Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (treće prošireno vijeće)

25. rujna 2024.*

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

U predmetu T-485/21,

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA), sa sjedištem u Bonnu (Njemačka), koji zastupaju U. Karpenstein i K. Reiter, odvjetnici,

tužitelj,

koji podupire

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

intervenijent,

protiv

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

tuženika,

OPĆI SUD (treće prošireno vijeće),

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

tajnik: I. Kurme, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

nakon rasprava održanih 12. i 13. lipnja 2023.

donosi sljedeću

* Jezik postupka: njemački

Presudu

1 Svojom tužbom na temelju članka 263. UFEU-a, tužitelj Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA), traži poništenje Odluke Odbora za žalbe Agencije Europske unije za suradnju energetskih regulatora (ACER) od 28. svibnja 2021. kojom je potvrđena ACER-ova Odluka br. 30/2020 od 30. studenoga 2020. o prijedlogu operatora prijenosnih sustava za električnu energiju (u daljnjem tekstu: OPS-ovi) regije koju čine Belgija, Češka Republika, Njemačka, Francuska, Hrvatska, Luksemburg, Mađarska, Nizozemska, Austrija, Poljska, Rumunjska, Slovenija i Slovačka (u daljnjem tekstu: CORE regija) za izračun kapaciteta, pod nazivom „CORE”, a koji prijedlog se odnosi na metodologiju dijeljenja troškova redispečiranjem i trgovanjem u suprotnom smjeru, i kojom su odbijene njegove žalbe u predmetu A-001-2021 (konsolidirane) (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

I. Okolnosti spora

2 Tužitelj je njemačko nacionalno regulatorno tijelo (u daljnjem tekstu: NRT) u smislu članka 57. stavka 1. Direktive (EU) 2019/944 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i izmjeni Direktive 2012/27/EU (SL 2019., L 158, str. 125.). U skladu s člankom 56. stavkom 1. prvom rečenicom, točkom 1. Gesetza über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) (Zakon o opskrbi električnom energijom i plinom) od 7. srpnja 2005. (BGBI. 2005. I, str. 1970.), ono u Njemačkoj izvršava ovlasti koje su NRT-ovima dodijeljene Uredbom Komisije (EU) 2015/1222 od 24. srpnja 2015. o uspostavljanju smjernica za dodjelu kapaciteta i upravljanje zagušenjima (SL 2015., L 197, str. 24.).

3 U skladu s člankom 74. stavkom 1. Uredbe 2015/1222, svi operatori prijenosnog sustava u svakoj regiji za izračun kapaciteta izrađuju, najkasnije 16 mjeseci od donošenja odluke o regijama za izračun kapaciteta, prijedlog zajedničke metodologije dijeljenja troškova redispečiranjem i trgovanjem u suprotnom smjeru (u daljnjem tekstu: metodologija dijeljenja troškova).

4 ACER je 17. studenoga 2016., u skladu s člankom 15. Uredbe 2015/1222, donio Odluku br. 06/2016 u kojoj se određuju regije za izračun kapaciteta. U članku 1. i Prilogu I. toj odluci navedena su državna područja država članica obuhvaćena CORE regijom.

5 Prijedlog metodologije dijeljenja troškova koji su dužni izraditi OPS-ovi CORE regije trebalo je podnijeti u roku od šesnaest mjeseci od donošenja te odluke, odnosno najkasnije 17. ožujka 2018.

6 Međutim, OPS-ovi CORE regije nisu podnijeli prijedlog metodologije dijeljenja troškova u roku navedenom u točki 5. ove presude. U skladu s člankom 9. stavkom 4. Uredbe 2015/1222, ti su OPS-ovi obavijestili NRT-ove i ACER da im je potrebno više vremena za izradu takvog prijedloga. ACER je o tome obavijestio Europsku komisiju, koja se savjetovala s OPS-ovima, NRT-ovima i ACER-om kako bi se navedenim OPS-ovima pomoglo u izradi tog prijedloga i kako bi on što prije bio podnesen na odobrenje.

7 Dana 27. ožujka 2019., u skladu s člankom 9. stavkom 7. točkom (h) Uredbe 2015/1222, OPS-ovi CORE regije podnijeli su svim NRT-ovima te regije prijedlog metodologije dijeljenja troškova, kojem je priložen dokument s objašnjenjima. Ti su NRT-ovi, u skladu s člankom 9. stavkom 10. navedene uredbe, raspolagali rokom od šest mjeseci u kojem su morali odlučiti o tom prijedlogu.

8 Dana 26. rujna 2019., ACER je, na zahtjev navedenih NRT-ova, odlučio za šest mjeseci, odnosno do 27. ožujka 2020., produljiti rok koji im je dodijeljen za odobravanje navedenog prijedloga.

9 Dana 27. ožujka 2020., predsjednik Foruma energetskih regulatora CORE regije objavio je u ime svih NRT-ova te regije da potonji tog konkretnog dana još nisu mogli donijeti odluku o podnesenom prijedlogu jer su ga smatrali toliko nepotpunim da ga nisu mogli ni odobriti ni zatražiti njegovu izmjenu.

10 Istoga dana, s obzirom na to da se NRT-ovi CORE regije nisu složili o prijedlogu metodologije dijeljenja troškova koji su podnijeli OPS-ovi, ACER se proglasio nadležnim za donošenje odluke o tom prijedlogu, u skladu s člankom 5. stavkom 3. i člankom 6. stavkom 10. Uredbe (EU) 2019/942 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o osnivanju Agencije Europske unije za suradnju energetskih regulatora (SL 2019., L 158, str. 22.) kao i člankom 9. stavkom 11. Uredbe 2015/1222. U skladu s potonjom odredbom, ACER je takvu odluku bio dužan donijeti u roku od šest mjeseci, sukladno članku 6. stavku 12. točki (a) Uredbe 2019/942.

11 Nakon duljeg razdoblja suradnje, savjetovanja i rasprava između ACER-a, svih NRT-ova CORE regije i svih OPS-ova te regije o prijedlogu metodologije dijeljenja troškova koji su podnijeli ti OPS-ovi te o izmjenama koje su u taj prijedlog unesene prilikom brojnih sastanaka i glasovanja, ACER-ov Odbor regulatora, sastavljen od predstavnika NRT-ova, donio je 18. studenoga 2020., na temelju članka 22. stavka 5. točke (a) Uredbe 2019/942, pozitivno mišljenje o navedenom prijedlogu.

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

13 Tužitelj je 29. siječnja 2021., u skladu s člankom 28. Uredbe 2019/942, ACER-ovu Odboru za žalbe podnio žalbu za poništenje odluke br. 30/2020. Ostali OPS-ovi i NRT-ovi CORE regije također su protiv te odluke podnijeli žalbu. Odbor za žalbe konsolidirao je sve te žalbe 18. veljače 2021.

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

II. Zahtjevi stranaka

15 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

– poništi pobijanu odluku;

– podredno, u slučaju da Opći sud pobijanu odluku ne poništi u cijelosti, potonju poništi u dijelu u kojom su njome potvrđeni članak 1. stavak 1. druga rečenica, članak 2. stavak 2. točka (j), članak 3., članak 7. i članak 12. stavak 2. Priloga I. Odluci br. 30/2020;

– ACER-u naloži snošenje troškova.

16 ACER od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu;

– tužitelju naloži snošenje troškova.

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

III. Pravo

18 U prilog svojoj tužbi, tužitelj iznosi šest tužbenih razloga.

19 Prvi tužbeni razlog temelji se na činjenici da je pobijanom odlukom predviđeno nezakonito proširenje područja primjene osporavane metodologije dijeljenja troškova na mrežne elemente koji nisu prekozonski elementi (u daljnjem tekstu: interkonekcijski vodovi), kao drugo, na činjenici da je pobijanom odlukom, u raspodjeli troškova nezakonito isključeno uzimanje u obzir tokova koji smanjuju zagušenja, treći, na pogrešnom utvrđenju razine tolerancije za legitimne tokove petlje (u daljnjem tekstu: razina tolerancije), četvrti, na pogrešnoj prednosti koja je tokovima petlje dana u odnosu na unutarnje tokove pri određivanju uzroka zagušenja mreže, peti, na nezakonitosti primijenjene metode, kao cjeline, i šesti, na nezakonitosti obveze propisane OPS-ovima da podnesu prijedloge za izmjenu osporavane metodologije dijeljenja troškova.

