, kad je riječ o složenim tehničkim i ekonomskim ocjenama iz ACER-ove odluke, Odbor za žalbe ne može se ograničiti na nadzor očite pogreške u ocjeni, nego mora, na temelju stručnosti svojih članova u području znanosti, ispitati mogu li argumenti koji su mu izneseni dokazati da razmatranja na kojima se temelji ta odluka sadržavaju pogreške (vidjeti u tom smislu presudu od 18. studenoga 2020., Aquind/ACER, T-735/18, EU:T:2020:542, t. 69.).

177 U tom pogledu treba podsjetiti na to da sastav Odbora za žalbe ispunjava zahtjeve koji su nužni za provedbu potpunog nadzora nad ACER-ovim odlukama. Ako njegovi članovi moraju imati prethodno iskustvo u energetskom sektoru, to je zato što imaju ili bi trebali imati tehnička znanja potrebna za iscrpno odlučivanje o žalbama. Naime, zakonodavac Unije namjeravao je Odboru za žalbe dati potrebnu stručnost kako bi on sam mogao provoditi ocjene o složenim činjeničnim elementima tehničke i ekonomske prirode koji se odnose na energiju (presuda od 9. ožujka 2023., ACER/Aquind, C-46/21 P, EU:C:2023:182, t. 63. i 64.).

178 Međutim, ispitivanje je li Odbor za žalbe u ovom slučaju proveo svoj nadzor u zahtijevanom intenzitetu u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 176. ove presude pretpostavlja da Opći sud može provesti takvo ispitivanje, osobito s obzirom na obrazloženje izneseno u pobijanoj odluci. U tom kontekstu Opći sud mora po službenoj dužnosti istaknuti tužbeni razlog koji se temelji na nepostojanju obrazloženja pobijane odluke, u pogledu dijela pobijane odluke koji se odnosi na MBPE, korišten za raščlambu tokova.

179 U tom pogledu valja podsjetiti na to da nepostojanje ili nedostatnost obrazloženja čini bitnu povredu postupka u smislu članka 263. UFEU-a i predstavlja razlog koji se odnosi na javni poredak koji sud Unije može, ili čak mora istaknuti po službenoj dužnosti (vidjeti presudu od 9. ožujka 2023., Les Mousquetaires i ITM Entreprises/Komisija, C-682/20 P, EU:C:2023:170, t. 39. i navedenu sudsku praksu).

180 S obzirom na prethodno navedeno, u okviru mjere upravljanja postupkom od 5. svibnja 2023. Opći je sud izričito pozvao stranke da se očituju o „dostatnosti obrazloženja dijela pobijane odluke koji se odnosi na ispitivanje kritike tužiteljâ u pogledu MBPE-a”.

181 Usto, treba istaknuti da prema ustaljenoj sudskoj praksi, doseg obveze obrazlaganja ovisi o vrsti predmetnog akta i o kontekstu u kojem se donosi. Obrazloženje mora jasno i nedvosmisleno odražavati zaključke institucije koja je donijela akt, kako bi se omogućilo, s jedne strane, zainteresiranim osobama da se upoznaju s razlozima poduzimanja mjere kako bi mogle štititi svoja prava i provjeriti je li odluka osnovana i, s druge strane, sudu Unije provođenje nadzora zakonitosti. U obrazloženju nije potrebno podrobno navoditi sve relevantne činjenične i pravne okolnosti, jer se pitanje ispunjava li obrazloženje zahtjeve iz članka 296. UFEU-a treba ocjenjivati ne samo s obzirom na tekst obrazloženja, nego i na njegov kontekst te na ukupnost pravnih pravila kojima se uređuje predmetno područje (presude od 2. travnja 1998., Komisija/Sytraval i Brink’s France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, t. 63., i od 30. studenoga 2011., Sniace/Komisija, T-238/09, neobjavljena, EU:T:2011:705, t. 37.).

182 Konkretno, donositelj akta nije obvezan zauzeti stajalište o svim argumentima koje su mu istaknule zainteresirane osobe. Dovoljno je da mu se iznesu činjenice i pravna razmatranja koja su od temeljne važnosti u strukturi tog akta (vidjeti presudu od 1. srpnja 2008., Chronopost i La Poste/UFEX i dr., C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, t. 96. i navedenu sudsku praksu).

183 Isto tako, dostatnost obrazloženja mora se također ocijeniti s obzirom na interes koji adresati akta mogu imati za dobivanje objašnjenja. Slijedom toga, akt koji negativno utječe na neku osobu u dovoljnoj je mjeri obrazložen ako je donesen u kontekstu poznatom zainteresiranoj osobi, što joj omogućuje da razumije doseg mjere koja se na nju odnosi (vidjeti u tom smislu presudu od 15. srpnja 2021., Komisija/Landesbank Baden-Württemberg i SRB, C-584/20 P i C-621/20 P, EU:C:2021:601, t. 104. i navedenu sudsku praksu).

184 Valja još podsjetiti na to da je obveza obrazlaganja akta bitan postupovni zahtjev koji treba razlikovati od pitanja osnovanosti razlogâ, koje se odnosi na materijalnu zakonitost spornog akta. Naime, obrazloženje odluke sastoji se od formalnog navođenja razloga na kojima se temelji ta odluka. Ako su ti razlozi pogrešni, to utječe na materijalnu zakonitost odluke, ali ne i na njezino obrazloženje, koje može biti zadovoljavajuće čak i kad navodi pogrešne razloge. Iz toga proizlazi da prigovori i argumenti kojima se osporava osnovanost spornog akta nisu relevantni u kontekstu razloga koji se temelji na nedostatku ili nedostatnosti obrazloženja (vidjeti u tom smislu presude od 10. ožujka 2022., Komisija/Freistaat Bayern i dr., C-167/19 P i C-171/19 P, EU:C:2022:176, t. 77., i od 13. svibnja 2020., Koenig & Bauer/EUIPO (we’re on it), T-156/19, neobjavljenu, EU:T:2020:200, t. 55. i navedenu sudsku praksu).

185 Budući da je u ovom slučaju Odbor za žalbe trebao, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 176. i 177. ove presude, provesti sveobuhvatno ispitivanje Odluke br. 30/2020, uključujući u njoj sadržane ocjene koje se odnose na složene tehničke i ekonomske činjenične elemente povezane s energijom, a da se pritom ne može ograničiti na nadzor očite pogreške u

ocjeni, obrazloženje koje je pružio trebalo je omogućiti, s jedne strane, adresatu pobijane odluke da zaštiti svoja prava i provjeri je li navedena odluka osnovana i, s druge strane, sudu Unije da izvrši svoj nadzor.

186 Naime, u nedostatku dostatnog obrazloženja, tužitelji i Opći sud ne bi mogli razmotriti je li Odbor za žalbe stvarno ispitao argumente koji su pred njim istaknuti u skladu sa zahtjevima navedenima u točkama 176. i 177. ove presude.

187 S obzirom na ta razmatranja treba ispitati tužbeni razlog koji je Opći sud istaknuo po službenoj dužnosti, a koji se odnosi na obrazloženje pobijane odluke u pogledu MBPE-a koji se koristi za raščlambu tokova.

188 U svojoj žalbi pred Odborom za žalbe tužitelji su podrobno izložili svoju kritiku protiv Odluke br. 30/2020. Tvrdili su da postoji više pogrešaka u konceptu MBPE-a, a da je činjenica da je posljedica te metode da se njome postižu pogrešni rezultati.

