Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
EVGENIEGO TANCHEVA
przedstawiona w dniu 13 września 2018 r.[1]

Sprawy połączone C-262/17, C-263/17 i C-273/17

Solvay Chimica Italia SpA
Solvay Specialty Polymers Italy SpA
Solvay Chimica Bussi SpA
Fenice – Qualità per l'ambiente SpA
Ferrari F.lli Lunelli SpA
Erg Power Srl
Erg Power Generation SpA
Eni SpA
Enipower SpA (C-262/17)
Whirlpool Europe Srl
Fenice – Qualità Per L'ambiente SpA
FCA Italy SpA
FCA Group Purchasing Srl
FCA Melfi SpA
Barilla G. e R. Fratelli SpA
Versalis SpA (C-263/17)
Sol Gas Primari Srl (C-273/17)
przeciwko
Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico
przy udziale:
Terna SpA,
Nuova Solmine SpA,
American Husky III,
Inovyn Produzione Italia SpA,
Sasol,
Radici Chimica SpA,
La Vecchia Soc. cons. a r.l.,
Santa Margherita e Kettmeir e Cantine Torresella SpA,
Zignago Vetro SpA,
Chemisol Italia Srl,
Vinavil SpA,
Italgen SpA,
Arkema Srl,
Yara Italia SpA,
Ineos Manufacturing Italia SpA,
ENEL Distribuzione SpA,
CSEA – Cassa per i servizi energetici e ambientali,
Ministero dello Sviluppo Economico,
Terna SpA,
CSEA – Cassa per i servizi energetici e ambientali,

1 Język oryginału: angielski.

Ministero dello Sviluppo Economico,
ENEL Distribuzione SpA,
Terna SpA,
Ministero dello Sviluppo Economico

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wydany przez Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (regionalny sąd administracyjny dla Lombardii, Włochy)]

Rynek wewnętrzny energii elektrycznej – Dyrektywa 2009/72/WE – Zamknięte systemy dystrybucyjne – Pojęcie systemu dystrybucyjnego – Przyznane państwom członkowskim uprawnienie do zwolnienia operatorów zamkniętych systemów dystrybucyjnych z określonych obowiązków – Dostęp stron trzecich – Koszty dysponowania

1. W niniejszej sprawie do Trybunału zwrócono się o dokonanie wykładni pojęcia „zamkniętych systemów dystrybucyjnych" energii elektrycznej w rozumieniu art. 28 dyrektywy 2009/72/WE [2]. Pojęcie to wprowadzono do prawa wtórnego Unii w następstwie wyroku Trybunału w sprawie citiworks [3].

2. W sprawie citiworks do Trybunału skierowano pytanie, czy obowiązek nałożony na państwa członkowskie na mocy art. 20 ust. 1 dyrektywy 2003/54/WE [4], obecnie art. 32 ust. 1 dyrektywy 2009/72, dotyczący zapewnienia swobodnego dostępu do systemów przesyłowych i dystrybucyjnych [5], znajduje zastosowanie w przypadku systemu zaopatrującego w energię elektryczną *wyłącznie* swojego operatora, podmiot zarządzający portem lotniczym LipskHalle, oraz 93 inne przedsiębiorstwa prowadzące działalność na obszarze tego portu lotniczego. Trybunał orzekł, po pierwsze, że taki system należało uznać za system dystrybucyjny, ponieważ dyrektywa 2003/54 nie określała warunków dotyczących rozmiaru systemu lub zużycia energii elektrycznej. Po drugie, Trybunał orzekł, że art. 20 ust. 1 dyrektywy 2003/54 miał zastosowanie do spornego systemu, ponieważ dostęp stron trzecich do systemów dystrybucyjnych stanowi jeden z zasadniczych środków, które państwa członkowskie są zobowiązane wprowadzić w życie w celu zakończenia procesu tworzenia rynku wewnętrznego energii elektrycznej, oraz że system ten nie był objęty zakresem zastosowania któregokolwiek z wyjątków lub odstępstw od obowiązku zapewnienia swobodnego dostępu przewidzianych w dyrektywie 2003/54 [6].

3. W następstwie wyroku Trybunału w sprawie citiworks pojawiły się obawy, że wymogi dyrektywy 2003/54 są zbyt restrykcyjne dla operatorów systemów dystrybucyjnych, takich jak ten będący przedmiotem sporu w owym wyroku [7].

4. Wobec tego dyrektywa 2009/72 wprowadziła pojęcie „zamkniętych systemów dystrybucyjnych", których operatorzy podlegają zwolnieniu z niektórych obowiązków przewidzianych w tej dyrektywie. Zgodnie z art. 28 dyrektywy 2009/72 zamknięty system dystrybucyjny to system, po pierwsze, dystrybuujący energię elektryczną na ograniczonym geograficznie obszarze zakładu przemysłowego, obiektu handlowego lub miejsca świadczenia usług wspólnych oraz, po drugie, obsługujący

2 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz.U. 2009, L 211, s. 55).

3 Wyrok z dnia 22 maja 2008 r., citiworks, C-439/06, EU:C:2008:298.

4 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE (Dz.U. 2003, L 176, s. 37).

5 Należy doprecyzować, że o ile „przesył" oznacza „transport energii elektrycznej przez wzajemnie połączony system najwyższego napięcia i wysokiego napięcia", o tyle „dystrybucja" oznacza „transport energii elektrycznej systemami dystrybucyjnymi wysokiego, średniego i niskiego napięcia" (zob. art. 2 pkt 3 i 5 dyrektywy 2009/72).

6 Wyrok z dnia 22 maja 2008 r., citiworks, C-439/06, EU:C:2008:298, pkt 44, 49, 55, 64.

7 Punkt 5.1 noty interpretacyjnej Komisji z dnia 22 stycznia 2010 r. w sprawie rynków detalicznych w dyrektywie 2009/72 i w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE (Dz.U. 2009, L 211, s. 94) (zwanej dalej „notą interpretacyjną Komisji dotyczącą rynków detalicznych"). Nota ta jest dostępna na stronie internetowej Dyrekcji Generalnej ds. Energii Komisji Europejskiej pod adresem: https://ec.europa.eu/energy/en/home.

użytkowników, którzy charakteryzują się zintegrowanymi procesami eksploatacji lub zintegrowanym procesem wytwarzania bądź dystrybuują energię elektryczną głównie do właściciela lub operatora systemu, lub do powiązanych z nimi przedsiębiorstw. Przepis ten przewiduje także, że państwa członkowskie mogą zwolnić takie systemy, po pierwsze, z zawartego w art. 25 ust. 5 tej dyrektywy wymogu dostarczania energii, którą zużywają na pokrycie strat i zdolności rezerwowej zgodnie z przejrzystymi, niedyskryminacyjnymi i opartymi na warunkach rynkowych procedurami oraz, po drugie, z zawartego w art. 32 ust. 1 tej dyrektywy wymogu, zgodnie z którym odnoszące się do nich taryfy lub metody są zatwierdzane przed ich wejściem w życie przez właściwy krajowy organ regulacyjny [8].

5. W niniejszej sprawie Trybunał ma po raz pierwszy dokonać wykładni art. 28 dyrektywy 2009/72 w następstwie odesłania prejudycjalnego skierowanego przez Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (regionalny sąd administracyjny dla Lombardii, Włochy). Do Trybunału zwrócono się o określenie zakresu zastosowania tego przepisu. Zwrócono się do niego również z pytaniem, czy operatorzy zamkniętych systemów dystrybucyjnych są zobowiązani do zapewnienia swobodnego dostępu stronom trzecim i czy można ich zwolnić z obowiązków innych niż te, o których mowa w art. 28 dyrektywy 2009/72. Wreszcie, zapytano go, czy użytkownicy zamkniętych systemów dystrybucyjnych mogą podlegać zasadom mającym zastosowanie do użytkowników sieci publicznej [9] w odniesieniu do kosztów dysponowania.

I. Kontekst prawny

A. Prawo Unii

6. Artykuł 28 dyrektywy 2009/72, zatytułowany „Zamknięte systemy dystrybucyjne", ma następujące brzmienie:

„1. Państwa członkowskie mogą postanowić, że krajowe organy regulacyjne lub inne właściwe organy klasyfikują system dystrybuujący energię elektryczną na ograniczonym geograficznie obszarze zakładu przemysłowego, obiektu handlowego lub miejsca świadczenia usług wspólnych i niezaopatrujący odbiorców będących gospodarstwami domowymi, bez uszczerbku dla ust. 4, jako zamknięty system dystrybucyjny, jeżeli:

a) ze szczególnych względów technicznych lub bezpieczeństwa procesy eksploatacji lub wytwarzania użytkowników tego systemu są zintegrowane; lub

b) system ten dystrybuuje energię elektryczną głównie do właściciela lub operatora systemu lub do powiązanych z nim przedsiębiorstw.

2. Państwa członkowskie mogą postanowić, że krajowe organy regulacyjne zwolnią operatora zamkniętego systemu dystrybucyjnego z:

a) zawartego w art. 25 ust. 5 wymogu dostarczania energii, którą zużywa on na pokrycie strat i zdolności rezerwowej w swoim systemie zgodnie z przejrzystymi, niedyskryminacyjnymi i opartymi na warunkach rynkowych procedurami;

b) zawartego w art. 32 ust. 1 wymogu, zgodnie z którym taryfy lub metody stosowane do ich kalkulacji są zatwierdzane przed ich wejściem w życie zgodnie z art. 37.

8 Podobny przepis wprowadzono do dyrektywy 2009/73. Zobacz art. 28 dyrektywy 2009/73.

9 Zobacz pkt 35 poniżej.

3. W przypadku gdy przyznano zwolnienie zgodnie z ust. 2, mające zastosowanie taryfy lub metody stosowane do ich kalkulacji poddaje się przeglądowi i zatwierdzeniu zgodnie z art. 37 na wniosek użytkownika zamkniętego systemu dystrybucyjnego.

4. Użytkowanie systemu w niewielkim zakresie przez niewielką liczbę gospodarstw domowych pozostających z właścicielem systemu dystrybucyjnego w stosunku zatrudnienia lub podobnym oraz położonych na obszarze obsługiwanym przez zamknięty system dystrybucyjny nie wyklucza przyznania zwolnienia na mocy ust. 2".

7. Zgodnie z art. 32 dyrektywy 2009/72, zatytułowanym „Dostęp stron trzecich":

„1. Państwa członkowskie zapewniają wdrożenie systemu dostępu stron trzecich do systemu przesyłowego i dystrybucyjnego opartego na opublikowanych taryfach, mającego zastosowanie do wszystkich uprawnionych odbiorców oraz stosowanego obiektywnie i bez dyskryminacji pomiędzy użytkownikami systemu. Państwa członkowskie zapewniają, aby te taryfy lub metody stosowane do ich kalkulacji były zatwierdzane przed ich wejściem w życie zgodnie z art. 37, a także zapewniają publikację tych taryf oraz metod – w przypadku gdy zatwierdzane są jedynie metody – przed ich wejściem w życie.

2. Operator systemu przesyłowego lub dystrybucyjnego może odmówić dostępu w przypadku gdy nie dysponuje niezbędną zdolnością. Odmowa musi być należycie uzasadniona, w szczególności z uwzględnieniem art. 3, na podstawie obiektywnych oraz uzasadnionych technicznie i gospodarczo kryteriów […]".