20 ACER zahtijeva da se svi tužbeni razlozi koje je iznio tužitelj odbiju kao neosnovani.

21 Opći sud smatra svrsishodnim redom razmotriti prvi, četvrti pa treći tužbeni razlog.

A. Prvi tužbeni razlog, koji se odnosi na područje primjene osporavane metodologije dijeljenja troškova

22 Tužitelj iznosi tri prigovora u prilog svojem prvom tužbenom razlogu, koji se temelji na činjenici da je u pobijanoj odluci predviđeno nezakonito proširenje područja primjene osporavane metodologije dijeljenja troškova na mrežne elemente koji nisu interkonekcijski vodovi. Međutim, čini se da tužitelj prihvaća činjenicu da zagušenja na kritičnim elementima mreže dovode i do ograničenja prekozonskih razmjena u smislu Uredbe (EU) 2019/943 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o unutarnjem tržištu električne energije (SL 2019., L 158, str. 54.). Stoga se čini da tužitelj prihvaća, makar podredno, uključenje unutarnjih kritičnih elemenata mreže u područje primjene osporavane metodologije dijeljenja troškova.

23 Kao prvo, tužitelj ističe da tako ograničeno područje primjene nije u skladu s člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943 i člankom 74. Uredbe 2015/1222.

24 Kao drugo, pozivajući se na nepostojanje pravne osnove za donošenje osporavane metodologije dijeljenja troškova, tužitelj tvrdi da ACER, s obzirom na načelo dodjele nadležnosti, ne može opravdati proširenje područja primjene osporavane metodologije dijeljenja troškova u odnosu na ono što je predviđeno člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943, razmatranjem prema kojem odredbe navedene uredbe i Uredbe 2015/1222 ne isključuju takvo proširenje područja primjene.

25 Kao treće, tužitelj tvrdi da se prošireno područje primjene osporavane metodologije dijeljenja troškova ne može opravdati ni razmatranjima koja se odnose na sigurnost pogona sustava i načelo „onečišćivač plaća”.

26 Savezna Republika Njemačka slaže se s argumentima koje je iznio tužitelj.

27 ACER osporava argumente tužitelja i Savezne Republike Njemačke.

1. Uvodna razmatranja

28 Najprije, valja podsjetiti na to da je Odbor za žalbe u pobijanoj odluci odbio argumente koji se odnose na nezakonitost područja primjene osporavane metodologije dijeljenja troškova i to načelno u točkama 89. do 379. („First Consolidated Plea – Excessive scope of the RDCTCS and unlawful determination of XNEs”), u točkama 1078. do 1105. („Eighth Consolidated Plea – Polluter Pays Principle”) kao i u točkama 1126. do 1191. (stranice 203. do 212.) („Fourteenth Consolidated Plea – ACER exceeded its competence and infringed the principle of conferral”) navedene odluke.

29 Kao što to u bitnome proizlazi iz točaka 196. do 210. pobijane odluke, ona se djelomično temelji na tumačenju članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943 u smislu da ta odredba odražava načelo „onečišćivač plaća”. Jednako tako, tom se odredbom nalaže da se odredi izvor fizičkih protoka koji doprinose zagušenju između zona, a da se pritom, s druge strane, ne ograniči raspodjela troškova na korektivne mjere provedenih prema zagušenjima na interkonekcijskim vodovima.

30 Isto tako, kao što to u bitnome proizlazi iz točaka 173. do 180. pobijane odluke, Odbor za žalbe smatrao je da je osporavana metodologija dijeljenja troškova u skladu s člankom 74. stavkom 2. Uredbe 2015/1222, s obzirom na to da su mjere na mrežnim elementima uključenima u područje primjene osporavane metodologije dijeljenja troškova bile od prekogranične važnosti.

31 Na drugome mjestu, ispitivanje prvog tužbenog razloga podrazumijeva određivanje, što se tiče osporavane metodologije dijeljenja troškova, kako je potvrđena pobijanom odlukom, njezine pravne osnove, njezina predmeta i područja primjene.

32 Kao prvo, kad je riječ o pravnoj osnovi i predmetu osporavane metodologije dijeljenja troškova, valja istaknuti da je ona donesena u skladu s člankom 74. Uredbe 2015/1222 i da je u stavku 2. te odredbe predviđeno donošenje rješenja za dijeljenje troškova za korektivne mjere od prekogranične važnosti. Stoga je svrha navedene metodologije to da se između OPS-ova raspodijele troškovi nastali aktivacijom skupih korektivnih mjera, odnosno redispečiranja i trgovanja u suprotnom smjeru.

33 U tom pogledu, člankom 2. točkom 13. Uredbe 2015/1222 „korektivna mjera” definirana je kao „svaka mjera koju ručno ili automatski poduzima operator prijenosnog sustava ili više operatora prijenosnog sustava kako bi se održala sigurnost pogona sustava”.

34 Člankom 2. točkom 26. Uredbe 2019/943 „redispečiranje” je definirano kao mjera, uključujući ograničavanje, koju aktivira jedan ili više OPS-ova ili operatora distribucijskih sustava promjenom proizvodnog obrasca, obrasca opterećenja, ili oboje, kako bi se promijenili fizički protoci u elektroenergetskom sustavu i smanjilo fizičko zagušenje ili na neki drugi način zajamčila sigurnost sustava.

35 Što se tiče članka 2. točke 27. Uredbe 2019/943 njime se trgovanje u suprotnom smjeru definira kao prekozonska razmjena koju su pokrenuli operatori sustava između dviju zona trgovanja radi smanjenja fizičkog zagušenja.

36 Što se tiče zagušenja, koje predstavlja opasnost za pogonsku sigurnost zbog čega nastaje potreba za korektivnom mjerom, ono je definirano u članku 2. točki 4. Uredbe 2019/943 kao „situacija u kojoj se ne može udovoljiti svim zahtjevima sudionika na tržištu za trgovinu između mrežnih zona jer bi znatno utjecali na fizičke protoke na mrežnim elementima koji ne mogu prihvatiti te protoke”.

37 Zagušenje je uzrokovano fizičkim protocima. Postoji više vrsta fizičkih protoka definiranih osporavanom metodologijom dijeljenja troškova. Među njima, člankom 2. stavkom 2. točkom (a) osporavane metodologije dijeljenja troškova, dodijeljeni protoci definirani su kao „fizički protok na mrežnom elementu na kojem se izvor i prijemnik nalaze u različitim zonama trgovanja”. Unutarnji tokovi definirani su u članku 2. stavku 2. točki (o) osporavane metodologije dijeljenja troškova kao „fizički protok na mrežnom elementu na kojem se izvor i prijemnik kao i cijeli mrežni element nalaze u istoj zoni trgovanja”. U skladu s člankom 2. stavkom 2. točkom (p) osporavane metodologije dijeljenja troškova tok petlje je „fizički protok na mrežnom elementu na kojem se izvor i prijemnik nalaze u istoj zoni, a mrežni element ili jedan njegov dio u nekoj drugoj zoni”.

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

39 U tom pogledu, zona nadmetanja definirana je u članku 2. točki 65. Uredbe 2019/943 kao „najveće zemljopisno područje unutar kojeg sudionici na tržištu mogu razmjenjivati energiju bez raspodjele kapaciteta”. Trenutačno zone koje su dio CORE regije odgovaraju, u većini slučajeva, državnim područjima država članica.

40 Kao drugo, kao što to proizlazi iz 5. stavka 1. osporavane metodologije dijeljenja troškova, da bi se raspodijelili troškovi korektivnih mjera, treba odrediti mrežni element na kojem je svaka korektivna mjera stvarno provedena.