189 Konkretno, tužitelji su kritizirali MBPE jer se njime nisu uzeli u obzir fizički uvjeti. U tom pogledu treba podsjetiti na to da se, u skladu s regulatornim okvirom, zahtijevao pristup koji je u skladu s fizičkim uvjetima. Naime, samo fizički protok električne energije može dovesti do zagušenja pa stoga metodologija dijeljenja troškova može raspodijeliti troškove nastale korektivnim mjerama samo na tokove koji stvarno pridonose zagušenju. Međutim, tužitelji ističu da se zbog „Kirchhoffova zakona o najmanjem otporu” trgovina električnom energijom odvijala na najkraćoj povezanosti između mjesta proizvodnje i mjesta potrošnje, i to neovisno o granicama zona trgovanja i neovisno o ugovorenoj razmjeni električne energije. Međutim, MBPE bi zanemario taj znanstveni podatak i razmjena električne energije između mjesta proizvodnje i mjesta potrošnje bila bi dopuštena u različitim područjima samo ako, uzimajući u obzir sve ugovorene konsolidirane prekogranične trgovine, zona trgovanja u kojoj se nalazi mjesto proizvodnje ima pozitivnu neto poziciju i ako, uzimajući u obzir sve ugovorene konsolidirane prekogranične trgovine, zona trgovanja u kojoj se nalazi mjesto potrošnje ima negativnu neto poziciju. Stoga, bi MBPE, ovisno o neto položaju zona trgovanja o kojima je riječ, utvrdio unutarnje tokove i tokove petlje, umjesto da bi prihvatio prekogranični protok. Prema tome, MBPE je sklon, zanemarujući „prirodne zakone”, utvrđivanju tokova petlje koji zapravo ne postoje. Naposljetku, MBPE nije opravdan ni razmatranjima koja se odnose na konfiguraciju zona tržišta električne energije u Uniji.

190 Prema sadržaju pobijane odluke, pitanja povezana s raščlambom tokova, koja su tužitelji istaknuli pred Odborom za žalbe, razmatraju se u okviru „trećeg konsolidiranog tužbenog razloga” u točkama 407. do 587. (stranice 61. do 87.) pobijane odluke. U okviru tog „trećeg konsolidiranog tužbenog razloga” točke 407. do 551. (stranice 61. do 81.) pobijane odluke odnose se na elemente mreže koji prenose izmjeničnu struju, a koji su predmet prvog dijela ovog tužbenog razloga, dok se točke 552. do 587. (stranice 82. do 87.) pobijane odluke odnose na elemente mreže koji prenose istosmjernu struju, a koji su predmet drugog dijela ovog tužbenog razloga.

191 Suprotno tomu, točke 588. do 631. pobijane odluke odnose se na „četvrti konsolidirani tužbeni razlog”, u skladu sa sadržajem potonje, koji se odnosi na precjenjivanje tokova petlji i unutarnjih tokova iz zona trgovanja uvoznika, a koji nisu istaknuli tužitelji u ovom predmetu, kao što to proizlazi iz relevantnih točaka pobijane odluke, nego tužitelj u predmetu Polskie sieci elektroenergetyczne/ACER (T-484/21). U tim okolnostima, u svrhu ispitivanja poštovanja obveze obrazlaganja, točke 588. do 631. pobijane odluke ne treba uzeti u obzir, osim ako se u tim točkama ne upućuje na točke 407. do 551. pobijane odluke.

192 Međutim, mora se utvrditi da rasuđivanje izloženo u točkama 407. do 551. pobijane odluke ne pruža, unatoč svojoj duljini, obrazloženje u skladu sa zahtjevima navedenima u točkama 181. do 183. ove presude.

193 Kao prvo, činjenica da se u pobijanoj odluci „treći konsolidirani tužbeni razlog" razmatra na oko 150 točaka ne dokazuje, samo po sebi, temeljito i detaljno ispitivanje argumenata tužiteljâ pred Odborom za žalbe. Naime, duljina tog dijela pobijane odluke uvelike proizlazi iz načina na koji je napisana, a to je da se isto pitanje ponavlja više puta s obzirom na različite odredbe prava ili istaknute činjenične razloge, što podrazumijeva brojna upućivanja i ponavljanja.

194 Kao drugo, valja istaknuti da se u pobijanoj odluci Odbor za žalbe u više navrata općenito ograničio na iznošenje općenitih tvrdnji a da pritom nije stvarno odgovorio na argumente tužiteljâ, a zatim se u nastavku razmatranja oslonio na te iste tvrdnje. Stoga Odbor za žalbe stvara privid detaljnog rasuđivanja a da pritom nije stvarno odgovorio na argumente tužiteljâ.

195 Kao treće, kad je konkretno riječ o prigovoru tužiteljâ koji se temelji na činjenici da MBPE ne uzima u obzir prirodne zakone i tako dovodi do utvrđivanja toka petlje koji zapravo ne postoji, bit rasuđivanja Odbora za žalbe iznesena je u točkama 421. do 461. pobijane odluke, kao što je to potvrdio ACER u odgovoru na pisano pitanje Općeg suda.

196 Međutim, valja utvrditi da se točke 421. do 432. (stranice 65. i 66.) pobijane odluke, koje se nalaze pod podnaslovom 3.2. „Raščlamba tokova u [spornoj metodologiji dijeljenja troškova]", u pogledu odgovora na prigovore tužiteljâ ograničavaju na utvrđenje u točki 424. (stranica 65.) da „postoji više metoda raščlambe tokova".

197 Točke 433. do 451. (stranice 66. do 69.) pobijane odluke, koje se nalaze pod podnaslovom 3.3. „MBPE ne uzima u obzir elektroenergetsku udaljenost, stvara fiktivne tokove i stoga je prepreka razumnoj raspodjeli troškova", ograničava se, u pogledu odgovora na prigovore tužiteljâ, na neke općenite i apstraktne tvrdnje a da stvarno ne odgovara na argumente tužiteljâ.

198 U točki 437. (stranica 67.) pobijane odluke propisano je samo da „dijelovi 3.1. i 3.2. pokazuju da s tehničkog stajališta istodobno postoji više metoda raščlambe valjanih protoka".

199 Međutim, treba istaknuti da je u okviru razmatranja „dijelova 3.1. i 3.2." pobijane odluke zaključeno samo da postoji više metoda raščlambe tokova. Naprotiv, Odbor za žalbe nije donio nikakav zaključak u pogledu „valjanosti" tih različitih metoda.

200 Iz točke 439. (str. 67.) pobijane odluke proizlazi da je Odbor za žalbe smatrao da određivanje raspodjele promjene u proizvodnji ne čini MBPE ili dijelove te metode fiktivnima. Dodaje se da je određivanje metode raspodjele promjene u proizvodnji obilježje metode izračuna kapaciteta.

201 Međutim, s jedne strane, valja istaknuti da su tužitelji u okviru drugog prigovora istaknutog pred Odborom za žalbe tvrdili da određivanje raspodjele promjene u proizvodnji nije prikladno za uporabu u kontekstu raščlambe tokova, upravo zbog činjenice da su osmišljeni za izračun kapaciteta. S druge strane, upućivanje na određivanje raspodjele promjene u proizvodnji ne odgovara argumentima tužiteljâ prema kojima je MBPE, s obzirom na to da *ab initio* ne uzima u obzir elektroenergetsku udaljenost, zahvaćen pogreškom u konceptu.

202 U točki 447. (str. 68.) pobijane odluke Odbor za žalbe zaključuje da „ne smatra da se MBPE temelji na fiktivnim tokovima".

203 Međutim, na temelju prethodnih točaka ne mogu se shvatiti razlozi zbog kojih je Odbor za žalbe odbio kritiku tužiteljâ da je MBPE doveo do utvrđivanja toka petlje koji zapravo ne postoji.

204 U točki 451. (stranica 69.) pobijane odluke Odbor za žalbe zaključuje da „metoda [*Full Line Decomposition* (FLD)] nije prikladna metoda raščlambe tokova”.

205 Međutim, u mjeri u kojoj je riječ o MBPE-u, rasuđivanje Odbora za žalbe, koje se temelji na eventualnoj nesukladnosti metode FLD-a s podjelom tržišta na zone trgovanja, ne odgovara argumentu tužiteljâ koji kritiziraju MBPE.

