Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (třetího rozšířeného senátu)

25. září 2024*

„Energetika – Vnitřní trh s elektřinou – Region pro výpočet kapacity – Region CORE – Přijetí metodiky pro sdílení nákladů na redispečink a protiobchody agenturou ACER – Určení úrovně tolerance pro legitimní kruhové toky – Článek 16 odst. 13 nařízení (EU) 2019/943“

Ve věci T-485/21,

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA), se sídlem v Bonnu (Německo), zástupci: U. Karpenstein a K. Reiter, advokáti,

žalobkyně,

podporovaná:

Spolkovou republikou Německo, zástupci: J. Möller a N. Scheffel, jako zmocněnci,

vedlejší účastnicí řízení,

proti

Agentuře Evropské unie pro spolupráci energetických regulačních orgánů (ACER), zástupci: P. Martinet, Z. Vujasinovic a E. Tremmel, jako zmocněnci, ve spolupráci s: P. Goffinet, L. Bersou a M. Shehu, advokáti,

žalované,

TRIBUNÁL (třetí rozšířený senát),

ve složení: F. Schalin, předseda, P. Škvařilová-Pelzl, I. Nõmm, G. Steinfatt a D. Kukovec (zpravodaj), soudci,

za soudní kancelář: I. Kurme, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po jednáním konaném ve dnech 12. a 13. června 2023,

vydává tento

* Jednací jazyk: němčina.

Rozsudek

1 Žalobou podanou na základě článku 263 SFEU se žalobkyně, Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA), domáhá zrušení rozhodnutí odvolacího senátu Agentury Evropské unie pro spolupráci energetických regulačních orgánů (ACER) ze dne 28. května 2021, kterým se potvrzuje rozhodnutí ACER č. 30/2020 ze dne 30. listopadu 2020 o návrhu provozovatelů elektroenergetických přenosových soustav (dále též „provozovatelé přenosových soustav“ či „PEPS“) regionu pro výpočet kapacity „CORE“, zahrnujícího Belgii, Českou republiku, Německo, Francii, Chorvatsko, Lucembursko, Maďarsko, Nizozemsko, Rakousko, Polsko, Rumunsko, Slovinsko a Slovensko (dále jen „region CORE“), týkajícím se metodiky pro sdílení nákladů na redispečink a protiobchody, a kterým se zamítá její odvolání podané ve (spojené) věci A-001-2021 (dále jen „napadené rozhodnutí“).

Skutečnosti předcházející sporu

2 Žalobkyně je německým vnitrostátním regulačním orgánem (dále též „VRO“) ve smyslu čl. 57 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/944 ze dne 5. června 2019 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU (Úř. věst. 2019, L 158, s. 125). Podle § 56 odst. 1 první věty bodu 1 Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) (zákon o zásobování elektrickou energií a plynem) ze dne 7. července 2005 (BGBl. 2005 I, s. 1970) má žalobkyně v Německu pravomoci svěřené VRO nařízením Komise (EU) 2015/1222 ze dne 24. července 2015, kterým se stanoví rámcový pokyn pro přidělování kapacity a řízení přetížení (Úř. věst. 2015, L 197, s. 24).

3 Podle čl. 74 odst. 1 nařízení 2015/1222 předloží provozovatelé elektroenergetických přenosových soustav u jednotlivých regionů pro výpočet kapacity nejpozději šestnáct měsíců od rozhodnutí o regionech pro výpočet kapacity metodiku společné úhrady nákladů na redispečink a protiobchody (dále jen „metodika pro sdílení nákladů“).

4 Dne 17. listopadu 2016 přijala ACER v souladu s článkem 15 nařízení 2015/1222 rozhodnutí č. 06/2016, které se týká stanovení regionů pro výpočet kapacity. V článku 1 a příloze I uvedeného rozhodnutí je uveden výčet území členských států, které jsou součástí regionu CORE.

5 Návrh týkající se metodiky pro sdílení nákladů provozovatelů elektroenergetických přenosových soustav regionu CORE měl být předložen do šestnácti měsíců od přijetí tohoto rozhodnutí, tj. nejpozději do 17. května 2018.

6 Provozovatelé přenosových soustav regionu CORE však ve lhůtě uvedené v bodě 5 výše návrh metodiky pro sdílení nákladů nepředložili. V souladu s čl. 9 odst. 4 nařízení 2015/1222 tito provozovatelé přenosových soustav oznámili VRO a ACER, že k vypracování takového návrhu potřebují více času. ACER o tom informovala Evropskou komisi, která konzultovala provozovatele elektroenergetických přenosových soustav, VRO i ACER s cílem pomoci uvedeným provozovatelům vypracovat tento návrh a předložit jej co nejdříve ke schválení.

7 Dne 27. března 2019 předložili provozovatelé elektroenergetických přenosových soustav regionu CORE v souladu s čl. 9 odst. 7 písm. h) nařízení 2015/1222 všem VRO v tomto regionu návrh metodiky pro sdílení nákladů, spolu s vysvětlujícím dokumentem. Tyto VRO měly šest měsíců na to, aby o tomto návrhu podle čl. 9 odst. 10 uvedeného nařízení rozhodly.

8 Dne 26. září 2019 se ACER na žádost uvedených VRO rozhodla prodloužit lhůtu, která jim byla stanovena pro schválení uvedeného návrhu, o šest měsíců, tedy do 27. března 2020.

9 Dne 27. března 2020 oznámil předseda regionálního fóra regulačních orgánů regionu CORE jménem všech VRO tohoto regionu, že uvedené VRO nebyly s to k témuž dni rozhodnout o předloženém návrhu, neboť měly za to, že uvedený návrh byl natolik neúplný, že jej VRO nemohly schválit ani požádat o jeho změnu.

10 Téhož dne ACER prohlásila, že vzhledem k tomu, že VRO regionu CORE nedosáhly dohody o návrhu metodiky pro sdílení nákladů předloženém provozovateli elektroenergetických přenosových soustav, má pravomoc o tomto návrhu rozhodnout sama v souladu s čl. 5 odst. 3 a čl. 6 odst. 10 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/942 ze dne 5. června 2019, kterým se zřizuje Agentura Evropské unie pro spolupráci energetických regulačních orgánů (Úř. věst. 2019, L 158, s. 22), jakož i s čl. 9 odst. 11 nařízení 2015/1222. Podle posledně uvedeného ustanovení byla ACER povinna přijmout takové rozhodnutí v souladu s čl. 6 odst. 12 písm. a) nařízení 2019/942 ve lhůtě šesti měsíců.

11 Po dlouhém období spolupráce, konzultací a diskusí mezi ACER, všemi VRO regionu CORE a všemi PEPS tohoto regionu ohledně návrhu metodiky pro sdílení nákladů předloženého těmito PEPS a změn provedených v tomto návrhu v průběhu řady zasedání a hlasovacích kol vydala rada regulačních orgánů ACER, která se skládá ze zástupců VRO, dne 18. listopadu 2020 kladné stanovisko k uvedenému návrhu podle čl. 22 odst. 5 písm. a) nařízení 2019/942.

12 Dne 30. listopadu 2020 přijala ACER rozhodnutím č. 30/2020 metodiku pro sdílení nákladů („*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*“), ve znění uvedeném v příloze I posledně uvedeného rozhodnutí (dále jen „sporná metodika pro sdílení nákladů“).

13 Dne 29. ledna 2021 se žalobkyně odvolala k odvolacímu senátu ACER a podle článku 28 nařízení 2019/942 se domáhala neplatnosti rozhodnutí č. 30/2020. Proti tomuto rozhodnutí se odvolali rovněž další provozovatelé přenosových soustav a VRO regionu CORE. Dne 18. února 2021 odvolací senát všechna tato odvolání spojil do jedné věci.

14 Dne 28. května 2021 přijal odvolací senát napadené rozhodnutí, v němž potvrdil rozhodnutí č. 30/2020 a zamítl v plném rozsahu odvolání znějící na neplatnost uvedeného rozhodnutí, jež proti němu byla podána.

Návrhová žádání účastnic řízení

15 Žalobkyně navrhuje, aby Tribunál:

– napadené rozhodnutí zrušil,

– podpůrně pro případ, že by Tribunál nezrušil napadené rozhodnutí jako celek, zrušil toto rozhodnutí v rozsahu, v němž potvrzuje čl. 1 odst. 1 druhou větu, čl. 2 odst. 2 písm. j), články 3 a 7 a čl. 12 odst. 2 přílohy I rozhodnutí č. 30/2020,

– uložil ACER náhradu nákladů řízení.

16 ACER navrhuje, aby Tribunál:

– žalobu zamítl,

– uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

17 Spolková republika Německo, která vstoupila do řízení jako vedlejší účastnice na podporu návrhových žádání žalobkyně, navrhuje, aby Tribunál napadené rozhodnutí zrušil.

Právní otázky

18 Na podporu své žaloby uplatňuje žalobkyně šest důvodů.

19 První žalobní důvod vychází z toho, že napadené rozhodnutí protiprávně rozšiřuje působnost sporné metodiky pro sdílení nákladů i na jiné síťové prvky než prvky mezi zónami (dále jen „propojovací vedení“), druhý žalobní důvod vychází z toho, že napadené rozhodnutí ze sdílení nákladů protiprávně vylučuje zohlednění toků snižujících přetížení, třetí z nesprávného určení úrovně tolerance pro legitimní kruhové toky (dále jen „úroveň tolerance“), čtvrtý z nesprávného stanovení přednosti kruhových toků před vnitřními toky při určování příčin síťového přetížení, pátý z protiprávnosti použité metody jako celku a šestý z protiprávnosti povinnosti uložené PEPS, aby předložili návrhy na změnu sporné metodiky pro sdílení nákladů.

20 ACER navrhuje, aby byly všechny žalobkyní vznesené žalobní důvody zamítnuty jako neopodstatněné.

21 Tribunál považuje za vhodné zabývat se postupně prvním, čtvrtým a třetím žalobním důvodem.

K prvnímu žalobnímu důvodu, týkajícímu se oblasti působnosti sporné metodiky pro sdílení nákladů

22 Žalobkyně na podporu svého prvního žalobního důvodu, vycházejícího z toho, že napadené rozhodnutí protiprávně rozšiřuje působnost sporné metodiky pro sdílení nákladů i na jiné síťové prvky než propojovací vedení, uplatňuje tři výtky. Žalobkyně však podle všeho souhlasí s tím, že přetížení na kritických síťových prvcích vede rovněž k omezení obchodu mezi zónami ve smyslu nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/943 ze dne 5. června 2019 o vnitřním trhu s elektřinou (Úř. věst. 2019, L 158, s. 54). Je tedy patrné, že žalobkyně přinejmenším podpůrně souhlasí se zahrnutím vnitřních kritických prvků sítě do působnosti sporné metodiky pro sdílení nákladů.

23 Zaprvé žalobkyně tvrdí, že takto vymezená působnost je neslučitelná s čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 a s článkem 74 nařízení 2015/1222.

24 Zadruhé žalobkyně s poukazem na neexistenci právního základu pro přijetí sporné metodiky pro sdílení nákladů tvrdí, že s ohledem na zásadu svěřených pravomocí nemůže ACER rozšíření působnosti této metodiky nad rámec toho, co je stanoveno čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943, odůvodnit úvahou, že ustanovení uvedeného nařízení a nařízení 2015/1222 takové rozšíření působnosti nevylučují.

25 Zatřetí žalobkyně tvrdí, že rozšířenou působnost sporné metodiky pro sdílení nákladů nelze odůvodnit ani aspekty souvisejícími s provozní bezpečnosti a se zásadou „znečišťovatel platí“.

26 Spolková republika Německo argumenty uplatňované žalobkyní sdílí.

27 ACER argumenty žalobkyně a Spolkové republiky Německo zpochybňuje.

Úvodní poznámky

28 Úvodem je třeba v první řadě připomenout, že odvolací senát v napadeném rozhodnutí vyvrátil argumenty vycházející z protiprávnosti oblasti působnosti sporné metodiky pro sdílení nákladů v podstatě v bodech 89 až 379 (v části nadepsané „First Consolidated Plea – Excessive scope of the RDCTCS and unlawful determination of XNEs“), v bodech 1078 až 1105 („Eighth Consolidated Plea – Polluter Pays Principle“), jakož i v bodech 1126 až 1191 (strany 203 až 212) („Fourteenth Consolidated Plea – ACER exceeded its competence and infringed the principle of conferral“) uvedeného rozhodnutí.

29 Jak v podstatě vyplývá z bodů 196 až 210 napadeného rozhodnutí, toto rozhodnutí je zčásti založeno na výkladu čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943, podle něhož toto ustanovení odráží zásadu zvanou „znečišťovatel platí“. Stejně tak toto ustanovení ukládá, aby byl určen původ fyzikálních toků přispívajících k přetížení mezi zónami, aniž by se naopak omezovalo rozdělování nákladů na nápravná opatření uskutečněná ve vztahu k přetížení propojovacích vedení.

30 Stejně tak, jak v podstatě vyplývá z bodů 173 až 180 napadeného rozhodnutí, odvolací senát měl za to, že sporná metodika pro sdílení nákladů je v souladu s čl. 74 odst. 2 nařízení 2015/1222, jelikož opatření na prvcích sítě zahrnutých do oblasti působnosti sporné metodiky pro sdílení nákladů měla přeshraniční význam.

31 Ve druhé řadě, přezkum prvního žalobního důvodu vyžaduje, pokud jde o spornou metodiku pro sdílení nákladů, jak byla potvrzena napadeným rozhodnutím, aby byl určen její právní základ, předmět a oblast působnosti.

32 Předně, pokud jde o právní základ a předmět sporné metodiky pro sdílení nákladů, je třeba uvést, že tato metodika byla přijata v souladu s článkem 74 nařízení 2015/1222 a v odstavci 2 uvedeného článku je stanoveno, že tato metodika musí upravovat i společnou úhradu nákladů na nápravná opatření přeshraničního významu. Cílem uvedené metodiky je tedy rozdělit mezi provozovatele přenosových soustav náklady vzniklé aktivací nákladných nápravných opatření, a sice redispečinku a protiobchodů.