41 Stoga, kao što je to istaknuto u točkama 106. do 110. pobijane odluke, područje primjene osporavane metodologije dijeljenja troškova ne obuhvaća samo prekozonske mrežne elemente (interkonekcijske vodove), nego i sve unutarnje mrežne elemente s razinom napona koja je veća ili jednaka 220 kilovolta (kV).

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

43 S jedne strane, kad je riječ o mrežnim elementima od prekogranične važnosti, osporavana metodologija dijeljenja troškova u svom članku 2. stavku 2. točki (j) te elemente definira kao „mrežne elemente koji su identificirani kao oni od prekogranične važnosti, a povrede operativne sigurnosti na njima treba rješavati na usklađen način”.

44 U tom pogledu, iz točaka 106. do 110. pobijane odluke proizlazi, i među strankama u konačnici nije sporno, da pojam „mrežni elementi od prekogranične važnosti” treba razumjeti na isti način kao i pojam iz definicije iz članka 5. metodologije koordiniranog redispečiranja i trgovanja u suprotnom smjeru u CORE regiji, u skladu s člankom 35. stavkom 1. Uredbe 2015/1222, koja metodologija je donesena ACER-ovom Odlukom br. 35/2020 od 4. prosinca 2020. o metodologiji koordiniranog redispečiranja i trgovanja u suprotnom smjeru u CORE regiji (u daljnjem tekstu: metodologija RDCT) i iz članka 5. metodologije za regionalnu koordinaciju pogonske sigurnosti u CORE regiji u skladu s člankom 76. stavkom 1. Uredbe Komisije (EU) br. 2017/1485 od 2. kolovoza 2017. o uspostavljanju smjernica za pogon elektroenergetskog prijenosnog sustava (SL 2017., L 220, str. 1.), koja metodologija je donesena ACER-ovom odlukom br. 33/2020 od 4. prosinca 2020. o metodologiji za regionalnu koordinaciju pogonske sigurnosti u CORE regiji (u daljnjem tekstu: metodologija ROSC).

45 Pojam „mrežni elementi od prekogranične važnosti” odnosi se stoga, s jedne strane, na sve kritične elemente mreže, u skladu s člankom 5. stavkom 1. i člankom 7. Zajedničkih metodologija za izračun kapaciteta dan unaprijed i unutardnevni proračun kapaciteta, donesenih ACER-ovom Odlukom br. 02/2019 od 21. veljače 2019. o prijedlozima OPS-ova CORE regije o zajedničkim metodologijama za izračun kapaciteta dan unaprijed i unutardnevni proračun kapaciteta (u daljnjem tekstu: metodologije MPK), odnosno, trenutačno na interkonekcijske vodove i unutarnje mrežne elemente koje su odredili OPS-ovi, a imaju čimbenik distribucije prijenosa snage, kako je definiran člankom 2. točkom 22. Uredbe Komisije (EU) br. 543/2013 od 14. lipnja 2013. o dostavi i objavi podataka na tržištima električne energije i o izmjeni Priloga I. Uredbi (EZ) br. 714/2009 Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2013., L 163, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 5,. str. 274.), koji je jednak ili veći od 5 %, i, s druge strane načelno na sve unutarnje mrežne elemente s razinom napona koja je veća ili jednaka 220 kV.

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

47 Kritični elementi mreže su dakle interkonekcijski vodovi ili unutarnji elementi čiji je čimbenik distribucije prijenosa snage jednak ili veći od 5 %. Mrežni elementi od prekogranične važnosti su u smislu osporavane metodologije dijeljenja troškova svi kritični elementi mreže te unutarnji mrežni elementi s razinom napona većom ili jednakom 220 kV.

48 S druge strane, kad je riječ o pojmu „mjerâ redispečiranja i trgovanja u suprotnom smjeru koje su od prekogranične važnosti”, valja istaknuti da se u članku 3. stavku 1. osporavane metodologije dijeljenja troškova pojašnjava da se ona odnosi na mjere redispečiranja i trgovanja u suprotnom smjeru koje su od prekogranične važnosti, a koje su identificirane metodologijom RDCT i metodologijom ROSC.

49 Iz toga proizlazi, kao što su to potvrdile stranke, da mjere redispečiranja i trgovanja u suprotnom smjeru koje su od prekogranične važnosti u smislu osporavane metodologije dijeljenja troškova načelno predstavljaju sve mjere redispečiranja i trgovanja u suprotnom smjeru koje imaju za cilj smanjiti zagušenje na mrežnim elementima od prekogranične važnosti.

2. Analiza područja primjene

a) Opseg područja primjene osporavane metodologije dijeljenja troškova

50 Tužitelj smatra da iz raspodjele treba isključiti troškove korektivnih mjera dodijeljenih unutarnjim mrežnim elementima koji nisu interkonekcijski vodovi ili, maksimalno, kritični elementi mreže. Konkretno, tužitelj tvrdi da su zagušenja na mrežnim elementima s razinom napona koji je veći ili jednak 220 kV u svakom slučaju unutarnja zagušenja, koja ne ulaze u definiciju zagušenja između zona u smislu članka 16. stavka 13. Uredbe br. 2019/943.

51 Stoga valja ispitati ističe li tužitelj s pravom da raspodjela troškova korektivnih mjera treba biti ograničena na kritične elemente mreže, kako proizlaze iz metodologija MPK, s obzirom na to da je riječ o elementima koji „ograničavaju […] količinu električne energije koja se može razmjenjivati” u skladu s člankom 2. točkom 69. Uredbe 2019/943. Stoga samo jedno zagušenje na tim elementima predstavlja zagušenje između zona u smislu članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943.

52 Kao prvo, valja ispitati jesu li kritični elementi mreže jedini koji su od prekogranične važnosti u smislu članka 74. stavka 2. Uredbe 2015/1222.

53 Valja podsjetiti na to da u skladu s člankom 74. stavkom 2. Uredbe 2015/1222, osporavana metodologija dijeljenja troškova „uključuje rješenja za dijeljenje troškova za mjere od prekogranične važnosti”. Osim toga, članak 74. stavak 4. točka (b) te uredbe utvrđuje da osporavana metodologija dijeljenja troškova mora definirati „koji su troškovi, nastali upotrebom redispečiranja ili trgovanja u suprotnom smjeru kako bi se zajamčio prekozonski kapacitet, prihvatljivi za dijeljenje između svih OPS-ova u regiji za proračun kapaciteta”, u konkretnom slučaju u CORE regiji.

54 Stoga, kako bi se utvrdilo je li osporavana metodologija dijeljenja troškova, kako je potvrđena pobijanom odlukom, u skladu s člankom 74. stavkom 2. Uredbe 2015/1222, treba razmotriti u kojoj mjeri korektivne mjere, čiji troškovi se njome raspoređuju, imaju za cilj zajamčiti prekozonski kapacitet.

55 Međutim, valja podsjetiti na to da je Uredba 2015/1222 akt za provedbu Uredbe 2019/943, kao što to proizlazi iz članka 18. stavka 5. Uredbe (EZ) br. 714/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uvjetima za pristup mreži za prekograničnu razmjenu električne energije i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1228/2003 (SL 2009., L 211, str. 15.) (posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 4., str. 8.), koju je poslije zamijenila Uredba 2019/943. Ona dakle predstavlja pravnu normu koja je hijerarhijski viša i koja je donesena nakon Uredbe 2015/1222. Naime, osim u slučaju kad je njihov smisao jasan i nedvosmislen i stoga ne zahtijeva nikakvo tumačenje, odredbe neke provedbene uredbe treba, ako je to moguće, tumačiti u skladu s odredbama osnovne uredbe (presuda od 28. veljače 2017., Canadian Solar Emea i dr./Vijeće, T-162/14, neobjavljena, EU:T:2017:124, t. 150.). Stoga članak 74. Uredbe 2015/1222 treba tumačiti u skladu s člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943.

56 U tom pogledu, valja istaknuti da člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943 nisu definirani ni mrežni elementi na kojima je cilj korektivnih mjera smanjiti zagušenja između zona, ni mrežni elementi na koje treba raspodijeliti troškove korektivnih mjera čiji je cilj smanjiti zagušenja između zona.