206 Čak i ako se prihvati da obrazloženje koje se odnosi na metodu FLD-a treba shvatiti kao implicitan odgovor na prigovore koje su tužitelji iznijeli protiv MBPE-a, iz tog obrazloženja ne proizlaze razlozi zbog kojih je Odbor za žalbe odbio prigovore tužiteljâ koje su pred njim istaknuli.

207 Naime, u točki 449. (str. 68.) pobijane odluke navedeno je da se „elektroenergetska udaljenost […] može u potpunosti primijeniti samo u tržišnom modelu čvora” i da „[m]eđutim, ako bi tržišni model čvora bio primjenjiv model, ne bi postojali ni […] tokovi petlje ni […] potreba za raščlambom tokova”.

208 Međutim, s jedne strane, navodna nemogućnost „potpunog” uzimanja u obzir elektroenergetske udaljenosti ne znači da nije potrebno uzeti u obzir elektroenergetsku udaljenost kako bi se došlo do ispravne raščlambe tokova ili da MBPE na odgovarajući način uzima u obzir elektroenergetsku udaljenost.

209 S druge strane, ni iz tvrdnje navedene u točki 207. ove presude ne proizlazi da je MBPE-ovo neuzimanje u obzir elektroenergetske udaljenosti, koju tužitelji kritiziraju, svojstveno zonskom modelu na kojem se temelji tržište električne energije u Uniji i da taj zonski model ne dopušta uzimanje u obzir elektroenergetske udaljenosti.

210 Točke 452. do 462. (stranice 69. i 70.) pobijane odluke, pod podnaslovom 3.4. „MBPE povređuje članak 16. stavak 13. [Uredbe 2019/943 i načelo onečišćivač plaća]” ne sadržavaju ni elemente na temelju kojih bi se mogli shvatiti razlozi zbog kojih su odbijeni prigovori tužiteljâ.

211 U točki 460. (str. 70.) pobijane odluke Odbor za žalbe zaključuje da „MBPE … nije ni arbitraran ni utemeljen na netočnim pretpostavkama. Ona pravilno raščlanjuje fizičke protoke…”.

212 Međutim, na temelju prethodnih točaka ne mogu se shvatiti razlozi zbog kojih je Odbor za žalbe odbio kritiku tužiteljâ da je MBPE doveo do utvrđivanja toka petlje koji zapravo ne postoji.

213 Naime, prethodne točke ograničene su na puke tvrdnje, bez ikakvog obrazloženja i upućivanja na prethodno izvedene zaključke, koji sami po sebi nisu bili utemeljeni na stvarnom rasuđivanju.

214 Stoga, što se tiče odgovora na prigovore tužiteljâ, točka 456. (stranica 69.) pobijane odluke ograničava se na utvrđenje da „iz onoga što je objašnjeno u kontekstu dijela 3.3. proizlazi da MBPE točno utvrđuje slojeve fizičkih protoka [i da se] ne temelji na fiktivnim tokovima”. Suprotno tomu, druge točke koje prethode zaključku iz točke 460. pobijane odluke ne sadržavaju nijedan element koji posebno odgovara na prigovore tužiteljâ.

215 Kao četvrto, treba još istaknuti da drugim točkama obrazloženja iz pobijane odluke nisu uklonjeni nedostaci u rasuđivanju izloženi u točkama 421. do 461. pobijane odluke. To osobito vrijedi za točke 513. do 551. (stranice 76. do 81.) pobijane odluke u vezi s upotrebom metode promjene proizvodnje, koja izravno ne odgovara prigovorima tužiteljâ prema kojima MBPE, protivno „prirodnim zakonima”, dovodi do utvrđivanja toka petlje koji zapravo ne postoji. Štoviše, ACER tijekom ovog postupka, a osobito u odgovoru na pitanje koje je postavio Opći sud, nije pojasnio ni koji bi elementi pobijane odluke mogli ukloniti nedostatke u njezinu obrazloženju.

216 Kao peto, prema sudskoj praksi navedenoj u točkama 181. do 183. ove presude, obveza obrazlaganja akta mijenja se ovisno o kontekstu i o adresatu.

217 Točno je da je predmet prigovora tužiteljâ vrlo složen i tehnički. Usto, kao što i sami tvrde, tužitelji raspolažu visokim stručnim znanjem u tom području.

218 Međutim, u ovom slučaju čini se da su tužitelji tijekom cijelog postupka koji je doveo do pobijane odluke iznosili iste argumente, kao što su oni koji su najprije odbijeni Odlukom br. 30/2020, a zatim pobijanom odlukom. Slijedom toga, zbog nepostojanja obrazloženja koje bi tužiteljima omogućilo da shvate razloge zbog kojih je Odbor za žalbe odbio njihove prigovore, oni su pred Općim sudom ponovili istu kritiku protiv MBPE-a koju su iznijeli pred tim odborom.

219 Stoga se čini da, čak i uzimajući u obzir prirodu pitanja o kojem se raspravljalo u pobijanoj odluci i stručno znanje tužiteljâ, dano obrazloženje ne ispunjava zahtjeve navedene u točkama 181. do 183. ove presude.

220 Kao šesto, prema sudskoj praksi navedenoj u točki 182. ove presude, donositelj akta nije dužan zauzeti stajalište o svim argumentima koje su pred njim istaknule zainteresirane strane jer se može ograničiti na iznošenje činjenica i pravnih stajališta koja imaju ključnu važnost u strukturi tog akta.

221 U tom pogledu valja istaknuti da je, s jedne strane, kao što je to utvrđeno u točkama 166. i 167. ove presude, raščlamba tokova nužna i važna faza u okviru raspodjele troškova korektivnih mjera jer se njome dostavljaju ulazni podaci za naknadnu raspodjelu troškova. Usto, kritika tužiteljâ odnosi se na sam koncept MBPE-a. Ta je kritika glavna argumentacija tužiteljâ protiv metode raščlambe tokova, koja je donesena u Odluci br. 30/2020, i dovodi do zaključka da, ako je osnovana, pobijanu odluku treba poništiti u dijelu u kojem se njome potvrđuje Odluka br. 30/2020 u tom pogledu.

222 U tim okolnostima argumenti tužiteljâ odnose se na bitne elemente pobijane odluke pa je stoga Odbor za žalbe na njih morao odgovoriti kako bi ispunio svoju obvezu obrazlaganja, u skladu sa zahtjevima navedenima u točkama 181. do 183. ove presude.

223 Iz toga slijedi da je obrazloženje pobijane odluke, kad je riječ o MBPE-u upotrijebljenom za raščlambu tokova, nepotpuno i nedostatno te da stoga ne omogućuje tužiteljima da se upoznaju s razlozima te odluke ni Općem sudu da izvrši svoj sudski nadzor nad tom odlukom.

224 Prema tome, pobijana odluka povređuje bitne postupovne zahtjeve u smislu članka 263. UFEU-a, tako da valja poništiti pobijanu odluku u dijelu u kojem je Odbor za žalbe bez dostatnog obrazloženja potvrdio metodu raščlambe tokova koju je ACER primijenio u Odluci br. 30/2020.

Drugi dio, koji se odnosi na postupanje s mrežnim elementima koji prenose istosmjernu struju

225 Budući da pobijanu odluku treba poništiti u dijelu u kojem je Odbor za žalbe potvrdio, bez dostatnog obrazloženja, metodu raščlambe tokova iz ACER-ove Odluke br. 30/2020 (vidjeti točku 224. ove presude) i da je postupanje s elementima električnog pogona sustava koji prenosi istosmjernu struju povezano s tom istom metodom raščlambe tokova, nije potrebno, radi dobrog sudovanja, razmotriti i drugi dio drugog tužbenog razloga.

Treći tužbeni razlog, koji se odnosi na određivanje razine tolerancije

226 Svojim trećim tužbenim razlogom tužitelji, koje podupire Savezna Republika Njemačka, tvrde da je utvrđivanje zajedničke razine tolerancije, utvrđene na 10 % za tokove petlje, kako je potvrđeno pobijanom odlukom, nezakonito.