33 V tomto ohledu se podle čl. 2 bodu 13 nařízení 2015/1222 rozumí „nápravným opatřením“ „jakékoli opatření prováděné manuálně nebo automaticky jedním či několika provozovateli přenosových soustav s cílem zachovat provozní bezpečnost“.

34 Podle článku 2 bodu 26 nařízení 2019/943 se redispečinkem rozumí opatření, včetně omezování zdrojů, aktivované jedním nebo více provozovateli přenosových soustav nebo provozovateli distribučních soustav změnou výroby nebo struktury zatížení nebo obou, tak aby se změnily fyzikální toky v elektrizační soustavě a uvolnilo se přetížení nebo jinak zajistila bezpečnost soustavy.

35 Podle článku 2 bodu 27 nařízení 2019/943 se protiobchodem rozumí výměna energie mezi dvěma nabídkovými zónami z podnětu provozovatelů soustav za účelem uvolnění fyzického přetížení.

36 Přetížením, které představuje riziko pro provozní bezpečnost vyžadující nápravné opatření, se podle čl. 2 bodu 4 nařízení 2019/943 rozumí „situace, v níž nelze vyhovět všem obchodním požadavkům účastníků trhu mezi síťovými oblastmi, jelikož by to vedlo ke značnému ovlivnění fyzikálních toků na prvcích sítě, které tyto toky nedokáží pojmout“.

37 Přetížení je způsobeno fyzikálními toky. Existuje několik typů fyzikálních toků vymezených ve sporné metodice pro sdílení nákladů. Konkrétně přidělenými toky se podle čl. 2 odst. 2 písm. a) sporné metodiky pro sdílení nákladů rozumí „fyzikální tok na určitém prvku sítě, pokud se zdroj a příjemce nacházejí v různých nabídkových zónách“. Interními toky se podle čl. 2 odst. 2 písm. o) sporné metodiky pro sdílení nákladů rozumí „fyzikální tok na prvku sítě, jehož zdroj a příjemce, jakož i celý prvek sítě se nacházejí ve stejné nabídkové zóně“. Podle čl. 2 odst. 2 písm. p) sporné metodiky pro sdílení nákladů se kruhovým tokem rozumí „fyzikální tok na prvku sítě, kde se zdroj a příjemce nachází v téže zóně, a prvek sítě nebo jeho část se nachází v jiné zóně“.

38 Mimoto je třeba uvést, že v čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 je stanoveno rozdělování nákladů nápravných opatření, jejichž cílem je snížit přetížení mezi dvěma nabídkovými zónami v závislosti na tom, jak toky plynoucí z transakcí uvnitř nabídkové zóny k tomuto přetížení přispívají. V uvedeném článku je totiž mimo jiné stanoveno, že „[p]ři rozdělování nákladů nápravných opatření mezi provozovatele přenosových soustav regulační orgány zkoumají, do jaké míry přispívají k přetížení pozorovanému mezi dvěma sledovanými nabídkovými zónami toky plynoucí z transakcí uvnitř nabídkových zón, a přidělí náklady na základě podílu na takovém přetížení provozovatelům přenosových soustav v těch nabídkových zónách, které takové toky vytvářejí, s výjimkou nákladů vzniklých v souvislosti s toky plynoucími z transakcí uvnitř nabídkových zón, jež jsou pod úrovní, kterou by bylo možné očekávat bez strukturálního přetížení v nabídkové zóně“.

39 V tomto ohledu se nabídkovou zónou podle čl. 2 bodu 65 nařízení 2019/943 rozumí „největší zeměpisná oblast, v jejímž rámci jsou účastníci trhu schopni si vyměňovat energii bez přidělování kapacity“. V současné době zóny, které jsou součástí regionu CORE, ve většině případů odpovídají územím členských států.

40 Dále, jak vyplývá z čl. 5 odst. 1 sporné metodiky pro sdílení nákladů, za účelem sdílení nápravných opatření je třeba určit prvek sítě, na kterém se každé nápravné opatření skutečně provádí.

41 Jak je zdůrazněno v bodech 106 až 110 napadeného rozhodnutí, oblast působnosti sporné metodiky pro sdílení nákladů se vztahuje nejen na prvky sítě mezi zónami (propojovací vedení), ale rovněž na všechny vnitřní prvky sítě s napěťovou hladinou 220 kilovoltů (kV) nebo vyšší.

42 Sporná metodika pro sdílení nákladů totiž v čl. 3 odst. 4 stanoví, že všechny „prvky sítě s přeshraničním významem“ jsou „způsobilé k rozdělení nákladů“.

43 Pokud jde o prvky sítě s přeshraničním významem, podle čl. 2 odst. 2 písm. j) sporné metodiky pro sdílení nákladů se těmito prvky rozumí „prvky sítě […], které jsou identifikovány jako prvky s přeshraničním významem, na nichž musí být koordinovaně řízeno narušení provozní bezpečnosti“.

44 V tomto ohledu z bodů 106 až 110 napadeného rozhodnutí vyplývá, a mezi účastnicemi řízení je mimoto nesporné, že pojem „prvky sítě s přeshraničním významem“ musí být chápán ve stejném smyslu jako pojem uvedený v definici stanovené v článku 5 metodiky koordinovaného redispečinku a protiobchodů v regionu CORE v souladu s čl. 35 odst. 1 nařízení 2015/1222, která byla přijata rozhodnutím ACER č. 35/2020 ze dne 4. prosince 2020 o metodice koordinovaného redispečinku a protiobchodů v regionu CORE (dále jen „metodika RDCT“), a v článku 5 metodiky pro regionální koordinaci provozní bezpečnosti v regionu CORE v souladu s čl. 76 odst. 1 nařízení Komise (EU) 2017/1485 ze dne 2. srpna 2017, kterým se stanoví rámcový pokyn pro provoz elektroenergetických přenosových soustav (Úř. věst. 2017, L 220, s. 1), přijaté v rozhodnutí ACER č. 33/2020 ze dne 4. prosince 2020 o metodice pro regionální koordinaci provozní bezpečnosti v regionu CORE (dále jen „metodika ROSC“).

45 Pojem „prvky sítě s přeshraničním významem“ se tedy vztahuje předně na všechny kritické prvky sítě v souladu s čl. 5 odst. 1 a článkem 7 společných metodik pro výpočet denní a vnitrodenní kapacity, přijatých rozhodnutím ACER č. 02/2019 ze dne 21. února 2019 k návrhům provozovatelů přenosových soustav regionu CORE týkajícím se společných metodik pro výpočet denní a vnitrodenní kapacity (dále jen „metodiky CCM“), a sice v současné době propojovací vedení a vnitřní prvky sítě vymezené provozovateli přenosových soustav s distribučním faktorem přenosu elektřiny, který je vymezen v čl. 2 bodě 22 nařízení Komise (EU) č. 543/2013 ze dne 14. června 2013 o předkládání a zveřejňování údajů na trzích s elektřinou a o změně přílohy I nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 714/2009 (Úř. věst. 2013, L 163, s. 1) a který činí nejméně 5 %, a dále i v zásadě na všechny vnitřní prvky sítě s napěťovou hladinou 220 kV nebo vyšší.

46 Podle čl. 2 bodu 69 nařízení 2019/943 se kritickým prvkem sítě rozumí „prvek sítě nacházející se buď uvnitř nabídkové zóny, nebo mezi nabídkovými zónami, který se bere v úvahu při výpočtu kapacity [obchodu mezi zónami] a limituje množství elektřiny, jež lze [mezi nimi] vyměnit“.

47 Kritickými prvky sítě jsou tedy buď propojení, nebo vnitřní prvky, jejichž distribuční faktor přenosu elektřiny činí 5 % nebo vyšší. Ve smyslu sporné metodiky pro sdílení nákladů jsou za prvky sítě s přeshraničním významem považovány veškeré kritické prvky sítě, jakož i vnitřní síťové prvky s napěťovou hladinou 220 kV nebo vyšší.

48 Dále, pokud jde o pojem „opatření redispečinku a protiobchody s přeshraničním významem“, je třeba uvést, že v čl. 3 odst. 1 sporné metodiky pro sdílení nákladů je upřesněno, že se vztahuje na opatření redispečinku a protiobchody s přeshraničním významem, které jsou určeny metodikou RDCT a metodikou ROSC.

49 Z toho vyplývá, jak bylo potvrzeno účastnicemi řízení, že ve smyslu sporné metodiky pro sdílení nákladů se za redispečink a protiobchody s přeshraničním významem v zásadě považují všechna opatření redispečinku a protiobchodů, jejichž cílem je uvolnit přetížení na prvcích sítě s přeshraničním významem.

Analýza oblasti působnosti

– *K rozsahu působnosti sporné metodiky pro sdílení nákladů*

50 Podle žalobkyně je třeba z rozdělení nákladů vyloučit nápravná opatření určená pro vnitřní prvky sítě, které nejsou propojovacími vedeními, či nanejvýš kritickými prvky sítě. Žalobkyně zejména tvrdí, že přetížení síťových prvků s napěťovou hladinou 220 kV nebo vyšší jsou v každém případě vnitřními přetíženími, která nespadají do definice přetížení mezi zónami ve smyslu čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943.

51 Je tedy třeba zkoumat, zda žalobkyně právem tvrdí, že rozdělení nákladů nápravných opatření musí být omezeno na kritické prvky sítě, jak vyplývají z metodik CCM, jelikož se jedná o prvky, které podle čl. 2 bodu 69 nařízení 2019/943 „limitují množství elektřiny, jež lze vyměnit“. Pouze přetížení těchto prvků je tudíž přetížením mezi zónami ve smyslu čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943.

52 Zaprvé je třeba zkoumat, zda pouze kritické prvky sítě mají přeshraniční význam ve smyslu čl. 74 odst. 2 nařízení 2015/1222.

53 Je třeba připomenout, že podle čl. 74 odst. 2 nařízení 2015/1222 sporná metodika pro sdílení nákladů „upravuje společnou úhradu nákladů na opatření přeshraničního významu“. Mimoto je v čl. 74 odst. 4 písm. b) téhož nařízení stanoveno, že sporná metodika pro sdílení nákladů musí vymezovat, „které náklady vzniklé uplatněním redispečinku či protiobchodů, jejichž účelem je zaručit závaznost kapacity mezi zónami, jsou způsobilé k tomu, aby je společně hradili všichni provozovatelé přenosových soustav z jednoho regionu pro výpočet kapacity“, tj. v projednávané věci regionu CORE.

54 Za účelem určení, zda je sporná metodika pro sdílení nákladů, jak byla potvrzena napadeným rozhodnutím, slučitelná s čl. 74 odst. 2 nařízení 2015/1222, je tedy třeba přezkoumat, v jakém rozsahu nápravná opatření, jejichž náklady mají být prostřednictvím sporné metodiky rozděleny, mají za cíl zajistit závaznost obchodovací kapacity mezi zónami.

55 Je však třeba připomenout, že nařízení 2015/1222 je prováděcím aktem k nařízení 2019/943, jak vyplývá z čl. 18 odst. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 714/2009 ze dne 13. července 2009 o podmínkách přístupu do sítě pro přeshraniční obchod s elektřinou a o zrušení nařízení (ES) č. 1228/2003 (Úř. věst. 2009, L 211, s. 15), které bylo později nahrazeno nařízením 2019/943. Posledně uvedené nařízení je tedy hierarchicky nadřazenou právní normou a je pozdější než nařízení 2015/1222. S výjimkou případu, kdy je jejich smysl jasný a jednoznačný, a nevyžaduje tedy žádný výklad, musí být ustanovení prováděcího nařízení pokud možno vykládána v souladu s ustanoveními základního nařízení (rozsudek ze dne 28. února 2017, Canadian Solar Emea a další v. Rada, T-162/14, nezveřejněný, EU:T:2017:124, bod 150). Článek 74 nařízení 2015/1222 tak musí být vykládán v souladu s čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943.

56 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 nedefinuje prvky sítě, u nichž mají nápravná opatření uvolnit přetížení mezi zónami, ani prvky sítě, v souvislosti s nimiž mají být sdíleny náklady na nápravná opatření k uvolnění přetížení mezi zónami.

57 Stejně tak ani čl. 2 bod 4 nařízení 2019/943 neupřesňuje, na jakých prvcích sítě dochází k fyzikálnímu přetížení, včetně přetížení souvisejících s obchodem mezi zónami.

58 Platí však, že čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 se týká nákladů nápravných opatření aktivovaných provozovateli přenosových soustav za účelem zajištění obchodu mezi zónami a následně vyžaduje rozdělení uvedených nákladů mezi provozovatele přenosových soustav podle toho, do jaké míry přispívají toky plynoucí z transakcí uvnitř zón k přetížení zjištěnému mezi dvěma zónami.

59 Proto je v souladu s účelem čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 třeba určit, jaká přetížení je třeba koordinovaně uvolnit, aby se zajistil obchod mezi zónami, což podle bodů 54 a 55 výše následně umožní určit, zda nápravná opatření, na něž se vztahuje sporná metodika pro sdílení nákladů, mají za cíl zajistit závaznost kapacity obchodu mezi zónami ve smyslu čl. 74 odst. 4 písm. b) nařízení 2015/1222.

60 Zadruhé je třeba zdůraznit, že za účelem provedení takové analýzy, jejímž cílem je určit, jaká nápravná opatření umožňují zajistit obchodování mezi zónami, a jichž se proto týká sdílení nákladů, je třeba vyjasnit úlohu nápravných opatření v rámci postupu výpočtu kapacity mezi zónami, jak je stanoven v metodikách CCM, jakož i v rámci postupu regionálního hodnocení bezpečnosti provozu, jak je stanoven metodikou ROSC, v souladu s čl. 76 odst. 1 písm. b) nařízení 2017/1485 (dále jen „postup CROSA“).