57 Jednako tako, člankom 2. točkom 4. Uredbe 2019/943 nije pojašnjeno koji su mrežni elementi na kojima nastaju fizička zagušenja, uključujući i ona povezana s prekozonskom trgovinom.

58 Naime, članak 16. stavak 13. Uredbe br. 2019/943 odnosi se na troškove korektivnih mjera koje su OPS-ovi aktivirali da bi osigurali prekozonsku trgovinu i, slijedom toga, zahtijeva raspodjelu navedenih troškova između OPS-ova ovisno o mjeri u kojoj tokovi koji su rezultat transakcija unutar zona doprinose zagušenju između dviju promatranih zona.

59 Slijedom toga, u skladu s predmetom članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943, treba odrediti koja zagušenja treba koordinirano smanjiti da bi se osigurala prekozonska trgovina što će, u skladu s točkama 54. i 55. ove presude, potom omogućiti da se utvrdi je li cilj korektivnih mjera obuhvaćenih osporavanom metodologijom dijeljenja troškova zajamčiti prekozonski kapacitet u smislu članka 74. stavka 4. točke (b) Uredbe 2015/1222.

60 Kao drugo, potrebno je istaknuti da, kako bi se provela takva analiza kojoj je cilj utvrditi kojim se korektivnim mjerama osigurava prekozonska trgovina i na koje se dakle odnosi raspodjela troškova, valja pojasniti ulogu korektivnih mjera u kontekstu postupka izračuna prekozonskog kapaciteta, kako je predviđen metodologijama MPK, kao i u kontekstu postupka regionalne procjene pogonske sigurnosti, kako je utvrđen metodologijom ROSC, u skladu s člankom 76. stavkom 1. točkom (b) Uredbe 2017/1485 (u daljnjem tekstu: postupak CROSA).

61 Na prvome mjestu, valja istaknuti da postupak izračuna prekozonskog kapaciteta započinje dva dana prije isporuke električne energije i koristi se za određivanje količine energije koja se može razmjenjivati između zona, u okviru graničnih vrijednosti pogonskih veličina.

62 Postupak izračuna kapaciteta provodi se samo na kritičnim elementima mreže. S jedne strane, OPS-ovi mogu, prije otvaranja tržišta, ograničiti količinu energije koju sudionici mogu razmijeniti, kako bi se poštovale granične vrijednosti pogonskih veličina. S druge strane, u tom se postupku koriste i korektive mjere kao što su redispečiranje ili trgovanje u suprotnom smjeru. Te korektivne mjere, koje su se mogle aktivirati kako bi se povećao raspoloživi prekozonski kapacitet, u skladu s člankom 16. stavkom 4. Uredbe 2019/943, OPS-ovi su uzeli u obzir, ali ih još nisu aktivirali.

63 Naime, nijedna korektivna mjera nije aktivirana prilikom izračuna prekozonskog kapaciteta i nije nastao nikakav trošak.

64 Na drugome mjestu, treba istaknuti da do skupih korektivnih mjera redispečiranja i trgovanja u suprotnom smjeru, koje su predmet ovog spora, dolazi isključivo u okviru postupka CROSA, koji je usko povezan s izračunom prekozonskog kapaciteta.

65 U skladu s člankom 76. stavkom 1. točkom (b) podtočkom (iii) Uredbe 2017/1485, kojim se uređuje koordinirana priprema korektivnih mjera od prekogranične važnosti, i kao što to proizlazi iz članka 3. stavka 2. točke (b) metodologije ROSC, cilj postupka CROSA je koordinirati, potvrditi i provesti korektivne mjere od prekogranične važnosti. Kao što to proizlazi iz članaka 5. i 9. navedene metodologije ROSC, korektivne mjere od prekogranične važnosti su sve one koje su

barem ponekad prikladne za uklanjanje povreda graničnih vrijednosti struje na mrežnim elementima od prekogranične važnosti, odnosno, načelno svi kritični elementi mreže uzeti u obzir radi izračuna prekozonskog kapaciteta, i svi drugi mrežni elementi s razinom napona koja je veća ili jednaka 220 kV.

66 Isto tako, u skladu s uvodnom izjavom 12. i člankom 5. stavkom 1. metodologije ROSC, postupak CROSA načelno osigurava pogonsku sigurnost svih mrežnih elemenata s razinom napona koji je veći li jednak 220 kV nakon što se doznaju tržišni rezultati i nakon dodjele prekozonskih kapaciteta. U tom trenu OPS-ovi raspolažu detaljnim informacijama o energiji koja će biti poslana u mrežu ili biti povučena iz nje.

67 Postupak CROSA započinje lokalnom procjenom pogonske sigurnosti, koju svaki OPS provodi u svojoj mreži, u skladu s člankom 13. i člankom 14. stavkom 1. metodologije ROSC, što dovodi do toga da svaki OPS kreira pojedinačni model mreže.

68 Nakon toga, u skladu s člankom 18. metodologije ROCS, pojedinačni modeli mreže daju se regionalnim koordinatorima koji ih objedinjuju radi stvaranja zajedničkog modela mreže za sve sate u danu, koji podrazumijeva „skup podataka na razini Unije […] kojim se opisuju obilježja […] elektroenergetskog sustava” u skladu s člankom 2. točkom 2. Uredbe 2015/1222.

69 Kada protok na mrežnom elementu premaši maksimalni protok, treba pripremiti i poduzeti korektivnu mjeru u cilju poštovanja graničnih vrijednosti pogonskih veličina.

70 Kao što to proizlazi iz uvodne izjave 10. metodologije ROSC, najveće moguće povećanje korektivnih mjera predviđeno je u okviru postupka CROSA.

71 Konkretnije, to najveće moguće povećanje u okviru postupka CROSA, opisano u članku 2. stavku 1. točki (p) metodologije ROSC, podrazumijeva konkretno određivanje, prilikom svakog ponavljanja, kojim zagušenjem na kojem mrežnom elementu, bio on kritičan ili nekritičan, treba koordinirano upravljati.

72 Stoga se za svaki sat u zajedničkom modelu mreže, među svim korektivnim mjerama koje su na raspolaganju OPS-ovima, identificira ona koja je najdjelotvornija i ekonomski najučinkovitija u skladu s člankom 76. stavkom 1. točkom (b) podtočkom (iii) Uredbe 2017/1485, i kojom se mogu ukloniti sva zagušenja na svim interkonekcijskim vodovima i na svim unutarnjim mrežnim elementima s razinom napona koji je veći ili jednak 220 kV u zajedničkom modelu mreže, a da se pritom ne stvaraju nova, u skladu s člancima 20., 23. i 24. kao i člankom 27. stavkom 1. metodologije ROSC.

73 Kao treće, s obzirom na prethodno navedeno, valja analizirati treba li u područje primjene osporavane metodologije dijeljenja troškova, kao što je to istaknuo tužitelj, uključiti samo troškove nastale korektivnim mjerama na kritičnim elementima mreže (i stoga, samo interkonekcijske vodove ili, maksimalno, unutarnje mrežne elemente s čimbenikom distribucije prijenosa snage koji je jednak ili veći od 5 %). U tu svrhu, kao što je to istaknuto u točki 59. ove presude, treba odrediti koja zagušenja treba koordinirano smanjiti da bi se osigurala prekozonska trgovina.

74 U tom pogledu, na prvome mjestu, sama činjenica da se u područje primjene osporavane metodologije dijeljenja troškova uključe troškovi nastali zagušenjima na mrežnim elementima s razinom napona koji je jednak ili veći od 220 kV ne može biti u suprotnosti s člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943, s obzirom na to da ta odredba podrazumijeva samo određivanje toga koja zagušenja treba koordinirano smanjiti da bi se osigurala prekozonska trgovina.

75 Na drugome mjestu, OPS može koristiti maksimalnu razinu od 30 % kapaciteta svakog kritičnog elementa mreže za smanjenje zagušenja na njemu, pod uvjetom da, kao što je to predviđeno u članku 16. stavku 8. prvom podstavku, točki (b) Uredbe 2019/943, 70 % navedenog kapaciteta ostane dostupno za prekozonsku trgovinu, u skladu s člankom 16. stavcima 1. i 8. Uredbe 2019/943.