227 Na prvom mjestu, tužitelji ističu okolnost da ACER nije poštovao činjenicu da se načelo „onečišćivač plaća” primjenjuje samo na tokove petlje iznad razine tolerancije, tako da se njime ne može opravdati visoka razina tolerancije.

228 Na drugom mjestu, tužitelji tvrde da razina tolerancije za tokove petlje nije rezultat „pouzdane tehničke analize”.

229 Na trećem mjestu, tužitelji tvrde da ACER nije bio nadležan za utvrđivanje „vlastite” privremene razine tolerancije za tokove petlje.

230 Na četvrtom mjestu, tužitelji tvrde da je ACER, time što je utvrdio razinu tolerancije za tokove petlje na 10 %, povrijedio članak 16. stavak 8. Uredbe 2019/943.

231 Na petom mjestu, tužitelji tvrde da je ACER pogrešno primijenio načelo proporcionalnosti.

232 Na šestom mjestu, tvrde da razina tolerancije nije utvrđena granicom zone trgovanja, kao što se to zahtijeva člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943.

233 Savezna Republika Njemačka podupire tužiteljeve zahtjeve.

234 ACER osporava argumente tužiteljâ, kako ih podupire Savezna Republika Njemačka.

235 Nesporno je da su tokovi petlje, čak i ako ne postoji strukturno zagušenje, neizbježni u međusobno usko povezanom električnom pogonu sustava koji funkcionira prema zonskom modelu.

236 Zbog toga je cilj utvrđivanja razine tolerancije za tokove petlje isključiti takve tokove iz raspodjele troškova koji nastaju redispečiranjem i trgovanjem u suprotnom smjeru.

237 Kad je riječ o utvrđivanju razine tolerancije, člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943 određuje se sljedeće:

„Pri raspodjeli troškova korektivnih mjera među [OPS-ovima], [NRT-ovi] raspodjeljuju troškove, izuzev troškova koji nastaju zbog tokova koji su rezultat transakcija unutar zona trgovanja koje su ispod razine koju bi se moglo očekivati bez strukturnog zagušenja u zoni trgovanja.

Tu razinu zajednički analiziraju i utvrđuju svi [OPS-ovi] regije za izračun kapaciteta [za razmjenu] za svaku pojedinačnu granicu zone trgovanja i ona podliježe odobrenju svih [NRT-ova] regije za izračun kapaciteta.”

238 Kao prvo, iz članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943 proizlazi da razina tolerancije pretpostavlja da se simulira koja bi bila očekivana razina tokova petlje bez strukturnog zagušenja.

239 „Strukturno zagušenje” definirano je u članku 2. točki 6. Uredbe 2019/943 kao „zagušenje u prijenosnom sustavu koje se može nedvosmisleno definirati, koje je predvidljivo i zemljopisno stabilno tijekom vremena i često se ponavlja u uvjetima normalnog električnog pogona sustava”.

240 Kao drugo, iz članka 16. stavka 13. drugog podstavka Uredbe 2019/943 proizlazi da utvrđivanju razine tolerancije treba prethoditi analiza i da tu analizu moraju provoditi OPS-ovi.

241 Kao treće, iz te iste odredbe proizlazi da razinu tolerancije treba analizirati i utvrditi „za svaku pojedinačnu granicu zone trgovanja”.

242 U ovom je slučaju nesporno da OPS-ovi nisu proveli potrebnu analizu.

243 Usto, nesporno je da ni ACER nije proveo tu analizu.

244 U tom pogledu iz točke 112. Odluke br. 30/2020 proizlazi da je ACER, s obzirom na to da OPS-ovi nisu analizirali i utvrdili razinu tolerancije koju su odobrili NRT-ovi u skladu s člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943, razmotrio je li mogao sam provesti tu analizu te je zaključio da to nije moguće zbog ograničenih resursa, raspoloživog vremena i potrebnog stručnog znanja.

245 Usto, iz uvodne izjave 8. sporne metodologije dijeljenja troškova i točaka 110. do 114. Odluke br. 30/2020 proizlazi da se ACER u takvoj situaciji smatrao ovlaštenim da privremeno sam utvrdi razinu tolerancije.

246 Osim toga, iz točaka 115. do 122. Odluke br. 30/2020 proizlazi da je ACER na ujednačen način privremeno utvrdio razinu tolerancije za cijelu regiju CORE na 10 % maksimalnog kapaciteta svakog predmetnog mrežnog elementa te je zatim tu razinu jednako raspodijelio među svim zonama trgovanja koje proizvode tokove petlje na predmetnom mrežnom elementu.

247 U pobijanoj odluci Odbor za žalbe odbio je kao neosnovan prigovor koji se odnosi na to ACER-ovo privremeno utvrđenje razine tolerancije zbog razloga izloženih u točkama 909. do 1077. (stranice 137. do 164.), 1210. do 1221. (stranice 187. do 189.) i 1192. do 1226. (stranice 212. do 218.) pobijane odluke.

248 U tom pogledu, iz točaka 924. do 946. (stranice 140. do 144.), 1217. do 1221. (stranice 187. do 189.) i 1199. do 1226. (stranice 213. do 218.) pobijane odluke proizlazi da je ACER smatrao da treba sam utvrditi razinu tolerancije, s obzirom na to da je utvrđivanje takve razine, prema njegovu mišljenju, bilo neophodno za donošenje metodologije dijeljenja troškova.

249 Usto, iz tih istih točaka pobijane odluke proizlazi da se ACER-ovo utvrđivanje razine tolerancije temelji na „detaljnoj analizi”.

250 Iz tih elemenata pobijane odluke također proizlazi da je Odbor za žalbe smatrao da je ACER ovlašten, odnosno obvezan, sam privremeno utvrditi razinu tolerancije, a da nije raspolagao analizom propisanom člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943, kako bi se izbjegao zastoj.

251 U tom je pogledu u pobijanoj odluci naglašena privremena priroda tako utvrđene razine tolerancije koju je utvrdio ACER. Naime, iz točke 943. (stranica 143.) navedene odluke proizlazi da OPS-ovi još uvijek mogu u svakom trenutku provesti potrebnu analizu i da NRT-ovi u svakom trenutku mogu zamijeniti privremenu razinu tolerancije utvrđenu u spornoj metodologiji dijeljenja troškova konačnom razinom tolerancije.

252 U pogledu prethodno navedenog, treba razmotriti je li Odbor za žalbe u pobijanoj odluci mogao smatrati, a da pritom ne počini pogrešku koja se tiče prava, da je utvrđivanje razine tolerancije koje je proveo ACER u spornoj metodologiji dijeljenja troškova u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943. U protivnom, trebat će razmotriti je li se ACER, kao što je to istaknuo Odbor za žalbe, u konkretnoj situaciji predmetnog slučaja, ipak mogao osloniti na implicitnu nadležnost koja mu omogućuje da utvrdi različitu razinu tolerancije od one utvrđene tom odredbom.

Poštovanje zahtjeva koji proizlaze iz članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943

253 U skladu s člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943, razina tolerancije analizira se i definira „za svaku pojedinačnu granicu zone trgovanja” i mora odgovarati „razini koju bi se moglo očekivati bez strukturnog zagušenja”.

254 Na prvom mjestu, treba razmotriti poštuje li metoda za određivanje razine tolerancije koju je ACER primijenio u spornoj metodologiji dijeljenja troškova, koja je potvrđena pobijanom odlukom, zahtjev prema kojem tu razinu treba analizirati i definirati „za svaku pojedinačnu granicu zone trgovanja”.

255 U tom pogledu, iz članka 7. stavaka 3. i 4. sporne metodologije dijeljenja troškova proizlazi da se razina tolerancije određuje u dvije faze.

256 U prvoj fazi, zajednička razina tolerancije za cijelu regiju CORE primjenjuje se na svaki mrežni element od prekogranične važnosti. Ta zajednička razina tolerancije iznosi 10 % maksimalnog kapaciteta predmetnog mrežnog elementa.