8. Artykuł 37 dyrektywy 2009/72, zatytułowany „Obowiązki i uprawnienia organu regulacyjnego", stanowi:

„[…]

6. Organy regulacyjne są odpowiedzialne za ustalanie lub zatwierdzanie, z odpowiednim wyprzedzeniem przed ich wejściem w życie, przynajmniej metod stosowanych do kalkulacji lub ustanawiania warunków:

a) przyłączania i dostępu do sieci krajowych, w tym również taryf przesyłowych i dystrybucyjnych lub metod ich ustalania. Te taryfy lub metody umożliwiają realizację niezbędnych inwestycji w sieci w sposób umożliwiający tym inwestycjom zapewnienie wykonalności sieci;

b) zapewniania usług bilansowania systemu, które świadczone są w sposób jak najbardziej opłacalny i tworzą odpowiednie zachęty dla użytkowników sieci do bilansowania ich wkładu i poborów. Usługi bilansowania systemu świadczone są w sposób sprawiedliwy i niedyskryminacyjny oraz w oparciu o obiektywne kryteria; oraz

c) dostępu do infrastruktury transgranicznej, łącznie z procedurami w zakresie alokacji zdolności przesyłowych i zarządzania ograniczeniami.

7. Metody lub warunki, o których mowa w ust. 6, są publikowane.

8. Przy ustalaniu lub zatwierdzaniu taryf lub metod i usług bilansowania systemu, organy regulacyjne zapewniają, aby operatorzy systemów przesyłowych i dystrybucyjnych otrzymali stosowne zachęty – zarówno krótko-, jak i długoterminowe – do zwiększania wydajności, zwiększania integracji rynku i bezpieczeństwa dostaw oraz do wspierania odnośnej działalności badawczej.

[…]".

B. Prawo włoskie

1. Ustawa nr 99/2009

9. Artykuł 30 ust. 27 ustawy nr 99/2009 [10] stanowi:

„W celu zagwarantowania i poprawy jakości dostaw energii elektrycznej na rzecz odbiorców końcowych przyłączonych za pośrednictwem sieci prywatnych, produkujących ewentualnie energię wewnętrzną, do krajowego systemu energii elektrycznej […], ministerstwo rozwoju gospodarczego w terminie 120 dni od wejścia w życie niniejszej ustawy określi nowe kryteria ustalania stosunków pomiędzy operatorem systemu, koncesjonowanymi spółkami dystrybucyjnymi, właścicielem sieci prywatnych i odbiorcą końcowym przyłączonym do takich sieci. Organ regulacyjny ds. energii elektrycznej i gazu jest odpowiedzialny za wdrażanie ww. kryteriów celem odpowiedniego wyważenia interesów i ochrony praw nabytych, a także do uwzględnienia w tym kontekście konieczności racjonalnego wykorzystania istniejących zasobów".

10. Artykuł 33 ustawy nr 99/2009 określa szczególny rodzaj sieci prywatnych zwanych „wewnętrznymi sieciami użytkowania" (zwanych dalej „WSU"). Artykuł 33 ust. 1 ustawy nr 99/2009 stanowi:

„[…] [P]od pojęciem wewnętrznej sieci użytkowania (WSU) rozumie się sieć elektroenergetyczną, której struktura spełnia wszystkie poniższe wymogi:

a) jest siecią istniejącą w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, czyli jest siecią, w odniesieniu do której w owym dniu były rozpoczęte prace budowlane bądź która uzyskała wszystkie zezwolenia określone w obowiązujących przepisach;

b) łączy przemysłowe jednostki odbiorcze lub łączy przemysłowe jednostki odbiorcze z elektrowniami funkcjonalnie niezbędnymi dla przemysłowego procesu produkcyjnego, pod warunkiem że znajdują się one na obszarach należących do nie więcej niż trzech przyległych gmin lub nie więcej niż trzech przyległych prowincji, jedynie w wypadku, gdy elektrownie są zasilane energią ze źródeł odnawialnych;

c) jest siecią nieobjętą obowiązkiem przyłączenia stron trzecich, bez uszczerbku dla prawa każdego z podmiotów wchodzących w skład tej samej sieci do przyłączenia się alternatywnie do sieci, w której istnieje obowiązek przyłączenia stron trzecich;

d) jest połączona z siecią za pośrednictwem jednego lub większej liczby przyłączy, z obowiązkiem przyłączenia stron trzecich o napięciu znamionowym nie mniejszym niż 120 kV;

e) ma podmiot odpowiedzialny, który działa jako jedyny operator tej samej sieci. Taki podmiot może się różnić od podmiotów będących właścicielami jednostek odbiorczych czy elektrowni, lecz nie może być właścicielem koncesji na przesył energii elektrycznej i dysponowanie nią czy jej dystrybucję".

10 Legge 23 luglio 2009, n. 99 – Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia (ustawy nr 99 z dnia 23 lipca 2009 r. – Przepisy na rzecz rozwoju i umiędzynarodowienia działalności przedsiębiorstw, także w dziedzinie energii, zwanej dalej „ustawą nr 99/2009").

2. Rozporządzenie ministerialne z dnia 10 grudnia 2010 r.

11. Artykuł 30 ust. 27 ustawy nr 99/2009 wdrożono rozporządzeniem ministerialnym z dnia 10 grudnia 2010 r.[11].

12. W drodze rozporządzenia ministerialnego z dnia 10 grudnia 2010 r. ustanowiono w szczególności następujące wymogi: (i) ciążący na operatorach sieci prywatnych obowiązek umożliwienia odbiorcom końcowym, którzy są przyłączeni do tych sieci, ubiegania się o połączenie, fizyczne lub wirtualne, z siecią publiczną; oraz (ii) ciążący na operatorach sieci prywatnych obowiązek umożliwienia korzystania z nich przez operatorów sieci publicznych celem zapewnienia przysługującego odbiorcom końcowym prawa do uzyskania przyłączenia do sieci publicznej.

13. Zgodnie z postanowieniem odsyłającym w prawie włoskim brak jest definicji sieci, o których mowa w art. 30 ust. 27 ustawy nr 99/2009[12]. Sieci te stanowią zatem kategorię rezydualną, inną niż WSU i proste systemy produkcji i zużycia energii[13]. Określa się je mianem „innych sieci prywatnych".

3. Dekret ustawodawczy nr 93/2011

14. Zgodnie z art. 38 ust. 5 dekretu ustawodawczego nr 93/2011[14]:

„Bez uszczerbku dla przepisów dotyczących wydajnych systemów użytkowania w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. t) dekretu ustawodawczego nr 115/2008, wewnętrzne sieci użytkowania w rozumieniu art. 33 ustawy nr 99/2009 oraz inne sieci prywatne w rozumieniu art. 30 ust. 27 ustawy nr 99/2009 są zamkniętymi systemami dystrybucyjnymi […]".

15. Zgodnie z postanowieniem odsyłającym pojęcie „zamkniętych systemów dystrybucyjnych" z art. 38 ust. 5 dekretu ustawodawczego nr 93/2011 stanowi odniesienie do art. 28 dyrektywy 2009/72.

16. Jedynie WSU[15] oraz inne sieci prywatne[16] uznaje się, w świetle prawa włoskiego, za zamknięte systemy dystrybucyjne.

17. Zgodnie z postanowieniem odsyłającym systemów w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. t) dekretu ustawodawczego nr 115/2008[17] (zwanych dalej „wydajnymi systemami użytkowania") oraz systemów w rozumieniu art. 10 ust. 2 lit. b) tego dekretu ustawodawczego (zwanych dalej „systemami istniejącymi równoważnymi z wydajnymi systemami użytkowania") w świetle prawa włoskiego nie uznaje się za zamknięte systemy dystrybucyjne.

11 Decreto ministeriale 10 dicembre 2010 – Attuazione dell'articolo 30, comma 27, della legge 23 luglio 2009, n. 99, in materia di rapporti intercorrenti fra i gestori delle reti elettriche, le società di distribuzione in concessione, i proprietari di reti private ed i clienti finali collegati a tali reti (rozporządzenie ministerialne z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie wdrożenia art. 30 ust. 27 ustawy nr 99 z dnia 23 lipca 2009 r. w zakresie stosunków łączących operatorów sieci elektroenergetycznych, koncesjonowane spółki dystrybucyjne, właścicieli sieci prywatnych i odbiorców końcowych przyłączonych do takich sieci, zwane dalej „rozporządzeniem ministerialnym z dnia 10 grudnia 2010 r.").

12 Mimo że w art. 30 ust. 27 ustawy nr 99/2009 przewidziano określenie przez ministerstwo rozwoju gospodarczego kryteriów w celu zdefiniowania tych sieci.

13 Zobacz pkt 18 poniżej.

14 Decreto legislative 1 giugno 2011, n. 93 – Attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale ed ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonchè abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE (dekret ustawodawczy nr 93 z dnia 1 czerwca 2011 r. w sprawie wdrożenia dyrektyw 2009/72/WE, 2009/73/WE i 2008/92/WE dotyczących wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej, gazu ziemnego i wspólnotowej procedury w celu poprawy przejrzystości cen gazu i energii elektrycznej dla końcowych odbiorców przemysłowych, oraz uchylających dyrektywy 2003/54/WE i 2003/55/WE, zwany dalej „dekretem ustawodawczym nr 93/2011").

15 Zobacz pkt 10 powyżej.

16 Zobacz pkt 13 powyżej.

17 Decreto legislative 30 maggio 2008, n. 115 – Attuazione della direttiva 2006/32/CE relative all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e abrogazione della direttiva 93/76/CEE (dekret ustawodawczy nr 115 z dnia 30 maja 2008 r. w sprawie wdrożenia dyrektywy 2006/32/WE w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylającej dyrektywę 93/76/EWG, zwany dalej „dekretem ustawodawczym nr 115/2008").

18. Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. t) dekretu ustawodawczego nr 115/2008, w brzmieniu obowiązującym w czasie istotnym dla okoliczności faktycznych sprawy, wydajny system użytkowania to „system, który łączy bezpośrednio, poprzez prywatne przyłącze niepodlegające obowiązkowi przyłączenia stron trzecich, jednostkę produkcyjną […] z jednostką odbiorczą należącą do pojedynczego odbiorcy końcowego, pod warunkiem że system ten znajduje się na obszarze będącym własnością tego odbiorcy lub jest dla niego w pełni dostępny". Systemy istniejące równoważne z wydajnym systemem użytkowania to, zgodnie z art. 10 ust. 2 lit. b) dekretu ustawodawczego nr 115/2008, w brzmieniu obowiązującym w czasie istotnym dla okoliczności faktycznych, systemy, „których konfiguracja jest zgodna z definicją zawartą w art. 2 ust. 1 lit. t) lub które łączą, poprzez prywatne przyłącze niepodlegające obowiązkowi przyłączenia stron trzecich, wyłącznie jednostki produkcyjne i odbiorcze należące do pojedynczego podmiotu prawnego". Wydajne systemy użytkowania, wraz z systemami istniejącymi równoważnymi z wydajnymi systemami użytkowania, uznaje się za „proste systemy produkcji i zużycia energii".

4. Dekret z mocą ustawy nr 91/2014

19. Artykuł 24 ust. 2 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014 [18] stanowi:

„W odniesieniu do wewnętrznych sieci użytkowania w rozumieniu art. 33 ustawy nr 99/2009, z późniejszymi zmianami, dla systemów określonych w art. 10 ust. 2 dekretu ustawodawczego nr 115/2008, z późniejszymi zmianami, oraz dla wydajnych systemów użytkowania w rozumieniu art. 10 ust. 1 tego dekretu ustawodawczego, oddanych do użytku w terminie do dnia 31 grudnia 2014 r., kwoty należne z tytułu pokrycia kosztów ogólnych systemu, o których mowa w ust. 1, ograniczone wyłącznie do części zmiennych, są obliczane na podstawie zużytej energii, a nie na podstawie energii pobranej z sieci, w wysokości 5% odpowiednich kwot jednostkowych należnych z tytułu energii pobranej z sieci".