76 Međutim, činjenica da se zagušenja mogu smanjiti upotrebom do najviše 30 % kapaciteta podgrupe mrežnih elemenata ne znači da se mora isključivo dijeliti troškove korektivnih mjera ostvarenih na toj podskupini elemenata.

77 Na trećemu mjestu, važno je istaknuti da je jamčenje minimalnog kapaciteta od 70 % svakog kritičnog elementa mreže najdjelotvornije osigurano najvećim mogućim povećanjem korektivnih mjera aktiviranih na svim mrežnim elementima s razinom napona koji je jednak ili veći od 220 kV. Stoga se tim najvećim mogućim povećanjem korektivnih mjera na svim tim elementima postižu ciljevi Uredbe 2019/943, a osobito prenošenje tržišnih signala za povećanu učinkovitost i sigurnost opskrbe u skladu s člankom 1. točkom (a) Uredbe 2019/943.

78 To najveće moguće povećanje doprinosi smanjenju troškova korektivnih mjera, čime se omogućuje ograničenje smanjenja prekozonskih kapaciteta, kao što to proizlazi iz članka 16. stavka 4. Uredbe 2019/943.

79 Na četvrtome mjestu, kad su korektivne mjere koje je OPS aktivirao na unutarnjim elementima koji nisu kritični elementi mreže dio optimalnog rješenja potrebnog da bi se smanjila i zagušenjâ na kritičnim elementima mreže, troškovi koji se odnose na prve elemente moraju se raspodijeliti između OPS-ova na jednak način kao i oni koji se odnose na druge elemente. Slijedom toga, isključenje mrežnih elemenata s razinom napona koji je jednak ili veći od 220 kV u područje primjene metodologije dijeljenja troškova dovelo bi do neopravdanog ograničenja, osobito s obzirom na članak 16. stavak 13. Uredbe 2019/943, kojim se zahtijeva raspodjela svih troškova korektivnih mjera koje su aktivirane da bi se smanjilo zagušenje između zona, izuzev troškova koji se odnose na tokove koji doprinose promatranom zagušenju između dviju zona trgovanja, koji ne prekoračuju razinu tolerancije.

80 Kad bi se raspodjela troškova ograničila na kritične elemente mreže, ona bi postala aleatorna, s obzirom na to da bi se troškovi povezani s upravljanjem zagušenjima raspodijelili na različit način ovisno o elementu na kojem je aktivirana korektivna mjera. Kao što to ACER s pravom primjećuje, to bi dovelo do diskriminacije između različitih mrežnih elemenata i time, između OPS-ova koji su vlasnici tih elemenata, što nije predviđeno dotičnim propisom.

81 Stoga se s tokovima koji su rezultat unutarnjih transakcija koje doprinose promatranom zagušenju između dviju zona trgovanja, opisanima u članku 16. stavku 13. Uredbe 2019/943, koji smanjuju prekozonski kapacitet na kritičnim elementima mreže, pri raspodjeli troškova ne može postupati različito, kad ti tokovi prolaze kroz nekritične elemente mreže. Korektivne mjere aktivirane na tim dvjema skupinama elemenata optimizirane su kako bi se riješili problemi povezani sa zagušenjima.

82 Na petome mjestu, korektivne mjere aktivirane na nekritičnim elementima mreže ponekad mogu riješiti zagušenja na kritičnim elementima mreže, kao što to ACER primjećuje odgovarajući na pitanja Općeg suda.

83 Slijedom toga, kad te korektivne mjere mogu doprinijeti rješavanju takvih zagušenja na kritičnim elementima mreže, njihove troškove treba raspodijeliti u skladu s načelom „onečišćivač plaća”. S druge strane, ako te mjere u konkretnom trenutku ne mogu doprinijeti rješavanju zagušenja na kritičnim elementima mreže, to ne znači da elementi na kojima su aktivirane korektivne mjere gube svoju vezu s prekozonskom trgovinom. Naime, s jedne strane, te su korektivne mjere ipak bile odabrane u okviru postupka CROSA, s obzirom na druga zagušenja i korektivne mjere, kako bi se pronašlo optimalno rješenje na regionalnoj razini. S druge strane, to je zagušenje, pod uvjetom da je uzrokovano prekograničnim protokom, odnosno tokovima petlje, od prekogranične važnosti.

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

85 Stoga su korektivne mjere na svim mrežnim elementima koji su uključeni u postupak CROSA potencijalno relevantne za prekozonsku trgovinu, u skladu s člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943 i to neovisno o njihovu čimbeniku distribucije prijenosa snage, pri čemu je riječ o pojmu koji je preuzet u metodologije MPK, koji ne može odrediti raspodjelu troškova prema članku 16. stavku 13. Uredbe 2019/943.

86 U svakom slučaju, valja istaknuti da, ako OPS-ovi utvrde da nekritični element mreže s razinom napona koji je jednak ili veći od 220 kV nikad neće biti koristan da se osiguraju regionalna sigurnost i jamčenje dodijeljenog prekozonskog kapaciteta, oni ga mogu isključiti iz postupka CROSA, u skladu s člankom 5. stavkom 1. točkom (b) i člankom 7. stavkom 3. točkom (b) metodologije ROSC, i slijedom toga iz raspodjele troškova.

87 Na šestome mjestu, kad je riječ o uvodnoj izjavi 12. Uredbe 2015/1222, kojom je propisano da mora postojati koordinacija između prekograničnih i unutarnjih korektivnih mjera, valja istaknuti da su sve korektivne mjere u okviru postupka CROSA od prekogranične važnosti, dok su sve druge korektivne mjere unutarnje prirode. Stoga, postupak CROSA osigurava koordinaciju s unutarnjim korektivnim mjerama kao i sigurnost „unutarnjih” mrežnih elemenata.

88 Kad ne bi postojalo koordinirano upravljanje u okviru postupka CROSA, postojala bi opasnost od povrede pogonske sigurnosti, što bi dovelo u opasnost prekozonsku trgovinu. Naime, valja istaknuti da je operativnost mreže neophodan uvjet za sigurnu opskrbu energijom, s obzirom na to da električna energija, u skladu s uvodnom izjavom 2. Uredbe 2015/1222, do građana Unije može stići samo putem mreže.

89 Stoga su zagušenja „između zona” sva ona zagušenja kojima se trenutačno u CORE regiji koordinirano upravlja u okviru postupka CROSA. Stoga se načelo „onečišćivač plaća” mora primijeniti na troškove koji se odnose na to koordinirano upravljanje.

90 Valja naglasiti da koordinacija i raspodjela troškova ne ovise o pitanju postoje li razmjena ili točno određeni dodijeljeni protok na mrežnom elementu u konkretnom trenutku, zato što sve korektivne mjere aktivirane na svim mrežnim elementima, bili oni kritični ili ne, s razinom

napona koji je jednak ili veći od 220 kV, potencijalno doprinose olakšanju prekozonske trgovine, dok se njihov konkretan doprinos olakšanju trgovine može razlikovati ovisno o, među ostalim, topologiji mreže, tržišnim uvjetima i posebnim programima proizvodnje i potrošnje. Stoga iz područja primjene osporavane metodologije dijeljenja troškova nije odmah moguće isključiti mrežne elemente s razinom napona koji je jednak ili veći od 220 kV.

91 Na sedmome mjestu, kao što to proizlazi iz točke 167. pobijane odluke, s tim da to stranke nisu osporavale, mrežne elemente s razinom napona koji je jednak ili veći od 220 kV smatralo se elementima od prekogranične važnosti s obzirom na to da na tim elementima ne dolazi do strukturnih zagušenja u slučaju kad ne dolazi do razmjene energije. Usto, kao što to proizlazi iz navedene točke, svi su OPS-ovi CORE regije u napomeni s objašnjenjem metodologije ROSC zaključili da su ti elementi najrelevantniji za postupak CROSA.