61 V první řadě je třeba uvést, že postup výpočtu kapacity obchodování mezi zónami začíná dva dny před dodáním elektřiny a používá se ke stanovení množství energie, které lze obchodovat mezi zónami v rámci limitů provozní bezpečnosti.

62 Postup výpočtu kapacity se provádí pouze u kritických prvků sítě. Provozovatelé přenosových soustav mohou před otevřením trhu omezit množství energie, které mohou účastníci obchodovat, aby dodrželi limity provozní bezpečnosti. Tento postup rovněž využívá nápravná opatření, jako jsou redispečink a protiobchody. Tato nápravná opatření, která mohou být aktivována za účelem maximalizace dostupné kapacity obchodu mezi zónami v souladu s čl. 16 odst. 4 nařízení 2019/943, provozovatelé přenosových soustav berou v potaz, aniž by byla aktivována.

63 V okamžiku výpočtu kapacity obchodování mezi zónami totiž není aktivováno žádné nápravné opatření a nevznikají žádné náklady.

64 Ve druhé řadě je třeba uvést, že nákladná nápravná opatření v podobě redispečinku a protiobchodů, jichž se projednávaný spor týká, se uskutečňují pouze v rámci postupu CROSA, který úzce souvisí s výpočtem kapacity obchodu mezi zónami.

65 Podle čl. 76 odst. 1 písm. b) bodu iii) nařízení 2017/1485 týkajícího se koordinované přípravy nápravných opatření s přeshraničním významem, a jak vyplývá z čl. 3 odst. 2 písm. b) metodiky ROSC, je cílem postupu CROSA koordinovat, validovat a provádět nápravná opatření s přeshraničním významem. Jak vyplývá z článků 5 a 9 uvedené metodiky ROSC, nápravná opatření s přeshraničním významem jsou všechna nápravná opatření s přeshraničním významem, která jsou přinejmenším někdy s to řešit narušení mezních hodnot proudu na prvcích sítě s přeshraničním významem, tj. v zásadě všechny kritické prvky sítě zohledněné při výpočtu kapacity obchodu mezi zónami a všechny ostatní prvky sítě s hladinou napětí 220 kV nebo vyšší.

66 Stejně tak, podle bodu 12 odůvodnění a čl. 5 odst. 1 metodiky ROSC postup CROSA v zásadě zajišťuje provozní bezpečnost všech prvků sítě s napětím 220 kV nebo vyšším poté, co jsou známy výsledky trhu a přidělení kapacity obchodu mezi zónami. V tomto okamžiku mají provozovatelé přenosových soustav k dispozici podrobné informace o energii, která bude do sítě dodána nebo z ní odebrána.

67 Postup CROSA začíná místním posouzením provozní bezpečnosti, které provádí každý provozovatel přenosové soustavy ve své síti v souladu s článkem 13 a čl. 14 odst. 1 metodiky ROSC, jehož výsledkem je, že každý provozovatel přenosové soustavy vytvoří individuální model sítě.

68 Tyto individuální modely jsou v souladu s článkem 18 uvedené metodiky následně poskytnuty regionálním koordinátorům, kteří je sloučí, aby vytvořili společný model sítě pro všechny hodiny dne, který v souladu s čl. 2 bodem 2 nařízení 2015/1222 zahrnuje „soubor dat za celou Unii […], který popisuje hlavní charakteristiky elektrizační soustavy“.

69 Pokud tok na některém prvku sítě přesahuje maximální tok, je nezbytné připravit a provést nápravné opatření, aby byly dodrženy limity provozní bezpečnosti.

70 Jak vyplývá z bodu 10 odůvodnění metodiky ROSC, k optimalizaci nápravných opatření dochází v rámci postupu CROSA.

71 Konkrétně tato optimalizace v rámci postupu CROSA, popsaná v čl. 2 odst. 1 písm. p) metodiky ROSC, vyžaduje, aby bylo při každé iteraci konkrétně určeno, jaké přetížení a na jakém kritickém či nekritickém prvku sítě má být řízeno koordinovaně.

72 V modelu společné sítě je tak pro každou hodinu určeno přijetí konkrétního nápravného opatření z nápravných opatření, jež mají provozovatelé přenosových soustav k dispozici, které bude co nejúčinnější a ekonomicky nejefektivnější v souladu s čl. 76 odst. 1 písm. b) bodem iii) nařízení 2017/1485 a které může v souladu s články 20, 23 a 24 a čl. 27 odst. 1 metodiky ROSC odstranit všechna přetížení všech propojovacích vedení a všech vnitřních prvků sítě s hladinou napětí 220 kV nebo vyšší ve společném modelu sítě, aniž by tím byla vytvářena nová přetížení.

73 Zatřetí je ve světle výše uvedeného třeba analyzovat, zda mají být do oblasti působnosti sporné metodiky pro sdílení nákladů zahrnuty pouze náklady vyplývající z nápravných opatření na kritických prvcích sítě (a tudíž pouze na propojovacím vedení nebo na vnitřních prvcích sítě s distribučním faktorem přenosu elektřiny rovným 5 % nebo vyšším), jak uvádí žalobkyně. Za tímto účelem, jak bylo uvedeno v bodě 59 výše, je třeba určit, jaká přetížení je třeba koordinovaně uvolnit, aby byl zajištěn obchod mezi zónami.

74 V tomto ohledu v první řadě platí, že pouhá skutečnost, že do oblasti působnosti sporné metodiky pro sdílení nákladů jsou zahrnuty náklady způsobené přetížením na prvcích sítě s hladinou napětí 220 kV nebo vyšší, nemůže být v rozporu s čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943, jelikož v tomto ustanovení se pouze vyžaduje, aby bylo určeno, která přetížení musí být koordinovaně uvolněna, aby se zajistil obchod mezi zónami.

75 Ve druhé řadě může provozovatel přenosové soustavy k uvolnění přetížení sítě používat maximálně 30 % kapacity každého kritického prvku sítě, pokud 70 % uvedené kapacity zůstává k dispozici pro obchod mezi zónami podle čl. 16 odst. 1 a 8 nařízení 2019/943, jak je stanoveno v čl. 16 odst. 8 prvním pododstavci písm. b) nařízení 2019/943.

76 Nicméně skutečnost, že přetížení lze uvolnit využitím až 30 % kapacity určité podskupiny prvků sítě, neznamená, že je třeba sdílet pouze náklady na nápravná opatření uskutečněná na této podskupině prvků.

77 Ve třetí řadě je třeba uvést, že závaznost minimální kapacity 70 % každého kritického prvku sítě je zajištěna nejúčinnějším způsobem prostřednictvím optimalizace nápravných opatření aktivovaných na všech prvcích sítě s hladinou napětí 220 kV nebo vyšší. Tato optimalizace nápravných opatření na všech těchto prvcích tak dosahuje cílů nařízení 2019/943, jež v souladu s čl. 1 písm. a) nařízení 2019/943 spočívají mimo jiné ve vysílání tržních signálů ke zvýšení účinnosti a bezpečnosti dodávek.

78 Tato optimalizace přispívá ke snížení nákladů na nápravná opatření, čímž umožňuje omezit snížení kapacity obchodu mezi zónami, jak vyplývá z čl. 16 odst. 4 nařízení 2019/943.

79 Ve čtvrté řadě, pokud jsou nápravná opatření aktivovaná provozovatelem přenosové soustavy na vnitřních prvcích, které nejsou kritickými prvky sítě, součástí optimálního řešení nezbytného k uvolnění přetížení na kritických prvcích sítě, musí být náklady související s nekritickými prvky rozděleny mezi provozovatele přenosových soustav stejným způsobem jako náklady spojené s kritickými prvky sítě. Proto by nezahrnutí prvků sítě s hladinou napětí 220 kV nebo vyšší do oblasti působnosti metodiky pro sdílení nákladů zakládalo neodůvodněné omezení, zejména ve světle čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943, v němž se vyžaduje rozdělení všech nákladů na nápravná opatření aktivovaná k řešení přetížení mezi zónami, s výjimkou nákladů vzniklých v souvislosti s toky přispívajícími k přetížení pozorovanému mezi dvěma nabídkovými zónami, které nepřekračují úroveň tolerance.

80 Pokud by se rozdělování nákladů vztahovalo pouze na kritické prvky sítě, stalo by se nahodilým, neboť náklady spojené s řízením přetížení by byly rozdělovány různě v závislosti na prvku, na němž by bylo aktivováno nápravné opatření. Jak správně uvádí ACER, vedlo by to k diskriminaci mezi jednotlivými prvky sítě, a tedy mezi provozovateli přenosových soustav, kteří jsou vlastníky těchto prvků, což dotčená právní úprava nestanoví.

81 S toky vyplývajícími z transakcí uvnitř nabídkových zón, jež přispívají k přetížení pozorovanému mezi dvěma nabídkovými zónami, popsanými v čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 a snižujícími kapacitu obchodu mezi zónami na kritických prvcích sítě, tedy nelze při rozdělování nákladů zacházet odlišně, pokud tyto toky procházejí nekritickými prvky sítě. Nápravná opatření aktivovaná na těchto dvou skupinách prvků jsou optimalizována s cílem řešit problémy spojené s přetížením.

82 V páté řadě, jak poznamenává ACER v odpovědi na otázky Tribunálu, aktivovaná nápravná opatření týkající se nekritických prvků sítě mohou někdy řešit přetížení na kritických prvcích sítě.

83 Pokud tedy tato nápravná opatření mohou přispět k řešení takovýchto přetížení na kritických prvcích sítě, musí být náklady na ně sdíleny v souladu se zásadou „znečišťovatel platí“. Pokud naproti tomu nemohou v určitém okamžiku přispět k řešení přetížení na kritických prvcích sítě, neznamená to, že by prvky, na nichž jsou aktivována nápravná opatření, ztrácely svou spojitost s obchodem mezi zónami. Tato nápravná opatření byla totiž předně vybrána v rámci postupu CROSA s ohledem na další přetížení a nápravná opatření s cílem nalézt optimální řešení na regionální úrovni. Dále má toto překročení kapacity v rozsahu, v němž je způsobeno přeshraničním tokem, a sice kruhovým tokem, přeshraniční význam.

84 Mimoto, jak je uvedeno v bodě 35 odůvodnění nařízení 2019/943, na otevřeném konkurenčním trhu by provozovatelům přenosových soustav měly být vyrovnány náklady vynaložené v důsledku uskutečnění přeshraničních toků elektřiny přes jejich sítě provozovateli přenosových soustav, ze kterých přeshraniční toky elektřiny pocházejí, jakož i provozovateli soustav, ve kterých tyto toky končí.

85 Nápravná opatření na všech prvcích sítě zahrnutých do postupu CROSA jsou tak podle čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 potenciálně relevantní pro obchod mezi zónami, a to bez ohledu na jejich distribuční faktor přenosu elektřiny, neboť tento faktor je pojmem převzatým metodikami CCM, jímž se nemůže řídit rozdělování nákladů podle čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943.

86 Každopádně je třeba uvést, že pokud provozovatelé přenosových soustav prokáží, že nekritický prvek sítě s hladinou napětí 220 kV nebo vyšší nemůže být nikdy využit k zajištění regionální bezpečnosti a k zajištění závaznosti přidělené kapacity obchodu mezi zónami, mohou jej vyloučit z postupu CROSA v souladu s čl. 5 odst. 1 písm. b) a čl. 7 odst. 3 písm. b) metodiky ROSC, a tudíž i z rozdělování nákladů.

87 V šesté řadě, pokud jde o bod 12 odůvodnění nařízení 2015/1222, který vyžaduje koordinaci mezi přeshraničními a vnitrostátními nápravnými opatřeními, je třeba zdůraznit, že veškerá nápravná opatření v rámci postupu CROSA mají přeshraniční význam, zatímco všechna ostatní nápravná opatření jsou vnitrostátní. Postup CROSA tak zajišťuje koordinaci s vnitřními nápravnými opatřeními a zajišťuje rovněž bezpečnost „vnitřních“ prvků sítě.

88 V případě neexistence koordinovaného řízení postupem CROSA by hrozilo riziko narušení bezpečnosti provozu, čímž by byl ohrožen obchod mezi zónami. Je totiž třeba zdůraznit, že fungování soustavy je nezbytnou podmínkou bezpečnosti dodávek energie, neboť, jak je uvedeno v bodě 2 odůvodnění nařízení 2015/1222, elektřina může proudit k občanům Unie pouze prostřednictvím sítě.

89 Přetížení „mezi zónami“ jsou tedy všechna přetížení, která jsou v současnosti v regionu CORE řízena koordinovaně v rámci postupu CROSA. Na náklady související s tímto koordinovaným řízením se tudíž musí uplatnit zásada „znečišťovatel platí“.

90 Je třeba zdůraznit, že koordinace a rozdělování nákladů nezávisí na tom, zda v daném okamžiku dochází k obchodu nebo je přidělen konkrétní tok na prvku sítě, neboť všechna aktivovaná nápravná opatření na všech kritických i nekritických prvcích sítě s hladinou napětí 220 kV nebo vyšší potenciálně přispívají k usnadnění obchodu mezi zónami, zatímco jejich konkrétní příspěvek k usnadnění obchodu se může lišit zejména v závislosti na topologii sítě, tržních podmínkách a konkrétních programech výroby a spotřeby. Není tudíž možné bez dalšího vyloučit prvky sítě s hladinou napětí 220 kV nebo vyšší z oblasti působnosti sporné metodiky pro sdílení nákladů.

91 V sedmé řadě, jak vyplývá z bodu 167 napadeného rozhodnutí a aniž by to účastnice řízení zpochybnily, prvky sítě s hladinou napětí 220 kV nebo vyšší byly považovány za prvky s přeshraničním významem, neboť tyto prvky by bez obchodu s energií nebyly strukturálně přetíženy. Mimoto, jak vyplývá z uvedeného bodu, všichni provozovatelé přenosových soustav v regionu CORE měli ve vysvětlivkách k metodice ROSC za to, že pro postup CROSA mají tyto prvky největší relevantnost.