5. Decyzja urzędu ds. energii elektrycznej, gazu i wody nr 539/2015

20. Załącznik A do decyzji Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (urzędu ds. energii elektrycznej, gazu i wody, zwanego dalej „AEEGSI") nr 539/2015 [19] określa zasady mające zastosowanie do zamkniętych systemów dystrybucyjnych.

21. Artykuł 8 załącznika A do decyzji nr 539/2015 stanowi: „Zamknięty system dystrybucyjny jest siecią objętą obowiązkiem przyłączenia jedynie użytkowników, którzy, w myśl art. 6 niniejszej decyzji, należą do kategorii użytkowników mających możliwość podłączenia do tego zamkniętego systemu dystrybucyjnego".

18 Decreto legge 24 giugno 2014, n. 91 – Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica a universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti della normativa europea (dekret z mocą ustawy nr 91 z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie nadzwyczajnych środków dla sektora rolnego, ochrony środowiska i poprawy efektywności energetycznej budynków szkolnych i uniwersyteckich, ożywienia i rozwoju przedsiębiorstw, obniżenia kosztów związanych z taryfami za energię elektryczną, a także w celu natychmiastowego wypełnienia obowiązków wynikających z prawodawstwa europejskiego, zwany dalej „dekretem z mocą ustawy nr 91/2014"). Dekret z mocą ustawy nr 91/2014 przekształcono następnie w ustawę, z późniejszymi zmianami.

19 Deliberazione 12 novembre 2015, n. 539/2015/R/eel dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico – Regolazione dei servizi di connessione, misura, trasmissione, distribuzione, dispacciamento e vendita nel caso di sistemi di distribuzione chiusi (decyzja urzędu ds. energii elektrycznej, gazu i wody nr 539/2015 z dnia 12 listopada 2015 r. w sprawie regulacji usług przyłączenia, pomiaru, przesyłu, dystrybucji, dysponowania i sprzedaży w ramach zamkniętych systemów dystrybucyjnych, zwana dalej „decyzją nr 539/2015"). Tekst decyzji nr 539/2015 jest dostępny na stronie internetowej AEEGSI, obecnie Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (urzędu regulacyjnego ds. energii elektrycznej, sieci i środowiska), pod następującym adresem: https://www.arera.it/it/index.htm.

22. Zgodnie z art. 10 ust. 6 załącznika A do decyzji nr 539/2015 „za operatora zamkniętego systemu dystrybucyjnego, w związku z zobowiązaniami dotyczącymi rozdziału rachunkowości, określonymi w tekście ujednoliconym w sprawie rozdziału rachunkowości, i rozdziału funkcjonalnego, określonymi w tekście ujednoliconym w sprawie rozdziału funkcjonalnego, uznaje się operatora usługi dystrybucji energii elektrycznej obsługującego mniej niż 5000 przyłączy” [20].

23. Zgodnie z art. 22 ust. 1 załącznika A do decyzji nr 539/2015 „przepisy dotyczące dysponowania mają zastosowanie do energii elektrycznej wprowadzanej do zamkniętego systemu dystrybucyjnego i pobranej z tego systemu przez poszczególnych użytkowników za pośrednictwem ich przyłączy do tego systemu”.

II. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

24. Solvay Chimica Italia S.p.A. (zwana dalej „Solvayem”), Erg Power S.r.l. i Erg Power Generation S.p.A. (zwane dalej łącznie „Erg Powerem”), Eni S.p.A., Enipower S.p.A. i Versalis S.p.A. (zwane dalej łącznie „Eni”), Sol Gas Primari S.r.l i Whirlpool Europe S.r.l. są właścicielami lub operatorami prywatnych sieci dystrybucji energii elektrycznej, które na mocy art. 38 ust. 5 dekretu ustawodawczego nr 93/2011 uznaje się za zamknięte systemy dystrybucyjne. Przykładowo Erg Power S.r.l. jest właścicielem, a Erg Power Generation S.p.A. operatorem WSU centrali petrochemicznej zlokalizowanej w gminach Priolo Gargallo i Melilli (obu w prowincji Syrakuzy). Wspomniane WSU łączy jedenaście przedsiębiorstw z zamkniętą elektrownią cieplną, której operatorem jest Erg Power S.r.l.

25. W następstwie zaklasyfikowania sieci, których właścicielami lub operatorami są wymienione w poprzednim punkcie przedsiębiorstwa, jako zamkniętych systemów dystrybucyjnych, w drodze art. 38 ust. 5 dekretu ustawodawczego nr 93/2011 AEEGSI wydał decyzję nr 539/2015, na mocy której nałożył nowe obowiązki na operatorów tych sieci.

26. W związku z tym przedsiębiorstwa te między innymi wniosły skargę do Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (regionalnego sądu administracyjnego dla Lombardii) o stwierdzenie nieważności decyzji nr 539/2015.

27. Skarżący w postępowaniu głównym podnieśli, że wskutek owej decyzji nr 539/2015 zamknięte systemy dystrybucyjne, w rozumieniu art. 38 ust. 5 dekretu ustawodawczego nr 93/2011, objęto zakresem przepisów mających zastosowanie do sieci publicznej [21], bez uwzględnienia specyfiki tych systemów. Zdaniem skarżących w postępowaniu głównym zrównanie takich systemów z siecią publiczną jest sprzeczne z art. 28 dyrektywy 2009/72.

28. Skarżący w postępowaniu głównym kwestionowali przed sądem odsyłającym następujące aspekty decyzji nr 539/2015: (i) nałożenie na operatorów zamkniętych systemów dystrybucyjnych w rozumieniu art. 38 ust. 5 dekretu ustawodawczego nr 93/2011 obowiązku przyłączenia stron trzecich; (ii) nałożenie na tych operatorów obowiązku rozdziału rachunkowości i rozdziału funkcjonalnego; (iii) zastosowanie kosztów dysponowania w odniesieniu do każdego użytkownika przyłączonego do zamkniętego systemu dystrybucyjnego, bez potraktowania przy tym całości takiego

20 Zobacz art. 1 lit. r) i s) załącznika A do decyzji nr 539/2015. Tekst ujednolicony dotyczący rozdziału rachunkowości zawarto w załączniku A do deliberazione 22 maggio 2014, n. 231/2014/R/com dell'AEEGSI – Disposizioni in materia di obblighi di separazione contabile (unbundling) per i settori dell'energia elettrica e del gas [decyzji AEEGSI nr 231/2014/R/com z dnia 22 maja 2014 r. w sprawie obowiązku prowadzenia odrębnych rachunków księgowych (rozdziału) w sektorach energii elektrycznej i gazu]. Tekst ujednolicony dotyczący rozdziału funkcjonalnego zawarto w załączniku A do deliberazione 22 giugno 2015, n. 296/2015/R/com dell'AEEGSI – Disposizioni in merito agli obblighi di separazione funzionale (unbundling) per i settori dell'energia elettrica e del gas (decyzji AEEGSI nr 296/2015/R/com z dnia 22 czerwca 2015 r. w sprawie obowiązku w zakresie rozdziału funkcjonalnego w sektorach energii elektrycznej i gazu). Obie decyzje dostępne są na stronie internetowej AEEGSI.

21 Zobacz pkt 35 poniżej.

systemu jako jedynego użytkownika dysponowania, jak to miało miejsce poprzednio; oraz (iv) zastosowanie opłat z tytułu kosztów ogólnych systemu energii elektrycznej w odniesieniu do zużycia energii przez każdego z użytkowników przyłączonych do zamkniętego systemu dystrybucyjnego, także w przypadku, gdy chodzi o energię wyprodukowaną w ramach tego systemu.

29. Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (regionalny sąd administracyjny dla Lombardii) stwierdził, że nie jest w stanie rozstrzygnąć sporu, i skierował do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy przepisy [dyrektywy 2009/72], a w szczególności art. 3 ust. 5 i 6 oraz art. 28, należy interpretować w ten sposób, że sieć elektroenergetyczną, a zatem »system dystrybucyjny« w rozumieniu tej dyrektywy stanowi zawsze system ustanowiony i eksploatowany przez podmiot prywatny, do którego jest przyłączona ograniczona liczba jednostek produkcyjnych i odbiorczych i który jest połączony z siecią publiczną, nie wyłączając z takiej klasyfikacji systemów prywatnych posiadających te cechy, utworzonych przed wejściem w życie dyrektywy i stworzonych pierwotnie dla własnych potrzeb?

2) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na powyższe pytanie: czy jedyną możliwością przewidzianą w [dyrektywie 2009/72] celem wykorzystania szczególnych uwarunkowań prywatnej sieci elektroenergetycznej jest zaklasyfikowanie jej do kategorii zamkniętych systemów dystrybucyjnych określonej w art. 28 [dyrektywy 2009/72], czy też zezwala ona ustawodawcy krajowemu na wyodrębnienie innej kategorii systemów dystrybucyjnych podlegającej uproszczonym przepisom, różniącym się od uregulowań dotyczących zamkniętych systemów dystrybucyjnych?

3) Niezależnie od powyższych pytań: czy dyrektywę należy interpretować w ten sposób, że nakłada ona każdorazowo na zamknięte systemy dystrybucyjne określone w art. 28 [dyrektywy 2009/72] obowiązek przyłączenia stron trzecich?

4) Niezależnie od powyższych pytań: czy klasyfikacja prywatnej sieci elektroenergetycznej jako zamkniętego systemu dystrybucyjnego w rozumieniu art. 28 [dyrektywy 2009/72] umożliwia prawodawcy krajowemu wyłącznie określenie odstępstw od ogólnego systemu dystrybucyjnego wyraźnie ustanowionych w art. 28 i art. 26 ust. 4 tej dyrektywy, czy też – w świetle tego, co wyrażono w motywach 29 i 30 dyrektywy – zezwala ona lub narzuca państwu członkowskiemu obowiązek ustanowienia dalszych wyjątków w zakresie stosowania przepisów ogólnych dotyczących systemów dystrybucyjnych w sposób zapewniający osiągnięcie celów wskazanych w ww. motywach?

5) W razie gdyby Trybunał uznał, że jest możliwe lub wskazane, by państwo członkowskie wprowadziło przepisy uwzględniające specyfikę zamkniętych systemów dystrybucyjnych: czy prawo krajowe, takie jak w niniejszym postępowaniu, które podporządkowuje zamknięte systemy dystrybucyjne przepisom regulującym zagadnienia dysponowania i rozdziału, w całości analogicznym do kwestii unormowanych dla sieci publicznych i, odnośnie do kosztów ogólnych systemu energii elektrycznej, stanowiącym, że wypłata takich kwot jest częściowo proporcjonalna w stosunku do energii zużywanej w ramach zamkniętego systemu, sprzeciwia się przepisom [dyrektywy 2009/72], a w szczególności motywom 29 i 30, art. 15 ust. 7, art. 37 ust. 6 lit. b) i art. 26 ust. 4?”.

30. Uwagi na piśmie przedstawiły Solvay, Erg Power, Eni, Republika Grecka, Republika Włoska, Królestwo Niderlandów oraz Komisja Europejska.

31. W odpowiedzi na wniosek Trybunału o udzielenie wyjaśnień, zgodnie z art. 101 regulaminu postępowania, Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (regionalny sąd administracyjny dla Lombardii), postanowieniem z dnia 12 kwietnia 2018 r., stwierdził, że po pierwsze, obowiązek rozdziału funkcjonalnego nie ma już zastosowania do operatorów zamkniętych systemów

dystrybucyjnych w rozumieniu art. 38 ust. 5 dekretu z mocą ustawy nr 93/2011 [22] oraz, po drugie, art. 24 ust. 2 dekretu z mocą ustawy nr 91/2014 został uchylony, w związku z czym koszty ogólne systemu energii elektrycznej mają obecnie zastosowanie do energii elektrycznej pobieranej przez cały zamknięty system dystrybucyjny z sieci publicznej [23].