92 U tom pogledu, iz stranice 8. napomene s objašnjenjem metodologije ROSC, o kojoj su se stranke u konačnici imale prilike izjasniti na raspravi, proizlazi da su OPS-ovi najrelevantnijim mrežnim elementima za postupak CROSA smatrali mrežne elemente s razinom napona od 220 kV i 380 kV, „s obzirom na to da se ti elementi koriste za olakšavanje razmjene energije između zona trgovanja u europskom energetskom sustavu”.

93 OPS-ovi su u napomeni s objašnjenjem metodologije ROSC pojasnili da mrežni elementi s razinom napona koji je veći ili jednak 220 kV olakšavaju razmjene energije između zona trgovanja u europskom energetskom sustavu. Međutim, OPS-ovi nisu utvrdili koje je elemente potrebo razmotriti prilikom raspodjele troškova korektivnih mjera.

94 Osim toga, razina napona od 220 kV bila je odabrana u CORE regiji zbog njezine posebno guste povezanosti, iako članak 16. stavak 13. Uredbe 2019/943 nije sprečavao odabir drugih rješenja, kao što je to bilo pojašnjeno na raspravi.

95 Usto, raspodjela troškova u tom je kontekstu potrebna za uspostavljanje integriranog tržišta električnom energijom na europskoj razini.

96 *A fortiori*, područje primjene osporavane metodologije dijeljenja troškova nije zemljopisno definirano i ne može se ograničiti samo na mrežne elemente koji se nalaze na granici između dviju zona trgovanja, odnosno čak i na interkonekcijskim vodovima koji povezuju mreže država članica. S druge strane, kao što je to utvrđeno u točki 59. ove presude, člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943 propisano je da se mora odrediti koja zagušenja treba koordinirano smanjiti da bi se osigurala prekozonska trgovina.

97 Imajući u vidu prethodno navedeno, tužitelj pogrešno tvrdi da je pobijana odluka protivna članku 16. stavku 13. Uredbe 2019/943 jer je u raspodjelu troškova trebalo uključiti samo interkonekcijske vodove ili, maksimalno, kritične elemente mreže.

98 U CORE regiji, sva zagušenja smanjena korektivnim mjerama aktiviranima u skladu s metodologijom ROSC, kako je utvrđena Odlukom br. 33/2020 i potvrđena pobijanom odlukom, odgovaraju „zagušenjima između […] zona” iz članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943.

99 Valja također utvrditi da u CORE regiji sve korektivne mjere aktivirane u skladu sa metodologijom ROSC, kako je utvrđena Odlukom br. 33/2020, doprinose jamčenju prekozonskog kapaciteta, u skladu s člankom 74. stavkom 4. točkom (b) Uredbe 2015/1222.

100 Stoga pobijanu odluku ne treba smatrati ni protivnom članku 74. Uredbe 2015/1222, tumačenom u skladu s člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943. Stoga je Odbor za žalbe s pravom odbio žalbu podnesenu protiv osporavane metodologije dijeljenja troškova.

101 Argumenti koje je tužitelj iznio protiv pobijane odluke ne mogu dovesti u pitanje taj zaključak.

102 Prije svega, kad je riječ o tužiteljevu argumentu prema kojem samo zagušenje na interkonekcijskom vodu ili, maksimalno, na unutarnjem kritičnom elementu mreže predstavlja zagušenje čiji se troškovi mogu raspodijeliti na temelju članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943, valja naglasiti da u kontekstu primjene osporavane metodologije dijeljenja troškova, jedini slučaj u kojem se troškovi koji se odnose na nekritične elemente mreže dijele u skladu s tom odredbom jest onaj kad je zagušenje na tim elementima uzrokovano tokovima petlje, kako su opisani u točki 37. ove presude, koji prekoračuju razinu tolerancije navedenu u članku 16. stavku 13. Uredbe 2019/943.

103 U skladu s uvodnom izjavom 6. osporavane metodologije dijeljenja troškova, tokovi petlje koji prekoračuju razinu tolerancije jesu osnovni čimbenik zagušenja koja su predmet raspodjele troškova. To proizlazi iz tvrdnje prema kojoj zagušenja prouzročena unutarnjim tokovima snosi vlasnik mrežnog elementa na kojem je došlo do zagušenja, dok, kao što to proizlazi iz članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943, troškove koji nastaju zbog tokova koji su rezultat transakcija unutar zona trgovanja i doprinose zagušenju između dviju promatranih zona trgovanja proporcionalno među sobom moraju podijeliti OPS-ovi.

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

105 Stoga, zagušenje uzrokovano prekograničnim protokom, kao što je tok petlje, ne može se kvalificirati zagušenjem koje je isključeno iz područja primjene članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943.

106 Štoviše, ako je zagušenje na nekritičnom elementu mreže uzrokovano isključivo unutarnjim tokovima, troškove korektivnih mjera kojima je svrha ukloniti to zagušenje snosit će, u svakom slučaju, vlasnik navedenog mrežnog elementa, u skladu s člankom 76. stavkom 1. točkom (b) podtočkom (v) Uredbe 2017/1485. Stoga, suprotno onome što tvrdi tužitelj, načelo „onečišćivač plaća” ostaje iznimka od pravila jer se to načelo *de facto* primjenjuje samo na tokove petlje koji prekoračuju razinu tolerancije, dok se načelo „vlasnik plaća” primjenjuje na ostale protoke, poput tokova petlje koji ne prekoračuju razinu tolerancije i unutarnje tokove.

107 Usto, zagušenje koje nije zagušenje „između zona” u smislu članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943, je ono koje se pojavljuje na mrežnim elementima koji su isključeni iz regionalne koordinacije pogonske sigurnosti, bilo zato što su tako odlučili OPS-ovi ili zato što je riječ o elementima koji su odmah isključeni iz koordinacije korektivnih mjera, odnosno o mrežnim elementima s razinom napona koji je manji od 220 kV.

108 Kao drugo, valja istaknuti da je jedina iznimka od pravila iz članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943 prema kojem se troškovi u vezi s korektivnim mjerama koje se odnose na tokove koji su rezultat unutarnjih transakcija i doprinose zagušenju između dviju promatranih zona trgovanja moraju raspodijeliti, ona koja se odnosi na navedene tokove koji ne prekoračuju razinu tolerancije, čije troškove treba snositi vlasnik mrežnog elementa na kojem je došlo do zagušenja.

109 U tom pogledu, valja primijetiti da, suprotno onome što tvrdi tužitelj, zakonodavac nije želio iz raspodjele troškova isključiti skupinu mrežnih elemenata, s obzirom na to da je u članku 16. stavku 13. Uredbe 2019/943 predvidio raspodjelu troškova nastalih koordiniranim smanjenjem zagušenja između zona.

110 Jednako tako, činjenica da članak 76. stavak 1. točka (b) podtočka (v) Uredbe 2017/1485 predviđa mogućnost donošenja drugih metodologija koje se odnose na raspodjelu troškova povezanih s različitim korektivnim mjerama iz članka 22. te uredbe, koje prema potrebi dopunjuju zajedničku metodologiju izrađenu u skladu s člankom 74. Uredbe 2015/1222, nije relevantna za potrebe tumačenja članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943, koji osim toga predstavlja pravno pravilo višeg ranga.

111 Kao treće, treba odbiti tužiteljev argument prema kojem je područje primjene osporavane metodologije dijeljenja troškova, kako je potvrđeno pobijanom odlukom, protivno članku 290. stavku 1. i članku 291. UFEU-a ili nema pravnu osnovu zbog toga što je ACER proširio područje primjene predviđeno zakonodavstvom.

112 Konkretno govoreći, koordinirane korektivne mjere na mrežnim elementima s razinom napona koji je jednak ili veći od 220 kV omogućuju prekozonsku trgovinu, pomažu sprečavanju smanjenja prekozonskih kapaciteta i osiguravaju jamčenje prekozonskog kapaciteta, i to u skladu s člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943.