92 V tomto ohledu ze strany 8 vysvětlivek k metodice ROSC, k nimž se účastnice řízení ostatně měly příležitost vyjádřit na jednání, vyplývá, že provozovatelé přenosových soustav měli za to, že pro postup CROSA mají největší relevantnost prvky sítě s hladinou napětí 220 kV a 380 kV, „neboť tyto prvky jsou využívány k usnadnění obchodu s energií mezi nabídkovými zónami v evropském energetickém systému“.

93 Ve vysvětlivkách k metodice ROSC provozovatelé přenosových soustav objasnili, že prvky sítě s hladinou napětí 220 kV nebo vyšší usnadňují obchod s energií mezi nabídkovými zónami v evropském energetickém systému. Provozovatelé přenosových soustav však neurčili, jaké prvky by měly být zohledněny při rozdělování nákladů na nápravná opatření.

94 V regionu CORE byla zvolena napěťová hladina 220 kV z důvodu jejího obzvláště hustého zasíťování, ač, jak bylo objasněno na jednání, ustanovení čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 nebrání tomu, aby byla zvolena jiná řešení.

95 Mimoto sdílení nákladů v tomto kontextu je nezbytné k zajištění integrovaného trhu s elektřinou na evropské úrovni.

96 *A fortiori*, oblast působnosti sporné metodiky pro sdílení nákladů není vymezena geograficky a nemůže být zúžena tak, že by se vztahovala pouze na prvky sítě, jež se nacházejí na hranici mezi dvěma nabídkovými zónami, nebo dokonce na propojovacích vedeních, která spojují soustavy členských států. Naproti tomu, jak bylo konstatováno v bodě 59 výše, v čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 se vyžaduje, aby bylo určeno, která přetížení je třeba koordinovaně uvolnit, aby byl zajištěn obchod mezi zónami.

97 S ohledem na výše uvedené žalobkyně nesprávně tvrdí, že napadené rozhodnutí je v rozporu s čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 z důvodu, že do rozdělování nákladů podle ní musí být zahrnuto pouze propojovací vedení, či nanejvýš kritické prvky sítě.

98 V regionu CORE představují všechna přetížení, jež byla uvolněna díky nápravným opatřením aktivovaným v souladu s metodikou ROSC, stanovenou v rozhodnutí č. 33/2020 a potvrzenou napadeným rozhodnutím, „přetížení mezi zónami“ uvedené v čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943.

99 Je třeba rovněž konstatovat, že v regionu CORE všechna nápravná opatření, jež jsou aktivována v souladu s metodikou ROSC, jak byla stanovena v rozhodnutí č. 33/2020, přispívají k zajištění závaznosti kapacity obchodu mezi zónami v souladu s čl. 74 odst. 4 písm. b) nařízení 2015/1222.

100 Nelze mít tudíž ani za to, že napadené rozhodnutí je v rozporu s článkem 74 nařízení 2015/1222, vykládaným v souladu s čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943. Odvolací senát tedy správně zamítl odvolání podané proti sporné metodice pro sdílení nákladů.

101 Argumenty vznesené žalobkyní proti napadenému rozhodnutí nemohou tento závěr vyvrátit.

102 Zaprvé, pokud jde o argument žalobkyně, že pouze přetížení na propojovacím vedení, či nanejvýš na kritickém prvku vnitřní sítě, je přetížením, jehož náklady mohou být sdíleny podle čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943, je třeba zdůraznit, že v souvislosti s použitím sporné metodiky pro sdílení nákladů je jediným případem, kdy jsou náklady týkající se nekritických prvků sítě rozdělovány podle tohoto ustanovení, situace, kdy je přetížení těchto prvků způsobeno kruhovými toky, jak jsou popsány v bodě 37 výše, které překračují úroveň tolerance uvedenou v čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943.

103 Podle bodu 6 odůvodnění sporné metodiky pro sdílení nákladů jsou kruhové toky překračující úroveň tolerance hlavním faktorem přetížení, jenž je předmětem sdílení nákladů. To vyplývá z konstatování, podle něhož náklady za přetížení způsobená vnitřními toky připadají vlastníkovi přetíženého prvku sítě, zatímco náklady vyvolané toky plynoucími z transakcí uvnitř nabídkových zón přispívajícími k přetížení pozorovanému mezi dvěma nabídkovými zónami musí být rozděleny poměrně mezi provozovatele přenosových soustav, jak vyplývá z čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943.

104 Kruhový tok je přitom „přeshraničním tokem“ ve smyslu čl. 2 bodu 3 nařízení 2019/943, a sice „fyzikálním tokem elektřiny přenosovou sítí členského státu, který je výsledkem dopadu činnosti výrobců, zákazníků nebo obou mimo tento členský stát na jeho přenosovou síť“, který není omezen na kritické prvky sítě.

105 Přetížení způsobené přeshraničním tokem, jako je kruhový tok, tudíž nelze kvalifikovat jako přetížení, které by bylo vyloučeno z oblasti působnosti čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943.

106 Pokud je přetížení na nekritickém prvku sítě způsobeno pouze vnitřními toky, náklady na nápravná opatření k řešení tohoto přetížení nese v souladu s čl. 76 odst. 1 písm. b) bodem v) nařízení 2017/1485 vždy vlastník uvedeného prvku sítě. Na rozdíl od toho, co tvrdí žalobkyně, tak zůstává zásada „znečišťovatel platí“ výjimkou z pravidla, neboť tato zásada se *de facto* vztahuje pouze na kruhové toky překračující úroveň tolerance, zatímco zásada „vlastník platí“ se použije na jiné toky, například kruhové toky nepřekračující úroveň tolerance a vnitřní toky.

107 Mimoto přetížení, které není přetížením „mezi zónami“ ve smyslu čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943, je přetížením, které se objevuje na prvcích sítě vyloučených z regionální koordinace provozní bezpečnosti, buď proto, že o tom rozhodli provozovatelé přenosových soustav, nebo proto, že se jedná o prvky, které jsou bez dalšího vyloučeny z koordinace nápravných opatření, tedy prvky sítě s hladinou napětí nižší než 220 kV.

108 Zadruhé je třeba uvést, že jedinou výjimkou z pravidla uvedeného v čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943, podle kterého musí být rozdělovány náklady nápravných opatření týkajících se toků plynoucích z transakcí uvnitř nabídkových zón, které přispívají k přetížení pozorovanému mezi dvěma nabídkovými zónami, tvoří náklady týkající se uvedených toků, jež nepřekračují úroveň tolerance a u nichž musí náklady nést vlastník přetíženého prvku sítě.

109 V tomto ohledu je třeba poznamenat, že na rozdíl od toho, co tvrdí žalobkyně, normotvůrce neměl v úmyslu vyloučit skupinu prvků sítě ze sdílení nákladů, jelikož v čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 stanovil rozdělování nákladů vzniklých koordinovaným uvolněním přetížení mezi zónami.

110 Stejně tak není relevantní pro výklad čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943, který je navíc nadřazenou normou, skutečnost, že čl. 76 odst. 1 písm. b) bod v) nařízení 2017/1485 stanoví možnost přijmout další metodiky pro sdílení nákladů souvisejících s různými nápravnými opatřeními stanovenými v článku 22 uvedeného nařízení, které případně doplňují společnou metodiku vypracovanou podle článku 74 nařízení 2015/1222.

111 Zatřetí je třeba odmítnout argument žalobkyně, podle kterého je oblast působnosti sporné metodiky pro sdílení nákladů, jak byla potvrzena napadeným rozhodnutím, v rozporu s čl. 290 odst. 1 a článkem 291 SFEU nebo postrádá právní základ, neboť ACER podle ní rozšířila oblast působnosti stanovenou právními předpisy.

112 Zejména koordinovaná nápravná opatření týkající se prvků sítě s hladinou napětí 220 kV nebo vyšší umožňují obchod mezi zónami, pomáhají zabránit omezení kapacity obchodu mezi zónami a zajišťují závaznost uvedené kapacity, a to v souladu s čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943.

113 Vzhledem k tomu, že je oblast působnosti sporné metodiky pro sdílení nákladů v souladu s čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943, nelze ACER ani vytýkat, že rozšířila její oblast působnosti nad rámec čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943, když vycházela ze zásady „znečišťovatel platí“.

114 Stejně tak je třeba odmítnout argumenty žalobkyně vycházející z porušení zásad o přenesení pravomocí vyjádřených v rozsudku ze dne 13. června 1958, Meroni v. Vysoký úřad (9/56, EU:C:1958:7, s. 9).

115 V tomto ohledu je třeba připomenout, že ACER je unijní agenturou, kterou normotvůrce zřídil přijetím nařízení 2019/942. Jak je správně uvedeno v bodech 1151 až 1158 napadeného rozhodnutí, její pravomoci k přijetí takového rozhodnutí, jako je sporná metodika pro sdílení nákladů, se řídí uvedeným nařízením, zejména jeho článkem 6, jakož i článkem 74 nařízení 2015/1222 a čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943.

116 Jak vyplývá z bodu 10 výše, ACER prohlásila, že má pravomoc přijmout rozhodnutí z důvodu, že VRO regionu CORE nedosáhly dohody o návrhu metodiky pro sdílení nákladů předloženém provozovateli přenosových soustav, jak stanoví čl. 5 odst. 3 a článek 6 nařízení 2019/942, jakož i čl. 9 odst. 11 nařízení 2015/1222.

117 Pravomoci, na základě kterých mohla ACER přijmout spornou metodiku pro sdílení nákladů, jsou tedy přesně vymezeny a v souladu s články 28 a 29 nařízení 2019/942 podléhají soudnímu přezkumu z hlediska cílů stanovených Komisí v nařízení 2015/1222 a normotvůrcem v nařízení 2019/943 (obdobně viz rozsudek ze dne 22. ledna 2014, Spojené království v. Parlament a Rada, C-270/12, EU:C:2014:18, bod 53).

118 Odvolací senát tedy argumenty žalobkyně v tomto ohledu odmítl právem.

119 Začtvrté nemůže obstát ani argument žalobkyně a Spolkové republiky Německo, který vychází z legislativního vývoje čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 a podle kterého měl normotvůrce v úmyslu vyloučit ze sdílení nákladů mezi provozovateli přenosových soustav náklady, jež vyplývají z nápravných opatření provedených na prvcích uvnitř zón, neboť při vypracovávání tohoto ustanovení odmítl změnit jeho znění tím, že by slova „přetížení pozorovanému mezi dvěma nabídkovými zónami“ nahradil slovy „přetížení pozorovanému mezi nabídkovými zónami a uvnitř těchto zón“.

120 V tomto ohledu stačí konstatovat, nezávisle na otázce, zda se Spolková republika Německo a žalobkyně mohou opírat o dokumenty týkající se trialogu v rámci legislativního postupu, aby prokázaly záměr normotvůrce při přijímání znění čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943, že případné odmítnutí výslovně zahrnout přetížení uvnitř zón není rozhodné pro otázku, které prvky je třeba zohlednit při posuzování míry přispění k přetížení „mezi dvěma zónami“.

121 Jak vyplývá z bodů 56 až 59 a 109 výše, čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 nevymezuje prvky sítě, u nichž musí být rozdělovány náklady na nápravná opatření, jejichž cílem je uvolnit přetížení mezi zónami, což neznamená, že by normotvůrce měl v úmyslu vyloučit ze sdílení nákladů určitou skupinu prvků.

122 Je tudíž třeba odmítnout argumenty žalobkyně, podle kterých je třeba vyloučit vnitřní prvky sítě ze sporné metodiky pro sdílení nákladů na základě čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 a článku 74 nařízení 2015/1222.

– K pobídkám odvozeným od zahrnutí vnitřních prvků sítě do oblasti působnosti sporné metodiky pro sdílení nákladů

123 Je třeba uvést, že zahrnutí všech vnitřních prvků sítě, včetně prvků s hladinou napětí 220 kV nebo vyšší, do oblasti působnosti sporné metodiky pro sdílení nákladů neobsahuje pobídky, které by byly v rozporu s cíli čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943.

124 V tomto ohledu je třeba připomenout, že v čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 je stanovena povinnost provozovatelů přenosových soustav nést náklady na nápravná opatření vzniklé v souvislosti s toky plynoucími z transakcí uvnitř nabídkových zón, které přispívají k přetížení pozorovanému mezi dvěma nabídkovými zónami a nepřekračují úroveň tolerance. To podněcuje tyto provozovatele, aby rozvíjeli svou síť tak, aby mohli takové toky přijímat, pokud nepřesahují úroveň tolerance, která odpovídá úrovni kruhových toků, kterou by bylo možné očekávat bez strukturálního přetížení v nabídkové zóně.

125 Relevantní právní rámec naproti tomu nestanoví provozovatelům přenosových soustav povinnost rozvíjet své sítě za účelem přijetí kruhových toků nad úrovní tolerance zmíněnou v bodě 124 výše. Tyto toky jsou totiž svou povahou nepředvídané a nepředvídatelné a provozovatel přenosové soustavy, který je přijímá, je nemůže nijak ovlivnit.

126 V tomto ohledu je třeba poznamenat, jak je uvedeno v bodě 27 odůvodnění nařízení 2019/943, že jedním z hlavních cílů unijního normotvůrce při stanovení tohoto regulačního rámce je snížit dopady kruhových toků a vnitřních přetížení na obchod mezi zónami.

127 Stejně tak ze strany 59 posouzení dopadů vypracovaného Komisí ze dne 30. listopadu 2016, jež bylo uskutečněno v souvislosti s vypracováním legislativního balíčku týkajícího se energetiky (SWD(2016) 410), vyplývá, že kruhové toky mohou snížit kapacitu obchodu mezi zónami a vést k redispečinku, který stojí mimo působení trhu, je nákladný a vyvolává podstatné zkreslení cen a investičních signálů v sousedních zónách. To vede ke značné ztrátě prosperity.