32. W konsekwencji sąd odsyłający wycofał piąte pytanie prejudycjalne w zakresie, w jakim dotyczy ono wymogów odnośnie do rozdziału oraz kosztów ogólnych systemu energii elektrycznej. Sąd podtrzymał jednak to pytanie w zakresie, w jakim dotyczy ono kosztów dysponowania.

33. Solvay, Eni, Republika Włoska i Komisja Europejska przedstawiły stanowiska ustnie podczas rozprawy w dniu 31 maja 2018 r.

III. Analiza

A. Uwagi wstępne

34. Dla jasności wywodu chciałbym sprecyzować, że w pytaniach prejudycjalnych skierowanych do Trybunału pojęcie „sieci publicznej" należy rozumieć jako odniesienie do systemów dystrybucyjnych lub przesyłowych, które są eksploatowane na podstawie umowy koncesji. Zgodnie z art. 1 ust. 1 lit. u) załącznika A do decyzji nr 539/2015 „sieć publiczna" oznacza „każdą sieć elektroenergetyczną eksploatowaną na podstawie umowy koncesji na przesył lub dystrybucję energii elektrycznej", której operator „jest zobowiązany do zapewnienia dostępu stronom trzecim na żądanie" z uwagi na świadczenie usługi publicznej.

35. W związku z tym systemy przesyłowe lub dystrybucyjne eksploatowane zgodnie z prawem włoskim na podstawie umowy koncesji będą w niniejszej opinii określane jako „sieć publiczna". WSU [24], inne sieci prywatne [25] oraz proste systemy produkcji i zużycia energii [26] nie są częścią sieci publicznej.

36. Rozważę przede wszystkim, czy stworzony i eksploatowany przez podmiot prywatny system, do którego podłączona jest ograniczona liczba jednostek produkcyjnych i który samjest podłączony do sieci publicznej, należy uznać za „system dystrybucyjny" w rozumieniu dyrektywy 2009/72 (pierwsze pytanie prejudycjalne). Ponieważ moim zdaniem tak jest, zbadam następnie, czy państwa członkowskie mogą zwolnić system dystrybucyjny z obowiązków przewidzianych w dyrektywie 2009/72 tylko wówczas, gdy system ten kwalifikuje się jako zamknięty system dystrybucyjny w rozumieniu art. 28 ust. 1 tej dyrektywy, czy też państwa członkowskie mogą określić inną kategorię systemów dystrybucyjnych, do których mogą mieć zastosowanie inne zwolnienia (drugie pytanie prejudycjalne). Następnie przejdę do oceny, czy obowiązek przyłączenia stron trzecich, przewidziany w art. 32 dyrektywy 2009/72, ma zastosowanie do operatorów zamkniętych systemów dystrybucyjnych (trzecie pytanie prejudycjalne) i czy wymogi wymienione w art. 26 ust. 4 i art. 28 ust. 2 tej dyrektywy są jedynymi wymogami, z których państwa członkowskie mogą zwolnić operatorów zamkniętych

22 Wynika to z faktu, że w drodze legge 4 agosto 2017, n. 124 – legge annuale per il mercato e la concorrenza (ustawy nr 124 z dnia 4 sierpnia 2017 r. – rocznej ustawy w sprawie rynku i konkurencji) do art. 38 ust. 5 dekretu ustawodawczego nr 93/2011 dodano ust. 5a i 5b, zgodnie z którymi obowiązek rozdziału funkcjonalnego nałożony na operatorów systemów dystrybucyjnych nie ma zastosowania do operatorów zamkniętych systemów dystrybucyjnych, którzy są zobowiązani do prowadzenia oddzielnych rachunków wyłącznie w sytuacji, gdy są częścią przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo. W związku z tym urząd regulacyjny ds. energii, sieci i środowiska przyjął deliberazione 18 gennaio 2018, n. 15/2018/R/com – Esclusione dagli obblighi di separazione funzionale per le imprese di distribuzione elettrica con meno di 25 000 punti di prelievo e per i sistemi di distribuzione chiusi, ai sensi della legge 124/2017 (decyzję nr 15/2018/R/com z dnia 18 stycznia 2018 r. w sprawie zwolnienia z wymogów rozdziału funkcjonalnego dla dystrybutorów energii elektrycznej posiadających mniej niż 25 000 punktów przyłączeniowych oraz dla zamkniętych systemów dystrybucyjnych w rozumieniu ustawy nr 124/2017).

23 Zobacz decreto legge 30 dicembre 2016, n. 244 – Proroga e definizione di termini (dekret z mocą ustawy nr 244 z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie przedłużenia i określenia terminów), przekształcony następnie w ustawę.

24 Zobacz pkt 10 powyżej.

25 Zobacz pkt 13 powyżej.

26 Zobacz pkt 18 powyżej.

systemów dystrybucyjnych (czwarte pytanie prejudycjalne). Wreszcie, zbadam, czy dyrektywa 2009/72 sprzeciwia się przepisom krajowym, które stosują wobec użytkowników zamkniętych systemów dystrybucyjnych zasady mające zastosowanie do użytkowników sieci publicznej w odniesieniu do kosztów dysponowania (piąte pytanie prejudycjalne).

B. W przedmiocie pytania pierwszego

37. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy system stworzony i eksploatowany przez podmiot prywatny, do którego podłączona jest ograniczona liczba jednostek produkcyjnych i odbiorczych, a który z kolei jest podłączony do sieci publicznej, należy uznać za „system dystrybucyjny" w rozumieniu dyrektywy 2009/72, a w szczególności art. 2 ust. 5 i 6 oraz art. 28 tego aktu prawnego. Sąd odsyłający dąży również do ustalenia, czy należy w tym względzie wziąć pod uwagę okoliczność, że system ten został utworzony przed wejściem w życie dyrektywy 2009/72 lub że został stworzony pierwotnie dla własnych potrzeb.

38. Powinienem zaznaczyć, że moim zdaniem zawarte w pierwszym pytaniu prejudycjalnym odniesienie do art. 3 ust. 5 i 6 dyrektywy 2009/72 należy interpretować jako odniesienie do art. 2 ust. 5 i 6 tej dyrektywy. Artykuł 3 ust. 5 i 6 dyrektywy 2009/72 dotyczy bowiem obowiązków świadczenia usługi publicznej (w szczególności prawa konsumentów do zmiany dostawcy i otrzymywania wszystkich istotnych danych dotyczących zużycia oraz obowiązku państw członkowskich do przyznawania rekompensat i wyłącznych praw do wykonywania obowiązków świadczenia usługi publicznej w sposób niedyskryminacyjny). Przepis ten nie ma prawie żadnego znaczenia w kontekście zaklasyfikowania WSU i pozostałych sieci prywatnych jako systemów dystrybucyjnych. Ponadto art. 3 ust. 5 i 6 dyrektywy 2009/72 nie został wymieniony w uzasadnieniu odesłania prejudycjalnego. Natomiast art. 2 ust. 5 i 6 tej dyrektywy jest wymieniony w tym uzasadnieniu. Dodatkowo ma on znaczenie w kontekście pierwszego pytania prejudycjalnego, ponieważ zdefiniowano w nim pojęcia „dystrybucji" i „operatora systemu dystrybucyjnego".

39. Solvay i Erg Power podnoszą, że systemy stworzone i eksploatowane przez podmiot prywatny, do których podłączona jest ograniczona liczba jednostek produkcyjnych i odbiorczych, a które z kolei są podłączone do sieci publicznej, niekoniecznie kwalifikują się jako systemy dystrybucyjne w rozumieniu art. 2 ust. 5 i 6 oraz art. 28 dyrektywy 2009/72. Ich zdaniem możliwe jest wyłączenie z klasyfikacji systemów, które posiadają te cechy, zostały utworzone przed wejściem w życie dyrektywy 2009/72 i zostały pierwotnie utworzone dla własnych potrzeb. Eni twierdzi, że WSU nie mogą zostać uznane za systemy dystrybucyjne w rozumieniu dyrektywy 2009/72.

40. Rząd włoski twierdzi, że WSU kwalifikują się jako systemy dystrybucyjne w rozumieniu dyrektywy 2009/72. Rząd grecki, rząd niderlandzki i Komisja uważają, że system stworzony i eksploatowany przez podmiot prywatny, do którego podłączona jest ograniczona liczba jednostek produkcyjnych i odbiorczych, a który z kolei jest podłączony do sieci publicznej, należy uznać za system dystrybucyjny.

41. Jak wskazuje sąd odsyłający, dyrektywa 2009/72 nie definiuje pojęcia „systemu dystrybucyjnego". Jednak zgodnie z art. 2 pkt 5 tej dyrektywy „»dystrybucja« oznacza transport energii elektrycznej systemami dystrybucyjnymi wysokiego, średniego i niskiego napięcia w celu dostarczenia jej do odbiorców, ale nie obejmuje dostaw[27]". Zgodnie więc z wyrokiem citiworks system dystrybucyjny jest systemem, który służy doprowadzaniu energii elektrycznej wysokiego, średniego lub niskiego napięcia, przeznaczonej do sprzedaży odbiorcom hurtowym lub odbiorcom końcowym[28].

27 Artykuł 2 pkt 19 dyrektywy 2009/72 definiuje „dostawę" jako „sprzedaż, w tym również odsprzedaż energii elektrycznej odbiorcom".

28 Wyrok z dnia 22 maja 2008 r., citiworks, C-439/06, EU:C:2008:298, pkt 46.

42. W celu ustalenia, czy sieć kwalifikuje się jako system dystrybucyjny w rozumieniu dyrektywy 2009/72, nie ma znaczenia, czy łączy ona jedynie ograniczoną liczbę jednostek produkcyjnych i odbiorczych.

43. Dystrybucja jest bowiem zdefiniowana jako transport energii elektrycznej określonymi systemami w celu dostarczenia jej do „odbiorców". W art. 2 pkt 5 dyrektywy 2009/72 nic nie wskazuje na to, że transport energii elektrycznej tylko w celu jej dostarczenia do kilku odbiorców nie powinien być uważany za dystrybucję w rozumieniu tego przepisu. W związku z tym nie ma powodu, dla którego system łączący tylko kilka jednostek odbiorczych i produkcyjnych nie miałby być uznawany za system dystrybucyjny w rozumieniu dyrektywy 2009/72. W tym względzie należy zwrócić uwagę, że system będący przedmiotem sporu w sprawie citiworks, który Trybunał uznał za system dystrybucyjny w rozumieniu dyrektywy 2009/72, służył *ograniczonej liczbie* odbiorców[29]. Jak stwierdził Trybunał, „[p]rawodawca [Unii] […] nie zamierzał zatem wykluczyć niektórych systemów […] dystrybucji z zakresu zastosowania dyrektywy 2003/54 z uwagi na ich rozmiar lub zużycie energii elektrycznej"[30].

44. Dla ustalenia, czy sieć kwalifikuje się jako system dystrybucyjny w rozumieniu dyrektywy 2009/72, nie ma także znaczenia okoliczność, że została ona utworzona przed wejściem w życie tej dyrektywy. Dyrektywa 2009/72 nie stanowi, że nie ma ona zastosowania do systemów utworzonych przed jej wejściem w życie.

45. Wreszcie, dla ustalenia, czy sieć kwalifikuje się jako system dystrybucyjny w rozumieniu dyrektywy 2009/72, nie ma znaczenia okoliczność, że została ona pierwotnie stworzona dla własnych potrzeb.