257 U drugoj fazi, zajednička razina tolerancije jednako se dijeli, za svaki predmetni mrežni element, s brojem zona trgovanja u regiji CORE iz koje proizlaze tokovi petlje koji prolaze tim mrežnim elementom. Ako zona trgovanja ne iskoristi u potpunosti udio razine tolerancije koji joj je dodijeljen, neiskorišteni dio zatim će se jednako rasporediti među zonama trgovanja.

258 Iz toga proizlazi da razina tolerancije svakog mrežnog elementa od prekogranične važnosti odgovara 10 % njegova maksimalnog kapaciteta, koji je jednako podijeljen brojem zona trgovanja regije CORE iz koje potječu tokovi petlje koji prolaze tim mrežnim elementom.

259 Točno je da, kao što to tvrdi ACER, takva raspodjela dovodi do pojedinačne razine tolerancije za svaku zonu trgovanja i da stoga to utvrđivanje razine tolerancije podrazumijeva određenu njezinu „individualizaciju” jer se ta razina određuje prema najvećem pojedinačnom kapacitetu svakog relevantnog mrežnog elementa i prema broju zona trgovanja iz kojih potječu tokovi petlje koji prolaze kroz te mrežne elemente.

260 Međutim, treba utvrditi da „individualizacija” navedena u točki 259. ove presude, nije ona propisana člankom 16. stavkom 13. drugim podstavkom Uredbe 2019/943, izrazima „za svaku pojedinačnu granicu zone trgovanja”.

261 Naime, među strankama je nesporno da se razina tokova petlje mijenja ovisno o značajkama zona trgovanja, kao što su veličina, stupanj pokrivenosti, udjelu isporučene električne energije dobivene iz obnovljivih izvora energije i broju granica dotične zone trgovanja. Stoga se razina tokova petlje može razlikovati od jedne zone trgovanja do druge, na „granici” u smislu članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943, odnosno na elementima koji utječu na zagušenje između dviju zona. Zbog toga se člankom 16. stavkom 13. drugim podstavkom Uredbe 2019/943 zahtijeva da se razina tolerancije utvrdi ovisno o značajkama zona trgovanja o kojima je riječ i različitim granicama među njima.

262 Međutim, određivanje razine tolerancije koje provodi ACER temelji se, u prvoj fazi, na jedinstvenoj razini tolerancije za sve zone trgovanja u regiji CORE, jer se ni na koji način ne uzimaju u obzir posebne značajke tih zona i granica među njima.

263 Usto, „individualizacija” provedena u drugoj fazi ne uzima u obzir značajke različitih zona trgovanja, nego ovisi samo o broju zona trgovanja iz kojih potječu tokovi petlje koji prolaze kroz relevantne mrežne elemente. Isto se rasuđivanje primjenjuje u slučaju naknadne raspodjele neiskorištenog dijela razine tolerancije jedne zone trgovanja, između ostalih zona trgovanja.

264 Iz toga slijedi da razina tolerancije koju je utvrdio ACER ne poštuje zahtjev predviđen člankom 16. stavkom 13. drugim podstavkom Uredbe 2019/943, prema kojem razinu tolerancije treba definirati „za svaku pojedinačnu granicu zone trgovanja”.

265 Na drugom mjestu, kad je riječ o zahtjevu prema kojem razina tolerancije mora odgovarati „razini koju bi se moglo očekivati bez strukturnog zagušenja”, nesporno je da analiza koja se uobičajeno zahtijeva za utvrđivanje razine tokova petlje koja se mogla očekivati bez strukturnog zagušenja, propisana člankom 16. stavkom 13. prvim podstavkom Uredbe 2019/943, nije provedena u ovom slučaju.

266 Međutim, u nedostatku takve analize, razina tolerancije koju je utvrdio ACER ne može biti u skladu sa zahtjevom prema kojem ta razina mora odgovarati razini tokova petlje koja se mogla očekivati bez postojanja strukturnog zagušenja.

267 U tom pogledu, iz točaka 958. (stranica 145.) i 1221. (stranica 189.) pobijane odluke proizlazi da je ACER smatrao da razina tolerancije koju je utvrdio odgovara situaciji bez strukturnog zagušenja.

268 Naime, iz točke 115. Odluke br. 30/2020 i točke 223. odgovora na tužbu proizlazi da je ACER proveo istragu OPS-ova u pogledu očekivane razine tokova petlje u slučaju nepostojanja strukturnog zagušenja. Dok su neki OPS-ovi naveli vrijednosti od 3, 5 i 10 %, drugi OPS-ovi nisu naveli ili su naveli više pragove od 10 %. U tim okolnostima i pod pretpostavkom da su na odgovore OPS-ova utjecali njihovi vlastiti interesi, ACER je razinu tolerancije utvrdio na 10 % maksimalnog kapaciteta predmetnog mrežnog elementa kao „prosjeka” dostavljenih mišljenja, kao što to također proizlazi iz točke 115. Odluke br. 30/2020.

269 Iz toga slijedi da se utvrđivanje maksimalnog kapaciteta predmetnog mrežnog elementa na 10 % kao zajedničke razine tolerancije za sve zone trgovanja regije CORE i kao prva faza u utvrđivanju razine tolerancije po mrežnom elementu o kojem je riječ ne temelji ni na kakvoj analizi razine

tolerancije bez strukturnog zagušenja, kako je propisana člankom 16. stavkom 13. prvim podstavkom Uredbe 2019/943, nego je rezultat kompromisa u odnosu na različita mišljenja koja su dali dotični OPS-ovi.

270 Naime, kao što to priznaje ACER u točki 930. (stranica 141.) pobijane odluke, analiza koja se zahtijeva člankom 16. stavkom 13. prvim podstavkom Uredbe 2019/943 pretpostavlja, među ostalim, analizu ulaganja u mrežu i moguću rekonfiguraciju zona trgovanja kako bi se uklonilo strukturno zagušenje. Međutim, ACER priznaje da nije proveo takvu analizu.

271 U tim je okolnostima bespredmetan ACER-ov argument da se njegovo utvrđivanje razine tolerancije temelji na „detaljnoj analizi" jer u svakom slučaju ta analiza nije propisana člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943.

272 Iz toga slijedi da razina tolerancije koju je utvrdio ACER ne poštuje zahtjeve utvrđene u članku 16. stavku 13. Uredbe 2019/943, prema kojima razina tolerancije mora odgovarati „razini koju bi se moglo očekivati bez strukturnog zagušenja" i treba se definirati „za svaku pojedinačnu granicu zone trgovanja".

Uvjeti za priznavanje implicitne nadležnosti

273 Iz prethodnih ocjena proizlazi da utvrđivanje razine tolerancije koju je proveo ACER u spornoj metodologiji dijeljenja troškova nije u skladu s člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943.

274 U tim okolnostima, pitanje je li ACER načelno bio nadležan sam utvrditi razinu tolerancije na temelju članka 6. stavka 10. drugog podstavka točke (a) Uredbe 2019/942, kao što to proizlazi iz točke 924. (stranica 140.) pobijane odluke, nije relevantno. Naime, ta odredba ni u kojem slučaju ne može ACER-u omogućiti da utvrdi razinu tolerancije koja nije u skladu sa zahtjevima iz članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943.

275 Stoga treba razmotriti je li, unatoč činjenici da je ACER-ovo utvrđivanje razine tolerancije bilo u suprotnosti sa zahtjevima iz članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943, u konkretnoj situaciji u kojoj se nalazio imao implicitnu nadležnost koja ga ovlašćuje da utvrdi razinu tolerancije koja se razlikuje od one propisane tom odredbom.

276 Naime, ACER svoju nadležnost za utvrđivanje razine tolerancije opravdava potrebom svojeg djelovanja. Budući da OPS-ovi nisu proveli analizu razine tolerancije koja bi se mogla očekivati bez strukturnog zagušenja, ACER je bio ovlašten sam privremeno utvrditi razinu tolerancije u spornoj metodologiji dijeljenja troškova kako bi izbjegao zastoj.