128 Vyloučení nekritických prvků sítě by navíc vedlo k tomu, že provozovatel přenosové soustavy, který by byl původcem kruhových toků, by nebyl motivován k tomu, aby dostatečně investoval do své sítě, neboť by nenesl veškeré náklady na nápravná opatření nezbytná k řešení přetížení, která způsobil. Pouze tento provozovatel přenosové soustavy, který má znalosti o své síti a nese za ni odpovědnost, totiž může přijmout další nezbytná opatření, jako jsou rekonfigurace zón nebo investice do jeho sítě. V této souvislosti je třeba připomenout, že podle čl. 35 odst. 5 nařízení 2019/943 nese každý provozovatel přenosové soustavy odpovědnost za svou síť, a jeho vnitřní problémy by tudíž neměli nést sousední provozovatele přenosových soustav.

129 Jak správně uvedla ACER v bodě 261 své žalobní odpovědi, pokud by každý z obou odpovědných a sousedících provozovatelů přenosových soustav byl motivován k investicím do své vlastní sítě, a to buď k přijetí, nebo ke snížení kruhových toků, vedlo by to v případě neexistence koordinace mezi nimi k nadměrným investicím a k nesprávnému přidělování zdrojů.

130 S ohledem na výše uvedená posouzení je třeba poznamenat, že provozovatel přenosové soustavy nemůže být osvobozen od nákladů, které způsobuje ostatním provozovatelům přenosových soustav na nekritických prvcích jejich sítí kvůli svým kruhovým tokům, jež překračují úroveň tolerance, i když nápravná opatření na těchto prvcích přispívají k zajištění obchodu mezi zónami.

131 Takový přístup by byl mimoto v rozporu se zásadou energetické solidarity, jak ji vykládá Soudní dvůr.

132 Tato zásada energetické solidarity zahrnuje práva a povinnosti Unie i členských států, přičemž Unie má povinnost solidarity vůči členským státům a členské státy mají povinnost solidarity mezi sebou a ve vztahu ke společnému zájmu Unie a jejím politikám (rozsudek ze dne 15. července 2021, Německo v. Polsko, C-848/19 P, EU:C:2021:598, bod 49).

133 Za těchto podmínek by bylo v rozporu s uvedenou zásadou energetické solidarity umožnit provozovatelům přenosových soustav, kteří způsobují kruhové toky procházející jinými nabídkovými zónami, aby se vyhnuli nákladům nápravných opatření, jež byla aktivována ve společném zájmu s cílem optimalizovat kapacitu obchodu mezi zónami a zároveň co nejúčinněji zajistit bezpečnost sítě, z čehož mají prospěch všichni provozovatelé přenosových soustav, a tudíž i spotřebitelé elektřiny.

134 Vzhledem k předchozím úvahám je třeba první žalobní důvod zamítnout.

Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, týkajícímu se upřednostnění kruhových toků

135 Svým čtvrtým žalobním důvodem žalobkyně, podporovaná Spolkovou republikou Německo, tvrdí, že sporná metodika pro sdílení nákladů ve svém čl. 7 odst. 6 písm. a) chybně zavádí upřednostnění kruhových toků jakožto zdrojů přetížení před vnitřními toky, což vede k penalizování těchto toků.

136 Podle žalobkyně přednostní zohlednění kruhových toků oproti vnitřním tokům při určování příčin přetížení porušuje zásadu „znečišťovatel platí“, vytváří chybné pobídky a je neslučitelné se zásadami *ex aequo et bono* a zákazu diskriminace.

137 Zaprvé toto přednostní zohlednění při rozdělování nákladů je podle žalobkyně v rozporu se zásadou „znečišťovatel platí“, zakotvenou v čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943. Kruhové a vnitřní toky totiž k přetížení síťových prvků fyzicky přispívají stejným způsobem a ve stejný okamžik. Provozovatelé přenosových soustav z nabídkových zón, které vytvářejí kruhové toky, a provozovatelé přenosových soustav z oblastí, které vytvářejí vnitřní toky, by se proto měli podílet na nákladech na nápravná opatření v poměru ke svému příspěvku k přetížení. Upřednostnění kruhových toků před vnitřními toky je podle ní s touto zásadou v rozporu.

138 Zadruhé přednostní zohlednění kruhových toků na úkor vnitřních toků dává podle žalobkyně špatné podněty pro provozovatele přetížených přenosových soustav i pro provozovatele z nabídkové zóny, která vytváří kruhové toky.

139 Zatřetí podle žalobkyně napadené rozhodnutí porušuje rovněž zásady *ex aequo et bono* a zákazu diskriminace. Nelegitimní kruhové i vnitřní toky jsou podle kritérií unijního práva, a zejména s ohledem na cíl sledovaný nařízeními 2019/943 a 2015/1222, podle kterého musí být rozdělení nákladů provedeno v závislosti na příspěvku k přetížení, „odsouzeníhodné“ v téže míře.

140 Spolková republika Německo argumenty žalobkyně podporuje.

141 ACER argumenty žalobkyně, tak jak jsou podporovány Spolkovou republikou Německo, zpochybňuje.

142 Podle čl. 16 odst. 13 prvního pododstavce nařízení 2019/943 se rozdělení nákladů provádí v závislosti na tom, „do jaké míry [provozovatelé] přispívají k přetížení“.

143 Podle čl. 7 odst. 6 sporné metodiky pro sdílení nákladů se příspěvek jednotlivých druhů toků k přetížení určí následujícím způsobem.

144 Identifikuje se „přetížení“ dotčeného prvku sítě. Přetížení v zásadě odpovídá objemu toků, který překračuje maximální kapacitu dotčeného prvku sítě.

145 Dále se stanoví pořadí jednotlivých druhů toků. Podle tohoto pořadí jsou kruhové toky způsobující přetížení, které překračují úroveň tolerance, považovány v čl. 7 odst. 6 písm. a) metodiky pro sdílení nákladů za toky, které primárně přispívají k případnému přetížení, zatímco vnitřní toky způsobující přetížení jsou v čl. 7 odst. 6 písm. b) téže metodiky považovány za toky, které k uvedenému přetížení přispívají až druhotně. Podle tohoto pořadí následují kruhové toky způsobující přetížení, které vznikají v jiných regionech pro výpočet kapacity, kruhové toky způsobující přetížení, které nepřekračují úroveň tolerance, přidělené toky způsobující přetížení a toky z transformátorů s regulací fázového posunu způsobující přetížení.

146 Všechny toky „přispívají“ k přetížení, pouze pokud překročí maximální kapacitu dotyčného síťového prvku.

147 Pokud tak vnitřní toky spolu s ostatními toky, které se v pořadníku nacházejí níže, překračují maximální kapacitu dotčeného síťového prvku, a pokud navíc existují kruhové toky překračující úroveň tolerance, stanoví se část nákladů související s vnitřními toky a s kruhovými toky v závislosti na rozsahu těchto toků, který překračuje maximální kapacitu dotyčného síťového prvku, a podle pořadí stanoveného v čl. 7 odst. 6 sporné metodiky pro sdílení nákladů.

148 Právě z hlediska těchto vysvětlení je třeba posuzovat výtky žalobkyně, podle kterých upřednostnění kruhových toků před vnitřními toky plynoucí z pořadí stanoveného v uvedeném ustanovení není v souladu s čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943, podle kterého musí být rozdělení nákladů prováděno v závislosti na tom, „do jaké míry [provozovatelé] přispívají k přetížení“, a tudíž na základě zásady „znečišťovatel platí“.

149 V tomto ohledu je třeba zaprvé konstatovat, že doslovný výklad slov „do jaké míry přispívají k přetížení“ je slučitelný s přístupem zvoleným ve sporné metodice pro sdílení nákladů i s přístupem zastávaným žalobkyní. Tato slova lze totiž chápat v tom smyslu, že „příspěvek“ k přetížení existuje až od okamžiku překročení maximální kapacity dotčeného síťového prvku. Navíc je třeba mít za to, že doslovným výkladem slov „do jaké míry přispívají k přetížení“ lze stanovit pořadí jednotlivých druhů toků a rozdělit mezi ně náklady v závislosti na míře, v jaké přispívají k přetížení.

150 Zadruhé je rovněž možné, v přísně kauzálním smyslu, chápat slova „do jaké míry přispívají k přetížení“ v tom smyslu, že všechny toky na dotčeném síťovém prvku „přispívají“ k případnému přetížení stejným způsobem.

151 Za těchto podmínek je třeba zkoumat, zda je upřednostnění kruhových toků odůvodněno jejich povahou odlišnou od vnitřních toků, nebo zda, jak tvrdí žalobkyně, rozlišování, a tedy upřednostnění, není přípustné.

152 Podle žalobkyně z několika ustanovení vyplývá, že unijní normotvůrce postavil vnitřní a kruhové toky na stejnou úroveň, což zakazuje zacházet s nimi při rozdělování nákladů na nápravná opatření odlišně, neboť jinak by došlo k porušení zásad *ex aequo et bono* a zákazu diskriminace.

153 V tomto ohledu je zajisté třeba podotknout, jak vyplývá z bodu 27 odůvodnění nařízení 2019/943, že unijní normotvůrce dbá na to, aby kapacita obchodu mezi zónami nebyla omezena vnitřními a kruhovými toky, a v čl. 16 odst. 8 uvedeného nařízení tak stanovil maximální úroveň 30 % kapacity každého kritického prvku sítě, kterou lze použít mimo jiné k nápravě přetížení způsobených vnitřními a kruhovými toky.

154 Článek 16 odst. 13 nařízení 2019/943 však sám v tomto ohledu zavádí rozlišování mezi vnitřními a kruhovými toky. Toto ustanovení totiž ve svém prvním pododstavci stanoví určení úrovně tolerance pro „toky plynoucí z transakcí uvnitř nabídkových zón, jež jsou pod úrovní, kterou by bylo možné očekávat bez strukturálního přetížení v nabídkové zóně“. I když to ze znění uvedeného čl. 16 odst. 13 výslovně nevyplývá, je patrné, že tato úroveň tolerance musí být stanovena pouze pro kruhové toky, neboť podle druhého pododstavce tohoto ustanovení je tato úroveň definována pro každou jednotlivou hranici nabídkové zóny.

155 Navíc i při absenci strukturálního přetížení jsou kruhové toky ve vzájemně propojené hustě zasíťované elektroenergetické soustavě do určité míry nevyhnutelné (viz bod 180 níže). Z tohoto důvodu má určení úrovně tolerance pro kruhové toky za cíl vyloučit takové toky ze sdílení nákladů vyvolaných nápravnými opatřeními.

156 Z toho plyne, že na rozdíl od tvrzení žalobkyně čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 tím, že stanoví určení úrovně tolerance pro kruhové toky, zachází s těmito toky odlišně ve srovnání s vnitřními toky.

157 Za těchto podmínek musí být čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 vykládán v tom smyslu, že umožňuje, aby bylo při rozdělování nákladů na nápravná opatření zacházeno s vnitřními a s kruhovými toky překračujícími úroveň tolerance rozdílně, přičemž takové rozlišování se v kontextu dotčené právní úpravy jeví jako odůvodněné jejich odlišnou povahou.

158 V tomto ohledu je třeba rovněž zdůraznit, že v souladu s čl. 40 odst. 1 písm. a) směrnice 2019/944 každý provozovatel přenosové soustavy „zajišťuje dlouhodobou schopnost soustavy uspokojovat přiměřenou poptávku po přenosu elektřiny a úsporným způsobem provozuje, udržuje a rozvíjí bezpečnou, spolehlivou a účinnou přenosovou soustavu“.

159 Provozovatelé přenosových soustav tak musí nést náklady na rozvoj a údržbu sítě, kterou spravují, jakož i náklady na nápravná opatření, s výjimkou toliko nápravných opatření, na něž se uplatní sdílení nákladů.

160 Jak přitom bylo připomenuto v bodě 133 rozhodnutí č. 30/2020, elektroenergetické soustavy byly historicky zřízeny za účelem umožnění vnitřních toků a tato funkce zůstává i dnes jedním z důvodů jejich existence. Vnitřní toky tak představují základní funkci elektroenergetické soustavy.

161 Vytvořením společného trhu s elektřinou došlo k otevření soustav k umožnění přeshraničního obchodování s elektřinou a unijní právní úprava ukládá PEPS povinnost zajistit toto obchodování pomocí svých sítí.

162 Existence kruhových toků je proto do určité míry nevyhnutelným, byť nežádoucím důsledkem propojení elektroenergetických soustav fungujících podle takového zónového modelu, jako je model regionu CORE.

163 Mimoto na rozdíl od vnitřních toků a přeshraničních toků přidělených v souvislosti s přidělováním kapacity obchodu mezi zónami neexistuje žádný zájem na tom, aby kruhové toky procházely sousedními propojenými soustavami a vyvolávaly přetížení.

164 Za těchto podmínek v zásadě nelze, neboť by mohlo dojít k nesplnění povinnosti zajistit spravedlivé rozdělování nákladů stanovené v čl. 74 odst. 6 písm. c) nařízení 2015/1222, uložit PEPS, aby nesly náklady na nápravná opatření týkající se kruhových toků překračujících úroveň tolerance, které procházejí jejich soustavami.

165 Vzhledem k tomu, že kruhové toky ve vzájemně propojené hustě zasíťované elektroenergetické soustavě jsou do určité míry nevyhnutelné, musí být úroveň tolerance, která má být stanovena podle čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943, chápána jako „hranice obětování se“, do jejíž výše musí náklady vyplývající z příspěvku kruhových toků k přetížení nést PEPS odpovědný za dotyčné síťové prvky.

166 Nad tuto úroveň tolerance tak neexistuje odůvodnění pro to, aby bylo PEPS uloženo nést náklady na nápravná opatření týkající se kruhových toků, které procházejí jejich soustavami.