46. Pragnę zauważyć, że w myśl art. 28 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2009/72 system, który „dystrybuuje energię elektryczną głównie do właściciela lub operatora systemu lub do powiązanych z nim przedsiębiorstw", można zaklasyfikować jako zamknięty system dystrybucyjny (a tym samym jako system dystrybucyjny, jak wyjaśnię poniżej)[31]. Zgodnie z notą interpretacyjną Komisji dotyczącą rynków detalicznych art. 28 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2009/72 stosuje się, „w przypadku gdy przedsiębiorstwo zezwoliło użytkownikom na przyłączenie się do systemu, który powstał dla własnych potrzeb tego przedsiębiorstwa"[32]. Moim zdaniem przepis ten obejmuje swoim zakresem systemy dystrybucyjne, które, tak jak WSU, stworzono pierwotnie dla własnych potrzeb[33].

47. W związku z tym na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 2 pkt 5 i art. 28 ust. 1 dyrektywy 2009/72 należy interpretować w ten sposób, że stworzony i eksploatowany przez podmiot prywatny system, do którego przyłączona jest ograniczona liczba jednostek produkcyjnych i odbiorczych i którysam jest podłączony do sieci głównej, stanowi system dystrybucyjny. W tym względzie nie ma znaczenia, że system ten został pierwotnie stworzony jako system służący do wytwarzania energii dla własnych potrzeb i że został on utworzony przed wejściem w życie dyrektywy 2009/72.

29 Zobacz pkt 2 powyżej.

30 Wyrok z dnia 22 maja 2008 r., citiworks, C-439/06, EU:C:2008:298, pkt 49. Ustalenie przez Trybunał w pkt 49 wyroku citiworks, że systemy dystrybucyjne objęte są zakresem dyrektywy 2003/54 niezależnie od ich wielkości, może mieć zastosowanie do dyrektywy 2009/72. Wynika to z faktu, że brzmienie art. 2 ust. 5 dyrektywy 2003/54, które doprowadziło Trybunał do wyżej wspomnianego ustalenia w pkt 49 wyroku citiworks, jest niemal identyczne z brzmieniem art. 2 ust. 5 dyrektywy 2009/72. Artykuł 2 ust. 5 dyrektywy 2003/54 definiuje dystrybucję jako „transport energii elektrycznej systemami dystrybucyjnymi wysokiego, średniego i niskiego napięcia w celu dostarczania jej do odbiorców, ale nie obejmuj[ący] dostaw".

31 Zobacz pkt 69 poniżej.

32 Zobacz pkt 5.2, s. 11 noty interpretacyjnej Komisji w sprawie rynków detalicznych.

33 W tym względzie sąd odsyłający wskazuje, że sieci elektroenergetyczne, które łączyły jedną jednostkę produkcyjną z jedną jednostką odbiorczą, nie zostały objęte procesem nacjonalizacji sieci, który miał miejsce w 1962 r. W rzeczywistości nie zostały one uznane za rzeczywiste sieci dystrybucyjne, ponieważ łączyły dwie jednostki należące do tego samego podmiotu. Uważano je raczej za sieci stworzone dla własnych potrzeb. Z czasem jednak niektóre z tych sieci służących do wytwarzania energii dla własnych potrzeb ewoluowały – na przykład w sytuacji, gdy jednostka odbiorcza została sprzedana stronie trzeciej, sieci tej nie można było już uznać za sieć służącą do wytwarzania energii dla własnych potrzeb.

C. W przedmiocie pytania drugiego

48. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zasadniczo zwrócił się do Trybunału o ustalenie, czy państwa członkowskie mogą zwolnić system dystrybucyjny z obowiązków przewidzianych w dyrektywie 2009/72 tylko wtedy, gdy system ten stanowi zamknięty system dystrybucyjny w rozumieniu art. 28 ust. 1 tej dyrektywy, czy też państwa członkowskie mogą określić inną kategorię systemów dystrybucyjnych i zwolnić systemy należące do tej kategorii z obowiązków innych niż te, z których zamknięte systemy dystrybucyjne mogą być zwolnione.

49. Solvay, Erg Power oraz Eni podnoszą, że ustawodawca krajowy ma prawo określić kategorię systemów dystrybucyjnych innych niż zamknięte systemy dystrybucyjne oraz ustanowić dla tej kategorii uproszczone zasady inne niż te, które mają zastosowanie do zamkniętych systemów dystrybucyjnych.

50. Rządy włoski, grecki, niderlandzki i Komisja utrzymują, że dyrektywa 2009/72 nie zezwala państwom członkowskim na ustanowienie kategorii systemów dystrybucyjnych innych niż zamknięte systemy dystrybucyjne i na stosowanie do tej kategorii innych uproszczonych przepisów.

51. Pragnę zauważyć, że dyrektywa 2009/72 nakłada na operatorów systemów dystrybucyjnych określone obowiązki. W szczególności wymaga się od nich stosowania rozdziału funkcjonalnego [34] i rozdziału rachunkowości [35]. Ponadto mają oni także obowiązek przyłączenia stron trzecich w oparciu o obiektywne i niedyskryminacyjne taryfy [36]. Dodatkowo operator systemu dystrybucyjnego (w każdym przypadku, gdy pełni taką funkcję) zaopatruje się w energię zużywaną na pokrycie strat i zdolności rezerwowej zgodnie z przejrzystymi, niedyskryminacyjnymi i opartymi na warunkach rynkowych procedurami [37].

52. W dyrektywie 2009/72 przewidziano cztery kategorie systemów dystrybucyjnych, które państwa członkowskie mogą zwolnić z obowiązków przewidzianych w tej dyrektywie, a mianowicie zamknięte systemy dystrybucyjne, małe systemy wydzielone, mikrosystemy wydzielone i systemy obsługujące mniej niż 100 000 przyłączonych odbiorców.

53. Po pierwsze, system dystrybucyjny klasyfikuje się jako zamknięty system dystrybucyjny w rozumieniu art. 28 ust. 1 dyrektywy 2009/72, jeżeli spełnione są dwa warunki. W pierwszym rzędzie musi to być system „dystrybuujący energię elektryczną na ograniczonym geograficznie obszarze zakładu przemysłowego, obiektu handlowego lub miejsca świadczenia usług wspólnych” [38]. W drugim rzędzie musi on dystrybuować energię elektryczną do użytkowników, których procesy eksploatacji lub wytwarzania są zintegrowane, lub dystrybuować energię elektryczną głównie do właściciela lub operatora systemu. Zgodnie z art. 28 ust. 2 tej dyrektywy państwa członkowskie są uprawnione do zwolnienia operatora zamkniętego systemu dystrybucyjnego z (i) zawartego w art. 25 ust. 5 wymogu dostarczania energii, którą zużywa on na pokrycie strat i zdolności rezerwowej zgodnie z przejrzystymi, niedyskryminacyjnymi i opartymi na warunkach rynkowych procedurami, oraz (ii) zawartego w art. 32 ust. 1 dyrektywy 2009/72 wymogu, zgodnie z którym taryfy są zatwierdzane

34 Zobacz art. 26 dyrektywy 2009/72.

35 Zobacz art. 31 dyrektywy 2009/72.

36 Zobacz art. 32 dyrektywy 2009/72.

37 Zobacz art. 25 ust. 5 dyrektywy 2009/72.

38 Zamknięty system dystrybucyjny nie może służyć odbiorcom będącym gospodarstwami domowymi, z wyjątkiem użytkowania w niewielkim zakresie przez niewielką liczbę gospodarstw domowych. Zobacz art. 28 ust. 4 dyrektywy 2009/72.

przed ich wejściem w życie zgodnie z art. 37 tej dyrektywy. Ponadto zgodnie z art. 26 ust. 4 dyrektywy 2009/72 państwa członkowskie mogą zwolnić z obowiązków rozdziału systemy dystrybucyjne obsługujące mniej niż 100 000 przyłączonych odbiorców, co jest prawdopodobne w przypadku zamkniętych systemów dystrybucyjnych [39].

54. Po drugie, zgodnie z art. 2 pkt 26 dyrektywy 2009/72 małe systemy wydzielone to systemy, „któr[e] w 1996 r. osiągn[ęły] zużycie mniejsze niż 3000 GWh i w który[ch] mniej niż 5% rocznego zużycia uzyskuje się przez wzajemne połączenie z innymi systemami". Państwa członkowskie mogą, w myśl art. 44 ust. 1 tej dyrektywy, zastosować odstępstwa od wymogów określonych w jej rozdziałach IV, VI, VII i VIII (jednakże z zastrzeżeniem udzielenia zezwolenia przez Komisję). Państwa członkowskie mają też prawo, zgodnie z art. 26 ust. 4 dyrektywy 2009/72, do zastosowania zwolnienia z obowiązków rozdziału względem małych systemów wydzielonych [40].

55. Po trzecie, zgodnie z art. 2 pkt 27 dyrektywy 2009/72 mikrosystemy wydzielone to systemy, „któr[e] w 1996 r. osiągn[ęły] zużycie mniejsze niż 500 GWh i któr[e] nie ma[ją] połączenia z innymi systemami". Państwa członkowskie mogą, w myśl art. 44 ust. 1 dyrektywy 2009/72, zastosować odstępstwa od wymogów określonych w jej rozdziałach III, IV, VI, VII i VIII tej dyrektywy (jednak także w tym przypadku z zastrzeżeniem udzielenia zezwolenia przez Komisję). Państwa członkowskie mają też prawo, zgodnie z art. 26 ust. 4 dyrektywy 2009/72, do zastosowania zwolnienia z obowiązków rozdziału względem systemów obsługujących mniej niż 100 000 przyłączonych odbiorców, co jest prawdopodobne w przypadku mikrosystemów wydzielonych.

56. Po czwarte, zgodnie z art. 26 ust. 4 dyrektywy 2009/72 systemy obsługujące mniej niż 100 000 przyłączonych odbiorów mogą podlegać zwolnieniu z obowiązków rozdziału przewidzianych w ust. 1, 2 i 3 tego artykułu. Jak wspomniano powyżej, zamknięte systemy dystrybucyjne, małe systemy wydzielone oraz mikrosystemy wydzielone mogą zaliczać się do tej kategorii.

57. Moim zdaniem nie jest możliwe wskazanie innych kategorii systemów dystrybucyjnych, które państwa członkowskie mogłyby zwolnić z obowiązków przewidzianych w dyrektywie 2009/72. Gdyby prawodawca Unii zamierzał przyznać państwom członkowskim uprawnienia do określenia innej kategorii systemów dystrybucyjnych i do stosowania zwolnień w odniesieniu do systemów należących do tej kategorii, uczyniłby to wyraźnie, tak jak w art. 26 ust. 4, art. 28 ust. 2 i art. 44 ust. 1 tej dyrektywy.

58. W związku z tym państwa członkowskie mogą zwolnić system dystrybucyjny z obowiązków przewidzianych w dyrektywie 2009/72 jedynie w przypadku, gdy jest on zamkniętym systemem dystrybucyjnym, małym systemem wydzielonym, mikrosystemem wydzielonym lub systemem obsługującym mniej niż 100 000 przyłączonych odbiorców.

59. W niniejszej sprawie nie podnoszono, że WSU lub inne sieci prywatne powinny być uważane za małe systemy wydzielone lub mikrosystemy wydzielone. Zgodnie z art. 38 ust. 5 dekretu ustawodawczego nr 93/2011 WSU oraz inne sieci prywatne są jednak klasyfikowane jako zamknięte systemy dystrybucyjne [41].

60. Do sędziego sądu odsyłającego należy ustalenie, czy WSU i inne sieci prywatne należy uznać za zamknięte systemy dystrybucyjne w rozumieniu art. 28 ust. 1 dyrektywy 2009/72.