277 Kao prvo, načelno se ne može prihvatiti da agencija Unije, kao što je ACER, može odstupiti od primjenjivog pravnog okvira s obzirom na načelo zakonitosti. Iz tog proizlazi da ACER načelno nije mogao odstupiti od članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943.

278 Kao drugo, treba istaknuti da, u skladu s člankom 6. stavkom 12. točkom (b) Uredbe 2019/942, ACER može „donijeti privremenu odluku kako bi osigurao zaštitu […] operativne sigurnosti". Međutim, valja utvrditi da se u ovom slučaju ACER nije oslonio na tu odredbu kako bi utvrdio razinu tolerancije. Osim toga, i u svakom slučaju, donošenje metodologije dijeljenja troškova ne može se smatrati nužnim kako bi se „osigurala zaštita sigurnosti opskrbe ili operativne

sigurnosti” u smislu članka 6. stavka 12. točke (b) Uredbe 2019/942. Naime, cilj te metodologije je raspodjela troškova korektivnih mjera, a ne određivanje korektivnih mjera koje treba provesti kako bi se osigurala sigurnost opskrbe ili operativna sigurnost.

279 Osim toga, postojanje te odredbe i, prema tome, mogućnosti donošenja privremenih odluka u jasno određenim okolnostima, protivi se tomu da se ACER-u prizna implicitna nadležnost, čak i za privremeno utvrđivanje razine tolerancije u metodologiji dijeljenja troškova na način koji se razlikuje od onog propisanog člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943.

280 Kao treće, u skladu sa sudskom praksom, samo pozivanje na interes koji je vezan uz učinkovitost ne može biti dovoljan za dodjelu nadležnosti u korist agencije Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 24. listopada 2019., E-Control/ACER, T-332/17, neobjavljenu, EU:T:2019:761, t. 69.). Stoga samo pozivanje na interes koji je vezan uz učinkovitost ne može biti dovoljan da bi se agenciji Unije dozvolilo da odstupi od primjenjivog pravnog okvira.

281 Međutim, ne može se isključiti da interes koji je vezan uz učinkovitost, pod uvjetom da to odgovara stvarnoj potrebi kako bi se osigurao koristan učinak odredaba Ugovorâ ili predmetne uredbe, može opravdati postojanje implicitne ovlasti odlučivanja (vidjeti u tom smislu presudu od 24. listopada 2019., E-Control/ACER, T-332/17, neobjavljenu, EU:T:2019:761, t. 69.).

282 Stoga treba razmotriti jesu li u ovom slučaju ispunjeni uvjeti za priznavanje implicitne nadležnosti ACER-u, u skladu s tom sudskom praksom.

Priznavanje implicitne nadležnosti ACER-u

283 U skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 281. ove presude, kako bi se provjerilo je li se ACER mogao osloniti na implicitnu nadležnost, treba razmotriti je li priznavanje takve nadležnosti u njegovu korist odgovaralo stvarnoj potrebi kako bi se osigurao koristan učinak predmetnih odredbi.

284 U tom pogledu, iz točaka 924. do 946. (stranice 140. do 144.) i 1206. do 1220. (stranice 214. do 216.) pobijane odluke proizlazi da je ACER tvrdio da ga je potreba za donošenjem metodologije dijeljenja troškova u određenom roku prisilila da sam utvrdi razinu tolerancije, i to unatoč nepostojanju analize koja se uobičajeno zahtijeva.

285 Kao prvo, kad je riječ o istaknutoj potrebi u pogledu vremenskog okvira, treba utvrditi da je točno da je ACER u načelu bio dužan donijeti metodologiju dijeljenja troškova u roku predviđenom člankom 6. stavkom 12. točkom (a) Uredbe 2019/942 i člankom 9. stavkom 11. Uredbe 2015/1222, odnosno u roku od šest mjeseci od 27. ožujka 2020.

286 Međutim, treba istaknuti da se pravom Unije ne određuje nikakva sankcija za prekoračenje roka od šest mjeseci predviđenog člankom 6. stavkom 12. točkom (a) Uredbe 2019/942 i člankom 9. stavkom 11. Uredbe 2015/1222. Stoga se ne radi o prekluzivnom roku, nego o indikativnom roku.

287 Međutim, u skladu sa sudskom praksom, kada postoji takav indikativan rok, čak i ako tijelo Unije na koje se taj rok primjenjuje mora nastojati poštovati taj rok, može mu biti potrebno više vremena, osobito zbog složenosti zadatka i pod uvjetom da interesi države članice nisu povrijeđeni (vidjeti u tom smislu presudu od 15. siječnja 2013., Španjolska/Komisija, T-54/11, EU:T:2013:10, t. 27.).

288 Stoga je ACER-ova polazišna točka rasuđivanja pogrešna, jer nije bilo nužno donijeti metodologiju dijeljenja troškova u određenom roku, odnosno prije 28. rujna 2020.

289 Osim toga, nesporno je da je analiza „razine koju bi se moglo očekivati bez strukturnog zagušenja” složena i zahtijeva dosta vremena.

290 Stoga je ACER u načelu mogao OPS-ovima dodijeliti dovoljno vremena za provedbu potrebne analize a da mu se pritom ne prigovara da je povrijedio rok predviđen člankom 6. stavkom 12. točkom (a) Uredbe 2019/942 i člankom 9. stavkom 11. Uredbe 2015/1222.

291 To je tim više točno jer je obveza utvrđivanja razine tolerancije provođenjem analize predviđene člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943 stupila na snagu tek 1. siječnja 2020.

292 Međutim, Uredba 2019/943 još nije bila donesena u trenutku u kojem su OPS-ovi regije CORE svim NRT-ovima navedene regije podnijeli na odobrenje svoj prijedlog metodologije dijeljenja troškova, odnosno 27. ožujka 2019.

293 U tom pogledu treba utvrditi da ni Odluka br. 30/2020 ni pobijana odluka ne iscrpljuju moguće posljedice na vremenski okvir za donošenje metodologije dijeljenja troškova zbog činjenice da je obveza utvrđivanja razine tolerancije i stoga provedbe odgovarajuće analize stupila na snagu tek 1. siječnja 2020.

294 Stoga pretpostavka Odbora za žalbe u pobijanoj odluci, prema kojoj je ACER morao donijeti spornu metodologiju dijeljenja troškova zbog roka koji mu je bio određen u tu svrhu, a da nije mogao čekati analizu propisanu člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943, proizlazi iz tumačenja regulatornog okvira ne uzimajući u obzir ni indikativnost roka koji ACER treba poštovati ni izmjenu pravnog okvira na snazi.

295 Prema tome, samo pozivanje na indikativan rok za ACER-ovo donošenje metodologije dijeljenja troškova nije dovoljno da bi se dokazala stvarna potreba kako bi se očuvao koristan učinak predmetnih odredbi.

296 Kao drugo, ACER je nužnost svojeg djelovanja opravdao nedjelovanjem OPS-ova. Naime, iz točke 955. (stranica 145.) pobijane odluke proizlazi da je ACER tvrdio da OPS-ovi nisu bili u mogućnosti „tijekom razdoblja od gotovo tri godine” provesti analizu koja se zahtijeva člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943.

297 U tom pogledu treba podsjetiti na to da je obveza utvrđivanja razine tolerancije provođenjem analize propisane člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943 stupila na snagu tek 1. siječnja 2020.

298 Osim toga, valja utvrditi da, suprotno onomu što tvrdi ACER u točki 926. (stranica 140.) pobijane odluke, OPS-ovi nisu smatrali obveznim odrediti razinu tolerancije, u dokumentu s objašnjenjima od 22. veljače 2019. koji je priložen prijedlogu metodologije dijeljenja troškova od 27. ožujka 2019., nego su to prije shvatili kao moguću opciju.