167 Z toho plyne, že upřednostnění kruhových toků před vnitřními toky je odůvodněno jejich odlišnou povahou, a proto odvolací senát v napadeném rozhodnutí neporušil zásadu „znečišťovatel platí“ zakotvenou v čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 ani zásady *ex aequo et bono* a zákazu diskriminace tím, že měl za to, že toto upřednostnění ve sporné metodice pro sdílení nákladů není protiprávní.

168 Tento závěr nelze zpochybnit poukazem na skutečnost, že normotvůrce v rámci postupu výpočtu a přidělování kapacity mezi zónami zavedeného v čl. 16 odst. 8 nařízení 2019/943 postavil vnitřní a kruhové toky na stejnou úroveň.

169 Skutečnost, že z hlediska zájmu na zajištění kapacity pro přeshraniční obchodování s elektřinou mohou tuto kapacitu omezit kruhové i vnitřní toky, totiž neznamená, že by s těmito typy toků mělo být zacházeno stejným způsobem, i pokud jde o rozdělení nákladů na nápravná opatření. Výpočet uvedené kapacity a rozdělení nákladů na uvedená opatření jsou dvě různé věci, nemající stejný účel. Konečně na rozdíl od toho, co tvrdí žalobkyně, rozdílné zacházení s kruhovými a vnitřními toky při rozdělování nákladů na nápravná opatření nemůže být zpochybněno ani falešnými pobídkami, které by toto rozdílné zacházení vytvářelo.

170 Žalobkyně v tomto ohledu přehlíží skutečnost, že vnitřní toky představují, jak bylo připomenuto v bodech 158 až 160 výše, základní funkci elektroenergetické soustavy.

171 Pouze v případě, kdy tyto toky spolu s ostatními toky, které se v pořadníku nacházejí níže, včetně kruhových toků nepřekračujících úroveň tolerance, překračují maximální kapacitu dotčeného síťového prvku, je tak odůvodněné pobízet PEPS odpovědného za vnitřní toky k investicím do své sítě prostřednictvím rozdělení nákladů na nápravná opatření.

172 Naproti tomu neexistuje žádný důvod pobízet PEPS k investicím do jeho sítě, aby mohl přijímat více kruhových toků překračujících úroveň tolerance.

173 S ohledem na výše uvedené je třeba čtvrtý žalobní důvod zamítnout.

Ke třetímu žalobnímu důvodu, týkajícímu se úrovně tolerance

174 V rámci svého třetího žalobního důvodu žalobkyně, podporovaná Spolkovou republikou Německo, tvrdí, že rozhodnutí odvolacího senátu je protiprávní v rozsahu, v němž uvedený senát potvrdil rozhodnutí č. 30/2020, kterým ACER chybně určila úroveň tolerance, a porušil tak čl. 16 odst. 13 druhý pododstavec nařízení 2019/943.

175 Zaprvé žalobkyně tvrdí, že ACER tím, že sama stanovila úroveň tolerance pro kruhové toky, porušila relevantní procesní ustanovení. Článek 16 odst. 13 druhý pododstavec nařízení 2019/943 je ve vztahu k článkům 9 a 74 nařízení 2015/1222 *lex posterior*, *lex superior* i *lex specialis*, takže ACER nebyla nadána pravomocí na základě článku 9 nařízení 2015/1222. Mimoto se ACER nemohla opírat ani o čl. 6 odst. 10 nařízení 2019/942, jelikož PEPS neprovedli analýzu požadovanou čl. 16 odst. 13 druhým pododstavcem nařízení 2019/943 ani nepředložili VRO ke schválení návrh úrovně tolerance, takže posledně uvedeným nebyla úroveň tolerance „postoupena“ ve smyslu čl. 6 odst. 10 druhého pododstavce písm. a) nařízení 2019/942.

176 Zadruhé žalobkyně tvrdí, že ACER porušila rovněž hmotněprávní ustanovení vyplývající z čl. 16 odst. 13 druhého pododstavce nařízení 2019/943. ACER stanovila úroveň tolerance, aniž disponovala požadovanou analýzou. Kromě toho ji neurčila „pro každou jednotlivou hranici“ a pro „úroveň, kterou by bylo možné očekávat bez strukturálního přetížení“, jak vyžaduje čl. 16 odst. 13 druhý pododstavec nařízení 2019/943.

177 Zatřetí žalobkyně tvrdí, že ACER neměla pravomoc na základě údajné „nezbytnosti“ ke stanovení prozatímní úrovně tolerance.

178 Spolková republika Německo argumenty žalobkyně podporuje.

179 ACER argumenty žalobkyně, tak jak jsou podporovány Spolkovou republikou Německo, zpochybňuje.

180 Je nesporné, že i za neexistence strukturálního přetížení jsou kruhové toky ve vzájemně propojené hustě zasíťované elektroenergetické soustavě fungující podle zónového modelu nevyhnutelné.

181 Z tohoto důvodu má určení úrovně tolerance pro kruhové toky za cíl vyloučit takové toky ze sdílení nákladů, jež vznikají v důsledku redispečinku a protiobchodů.

182 Pokud jde o určení úrovně tolerance, v čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 je stanoveno:

„Při rozdělování nákladů na nápravná opatření mezi provozovatele přenosových soustav regulační orgány […] přidělí náklady […] s výjimkou nákladů vzniklých v souvislosti s toky plynoucími

z transakcí uvnitř nabídkových zón, jež jsou pod úrovní, kterou by bylo možné očekávat bez strukturálního přetížení v nabídkové zóně.

Tuto úroveň společně analyzují a definují všichni provozovatelé přenosových soustav v regionu pro výpočet kapacity pro každou jednotlivou hranici nabídkové zóny, a následně ji schválí všechny regulační orgány v regionu pro výpočet kapacity“.

183 Zaprvé z ustanovení čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 vyplývá, že úroveň tolerance předpokládá simulaci úrovně kruhových toků, kterou by bylo možné očekávat bez strukturálního přetížení.

184 „Strukturálním přetížením“ se podle čl. 2 bodu 6 nařízení 2019/943 rozumí „přetížení v přenosové soustavě, které lze jednoznačně vymezit, je předvídatelné, je v čase geograficky neměnné a často se za běžných podmínek elektrizační soustavy opakuje“.

185 Zadruhé z čl. 16 odst. 13 druhého pododstavce nařízení 2019/943 vyplývá, že určení úrovně tolerance musí předcházet analýza a tuto analýzu musí provést provozovatelé přenosových soustav.

186 Zatřetí z téhož ustanovení vyplývá, že úroveň tolerance musí být analyzována a určena „pro každou jednotlivou hranici nabídkové zóny“.

187 V projednávané věci je nesporné, že provozovatelé přenosových soustav požadovanou analýzu neprovedli.

188 Mimoto je nesporné, že tuto analýzu neprovedla ani ACER.

189 V tomto ohledu z bodu 112 rozhodnutí č. 30/2020 vyplývá, že vzhledem k neexistenci úrovně tolerance analyzované a definované provozovateli přenosových soustav a schválené regulačními orgány v souladu s čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 ACER zkoumala, zda by mohla tuto analýzu provést sama, a dospěla k závěru, že tomu tak není, a to z důvodu omezených zdrojů, dostupného času a potřebných odborných znalostí.

190 Mimoto z bodu 8 odůvodnění sporné metodiky pro sdílení nákladů a z bodů 110 až 114 rozhodnutí č. 30/2020 vyplývá, že ACER se v takové situaci domnívala, že je oprávněna stanovit prozatímní úroveň tolerance sama.

191 Navíc z bodů 115 až 122 rozhodnutí č. 30/2020 vyplývá, že ACER stanovila prozatímní úroveň tolerance pro celý region CORE jednotně na 10 % maximální kapacity každého dotčeného prvku sítě a následně tuto úroveň rozdělila rovným dílem mezi všechny nabídkové zóny vytvářející kruhové toky na dotčeném prvku.

192 V napadeném rozhodnutí odvolací senát odmítl jako neopodstatněnou kritiku týkající se tohoto určení prozatímní úrovně tolerance ze strany ACER z důvodů, jež byly uvedeny v bodech 909 až 1077 (strany 137 až 164), v bodech 1210 až 1221 (strany 187 až 189) a v bodech 1192 až 1226 (strany 212 až 218)napadeného rozhodnutí.

193 V tomto ohledu zejména z bodů 924 až 946 (strany 140 až 144), 1217 až 1221 (strany 187 až 189) a 1199 až 1226 (strany 213 až 218) napadeného rozhodnutí vyplývá, že se ACER domnívala, že musí sama stanovit úroveň tolerance, jelikož stanovení takové úrovně bylo podle ní nezbytné k tomu, aby mohla přijmout metodiku pro sdílení nákladů.

194 Z týchž bodů napadeného rozhodnutí vyplývá, že určení úrovně tolerance ze strany ACER spočívá na „důkladné analýze“.

195 Z těchto údajů z napadeného rozhodnutí rovněž vyplývá, že odvolací senát měl za to, že ACER byla oprávněna, či dokonce měla povinnost sama stanovit prozatímní úroveň tolerance, aniž by měla k dispozici analýzu stanovenou v čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943, aby se vyhnula bezvýchodné situaci.

196 V tomto ohledu je prozatímní povaha úrovně tolerance takto stanovené ACER v napadeném rozhodnutí zdůrazněna. Z bodu 943 (strana 143) napadeného rozhodnutí totiž vyplývá, že provozovatelé přenosových soustav mohou ještě kdykoli provést požadovanou analýzu a vnitrostátní regulační orgány mohou prozatímní úroveň tolerance stanovenou ve sporné metodice pro sdílení nákladů kdykoli nahradit konečnou úrovní tolerance.

197 S ohledem na výše uvedené je třeba přezkoumat, zda odvolací senát mohl mít v napadeném rozhodnutí za to, aniž se dopustil nesprávného právního posouzení, že určení úrovně tolerance, které provedla ACER ve sporné metodice pro sdílení nákladů, bylo v souladu s požadavky vyplývajícími z čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943. Pokud tomu tak není, bude třeba přezkoumat, zda se ACER, jak uvedl odvolací senát, mohla v konkrétní situaci projednávané věci přesto opírat o implicitní pravomoc, která jí umožňuje určit úroveň tolerance způsobem, jenž se odlišuje od způsobu stanoveného uvedeným ustanovením.

K dodržení požadavků vyplývajících z čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943

198 V souladu s čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 je úroveň tolerance analyzována a definována „pro každou jednotlivou hranici nabídkové zóny“ a musí odpovídat „očekávané úrovni bez strukturálního přetížení“.

199 Zaprvé je třeba přezkoumat, zda metoda pro určení úrovně tolerance, kterou ACER použila ve sporné metodice pro sdílení nákladů a která byla potvrzena napadeným rozhodnutím, splňuje požadavek, podle kterého musí být tato úroveň analyzována a definována „pro každou jednotlivou hranici nabídkové zóny“.

200 V tomto ohledu z čl. 7 odst. 3 a 4 sporné metodiky pro sdílení nákladů vyplývá, že úroveň tolerance je určována ve dvou krocích.

201 V prvním kroku se u každého prvku sítě s přeshraničním významem použije společná úroveň tolerance pro celý region CORE. Tato společná úroveň tolerance je stanovena na 10 % maximální kapacity dotčeného prvku sítě.

202 Ve druhém kroku se společná úroveň tolerance vydělí stejně u každého prvku sítě počtem nabídkových zón regionu CORE, z nichž vycházejí kruhové toky procházející tímto prvkem sítě. Pokud jedna nabídková zóna plně nevyužije část úrovně tolerance, která je jí přidělena, je nevyužitá část následně rozdělena rovnoměrně mezi zbývající nabídkové zóny.

203 Z toho vyplývá, že úroveň tolerance každého prvku sítě s přeshraničním významem odpovídá 10 % jeho maximální kapacity, vydělené rovnoměrně počtem nabídkových zón regionu CORE, v nichž vznikají kruhové toky procházející tímto prvkem sítě.

204 Je pravda, jak tvrdí ACER, že takové rozdělení vede k individuální úrovni tolerance pro každou nabídkovou zónu, a tudíž toto určení úrovně tolerance vede k určité „individualizaci“ této úrovně, neboť tato úroveň je určena v závislosti na maximální individuální kapacitě každého relevantního prvku sítě a v závislosti na počtu nabídkových zón, z nichž vycházejí kruhové toky procházející těmito prvky sítě.

205 Je však nutno konstatovat, že „individualizace“ zmíněná v bodě 204 výše není individualizací, která je v čl. 16 odst. 13 druhém pododstavci nařízení 2019/943 stanovena s použitím formulace „pro každou jednotlivou hranici nabídkové zóny“.

206 Jak totiž v podstatě tvrdí žalobkyně, aniž by jí ACER v tomto ohledu oponovala, úroveň kruhových toků se mění v závislosti na charakteristikách nabídkových zón, jako je velikost, hustota zasíťování, poměr dodávek elektrické energie z obnovitelných zdrojů energie a počet hranic dotčené nabídkové zóny. Úroveň kruhových toků se tak může v jednotlivých nabídkových zónách lišit na „hranici“ ve smyslu čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943, či dokonce na prvcích, které mají význam pro přetížení mezi dvěma zónami. Z tohoto důvodu čl. 16 odst. 13 druhý pododstavec nařízení 2019/943 vyžaduje, aby úroveň tolerance byla určena v závislosti na charakteristikách dotčených nabídkových zón a různých hranic mezi nimi.

207 Určení úrovně tolerance provedené ACER přitom v prvním kroku vychází z jednotné úrovně tolerance pro všechny nabídkové zóny v regionu CORE, v důsledku čehož nejsou nijak zohledněny specifické charakteristiky těchto zón a hranic mezi nimi.

208 Mimoto „individualizace“ provedená ve druhém kroku rovněž nezohledňuje charakteristiky jednotlivých nabídkových zón, ale odvíjí se pouze od počtu nabídkových zón, z nichž vycházejí kruhové toky procházející relevantními prvky sítě. Stejné odůvodnění je použito i v případě následného rozdělení nevyužitého podílu úrovně tolerance nabídkovou zónou mezi ostatní nabídkové zóny.