39 Zgodnie z pkt 5.3 noty interpretacyjnej Komisji w sprawie rynków detalicznych „ze względu na fakt, że działają one na ograniczonych geograficznie obszarach, obsługujących wyłącznie odbiorców niebędących gospodarstwami domowymi, [operatorzy zamkniętych systemów dystrybucyjnych] nie będą mieli więcej niż 100 000 odbiorców. W związku z tym państwa członkowskie będą mogły stosować przepisy art. 26 ust. 4 [dyrektywy 2009/72], które umożliwiają państwom członkowskim odstąpienie od wymogu rozdziału względem takich [operatorów systemu dystrybucyjnego]".

40 Decyzja Komisji nie jest konieczna, aby państwo członkowskie mogło skorzystać z możliwości przewidzianej w art. 26 ust. 4 dyrektywy 2009/72.

41 Zgodnie z odesłaniem prejudycjalnym pojęcie „zamkniętego systemu dystrybucyjnego" ma tożsame znaczenie w rozumieniu art. 38 ust. 5 dekretu ustawodawczego nr 93/2011 i art. 28 ust. 1 dyrektywy 2009/72. Zobacz pkt 15 powyżej.

61. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z art. 33 ust. 1 lit. b) ustawy nr 99/2009 jednostki WSU muszą łączyć „*przemysłowe* jednostki odbiorcze" lub „*przemysłowe* jednostki odbiorcze z elektrowniami [42], pod warunkiem że znajdują się one na obszarach należących do nie więcej niż trzech przyległych gmin lub nie więcej niż trzech przyległych prowincji, jedynie w wypadku, gdy elektrownie są zasilane energią ze źródeł odnawialnych". W związku z tym uważam, że pierwszy wymóg zawarty w art. 28 ust. 1 dyrektywy 2009/72, dotyczący dystrybucji energii elektrycznej „na ograniczonym geograficznie obszarze zakładu przemysłowego", jest spełniony. Pragnę również zauważyć, że przynajmniej w przypadku, gdy WSU łączą przemysłowe jednostki odbiorcze z elektrowniami „funkcjonalnie niezbędnymi dla przemysłowego procesu produkcyjnego wytwarzania energii elektrycznej", spełniony jest moim zdaniem drugi wymóg zawarty w art. 28 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2009/72, dotyczący integracji procesu wytwarzania odbiorców [43].

62. W związku z tym na pytanie drugie należy odpowiedzieć w ten sposób, że państwa członkowskie mogą zwolnić systemy dystrybucyjne z obowiązków przewidzianych w dyrektywie 2009/72 jedynie w przypadku, gdy takie systemy można zaklasyfikować do kategorii zamkniętych systemów dystrybucyjnych w rozumieniu art. 28 ust. 1 tej dyrektywy, małych systemów wydzielonych w rozumieniu jej art. 2 pkt 26, mikrosystemów wydzielonych w rozumieniu jej art. 2 pkt 27 lub w przypadku, gdy obsługują one mniej niż 100 000 odbiorców. Państwa członkowskie nie mogą wskazać innej kategorii systemów dystrybucyjnych ani zwalniać systemów należących do tej kategorii z obowiązków innych niż te, z których zwolnione mogą być zamknięte systemy dystrybucyjne, małe systemy wydzielone, mikrosystemy wydzielone lub systemy obsługujące mniej niż 100 000 przyłączonych odbiorców.

D. W przedmiocie pytania trzeciego

63. Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy operatorzy zamkniętych systemów dystrybucyjnych w rozumieniu art. 28 ust. 1 dyrektywy 2009/72 są każdorazowo zobowiązani do przyłączenia stron trzecich.

64. Solvay, Erg Power, Eni oraz rządy włoski i grecki podnoszą, że operatorzy zamkniętych systemów dystrybucyjnych nie są każdorazowo zobowiązani do przyłączenia stron trzecich [44].

65. Komisja uważa, że dyrektywa 2009/72 nie zezwala państwom członkowskim na zwolnienie operatorów zamkniętych systemów dystrybucyjnych z obowiązku przyłączenia stron trzecich.

66. Artykuł 32 dyrektywy 2009/72 stanowi, że „[p]aństwa członkowskie zapewniają wdrożenie systemu dostępu stron trzecich do systemu […] dystrybucyjnego" opartego na obiektywnych i niedyskryminacyjnych taryfach. Państwa członkowskie muszą także zapewnić, by tego rodzaju taryfy zostały zatwierdzone przez krajowy organ regulacyjny i opublikowane przed ich wejściem w życie, zgodnie z art. 37 tej dyrektywy.

67. Zgodnie z orzecznictwem swobodny dostęp stron trzecich do systemów przesyłowych i dystrybucyjnych stanowi jeden z zasadniczych środków, które państwa członkowskie są zobowiązane wprowadzić w życie w celu zakończenia procesu tworzenia rynku wewnętrznego energii elektrycznej [45]. W tym względzie w motywie 4 dyrektywy 2009/72 podkreśla się, że nie we wszystkich państwach członkowskich istnieje już niedyskryminacyjny dostęp do sieci.

42 Wyróżnienie moje.

43 Kwestia ta nie może zostać podniesiona w odniesieniu do innych sieci prywatnych, ponieważ zdaniem sądu odsyłającego w prawie włoskim nie istnieje definicja tych sieci. Zobacz pkt 13 powyżej.

44 Rząd niderlandzki nie przedstawił uwag w odniesieniu do pytania trzeciego.

45 Wyroki: z dnia 22 maja 2008 r., citiworks, C-439/06, EU:C:2008:298, pkt 44; z dnia 9 października 2008 r., Sabatauskas i in., C-239/07, EU:C:2008:551, pkt 33; z dnia 29 września 2016 r., Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, pkt 76.

68. Moim zdaniem art. 32 dyrektywy 2009/72 wymaga, aby operatorzy zamkniętych systemów dystrybucyjnych zapewniali dostęp stronom trzecim.

69. Po pierwsze, pragnę podkreślić, że zamknięte systemy dystrybucyjne w rozumieniu art. 28 ust. 1 dyrektywy 2009/72 to systemy dystrybucyjne [46]. W konsekwencji wszystkie obowiązki nałożone na operatorów systemów dystrybucyjnych są nakładane na operatorów zamkniętych systemów dystrybucyjnych, chyba że przepisy tej dyrektywy stanowią inaczej.

70. Jest to zgodne z notą interpretacyjną Komisji w sprawie rynków detalicznych. Zgodnie z pkt 5.3 tego dokumentu „zamknięte systemy dystrybucyjne są systemami dystrybucyjnymi i nie stanowią nowej i odrębnej kategorii systemów".

71. Jest to także zgodne z wnioskiem Komisji dotyczącym dyrektywy w sprawie energii elektrycznej (wersja przekształcona) z dnia 23 lutego 2017 r. [47]. We wniosku tym do art. 28 dyrektywy 2009/72 (art. 38 wniosku Komisji dotyczącego przekształcenia dyrektywy w sprawie energii elektrycznej) dodano ust. 5, który stanowi, że „dla celów [niniejszej] dyrektywy zamknięte systemy dystrybucyjne należy uznać za systemy dystrybucyjne".

72. Po drugie, prawdą jest, że art. 32 ust. 1 dyrektywy 2009/72 pozostawia państwom członkowskim swobodę przyjmowania środków niezbędnych do wdrożenia systemu dostępu stron trzecich do systemów przesyłowych lub dystrybucyjnych [48]. Biorąc jednak pod uwagę znaczenie zasady swobodnego dostępu do systemów przesyłowych lub dystrybucyjnych, taki zakres swobody nie zezwala państwom członkowskim na odejście od wskazanej zasady poza przypadkami, w których dyrektywa 2009/72 przewiduje wyjątki lub odstępstwa [49].

73. W tym względzie pragnę zauważyć, że art. 28 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2009/72 nie zezwala państwom członkowskim na zwolnienie operatorów zamkniętych systemów dystrybucyjnych z obowiązku zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu stronom trzecim.

74. Artykuł 28 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2009/72 stanowi, że państwa członkowskie mogą zwolnić operatorów zamkniętych systemów dystrybucyjnych z „zawartego w art. 32 ust. 1 wymogu, zgodnie z którym taryfy lub metody stosowane do ich kalkulacji są zatwierdzane przed ich wejściem w życie zgodnie z art. 37". Wobec tego, w myśl art. 28 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2009/72, państwa członkowskie mogą zwolnić operatorów zamkniętych systemów dystrybucyjnych *z obowiązku uzyskania uprzedniego zatwierdzenia swoich taryf*. Oznacza to, że operatorom zamkniętych systemów dystrybucyjnych można zezwolić na stosowanie taryf negocjowanych [50], jak wspomniano w nocie interpretacyjnej Komisji w sprawie rynków detalicznych. W przypadku skorzystania z tej możliwości użytkownicy zamkniętego systemu dystrybucyjnego mogą, zgodnie z art. 28 ust. 3 tej dyrektywy, zwrócić się do krajowego organu regulacyjnego o dokonanie przeglądu tych taryf. Artykuł 28 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2009/72 nie zezwala jednak państwom członkowskim na zwolnienie operatorów zamkniętych systemów dystrybucyjnych *z obowiązku zapewnienia dostępu stronom trzecim* [51].

75. Pragnę też zauważyć, że nota interpretacyjna Komisji w sprawie rynków detalicznych stanowi w pkt 5.3, że „obowiązek udzielenia dostępu stronom trzecim do systemu ma zastosowanie również do operatorów [zamkniętych systemów dystrybucyjnych]".

46 Jak określił Trybunał w wyroku z dnia 22 maja 2008 r., citiworks, C-439/06, EU:C:2008:298, pkt 46. Zobacz pkt 41 powyżej.

47 Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad wewnętrznego rynku energii elektrycznej (wersja przekształcona) z dnia 23 lutego 2017 r. (zwany dalej „wnioskiem Komisji dotyczącym przekształcenia dyrektywy w sprawie energii elektrycznej") [COM(2016) 864 final/2].

48 Zobacz pkt 67 powyżej.

49 Wyrok z dnia 22 maja 2008 r., citiworks, C-439/06, EU:C:2008:298, pkt 55.

50 Punkt 5.5 noty interpretacyjnej Komisji w sprawie rynków detalicznych zatytułowany jest bowiem „Procedura przeglądu *negocjowanych taryf*" (wyróżnienie moje). Punkt 5.5 tej noty należy do pkt 5, który odnosi się do zamkniętych systemów dystrybucyjnych.

51 Zobacz A. Johnston, G. Block, *EU Energy Law*, Oxford University Press 2012, pkt 4.131.

76. Z kolei art. 3 ust. 14 dyrektywy 2009/72 stanowi, że „[p]aństwa członkowskie mogą podjąć decyzję o niestosowaniu przepisów art. […] 32 […] w zakresie, w jakim [jego] stosowanie stanowiłoby prawną lub faktyczną przeszkodę w wykonywaniu obowiązków nałożonych na przedsiębiorstwa energetyczne w ogólnym interesie gospodarczym […]”[52]. Zgodnie z orzecznictwem państwa członkowskie mogą zatem nie stosować art. 32 dyrektywy 2009/72 przewidującego dostęp stron trzecich, z zastrzeżeniem warunków określonych w jej art. 3 ust. 8[53].

77. W związku z tym art. 32 dyrektywy 2009/72 zobowiązuje operatorów zamkniętych systemów dystrybucyjnych do zapewnienia dostępu stronom trzecim, pod warunkiem że, jak stwierdzono w ust. 2 tego przepisu, nie brakuje im niezbędnej zdolności.

78. W niniejszej sprawie pragnę zauważyć, że zgodnie z art. 8 załącznika A do decyzji nr 539/2015[54] WSU i inne sieci prywatne nie podlegają obowiązkowi przyłączania osób trzecich, podczas gdy użytkownicy tych sieci mają prawo do przyłączania się do sieci publicznej[55].