113 Jednako tako i s obzirom na to da je područje primjene osporavane metodologije dijeljenja troškova u skladu s člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943, ACER-u se ne može prigovoriti da je proširio njezino područje primjene izvan članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943, temeljeći to na načelu „onečišćivač plaća”.

114 Isto tako, treba odbiti tužiteljeve argumente koji se temelje na povredi načelâ u pogledu dodjele ovlasti, navedenih u presudi od 13. lipnja 1958., Meroni/Haute Autorité (9/56, EU:C:1958:7, str. 9.).

115 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da je ACER Unijina agencija koju je zakonodavac osnovao prilikom donošenja Uredbe 2019/942. Kao što je to s pravom navedeno u točkama 1151. do 1158. pobijane odluke, njegove ovlasti za donošenje odluke kao što je osporavana metodologija dijeljenja troškova uređene su navedenom uredbom, među ostalim, njezinim člankom 6. kao i člankom 74. Uredbe 2015/1222 te člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943.

116 Kao što to proizlazi iz točke 10. ove presude, ACER se proglasio nadležnim za donošenje odluke zbog toga što NRT-ovi CORE regije nisu postigli dogovor o prijedlogu metodologije dijeljenja troškova koji su podnijeli OPS-ovi, u skladu s člankom 5. stavkom 3 i člankom 6. Uredbe 2019/942 te člankom 9. stavkom 11. Uredbe 2015/1222.

117 Ovlasti kojima je ACER raspolagao za donošenje osporavane metodologije dijeljenja troškova jesu dakle jasno ograničene i podliježu, u skladu s člancima 28. i 29. Uredbe 2019/942, sudskom nadzoru u pogledu ciljeva koje su utvrdili Komisija u Uredbi 2015/1222 i zakonodavac u Uredbi 2019/943 (vidjeti, po analogiji, presudu od 22. siječnja 2014., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće, C-270/12, EU:C:2014:18, t. 53.).

118 Stoga je Odbor za žalbe s pravom odbio argumente koje je tužitelj iznio u tom pogledu.

119 Kao četvrto, ne može se prihvatiti ni argument tužitelja i Savezne Republike Njemačke koji se temelji na zakonodavnoj povijesti članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943, prema kojem je zakonodavac iz raspodjele između OPS-ova želio isključiti troškove koji proizlaze iz korektivnih mjera poduzetih na elementima koji se nalaze unutar zona, kad je prilikom sastavljanja te odredbe odbio izmijeniti njezin tekst time da „zagušenje između dviju promatranih zona trgovanja” zamijeni „zagušenjem između i unutar promatranih zona trgovanja”.

120 U tom pogledu, neovisno o pitanju mogu li se Savezna Republika Njemačka i tužitelj pozvati na dokumente o zakonodavnom trijalogu da bi dokazali volju zakonodavca prilikom donošenja članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943, dovoljno je utvrditi da eventualno odbijanje da se izričito uključe zagušenja unutar zone nije odlučujuće za odgovor na pitanje koje elemente treba uzeti u obzir za potrebe ocjene doprinosa zagušenjima „između dviju zona”.

121 Kao što to proizlazi iz točaka 56. do 59. i točke 109. ove presude, člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943 nisu definirani mrežni elementi na koje treba raspodijeliti troškove korektivnih mjera kojima je cilj smanjiti zagušenja između zona, što ne znači da je zakonodavac iz raspodjele troškova htio isključiti grupu mrežnih elemenata.

122 Stoga valja odbiti tužiteljeve argumente prema kojima je iz osporavane metodologije dijeljenja troškova na temelju članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943 i članka 74. Uredbe 2015/1222 trebalo isključiti unutarnje mrežne elemente.

b) Poticaji proizišli iz uključenja unutarnjih mrežnih elemenata u područje primjene osporavane metodologije dijeljenja troškova

123 Valja istaknuti da uključenje svih unutarnjih mrežnih elemenata, uključujući onih s razinom napona koji je jednak ili veći od 220 kV, u područje primjene osporavane metodologije dijeljenja troškova ne podrazumijeva poticaje koji bi bili protivni ciljevima članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943.

124 U tom pogledu, treba podsjetiti na to da članak 16. stavak 13. Uredbe 2019/943 predviđa obvezu OPS-ova da snose troškove korektivnih mjera povezanih s tokovima koji su rezultat unutarnjih transakcija koje doprinose zagušenju između dviju promatranih zona trgovanja i ne prelaze razinu tolerancije. Time se OPS-ovi potiču na razvijanje vlastite mreže kako bi mogli prihvatiti takve protoke, kad ne prekoračuju razinu tolerancije, koja odgovara razini tokova petlje koju bi se moglo očekivati bez strukturnog zagušenja u zoni trgovanja.

125 S druge strane, relevantni pravni okvir ne predviđa obvezu OPS-ova da razviju vlastite mreže kako bi prihvatili tokove petlje iznad razine tolerancije navedene u točki 124. ove presude. Naime, ti su tokovi po svojoj prirodi neočekivani i nepredvidljivi i OPS koji prihvaća te tokove ne može na njih utjecati.

126 S tim u vezi valja napomenuti da je, kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 27. Uredbe 2019/943, smanjenje učinaka tokova petlje i unutarnjih zagušenja na prekozonsku trgovinu jedan od glavnih ciljeva europskog zakonodavca prilikom uspostavljanja tog normativnog okvira.

127 Jednako tako, iz stranice 59. Komisijine procjene učinaka od 30. studenoga 2016., provedene u kontekstu izrade zakonodavnog paketa „Energija” (SWD(2016) 410), proizlazi da tokovi petlje mogu smanjiti prekozonski kapacitet i dovesti do skupog redispečiranja izvan tržišta kao i do znatnih poremećaja cijena i signala za ulaganja u susjedne zone. To dovodi do znatnog gubitka prosperiteta.

128 Štoviše, isključenje nekritičnih elemenata mreže dovelo bi do toga da se OPS koji proizvodi tokove petlje ne potiče na to da u dovoljnoj mjeri ulaže u svoju mrežu jer neće snositi ukupan trošak korektivnih mjera potrebnih za smanjenje zagušenja koja je uzrokovao. Naime, isključivo je taj OPS, koji je upoznat sa svojom mrežom i odgovoran za nju, onaj koji može donijeti druge potrebne mjere, kao što su rekonfiguracija zone ili ulaganja u svoju mrežu. U tim okolnostima, valja podsjetiti na to da je u skladu s člankom 35. stavkom 5. Uredbe 2019/943, svaki OPS odgovoran za svoju mrežu i slijedom toga susjedni OPS-ovi ne mogu rješavati njegove interne probleme.

129 Usto, kad bi svaki od dvoje odgovornih i susjednih OPS-ova bio potaknut na ulaganje u vlastitu mrežu, bilo radi prihvaćanja ili smanjenja tokova petlje, to bi u nedostatku koordinacije između tih dvaju OPS-ova dovelo do prekomjernog ulaganja i pogrešne raspodjele sredstava, kao što je to ACER pravilno naveo u točki 261. svog odgovora na tužbu.

130 S obzirom na prethodna razmatranja, valja primijetiti da se OPS ne može osloboditi troškova koje je svojim tokovima petlje koji prekoračuju razinu tolerancije uzrokovao drugim OPS-ovima na nekritičnim elementima njihovih mreža, čak i ako korektivne mjere na tim elementima doprinose osiguranju prekozonske trgovine.

131 Takav bi pristup, osim toga, bio protivan načelu energetske solidarnosti kako ga je protumačio Sud.

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

133 U tim uvjetima, bilo bi protivno načelu energetske solidarnosti OPS-ovima koji proizvode tokove koji prelaze drugim zonama trgovanja omogućiti da se izuzmu iz troškova korektivnih mjera, aktiviranih u zajedničkom interesu da bi se optimizirala prekozonska trgovina, osiguravajući istodobno, što je djelotvornije moguće, sigurnost mreže od čega koristi imaju svi OPS-ovi kao i slijedom toga, potrošači električne energije.