209 Z toho vyplývá, že ACER určená úroveň tolerance nesplňuje požadavek stanovený v čl. 16 odst. 13 druhém pododstavci nařízení 2019/943, podle kterého musí být úroveň tolerance definována „pro každou jednotlivou hranici nabídkové zóny“.

210 Zadruhé, pokud jde o požadavek, podle kterého úroveň tolerance musí odpovídat úrovni, „kterou by bylo možné očekávat bez strukturálního přetížení“, je nesporné, že analýza obvykle vyžadovaná pro určení očekávané úrovně kruhového toku bez strukturálního přetížení, stanovená v čl. 16 odst. 13 prvním pododstavci nařízení 2019/943, nebyla v projednávaném případě provedena.

211 Platí totiž, že při neexistenci takové analýzy by přitom úroveň tolerance stanovená ACER nemohla být v souladu s požadavkem, podle kterého tato úroveň musí odpovídat úrovni kruhových toků v případě neexistence strukturálního přetížení.

212 V tomto ohledu z bodů 958 (strana 145) a 1221 (strana 189) napadeného rozhodnutí vyplývá, že ACER měla za to, že úroveň tolerance, kterou stanovila, odpovídá stavu bez strukturálního přetížení.

213 Z bodu 115 rozhodnutí č. 30/2020 a z bodu 215 žalobní odpovědi totiž vyplývá, že ACER se provozovatelů přenosových soustav dotazovala na úroveň tolerance, kterou lze očekávat bez strukturálního přetížení. Zatímco někteří provozovatelé přenosových soustav uvedli hodnoty v rozmezí 3, 5 nebo 10 %, jiní provozovatelé neodpověděli nebo uvedli limitní hodnoty než 10 %.

Za těchto podmínek, jak vyplývá rovněž z bodu 115 rozhodnutí č. 30/2020, ACER, která měla za to, že odpovědi provozovatelů přenosových soustav jsou ovlivněny jejich vlastními zájmy, stanovila úroveň tolerance na 10 % maximální kapacity dotčeného prvku sítě jakožto „průměr“ z poskytnutých vyjádření.

214 Z toho vyplývá, že stanovení maximální kapacity dotčeného prvku sítě na 10 % jakožto společné úrovně tolerance pro všechny nabídkové zóny regionu CORE a jakožto prvního kroku při určování úrovně tolerance u dotčeného prvku sítě nespočívá na žádné analýze úrovně tolerance bez strukturálního přetížení, jak je stanovena v čl. 16 odst. 13 prvním pododstavci nařízení 2019/943, ale je výsledkem kompromisu s ohledem na rozdílná vyjádření, jež poskytli dotčení provozovatelé přenosových soustav.

215 Jak totiž uznává ACER v bodě 930 (strana 141) napadeného rozhodnutí, analýza vyžadovaná v čl. 16 odst. 13 prvním pododstavci nařízení 2019/943 předpokládá zejména analýzu investic do sítě a případných rekonfigurací nabídkových zón za účelem odstranění strukturálních přetížení. Je nicméně třeba upozornit na to, že ACER připouští, že takovou analýzu neprovedla.

216 Za těchto podmínek je argument ACER, podle kterého její určení úrovně tolerance spočívá na „důkladné analýze“, irelevantní, neboť v každém případě tato analýza není analýzou, jež je stanovena v čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943.

217 Z toho vyplývá, že úroveň tolerance stanovená ACER nesplňuje požadavky zakotvené v čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943, podle nichž musí úroveň tolerance odpovídat „úrovni, kterou by bylo možné očekávat bez strukturálního přetížení“, a musí být definována „pro každou jednotlivou hranici nabídkové zóny“.

K podmínkám pro přiznání implicitní pravomoci

218 Z výše uvedených posouzení vyplývá, že určení úrovně tolerance provedené ACER ve sporné metodice pro sdílení nákladů není v souladu s čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943.

219 Za těchto podmínek je otázka, zda měla ACER v zásadě pravomoc sama určit úroveň tolerance na základě čl. 6 odst. 10 druhého pododstavce písm. a) nařízení 2019/942, jak vyplývá z bodu 924 (strana 140) napadeného rozhodnutí, irelevantní. Toto ustanovení totiž nemůže v žádném případě umožňovat ACER, aby stanovila úroveň tolerance, která není v souladu s požadavky podle čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943.

220 Je tedy třeba přezkoumat, zda navzdory skutečnosti, že určení úrovně tolerance provedené ACER nebylo v souladu s požadavky čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943, měla ACER ve specifické situaci, ve které se nacházela, implicitní pravomoc, která ji opravňovala k určení úrovně tolerance způsobem, jenž se odlišuje od způsobu stanoveného podle uvedeného ustanovení.

221 ACER totiž odůvodňuje svou pravomoc určit úroveň tolerance nezbytností svého opatření. Bez analýzy úrovně tolerance, jíž lze očekávat bez strukturálního přetížení, kterou mají provést provozovatelé přenosových soustav, byla ACER podle svého tvrzení oprávněna, aby sama prozatímně stanovit úroveň tolerance ve sporné metodice pro sdílení nákladů, aby zabránila bezvýchodné situaci.

222 Zaprvé s ohledem na zásadu legality nelze připustit, aby se taková unijní agentura, jako je ACER, mohla odchýlit od platného právního rámce. Z toho vyplývá, že se ACER v zásadě nemohla odchýlit od čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943.

223 Zadruhé je třeba uvést, že v souladu s čl. 6 odst. 12 písm. b) nařízení 2019/942 může ACER „vydat prozatímní rozhodnutí s cílem zajistit, aby byla ochráněna […] provozní bezpečnost“. Je přitom třeba konstatovat, že o toto ustanovení se v projednávané věci ACER při stanovení úrovně tolerance neopřela. Mimoto přijetí metodiky pro sdílení nákladů každopádně nelze považovat za nezbytné k tomu, „aby byla ochráněna bezpečnost dodávek nebo provozní bezpečnost“ ve smyslu čl. 6 odst. 12 písm. b) nařízení 2019/942. Cílem této metodiky je totiž rozdělovat náklady nápravných opatření a není jím určit nápravná opatření, která musí být provedena k zajištění bezpečnosti dodávek nebo provozní bezpečnosti.

224 Navíc existence tohoto ustanovení, a tudíž i možnosti přijmout za přesně vymezených okolností předběžná rozhodnutí spíše brání v uznání implicitní pravomoci ACER určit, byť prozatímně, úroveň tolerance v metodice pro sdílení nákladů způsobem, který se odlišuje od způsobu stanoveného v čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943.

225 Zatřetí v souladu s judikaturou platí, že pouhé dovolávání se zájmu souvisejícího s efektivitou nemůže stačit k založení pravomoci unijní agentury (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. října 2019, E-Control v. ACER, T-332/17, nezveřejněný, EU:T:2019:761, bod 69). Pouhé dovolávání se zájmu souvisejícího s efektivitou tedy nemůže stačit k tomu, aby se unijní agentura mohla odchýlit od platného právního rámce.

226 Nelze však vyloučit, že zájem související s efektivitou může za podmínky, že to odpovídá skutečné potřebě zajistit užitečný účinek ustanovení Smluv nebo dotčeného nařízení, odůvodnit existenci implicitní rozhodovací pravomoci (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. října 2019, E-Control v. ACER, T-332/17, nezveřejněný, EU:T:2019:761, bod 69).

227 Je tedy třeba zkoumat, zda byly v projednávané věci splněny podmínky pro přiznání implicitní pravomoci ve prospěch ACER podle této judikatury.

K přiznání implicitní pravomoci ve prospěch ACER

228 V souladu s judikaturou uvedenou v bodě 226 výše je pro účely ověření, zda se ACER mohla dovolávat implicitní pravomoci, třeba zkoumat, zda uznání takové pravomoci ve prospěch uvedené agentury odpovídá skutečné potřebě zajistit užitečný účinek dotčených ustanovení.

229 V tomto ohledu z bodů 924 až 946 (strany 140 až 144) a 1206 až 1220 (strany 214 až 216) napadeného rozhodnutí vyplývá, že ACER tvrdila, že vzhledem k nezbytnosti přijmout metodiku pro sdílení nákladů ve stanovené lhůtě byla nucena sama stanovit úroveň tolerance, a to navzdory neexistenci obvykle vyžadované analýzy.

230 Zaprvé, pokud jde o nezbytnost, jíž se dovolávala ve vztahu k harmonogramu, je třeba konstatovat, že ACER byla opravdu v zásadě povinna přijmout metodiku pro sdílení nákladů ve lhůtě stanovené v čl. 6 odst. 12 písm. a) nařízení 2019/942 a v čl. 9 odst. 11 nařízení 2015/1222, tedy ve lhůtě šesti měsíců od 27. března 2020.

231 Je však třeba uvést, že s překročením šestiměsíční lhůty stanovené v čl. 6 odst. 12 písm. a) nařízení 2019/942 a v čl. 9 odst. 11 nařízení 2015/1222 unijní právo nespojuje žádnou sankci. Nejedná se tedy o lhůtu kogentní, nýbrž orientační.

232 V souladu s judikaturou je třeba upozornit na to, že v případě takové orientační lhůty platí, že i když se subjekt Unie, na nějž se vztahuje, musí snažit tuto lhůtu dodržet, může být pro tento subjekt nezbytné, zejména z důvodu možné komplexnosti úkolu a s výhradou zásahu do zájmů členského státu, že bude potřebovat více času (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. ledna 2013, Španělsko v. Komise, T-54/11, EU:T:2013:10, bod 27).

233 Proto je východisko úvahy ACER nesprávné, neboť nebyla nucena přijmout metodiku pro sdílení nákladů ve stanovené lhůtě, tedy před 28. zářím 2020.

234 Mimoto je nesporné, že analýza „úrovně tolerance, kterou lze očekávat bez strukturálního přetížení“, je komplexní a vyžaduje značný čas.

235 ACER tedy v zásadě mohla poskytnout provozovatelům přenosových soustav dostatek času na provedení požadované analýzy, aniž by jí bylo vytýkáno, že nedodržela lhůtu stanovenou v čl. 6 odst. 12 písm. a) nařízení 2019/942 a v čl. 9 odst. 11 nařízení 2015/1222.

236 To platí tím spíše, že povinnost určit úroveň tolerance provedením analýzy stanovené v čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 začala platit až 1. ledna 2020.

237 V okamžiku, kdy provozovatelé přenosových soustav v regionu CORE předložili všem vnitrostátním regulačním orgánům uvedeného regionu ke schválení svůj návrh metodiky pro sdílení nákladů, tedy dne 27. března 2019, nebylo nařízení 2019/943 ještě přijato.

238 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že rozhodnutí č. 30/2020 ani napadené rozhodnutí se nezabývají případnými důsledky pro harmonogram týkající se přijetí metodiky pro sdílení nákladů, jež vyplývají ze skutečnosti, že povinnost určit úroveň tolerance, a tedy provést odpovídající analýzu, začala platit až dne 1. ledna 2020.

239 Předpoklad, který odvolací senát uvedl v napadeném rozhodnutí a podle něhož bylo nezbytné, aby ACER přijala spornou metodiku pro sdílení nákladů bez čekání na analýzu stanovenou v čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943, protože jí k tomu byla stanovena lhůta, tedy vychází z výkladu právního rámce, který nezohledňuje orientační povahu lhůty, kterou má ACER dodržet, ani změnu platného právního rámce

240 Pouhé dovolávání se orientační lhůty pro přijetí metodiky pro sdílení nákladů ze strany ACER tedy nemůže stačit k prokázání skutečné potřeby zajistit užitečný účinek dotčených ustanovení.

241 Zadruhé ACER odůvodnila nezbytnost svého opatření nečinností provozovatelů přenosových soustav. Z bodu 955 (strana 145) napadeného rozhodnutí totiž vyplývá, že ACER tvrdila, že provozovatelé přenosových soustav nebyli s to „po dobu téměř tří let“ provést analýzu požadovanou podle čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943.

242 V tomto ohledu je třeba připomenout, že povinnost určit úroveň tolerance provedením analýzy stanovené v čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 začala platit až dne 1. ledna 2020.

243 Je třeba dále konstatovat, že na rozdíl od toho, co tvrdí ACER v bodě 926 (strana 140) napadeného rozhodnutí, provozovatelé přenosových soustav neměli za to, že z vysvětlujícího dokumentu ze dne 22. února 2019 přiloženého k návrhu metodiky pro sdílení nákladů ze dne 27. března 2019 jim plyne povinnost určit úroveň tolerance, ale spíše to vnímali jako možnost, jež jim byla poskytnuta.

244 I kdyby se připustilo, že nezbytnost určit úroveň tolerance uznali provozovatelé přenosových soustav před přijetím nařízení 2019/943, nic to nemění na tom, že čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 upřesňuje způsob, jakým měla být úroveň tolerance určena, a sice na základě analýzy úrovně „[kruhových toků], kterou by bylo možné očekávat bez strukturálního přetížení“ a „pro každou jednotlivou hranici nabídkové zóny“.

245 ACER přitom netvrdí, že před vstupem nařízení 2019/943 v platnost bylo nesporné, že úroveň tolerance měla být takto určena.

246 Za těchto podmínek nemohla ACER oprávněně vytýkat provozovatelům přenosových soustav, že „po dobu téměř tří let“ nebyli s to provést analýzu požadovanou v čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943.

247 Tento závěr není zpochybněn ani dokumenty, které ACER předložila na jednání s cílem prokázat, že provozovatelé přenosových soustav a vnitrostátní regulační orgány regionu CORE stále jednaly o způsobu, jakým by měla být provedena analýza požadovaná v čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943.

248 Bez ohledu na otázku, zda jsou tyto dokumenty přípustné, je třeba konstatovat, že probíhající jednání, kterých se dovolává ACER, nejsou v projednávané věci relevantní.