79. W związku z tym, gdyby WSU i inne sieci prywatne zostały uznane za zamknięte systemy dystrybucyjne w rozumieniu art. 28 ust. 1 dyrektywy 2009/72, przepisy, o których mowa w poprzednim punkcie, byłyby niezgodne z art. 28 ust. 2 lit. b) i art. 32 tej dyrektywy.

80. W związku z powyższym na pytanie trzecie należy odpowiedzieć w sposób następujący: art. 28 ust. 2 lit. b) i art. 32 dyrektywy 2009/72 należy interpretować w ten sposób, że operatorzy zamkniętych systemów dystrybucyjnych są zobowiązani do zapewnienia dostępu stronom trzecim, chyba że brak im niezbędnej zdolności.

E. W przedmiocie pytania czwartego

81. Poprzez pytanie czwarte sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o ustalenie, czy państwa członkowskie mogą zwolnić operatorów zamkniętych systemów dystrybucyjnych w rozumieniu art. 28 ust. 1 dyrektywy 2009/72 jedynie z wymogów wymienionych w art. 26 ust. 4 i art. 28 ust. 2 tej dyrektywy, czy też państwa członkowskie mogą lub mają obowiązek zwolnić tych operatorów z innych wymogów ustanowionych w tej dyrektywie.

82. Solvay twierdzi, że państwa członkowskie mogą zwolnić zamknięte systemy dystrybucyjne nie tylko z wymogów, o których mowa w art. 26 ust. 4 i art. 28 ust. 2 dyrektywy 2009/72, lecz także z innych wymogów przewidzianych w tej dyrektywie, aby uniknąć, jak stwierdzono w motywach 29 i 30 tej dyrektywy, nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia operatorów tych systemów. Erg Power podziela pogląd Solvaya. Eni twierdzi, że państwa członkowskie są zobowiązane do zwolnienia zamkniętych systemów dystrybucyjnych z innych wymogów. Rząd włoski uważa, że zamknięte systemy dystrybucyjne mogą zostać zwolnione z wymogów innych niż wymogi wymienione w art. 26 ust. 4 i art. 28 ust. 2 dyrektywy 2009/72, o ile prowadzi to do uproszczenia systemu. Rząd grecki stwierdza, że uprawnienia państw członkowskich do zwolnienia operatorów zamkniętych systemów dystrybucyjnych z wymogów przewidzianych w tej dyrektywie prawdopodobnie nie ograniczają się do wymogów wymienionych w art. 26 ust. 4 i art. 28 ust. 2 tej dyrektywy.

52 Z kolei art. 28 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2009/72 stanowi, że państwa członkowskie mogą zwolnić operatorów zamkniętych systemów dystrybucyjnych z określonego „wymogu” przewidzianego w art. 32 tej dyrektywy, a nie z obowiązku stosowania samego art. 32.

53 Wyrok z dnia 29 września 2016 r., Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, pkt 91.

54 Zobacz pkt 21 powyżej.

55 Zobacz także, w odniesieniu do WSU, art. 33 ust. 1 lit. c) ustawy nr 99/2009 (powołany w pkt 10 powyżej) oraz, w odniesieniu do innych sieci prywatnych, rozporządzenie ministerialne z dnia 10 grudnia 2010 r. (powołane w pkt 12 powyżej).

83. Rząd niderlandzki twierdzi, że państwa członkowskie mogą zwolnić zamknięte systemy dystrybucyjne wyłącznie z wymogów wymienionych w art. 26 ust. 4 i art. 28 ust. 2 dyrektywy 2009/72. Komisja podnosi, że zamknięte systemy dystrybucyjne mogą być zwolnione jedynie z wymogów przewidzianych w art. 25 ust. 5 i art. 32 ust. 1 tej dyrektywy.

84. Moim zdaniem państwa członkowskie nie mogą zwolnić operatorów zamkniętych systemów dystrybucyjnych z wymogów innych niż te, o których mowa w art. 26 ust. 4 i art. 28 ust. 2 dyrektywy 2009/72, to jest z (i) obowiązków rozdziału przewidzianych w art. 26 ust. 1, 2 i 3 tej dyrektywy, (ii) przewidzianego w art. 25 ust. 5 tej dyrektywy wymogu dostarczania energii, którą państwa te zużywają na pokrycie strat i zdolności rezerwowej zgodnie z przejrzystymi, niedyskryminacyjnymi i opartymi na warunkach rynkowych procedurami, oraz (iii) obowiązku uprzedniego zatwierdzenia taryf przez krajowy organ regulacyjny, o którym mowa w pkt 63–80 niniejszej opinii.

85. Po pierwsze, jak już wspomniałem wyżej[56], zamknięte systemy dystrybucyjne są systemami dystrybucyjnymi. W związku z tym wszystkie obowiązki nałożone na operatorów systemów dystrybucyjnych są nakładane na operatorów zamkniętych systemów dystrybucyjnych, o ile dyrektywa 2009/72 nie stanowi inaczej.

86. Po drugie, pragnę zauważyć, że w trakcie prac legislacyjnych nad dyrektywą 2009/72 Parlament Europejski zaproponował dodanie do art. 26 dyrektywy 2003/54[57] ustępu, w którym stwierdza się, że „[p]aństwa członkowskie mogą wyłączyć tereny przemysłowe z przepisów niniejszej dyrektywy (rozdziały III, IV, V, VI i VII)”[58]. „Tereny przemysłowe” zostały zdefiniowane przez Parlament jako „będący własnością prywatną obszar geograficzny z siecią energetyczną zaprojektowaną w celu zapewniania dostaw dla odbiorców przemysłowych na danym terenie”[59]. Moim zdaniem „tereny przemysłowe” przypominają zamknięte systemy dystrybucyjne omawiane w niniejszej opinii (które zostały wprowadzone dopiero na późniejszym etapie w dyrektywie 2009/72). Poprawka Parlamentu Europejskiego przyznała państwom członkowskim uprawnienia do wyłączenia „terenów przemysłowych” z zakresu stosowania wielu przepisów, w szczególności dotyczących eksploatacji systemów dystrybucyjnych (przewidzianych w rozdziale V dyrektywy 2003/54).

87. Dyrektywa 2009/72 została jednak przyjęta bez poprawek Parlamentu. Sugeruje to, że intencją prawodawcy Unii było umożliwienie państwom członkowskim przyznawania operatorom zamkniętych systemów dystrybucyjnych jedynie ograniczonych zwolnień z obowiązków nałożonych na operatorów systemów dystrybucyjnych.

88. Po trzecie, prawdą jest, że zgodnie z pkt 5.3 noty interpretacyjnej Komisji w sprawie rynków detalicznych „[państwa członkowskie] mogą opracować ukierunkowane i proporcjonalne zasady dla [operatorów zamkniętych systemów dystrybucyjnych], które uwzględniają ich szczególną sytuację. Jest to szczególnie ważne, ponieważ dokładny charakter wielu obowiązków nakładanych na operatorów systemów jest ustalany przez państwa członkowskie, a nie bezpośrednio określony w [dyrektywie 2009/72]”.

56 Zobacz pkt 69–71 powyżej.

57 Artykuł 26 dyrektywy 2003/54 odpowiada art. 44 dyrektywy 2009/72.

58 Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 18 czerwca 2008 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/54/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz.U. 2009, C 286 E, s. 106).

59 Zobacz art. 1 ust. 2 lit. c) rezolucji legislacyjnej, o której mowa w przypisie 58 powyżej.

89. Uważam jednak, że państwa członkowskie dysponują swobodą uznania w zakresie wdrażania obowiązków przewidzianych w dyrektywie 2009/72 (tj. określenia „dokładnego charakteru" takich obowiązków). Ponieważ, zgodnie z motywem 30 tej dyrektywy, na zamknięte systemy dystrybucyjne nie należy nakładać „nadmiernych obciążeń administracyjnych", obowiązki te mogą być *dostosowywane* przez państwa członkowskie w celu uwzględnienia szczególnych cech tych systemów. Nie oznacza to, że państwa członkowskie mogą *zwolnić* zamknięte systemy dystrybucyjne z obowiązków nałożonych dyrektywą 2009/72.

90. Na przykład, zgodnie z notą interpretacyjną Komisji w sprawie rynków detalicznych, państwa członkowskie mogą uwzględnić szczególne cechy zamkniętych systemów dystrybucyjnych przy ustalaniu zasad wyznaczania operatorów systemów dystrybucyjnych. Nota ta nie stanowi jednak, że państwa członkowskie mogą zwolnić przedsiębiorstwa będące właścicielami zamkniętych systemów dystrybucyjnych lub odpowiedzialne za te systemy z obowiązku wyznaczenia operatora, o którym mowa w art. 24 dyrektywy 2009/72.

91. Chciałbym także zwrócić uwagę na fakt, że zdania cytowane w pkt 88 powyżej stanowią część pkt 5.3 noty interpretacyjnej Komisji w sprawie rynków detalicznych, zatytułowanego „Brak charakteru odrębnej kategorii systemów"[60], a nie pkt 5.4 tej noty, zatytułowanego „Szczególne zwolnienia", w którym odwołano się do art. 28 ust. 2 dyrektywy 2009/72. Potwierdza to, że uprawnienie państw członkowskich do określenia „dokładnego charakteru" obowiązków nałożonych na operatorów zamkniętych systemów dystrybucyjnych, o którym mowa w tych zdaniach, nie jest uprawnieniem do zwolnienia, lecz raczej uprawnieniem do dostosowania zasad ustalonych dla operatorów zamkniętych systemów dystrybucyjnych.

92. W niniejszej sprawie operatorzy WSU i innych sieci prywatnych są zwolnieni z pewnych obowiązków nałożonych na operatorów systemów dystrybucyjnych, a mianowicie z (i) obowiązku zapewnienia dostępu stronom trzecim oraz (ii) obowiązku rozdziału funkcjonalnego[61].

93. Zwolnienie z obowiązku zapewnienia dostępu stronom trzecim zostało przeanalizowane powyżej. Jeżeli chodzi o zwolnienie z obowiązku rozdziału funkcjonalnego, jest ono zgodne z uprawnieniami przyznanymi państwom członkowskim na mocy art. 26 ust. 4 dyrektywy 2009/72 w zakresie zwolnienia z tego obowiązku systemów obsługujących mniej niż 100 000 przyłączonych odbiorców.

94. W związku z tym na pytanie czwarte należy odpowiedzieć, że art. 26 ust. 4 i art. 28 ust. 2 dyrektywy 2009/72 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie zwolnieniu przez państwa członkowskie operatorów zamkniętych systemów dystrybucyjnych z wymogów niewymienionych w tych przepisach.

F. W przedmiocie pytania piątego

95. Poprzez pytanie piąte sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o ustalenie, czy dyrektywa 2009/72, w szczególności jej art. 15 ust. 7, art. 37 ust. 6 lit. b) oraz motywy 29 i 30, stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które poddają użytkowników zamkniętych systemów dystrybucyjnych przepisom mającym zastosowanie do użytkowników sieci publicznej w zakresie kosztów dysponowania.

60 Punkt 5.3 tej noty sam w sobie stanowi część pkt 5, zatytułowanego „Zamknięte systemy dystrybucji".
61 Zobacz pkt 31 powyżej.

96. Jak stwierdziła Komisja w badaniu sektora energii elektrycznej z 2007 r.[62], „ponieważ energia elektryczna nie może być magazynowana", a stabilność sieci wymaga, aby produkcja i zużycie były w każdym czasie zrównoważone, „istnieją systemy bilansowania i rezerw w celu rozliczenia nierównowagi pomiędzy uczestnikami rynku w czasie rzeczywistym, wynikającej z rozbieżności pomiędzy […] zapotrzebowaniem na energię elektryczną a jej wytwarzaniem"[63]. Eksploatowanie tych systemów powierza się operatorom systemów przesyłowych i systemów dystrybucyjnych[64].