299 Čak i ako se prizna da su OPS-ovi prepoznali potrebu za utvrđivanjem razine tolerancije prije donošenja Uredbe 2019/943, ostaje činjenica da se u članku 16. stavku 13. Uredbe 2019/943 pojašnjava način na koji treba odrediti razinu tolerancije, odnosno na temelju analize „razine [toka petlje] koju bi se moglo očekivati bez strukturnog zagušenja” i „za svaku pojedinačnu granicu zone trgovanja”.

300 Međutim, ACER ne tvrdi da se prije stupanja na snagu Uredbe 2019/943 razina tolerancije trebala utvrditi na taj način.

301 U tim okolnostima ACER nije mogao OPS-ovima opravdano prigovoriti da „tijekom razdoblja od gotovo tri godine" nisu bili u mogućnosti provesti analizu koja se zahtijeva člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943.

302 Taj zaključak nije doveden u pitanje ni dokumentima koje je ACER podnio na raspravi kako bi dokazao da su OPS-ovi i NRT-ovi regije CORE još uvijek raspravljali o načinu na koji treba provesti analizu koja se zahtijeva člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943.

303 Neovisno o pitanju jesu li ti dokumenti prihvatljivi, treba utvrditi da pregovori koji su u tijeku, a na koje se poziva ACER, nisu relevantni u ovom slučaju.

304 Naime, u skladu sa sudskom praksom, zakonitost odluke treba ocjenjivati samo s obzirom na činjenične i pravne elemente koji su postojali u trenutku njezina donošenja (vidjeti presudu od 27. travnja 2022., Roos i dr./Parlament, T-710/21, T-722/21 i T-723/21, EU:T:2022:262, t. 211. i navedenu sudsku praksu). Stoga se elementi na koje se poziva ACER, a koji su nastali nakon pobijane odluke, ne mogu uzeti u obzir radi ocjene zakonitosti te odluke.

305 Kao treće, ACER je nužnost svoga djelovanja opravdao OPS-ovim nepoštovanjem roka koji im je određen. U tom pogledu ACER navodi da je OPS-u odredio rok od četiri mjeseca, od 18. travnja do 20. kolovoza 2020., za provedbu analize propisane člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943 i dodaje da oni nisu poštovali taj rok.

306 Međutim, sam ACER je smatrao da je analiza propisana člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943 složena i da zahtijeva dosta vremena, kao što to proizlazi iz točaka 930. (stranica 141.), 954. (stranica 145.) i 1131. (stranica 202.) pobijane odluke.

307 Štoviše, ACER nije dokazao da je tijekom roka od četiri mjeseca koji je odredio OPS-ovima za provedbu analize propisane člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943 na bilo koji način olakšao njihov zadatak.

308 Međutim, u skladu s člankom 6. stavkom 11. Uredbe 2019/942, koji odražava načelo lojalne suradnje, sadržano u članku 4. stavku 3. UEU-a, ACER je dužan savjetovati se s NRT-ovima i OPS-ovima prilikom pripreme odluke na temelju članka 6. stavka 10. navedene uredbe.

309 ACER je trebao OPS-ovima i nacionalnim regulatornim tijelima olakšati izradu analize koja se zahtijeva člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943, na temelju načela lojalne suradnje i uzimajući u obzir jasnu želju zakonodavca Unije da donošenje odluka o teškim, ali bitnim prekograničnim pitanjima, učini djelotvornijim i bržim (presuda od 7. rujna 2022., BNetzA/ACER, T-631/19, EU:T:2022:509, t. 46.).

310 U tim okolnostima ACER ne može opravdano prigovoriti OPS-ovima da nisu mogli provesti analizu koja se zahtijeva člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943 u određenom roku, odnosno u roku od četiri mjeseca.

311 Kao četvrto, ACER je potrebu za donošenjem sporne metodologije dijeljenja troškova dodatno opravdao drugim dvama razmatranjima, a da nije mogao čekati analizu koja se zahtijeva člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943.

312 S jedne strane, ACER je na raspravi tvrdio da je OPS-ovima trebalo dati dovoljno vremena, nakon donošenja sporne metodologije dijeljenja troškova, kako bi mogli uspostaviti potrebne mehanizme za njezinu pravilnu provedbu.

313 Međutim, treba istaknuti da je, u skladu s člankom 13. stavkom 2. sporne metodologije dijeljenja troškova, u vezi s člankom 37. stavkom 2. metodologije usklađenog redispečiranja i trgovanja u suprotnom smjeru, prva faza provedbe prve od tih metodologija bila predviđena za 4. lipnja 2023., dok je njezina potpuna primjena bila predviđena za 4. lipnja 2025.

314 Stoga, s obzirom na to da je do prve djelomične provedbe sporne metodologije dijeljenja troškova trebalo doći tek dvije i pol godine nakon njezina donošenja i da se njezina potpuna provedba trebala provesti četiri i pol godine nakon navedenog donošenja, samo pozivanje OPS-ova na potrebu uspostave potrebnih mehanizama za pravilnu provedbu te metodologije nije dovoljno da se dokaže, s obzirom na određeno dugo razdoblje navedene provedbe, stvarna potreba da se ta metodologija donese, a da nije mogao čekati analizu koja se zahtijeva člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943.

315 S druge strane, iz točke 946. (stranica 144.) pobijane odluke proizlazi da ACER smatra da se sporna metodologija dijeljenja troškova trebala provesti istodobno s primjenom metodologije usklađenog redispečiranja i trgovanja u suprotnom smjeru i metodologijom sigurnosti.

316 U tom pogledu dovoljno je utvrditi da se u ovom slučaju uopće ne postavlja pitanje je li ACER bio ovlašten utvrditi iste datume za primjenu sporne metodologije dijeljenja troškova, metodologije usklađenog redispečiranja i trgovanja u suprotnom smjeru te metodologije sigurnosti, nego o tome je li ACER mogao donijeti spornu metodologiju dijeljenja troškova, a da nije mogao čekati analizu propisanu člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943.

317 U tim okolnostima, argument koji se temelji na navodnoj potrebi istodobne primjene sporne metodologije dijeljenja troškova, metodologije usklađenog redispečiranja i trgovanja u suprotnom smjeru te metodologije sigurnosti, nije relevantan u odnosu na pitanje u kojem je trenutku trebalo donijeti metodologiju dijeljenja troškova.

318 Stoga ACER nužnost svojeg djelovanja nije mogao opravdati ni razmatranjima koja se odnose na nastojanje da se OPS-ovima da dovoljno vremena kako bi mogli uspostaviti potrebne mehanizme za pravilnu provedbu sporne metodologije dijeljenja troškova istodobno s drugim dvjema metodologijama.

319 Iz toga slijedi da ACER nije dokazao da je bilo potrebno donijeti spornu metodologiju dijeljenja troškova, a da nije mogao čekati analizu koja se zahtijeva člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943.

320 Slijedom toga, ACER nije dokazao da postoji stvarna potreba za osiguravanjem korisnog učinka predmetnih odredbi kojim se opravdava priznavanje implicitne nadležnosti u njegovu korist.

321 U svakom slučaju, treba utvrditi da se utvrđivanjem razine tolerancije koju je proveo ACER ne može osigurati koristan učinak predmetnih odredbi.

322 Točno je da je to utvrđivanje razine tolerancije omogućilo ACER-u da donese spornu metodologiju dijeljenja troškova 30. studenoga 2020., odnosno malo izvan roka koji mu je za to bio određen, a koji je istekao 27. rujna 2020. Međutim, time nije osiguran koristan učinak materijalnopravnih odredbi o kojima je riječ.

323 Naime, sporna metodologija dijeljenja troškova mora učinkovito osiguravati poticaje za upravljanje zagušenjima, u skladu s člankom 74. stavkom 6. točkom (a) Uredbe 2015/1222. Usto, u skladu s uvodnom izjavom 34. Uredbe 2019/943, navedenim bi se upravljanjem trebalo osigurati ispravne ekonomske signale OPS-ovima i sudionicima na tržištu.