249 V souladu s judikaturou totiž musí být legalita napadeného rozhodnutí posuzována výlučně ve světle skutkových a právních okolností, které existovaly v okamžiku, kdy bylo přijato (viz rozsudek ze dne 27. dubna 2022, Roos a další v. Parlament, T-710/21, T-722/21 a T-723/21, EU:T:2022:262, bod 211 a citovaná judikatura). Skutečnosti uplatněné ACER, které nastaly až po vydání napadeného rozhodnutí, tak nemohou být zohledněny pro účely posouzení legality uvedeného rozhodnutí.

250 Zatřetí ACER odůvodnila nezbytnost svého opatření tím, že provozovatelé přenosových soustav nedodrželi lhůtu, kterou jim stanovila. V tomto ohledu uvádí, že provozovatelům přenosových soustav uložila čtyřměsíční lhůtu od 18. dubna do 20. srpna 2020 pro provedení analýzy stanovené v čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943, a dodává, že uvedení provozovatelé tuto lhůtu nedodrželi.

251 Jak přitom vyplývá z bodů 930 (strana 141), 954 (strana 145) a 1131 (strana 202) napadeného rozhodnutí, sama ACER měla za to, že tato analýza stanovená v čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 je komplexní a vyžaduje značný čas.

252 ACER navíc neprokazuje, že během čtyřměsíční lhůty, kterou stanovila provozovatelům přenosových soustav, jakkoli usnadnila jejich činnost za účelem provedení analýzy stanovené v čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943.

253 Podle čl. 6 odst. 11 nařízení 2019/942, který vyjadřuje zásadu loajální spolupráce zakotvenou v čl. 4 odst. 3 SEU, je přitom ACER povinna při přípravě rozhodnutí na základě čl. 6 odst. 10 uvedeného nařízení konzultovat vnitrostátní regulační orgány a provozovatele přenosových soustav.

254 Podle zásady loajální spolupráce a s ohledem na jasnou vůli unijního normotvůrce učinit přijímání obtížných, avšak nezbytných rozhodnutí o přeshraničních otázkách, efektivnějším a rychlejším (rozsudek ze dne 7. září 2022, BNetzA v. ACER, T-631/19, EU:T:2022:509, bod 46), měla ACER usnadnit provozovatelům přenosových soustav a vnitrostátním regulačním orgánům vypracování analýzy vyžadované v čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943.

255 Za těchto podmínek nemůže ACER oprávněně vytýkat provozovatelům přenosových soustav, že nebyli s to provést analýzu požadovanou v čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 ve stanovené, tj. čtyřměsíční lhůtě.

256 Začtvrté ACER dále odůvodnila nezbytnost přijmout spornou metodiku pro sdílení nákladů bez čekání na analýzu požadovanou čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 dvěma dalšími úvahami.

257 Na jednání ACER uvedla, že provozovatelům přenosových soustav bylo třeba poskytnout dostatek času po přijetí uvedené metodiky, aby mohli zavést mechanismy potřebné pro její řádné provádění.

258 Je přitom třeba upozornit na to, že podle čl. 13 odst. 2 sporné metodiky pro sdílení nákladů ve spojení s čl. 37 odst. 2 metodiky RDCT byla první fáze provádění první z těchto metodik stanovena na 4. června 2023, zatímco a úplné uplatňování této metodiky bylo stanoveno na 4. června 2025.

259 Vzhledem k tomu, že k prvnímu částečnému provedení sporné metodiky pro sdílení nákladů mělo dojít až dva a půl roku od jejího přijetí a k jejímu úplnému provedení až čtyři a půl roku po uvedeném přijetí, pouhý odkaz na potřebu provozovatelů přenosových soustav zavést mechanismy pro řádné provedení této metodiky nemůže s ohledem na velmi dlouhé období stanovené pro její provedení stačit k prokázání skutečné nezbytnosti tuto metodiku přijmout bez čekání na analýzu vyžadovanou v čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943.

260 Dále z bodu 946 (strana 144) napadeného rozhodnutí vyplývá, že ACER má za to, že sporná metodika pro sdílení nákladů měla být provedena současně s metodikou RDCT a metodikou ROSC.

261 V tomto ohledu stačí konstatovat, že v projednávané věci není rozhodováno o otázce, zda byla ACER oprávněna stanovit stejná data pro provedení sporné metodiky pro sdílení nákladů, metodiky RDCT a metodiky ROSC, ale o tom, zda ACER mohla přijmout spornou metodiku pro sdílení nákladů bez čekání na analýzu stanovenou v čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943.

262 Za těchto podmínek je argument vycházející z údajné nezbytnosti provádět spornou metodiku pro sdílení nákladů, metodiku RDCT a metodiku ROSC současně irelevantní ve vztahu k otázce, k jakému okamžiku měla být přijata metodika pro sdílení nákladů.

263 ACER tudíž nemohla odůvodnit nezbytnost svého opatření ani úvahami týkajícími se snahy poskytnout provozovatelům přenosových soustav dostatek času, aby jim umožnila zavést potřebné mechanismy pro řádné provádění sporné metodiky pro sdílení nákladů současně s ostatními dvěma metodikami.

264 Z toho vyplývá, že ACER neprokázala, že bylo nezbytné přijmout spornou metodiku pro sdílení nákladů bez čekání na analýzu požadovanou čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943.

265 ACER tedy neprokázala, že existovala skutečná potřeba zajištění užitečného účinku dotčených ustanovení, jež by odůvodňovala implicitní přiznání pravomoci v její prospěch.

266 Každopádně je nutno konstatovat, že určení úrovně tolerance provedené ACER nemůže zajistit užitečný účinek dotčených ustanovení.

267 Je pravda, že toto určení úrovně tolerance umožnilo ACER přijmout dne 30. listopadu 2020 spornou metodiku pro sdílení nákladů, tedy jen o něco později než 27. září 2020, kdy uplynula lhůta, která jí k tomu byla stanovena. To však neumožnilo zajistit užitečný účinek dotčených hmotněprávních ustanovení.

268 Tato sporná metodika pro sdílení nákladů totiž musí v souladu s čl. 74 odst. 6 písm. a) nařízení 2015/1222 zahrnovat pobídky k účinnému investování do řízení přetížení. Podle bodu 34 odůvodnění nařízení 2019/943 mělo uvedené řízení přetížení umožňovat, aby byly provozovatelům přenosových soustav a účastníkům trhu poskytovány správné hospodářské signály.

269 Je třeba upozornit, jak bylo konstatováno v bodě 217 výše, že úroveň tolerance určená ACER a potvrzená v napadeném rozhodnutí nesplňuje požadavky zakotvené v čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943, podle nichž musí úroveň tolerance odpovídat „úrovni, kterou by bylo možné očekávat bez strukturálního přetížení“ a musí být definována „pro každou jednotlivou hranici nabídkové zóny“.

270 Za těchto podmínek nemůže sporná metodika pro sdílení nákladů z důvodu tohoto určení úrovně tolerance poskytovat prostřednictvím sdílení nákladů nápravných opatření „správné hospodářské signály“ pro investice do sítí.

271 Je třeba rovněž konstatovat, že zvážení zájmu na dodržení stanovené lhůty oproti zájmu na dodržení čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943, které zjevně ACER provedla, neodůvodňuje určení úrovně tolerance, která není v souladu s relevantní právní úpravou.

272 Jak bylo zdůrazněno v bodě 231 výše, lhůta, která byla ACER stanovena k přijetí metodiky pro sdílení nákladů, byla třeba pouze orientační, takže vůle dodržet tuto lhůtu nemůže při zvažování dotčených zájmů převážit nad dodržením požadavků čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943.

273 Tento závěr nemůže být zpochybněn argumentem ACER, podle kterého určila úroveň tolerance pouze prozatímně. Prozatímní povaha uvedeného určení tolerance totiž nijak nezmírňuje porušení relevantního právního rámce, kterého se dopustily ACER a odvolací senát.

274 Okolnost, že prozatímní povaha určení úrovně tolerance existuje pouze *de iure*, přitom neumožňuje zlehčit nedodržení relevantního právního rámce ze strany ACER.

275 ACER tudíž nemůže odůvodnit svůj postup spočívající v tom, že při zvažování zájmů upřednostnila zájem na dodržení stanovené lhůty před zájmem na dodržení požadavků čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943 s poukazem na prozatímní povahu zásahu do právního rámce, který z uvedeného vážení zájmů vyplývá, tím, že úroveň tolerance stanoví způsobem, který s tímto ustanovením není v souladu. Proto se ACER při určení úrovně tolerance nemohla opírat o implicitní pravomoc.

276 S ohledem na výše uvedená posouzení je třeba dospět k závěru, že určením úrovně tolerance ACER ve sporné metodice pro sdílení nákladů, jak je potvrzeno v napadeném rozhodnutí, porušuje čl. 16 odst. 13 nařízení 2019/943, jelikož tato úroveň neodpovídá kritériu, podle kterého úroveň tolerance musí odpovídat „úrovni, kterou by bylo možné očekávat bez strukturálního přetížení“, ani kritériu, podle kterého musí být úroveň tolerance definována „pro každou jednotlivou hranici nabídkové zóny“. Z výše uvedeného vyplývá, že ACER nebyla oprávněna určit úroveň tolerance odlišným způsobem, aby dodržela lhůtu, která jí byla stanovena pro přijetí sporné metodiky pro sdílení nákladů.

277 Za těchto podmínek je třeba třetímu žalobnímu důvodu vyhovět, aniž je nutné zkoumat ostatní výtky uplatněné žalobkyní na jeho podporu.

278 Vzhledem k tomu, že se tento žalobní důvod týká ústředního prvku sporné metodiky pro sdílení nákladů, která je předmětem napadeného rozhodnutí, nemůže Tribunál napadené rozhodnutí zrušit pouze částečně.

279 Proto je třeba žalobě žalobkyně na základě třetího žalobního důvodu vyhovět a zrušit napadené rozhodnutí v rozsahu, v němž potvrzuje rozhodnutí ACER č. 30/2020 ze dne 30. listopadu 2020 a zamítá odvolání žalobkyně ve (spojené) věci A-001–2021.

280 Za těchto podmínek není důvodné zkoumat pátý a šestý žalobní důvod.

K případnému zachování napadeného rozhodnutí

281 Podle čl. 264 druhého pododstavce SFEU Tribunál může, považuje-li to za nezbytné, uvést ty účinky aktu prohlášeného za neplatný, které jsou nadále považovány za zachované.

282 V odpovědi na organizační procesní opatření, o nichž rozhodl Tribunál, se k tomu účastníce řízení vyjádřily.

283 V projednávané věci ACER tvrdí, že zrušení napadeného rozhodnutí, a tedy i sporné metodiky pro sdílení nákladů, bude mít závažné důsledky. Provozovatelé přenosových soustav ponesou veškeré náklady na veškerá aktivovaná nápravná opatření na svých síťových prvcích, a to i v případě, že tato opatření byla nutná v důsledku kruhových toků vznikajících v jiných nabídkových zónách. Tato situace podle ní pravděpodobně povede k tomu, že provozovatelé přenosových soustav budou motivováni omezit propojovací kapacitu, což se projeví vyššími náklady na elektřinu.

284 V souladu s judikaturou lze z důvodů souvisejících s právní jistotou účinky aktu zachovat zejména tehdy, kdy by okamžité účinky jeho zrušení měly závažné negativní důsledky pro dotyčné osoby, a legalita napadeného aktu není zpochybněna z důvodu jeho účelu nebo obsahu, nýbrž z důvodu nedostatku pravomoci jeho autora nebo z důvodu porušení podstatných formálních náležitostí (viz rozsudek ze dne 15. července 2021, Komise v. Landesbank Baden-Württemberg a SRB, C-584/20 P a C-621/20 P, EU:C:2021:601, bod 175 a citovaná judikatura).

285 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že zrušení napadeného rozhodnutí je založeno zejména na porušení hmotného práva, a sice na porušení čl. 16 odst. 13 druhého pododstavce nařízení 2019/943, a nikoli pouze na porušení podstatných formálních náležitostí.

286 Argumentace ACER dále vychází z předpokladu, že sporná metodika pro sdílení nákladů je již uplatňována.

287 Je však třeba zdůraznit, že z odpovědí účastnic řízení na otázky položené Tribunálem vyplývá, že sporná metodika pro sdílení nákladů, která je předmětem napadeného rozhodnutí, nebude před 4. červnem 2025 uplatňována v plném rozsahu a z důvodu prodlev může být její uplatňování dokonce dále odloženo.

288 Za těchto podmínek není namístě omezit účinek zrušení napadeného rozhodnutí.

K nákladům řízení

289 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu Tribunálu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

290 Vzhledem k tomu, že žalobkyně požadovala náhradu nákladů řízení a ACER neměla ve věci úspěch, je důvodné uložit ACER náhradu nákladů řízení.

291 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu nesou členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, vlastní náklady řízení. Spolková republika Německo tedy ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (třetí rozšířený senát),

rozhodl takto:

1) **Rozhodnutí odvolacího senátu Agentury Evropské unie pro spolupráci energetických regulačních orgánů (ACER) ze dne 28. května 2021 vydané ve (spojené) věci A-001-2021 se zrušuje v rozsahu, v němž potvrzuje rozhodnutí ACER č. 30/2020 ze dne 30. listopadu 2020 o návrhu provozovatelů elektroenergetických přenosových soustav regionu pro výpočet kapacity zvaného „CORE“, zahrnujícího Belgii, Českou republiku, Německo, Francii, Chorvatsko, Lucembursko, Maďarsko, Nizozemsko, Rakousko, Polsko, Rumunsko, Slovinsko a Slovensko, týkajícím se metodiky pro sdílení nákladů na redispečink a protiobchody, a zamítá odvolání žalobkyně podané v uvedené věci.**

2) **ACER ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA).**

3) **Spolková republika Německo ponese vlastní náklady řízení.**

Schalin Škvařilová-Pelzl Nõmm

Steinfatt Kukovec

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 25. září 2024.

Podpisy