97. Artykuł 2 ust. 10 dekretu ustawodawczego nr 79/1999[65] definiuje dysponowanie jako „działalność polegającą na wydawaniu instrukcji w celu skoordynowanego wykorzystania i eksploatacji jednostek produkcyjnych, systemu przesyłowego i usług pomocniczych". Zgodnie z art. 1 ust. 1 tego dekretu ustawodawczego dysponowanie jest usługą publiczną świadczoną przez państwo za pośrednictwem operatora krajowego systemu przesyłowego, Terna SpA (zwanego dalej „Terną").

98. Za świadczenie usług dysponowania pobiera się opłaty od użytkowników systemu. Zgodnie z art. 22 ust. 1 załącznika A do decyzji nr 539/2015 przepisy mające zastosowanie do użytkowników zamkniętych systemów dystrybucyjnych w odniesieniu do kosztów dysponowania mają zastosowanie do użytkowników sieci publicznej. Ten sam przepis stanowi, że w odniesieniu do użytkowników zamkniętych systemów dystrybucyjnych koszty dysponowania stosuje się „do energii elektrycznej wprowadzanej do zamkniętego systemu dystrybucyjnego i pobranej z tego systemu przez każdego użytkownika za pośrednictwem jego punktu przyłączenia do tego systemu".

99. Koszty dysponowania uiszczane są na rzecz Terny, a nie operatora zamkniętego systemu dystrybucyjnego.

100. Przed wejściem w życie decyzji nr 539/2015 koszty dysponowania naliczane były wyłącznie w odniesieniu do energii elektrycznej wprowadzanej do sieci publicznej lub pobieranej z sieci publicznej przez zamknięty system dystrybucyjny jako całość, za pośrednictwem punktu przyłączenia tego systemu do tej sieci. Oznacza to, że koszty dysponowania były stosowane wyłącznie w odniesieniu do energii elektrycznej wprowadzanej do sieci publicznej lub pobieranej z sieci publicznej. Nie były one stosowane w odniesieniu do energii elektrycznej wytwarzanej w zamkniętym systemie dystrybucyjnym.

101. Solvay, Erg Power, Eni oraz rząd grecki podnoszą, że dyrektywa 2009/72 stoi na przeszkodzie stosowaniu przepisów dotyczących dysponowania mających zastosowanie do sieci publicznej w odniesieniu do zamkniętych systemów dystrybucyjnych.

102. Rząd włoski twierdzi, że użytkownicy WSU mogą podjąć decyzję o przegrupowaniu się w jeden punkt przyłączeniowy do sieci publicznej, w którym to przypadku koszty dysponowania stosuje się wyłącznie do energii elektrycznej pobieranej przez WSU jako całość z sieci publicznej[66].

103. Komisja twierdzi, że dyrektywa 2009/72 nie stoi na przeszkodzie objęciu użytkowników WSU zakresem przepisów dotyczących dysponowania mających zastosowanie do użytkowników sieci publicznej.

62 Sprawozdanie DG ds. Konkurencji w sprawie badania sektora energii elektrycznej z dnia 10 stycznia 2007 r. (zwane dalej „badaniem sektora energii z 2007 r.") [SEC(2006) 1724]. Sprawozdanie to dostępne jest na stronie internetowej Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji pod adresem: http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/overview_en.html.

63 Zobacz pkt 327 badania sektora energii z 2007 r.

64 Zobacz art. 15 i 25 dyrektywy 2009/72.

65 Decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 – Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (dekret ustawodawczy nr 79 z dnia 16 marca 1999 r. w sprawie wdrożenia dyrektywy 96/92/WE dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej) (zwany dalej „dekretem ustawodawczym nr 79/1999").

66 Rząd niderlandzki nie przedstawił uwag dotyczących pytania piątego.

104. Pragnę zwrócić uwagę na fakt, że jak twierdzi Eni, użytkownicy WSU zwykle dostarczają energię elektryczną wyłącznie do WSU, a nie do sieci publicznej, lub pobierają ją wyłącznie z WSU, a nie z sieci publicznej, wobec czego usługi dysponowania są świadczone przez operatora WSU, a nie przez Ternę. Jedynie w nielicznych przypadkach, gdy występują nieoczekiwane szczyty zapotrzebowania lub zakłócenia produkcji w WSU, użytkownicy WSU zaopatrują się w energię elektryczną z sieci publicznej i Terna świadczy na ich rzecz usługi dysponowania.

105. W związku z tym metoda obliczania wysokości kosztów dysponowania w odniesieniu do energii elektrycznej wprowadzanej do WSU lub pobieranej z WSU, a nie tylko w odniesieniu do energii elektrycznej wprowadzanej do sieci publicznej lub pobieranej z sieci publicznej, jest niezgodna z wymogiem zawartym w art. 15 ust. 7 i art. 37 ust. 6 lit. b) dyrektywy 2009/72, zgodnie z którym opłaty za niezbilansowanie powinny być „niedyskryminacyjne". Użytkownicy WSU, podobnie jak użytkownicy sieci publicznej, są obciążani kosztami dysponowania przez Ternę, mimo że ci pierwsi, w przeciwieństwie do tych ostatnich, korzystają z tych usług jedynie w drodze wyjątku.

106. Ponadto metodologia ta jest niezgodna z wymogiem zawartym w art. 15 ust. 7 i w motywie 35 dyrektywy 2009/72, zgodnie z którym opłaty za niezbilansowanie powinny „odzwierciedlać koszty", oraz z wymogiem zawartym w art. 37 ust. 6 lit. b) tej dyrektywy, zgodnie z którym usługi bilansowania powinny być świadczone „w sposób jak najbardziej opłacalny". Wynika to z faktu, że Terna nie ponosiła żadnych kosztów lub poniosła jedynie ograniczone koszty w odniesieniu do użytkowników WSU.

107. W związku z powyższym wydaje mi się, że ta sama metodologia nie może być stosowana do obliczania kosztów dysponowania uiszczanych przez użytkowników WSU oraz do obliczania kosztów dysponowania uiszczanych przez użytkowników sieci publicznej. Koszty dysponowania uiszczane przez użytkowników WSU muszą być obliczane w stosunku do energii elektrycznej wprowadzanej do sieci publicznej lub pobieranej z sieci publicznej. Opłaty te muszą bowiem odzwierciedlać koszty ponoszone przez Ternę w związku ze świadczeniem usług dysponowania na rzecz użytkowników WSU.

108. Należy zauważyć, że podczas rozprawy rząd włoski argumentował, że użytkownicy WSU mogą, na mocy włoskiego ustawodawstwa, przegrupować się, tak aby koszty dysponowania były obliczane w odniesieniu do energii elektrycznej wprowadzanej do sieci publicznej lub pobieranej z sieci publicznej przez WSU jako całość. Zdaniem rządu włoskiego w przypadku podjęcia decyzji o przegrupowaniu użytkowników WSU koszty dysponowania byłyby obliczane tak, jak przed wejściem w życie decyzji nr 539/2015. Podczas rozprawy pełnomocnicy zarówno Solvaya, jak i Eni odpowiedzieli, że w przypadku przegrupowania użytkowników WSU nie będzie to miało wpływu na obliczanie kosztów dysponowania. Rozstrzygnięcie tej kwestii będzie zadaniem sądu odsyłającego.

109. Co się tyczy ewentualnej konieczności zrekompensowania samej możliwości korzystania z sieci publicznej, nawet jeśli opcja ta nie jest wykonywana i energia elektryczna nie jest pobierana z sieci publicznej, Trybunał nie posiada moim zdaniem wystarczających informacji na temat włoskich ram regulacyjnych i cech rynku, aby odnieść się do tej kwestii.

110. W związku z tym na pytanie piąte należy odpowiedzieć w ten sposób, że art. 15 ust. 7 i art. 37 ust. 6 lit. b) dyrektywy 2009/72 stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym koszty dysponowania uiszczane przez użytkowników zamkniętych systemów dystrybucyjnych na rzecz operatora sieci głównej są stosowane do energii elektrycznej wprowadzanej przez każdego użytkownika do zamkniętego systemu dystrybucyjnego lub do energii elektrycznej pobieranej przez każdego użytkownika z zamkniętego systemu dystrybucyjnego. Koszty te powinny mieć zastosowanie wyłącznie do energii elektrycznej wprowadzanej przez każdego użytkownika zamkniętego systemu dystrybucyjnego do sieci głównej lub do energii elektrycznej pobieranej przez każdego użytkownika zamkniętego systemu dystrybucyjnego z sieci głównej.

IV. Wnioski

111. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na pytania skierowane przez Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (regionalny sąd administracyjny dla Lombardii, Włochy) Trybunał udzielił następujących odpowiedzi:

1) Artykuł 2 pkt 5 i art. 28 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE należy interpretować w ten sposób, że stworzony i eksploatowany przez podmiot prywatny system, do którego przyłączona jest ograniczona liczba jednostek produkcyjnych i odbiorczych i który sam jest podłączony do sieci głównej, stanowi system dystrybucyjny. W tym względzie nie ma znaczenia, że system ten został pierwotnie stworzony jako system służący do wytwarzania energii dla własnych potrzeb i że został on utworzony przed wejściem w życie dyrektywy 2009/72.

2) Państwa członkowskie mogą zwolnić systemy dystrybucyjne z obowiązków przewidzianych w dyrektywie 2009/72 jedynie w przypadku, gdy takie systemy można zaklasyfikować do kategorii zamkniętych systemów dystrybucyjnych w rozumieniu art. 28 ust. 1 tej dyrektywy, małych systemów wydzielonych w rozumieniu jej art. 2 pkt 26, mikrosystemów wydzielonych w rozumieniu jej art. 2 pkt 27 lub w przypadku, gdy obsługują one mniej niż 100 000 odbiorców. Państwa członkowskie nie mogą wskazać innej kategorii systemów dystrybucyjnych ani zwalniać systemów należących do tej kategorii z obowiązków innych niż te, z których zwolnione mogą być zamknięte systemy dystrybucyjne, małe systemy wydzielone, mikrosystemy wydzielone lub systemy obsługujące mniej niż 100 000 przyłączonych odbiorców.

3) Artykuł 28 ust. 2 lit. b) i art. 32 dyrektywy 2009/72 należy interpretować w ten sposób, że operatorzy zamkniętych systemów dystrybucyjnych są zobowiązani do zapewnienia dostępu stronom trzecim, chyba że brak im niezbędnej zdolności.

4) Artykuł 26 ust. 4 i art. 28 ust. 2 dyrektywy 2009/72 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie zwolnieniu przez państwa członkowskie operatorów zamkniętych systemów dystrybucyjnych z wymogów niewymienionych w tych przepisach.

5) Artykuł 15 ust. 7 i art. 37 ust. 6 lit. b) dyrektywy 2009/72 stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym koszty dysponowania uiszczane przez użytkowników zamkniętych systemów dystrybucyjnych na rzecz operatora sieci głównej są stosowane do energii elektrycznej wprowadzanej przez każdego użytkownika do zamkniętego systemu dystrybucyjnego lub do energii elektrycznej pobieranej przez każdego użytkownika z zamkniętego systemu dystrybucyjnego. Koszty te powinny mieć zastosowanie wyłącznie do energii elektrycznej wprowadzanej przez każdego użytkownika zamkniętego systemu dystrybucyjnego do sieci głównej lub do energii elektrycznej pobieranej przez każdego użytkownika zamkniętego systemu dystrybucyjnego z sieci głównej.