324 Međutim, kao što je to utvrđeno u točki 272. ove presude, razina tolerancije koju je utvrdio ACER, potvrđena pobijanom odlukom, ne poštuje zahtjeve iz članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943, prema kojima razina tolerancije mora odgovarati „razini koju bi se moglo očekivati bez strukturnog zagušenja” i biti definirana „za svaku pojedinačnu granicu zone trgovanja”.

325 U tim okolnostima, sporna metodologija dijeljenja troškova ne može osigurati „ispravne gospodarske signale” za ulaganja u mreže putem raspodjele troškova korektivnih mjera, zbog utvrđivanja razine tolerancije.

326 Usto, također treba utvrditi da odvagivanje interesa da se poštuje propisani rok i interesa poštovanja članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943, koje je očito proveo ACER, ne opravdava utvrđivanje razine tolerancije koja nije u skladu s relevantnim propisima.

327 Naime, kao što je to istaknuto u točki 286. ove presude, rok koji je ACER-u bio određen za donošenje metodologije dijeljenja troškova bio je samo indikativan, tako da, prilikom odvagivanja interesa, poštovanje tog roka ne može imati prednost pred poštovanjem zahtjeva iz članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943.

328 Taj se rezultat ne može dovesti u pitanje ACER-ovim argumentom prema kojem je on samo privremeno utvrdio razinu tolerancije. Naime, privremena priroda navedenog utvrđivanja ni na koji način ne omogućuje ublažavanje povrede relevantnog regulatornog okvira koju su počinili ACER i Odbor za žalbe.

329 Međutim, na temelju okolnosti da privremena priroda utvrđivanja razine tolerancije postoji samo *de jure* ne može se umanjiti ACER-ovo nepoštovanje relevantnog regulatornog okvira.

330 Stoga ACER ne može opravdati svoj pristup kojim je, prilikom odvagivanja interesa, dao prednost interesu poštovanja dodijeljenog roka nad interesom poštovanja zahtjeva iz članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943, pozivajući se na privremenu prirodu uplitanja koje iz toga proizlazi u odnosu na regulatorni okvir, utvrđivanjem razine tolerancije koja nije u skladu s tim okvirom. Posljedično, ACER se za utvrđivanje razine tolerancije nije mogao osloniti na implicitnu nadležnost.

331 S obzirom na prethodne ocjene, treba zaključiti da se ACER-ovim utvrđivanjem razine tolerancije u spornoj metodologiji dijeljenja troškova, kako je potvrđena pobijanom odlukom, povređuje članak 16. stavak 13. Uredbe 2019/943, jer ta razina ne odgovara ni kriteriju prema kojem razina tolerancije treba odgovarati „razini koju bi se moglo očekivati bez strukturnog zagušenja” ni kriteriju prema kojem se razina tolerancije mora definirati „za svaku pojedinačnu granicu zone

trgovanja”. Usto, iz prethodno navedenog proizlazi da ACER nije bio ovlašten ni drukčije utvrditi razinu tolerancije kako bi se poštovao rok koji mu je bio određen za donošenje sporne metodologije dijeljenja troškova.

332 U tim okolnostima treba prihvatiti treći tužbeni razlog, pri čemu nije potrebno razmotriti druge prigovore koje su tužitelji istaknuli u prilog tom tužbenom razlogu.

333 Budući da iz razmatranja prvog dijela drugog tužbenog razloga proizlazi da pobijana odluka sadržava bitnu povredu postupka u smislu članka 263. UFEU-a i da se treći tužbeni razlog odnosi na središnji element sporne metodologije dijeljenja troškova koja je predmet pobijane odluke, Opći sud ne može odlučiti samo o djelomičnom poništenju pobijane odluke.

334 Slijedom toga, treba prihvatiti tužbu tužiteljâ na temelju prvog dijela drugog tužbenog razloga i trećeg tužbenog razloga te poništiti pobijanu odluku u dijelu u kojem se njome potvrđuje Odluka br. 30/2020 i odbija tužba tužiteljâ u predmetu A-001-2021 (konsolidirana).

Moguće zadržavanje pobijane odluke

335 U skladu s člankom 264. stavkom 2. UFEU-a, Opći sud navodi, ako to smatra potrebnim, koji se učinci akta koji je proglasio ništavim moraju smatrati konačnima.

336 U odgovoru na mjere upravljanja postupkom koju je odredio Opći sud, stranke su se izjasnile u tom pogledu.

337 U ovom slučaju ACER ističe da će poništenje pobijane odluke i, slijedom toga, sporne metodologije dijeljenja troškova imati ozbiljne posljedice. OPS-ovi trebat će snositi sve troškove svih korektivnih mjera aktiviranih na njihovim mrežnim elementima, čak i ako su te mjere bile potrebne zbog tokova petlje iz drugih zona trgovanja. To bi vjerojatno dovelo do toga da bi OPS-ovi bili potaknuti ograničiti kapacitet interkonekcije, što bi rezultiralo većim troškovima električne energije.

338 U skladu sa sudskom praksom, zbog razloga pravne sigurnosti, učinci akta mogu biti održani osobito ako bi trenutačni učinci njegova poništavanja doveli do ozbiljnih negativnih posljedica za zainteresirane osobe i kada se zakonitost pobijanog akta ne osporava zbog njegova cilja ili sadržaja, nego zbog nenadležnosti njegova donositelja ili zbog povrede bitnih postupovnih pravila (vidjeti presudu od 15. srpnja 2021., Komisija/Landesbank Baden-Württemberg i SRB, C-584/20 P i C-621/20 P, EU:C:2021:601, t. 175. i navedenu sudsku praksu).

339 S jedne strane, u tom pogledu treba utvrditi da se poništenje pobijane odluke temelji, među ostalim, na povredi materijalnog prava, odnosno na povredi članka 16. stavka 13. drugog podstavka Uredbe 2019/943, a ne samo na bitnoj povredi postupka.

340 S druge strane, ACER-ova argumentacija temelji se na pretpostavci da se sporna metodologija dijeljenja troškova već primjenjuje.

341 Međutim, iz odgovora stranaka na pitanja koja je postavio Opći sud proizlazi da se sporna metodologija dijeljenja troškova, koja je predmet pobijane odluke, neće u cijelosti primijeniti prije 4. lipnja 2025. i da zbog kašnjenja postoji opasnost da se ta primjena dodatno odgodi.

342 U tim okolnostima nije potrebno ograničiti učinak poništenja pobijane odluke.

Troškovi

343 Na temelju članka 134. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

344 Budući da ACER nije uspio u postupku, a tužitelji su postavili odgovarajući zahtjev, ACER-u valja naložiti snošenje troškova.

345 Sukladno odredbama članka 138. stavka 1. Poslovnika, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Savezna Republika Njemačka snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (treće prošireno vijeće),

proglašava i presuđuje:

1. **Poništava se odluka Odbora za žalbe Agencije Europske unije za suradnju energetskih regulatora (ACER) od 28. svibnja 2021., donesena u okviru predmeta A-001-2021 (konsolidirana), u dijelu u kojem se njome potvrđuje ACER-ova odluka br. 30/2020 od 30. studenoga 2020. o prijedlogu operatora prijenosnih sustava za električnu energiju regije koja obuhvaća Belgiju, Češku Republiku, Njemačku, Francusku, Hrvatsku, Luksemburg, Mađarsku, Nizozemsku, Austriju, Poljsku, Rumunjsku, Sloveniju i Slovačku za izračun kapaciteta imenovanu „CORE”, koja se odnosi na metodologiju dijeljenja troškova redispečiranja i trgovanja u suprotnom smjeru, i odbija žalba tužiteljâ u navedenom predmetu.**

2. **ACER će snositi vlastite troškove i troškove društva TenneT TSO GmbH i društva TenneT TSO BV.**

3. **Savezna Republika Njemačka snosit će vlastite troškove.**

Schalin Škvařilová-Pelzl Nõmm

Steinfatt Kukovec

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 25. rujna 2024.

Potpisi