134 S obzirom na prethodna razmatranja, prvi tužbeni razlog treba odbiti.

B. Četvrti tužbeni razlog koji se temelji na davanju prioriteta tokovima petlje

135 Svojim četvrtim tužbenim razlogom, tužitelj, kojeg podupire Savezna Republika Njemačka, tvrdi da je osporavanom metodologijom dijeljenja troškova, njezinim člankom 7. stavkom 6. točkom (a), pogrešno uvedeno davanje prioriteta tokovima petlje kao izvoru zagušenja u odnosu na unutarnje tokove, a to dovodi do penalizacije tih tokova.

136 Tužitelj smatra da se prioritetnim uzimanjem u obzir, pri određivanju uzroka zagušenjâ, tokova petlje u odnosu na unutarnje tokove krši načelo „onečišćivač plaća”, stvaraju loši poticaji i da ono nije u skladu s načelima pravičnosti i nediskriminacije.

137 Na prvome mjestu, prioritetno uzimanje u obzir tokova petlje u odnosu na unutarnje tokove pri raspodjeli troškova protivno je načelu „onečišćivač plaća” utvrđenom u članku 16. stavku 13. Uredbe 2019/943. Naime, tokovi petlje i unutarnji tokovi na jednak način i u istome trenutku fizički doprinose zagušenju mrežnih elemenata. Zbog toga, OPS-ovi u zonama trgovanja koje proizvode tokove petlje i OPS-ovi u zonama koje proizvode unutarnje tokove moraju sudjelovati u troškovima korektivnih mjera razmjerno svojem doprinosu zagušenju. Prioritet koji je dan tokovima petlje nad unutarnjim tokovima protivan je tom načelu.

138 Na drugome mjestu, prioritetno uzimanje u obzir tokova petlje u odnosu na unutarnje tokove, prema tužiteljevu mišljenju stvara loše poticaje, kako za OPS-ove mreža na kojima je došlo do zagušenja, tako i za OPS-ove u zoni trgovanja koja uzrokuje tokove petlje.

139 Na trećemu mjestu, tužitelj smatra da su pobijanom odlukom povrijeđena i načela pravičnosti i nediskriminacije. Nezakoniti unutarnji tokovi i tokovi petlje „kažnjavaju se” na istom stupnju, prema kriterijima prava Unije i posebice, s obzirom na svrhu koja se želi postići Uredbama 2019/943 i 2015/1222, u skladu s kojom troškove treba raspodijeliti na temelju doprinosa zagušenju.

140 Savezna Republika Njemačka podupire tužiteljeve argumente.

141 ACER osporava tužiteljeve argumente kako ih podupire Savezna Republika Njemačka.

142 U skladu s člankom 16. stavkom 13. prvim podstavkom Uredbe 2019/943, raspodjela troškova se provodi „na temelju doprinosa zagušenju”.

143 U skladu s člankom 7. stavkom 6. osporavane metodologije dijeljenja troškova, doprinos zagušenju različitih vrsta tokova određuje se na sljedeći način.

144 Prvo se pristupa identifikaciji „preopterećenja” na dotičnom mrežnom elementu. Preopterećenje načelno odgovara količini tokova koja prekoračuje maksimalni kapacitet dotičnog mrežnog elementa.

145 Usto, utvrđuje se redoslijed prioriteta između različitih vrsti tokova. U skladu s tim redoslijedom prioriteta, tokovi petlje koji uzrokuju zagušenja i prekoračuju razinu tolerancije identificirani su u članku 7. stavku 6. točki (a) osporavane metodologije dijeljenja troškova kao oni koji na prvome mjestu doprinose eventualnom preopterećenju, dok su unutarnji tokovi koji uzrokuju zagušenja identificirani u članku 7. stavku 6. točki (b) te metodologije kao oni koji na drugome mjestu doprinose navedenom preopterećenju. U skladu s tim redoslijedom prioriteta, slijede tokovi

petlje koji uzrokuju zagušenja proizišli iz drugih regija za izračun kapaciteta, tokovi petlje koji uzrokuju zagušenja i ne prekoračuju razinu tolerancije, dodijeljeni protoci koji uzrokuju zagušenja i protoci transformatora s poprečnom regulacijom koji uzrokuju zagušenja.

146 Svi tokovi ne „doprinose” preopterećenju osim ako prekoračuju maksimalni kapacitet dotičnog mrežnog elementa.

147 Stoga ako unutarnji tokovi, zajedno s drugim tokovima koji su nižeg ranga na popisu prioriteta, prekoračuju maksimalni kapacitet dotičnog mrežnog elementa i ako, usto, postoje tokovi petlje koji prekoračuju razinu tolerancije, dio troškova koji se odnose na unutarnje tokove i tokove petlje određuje se ovisno o opsegu tih protoka koji prekoračuju maksimalni kapacitet dotičnog mrežnog elementa, prema redoslijedu prioriteta utvrđenom u članku 7. stavku 6. osporavane metodologije dijeljenja troškova.

148 Upravo s obzirom na te primjedbe s pojašnjenjima treba ispitati tužiteljeve prigovore prema kojima davanje prioriteta tokovima petlje u odnosu na unutarnje tokove koje proizlazi iz redoslijeda prioriteta utvrđenog člankom 7. stavkom 6. osporavane metodologije dijeljenja troškova nije u skladu s člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943 prema kojem se raspodjela troškova mora provesti „na temelju doprinosa zagušenju” i stoga u skladu s načelom „onečišćivač plaća”.

149 U tom pogledu, s jedne strane, valja utvrditi da je doslovno tumačenje izraza „na temelju doprinosa zagušenju” u skladu s pristupom iz osporavane metodologije dijeljenja troškova i sa stavom koji zastupa tužitelj. Naime, ti izrazi mogu se razumjeti na način da „doprinos” zagušenju postoji tek od trenutka kad je prekoračen maksimalni kapacitet dotičnog mrežnog elementa. Osim toga, valja smatrati da doslovno tumačenje izraza „ovisno [o] doprinosu zagušenju” omogućuje da se predvidi redoslijed prioriteta između različitih vrsta tokova, kako bi se među njima raspodijelili troškovi ovisno o njihovu doprinosu zagušenju.

150 S druge strane, izraz „na temelju doprinosa zagušenju” također je moguće, u strogo uzročnom smislu, razumjeti na način da svi tokovi na dotičnom mrežnom elementu na jednak način „doprinose” eventualnom zagušenju.

151 U tim uvjetima, treba ispitati je li davanje prioriteta tokovima petlje opravdano s obzirom na njihovu različitu narav u odnosu na unutarnje tokove ili, kao što to tvrdi tužitelj, nije dopušteno njihovo razlikovanje i stoga – davanje prioriteta.

152 Tužitelj tvrdi da iz brojnih odredbi proizlazi da je zakonodavac Unije izjednačio unutarnje tokove i tokove petlje, što zabranjuje – jer bi u protivnom bila povrijeđena načelâ pravičnosti i nediskriminacije – različito postupanje prema njima prilikom raspodjele troškova korektivnih mjera.

153 U tom pogledu, valja dakako primijetiti, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 27. Uredbe 2019/943, da je zakonodavac Unije vodio računa o tome da se izbjegne ograničavanje prekozonske trgovine zbog unutarnjih tokova i tokova petlje i da je stoga u članku 16. stavku 8. te uredbe utvrdio maksimalnu razinu od 30 % kapaciteta svakog kritičnog elementa mreže koji se može koristiti, među ostalim, za upravljanje zagušenjima uzrokovanima unutarnjim tokovima i tokovima petlje.

154 Međutim, i samim člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943 uvedeno je u tom pogledu razlikovanje između unutarnjih tokova i tokova petlje. Naime, tom je odredbom, u njezinu prvom podstavku, predviđeno određivanje razine tolerancije za „tokove koji su rezultat transakcija unutar zona trgovanja koje su ispod razine koju bi se moglo očekivati bez strukturnog zagušenja u zoni trgovanja". Iako to izričito ne proizlazi iz teksta članka 16. stavka 13. navedene uredbe, čini se da je tu razinu tolerancije potrebno utvrditi samo za tokove petlje, s obzirom na to da je ta razina, u skladu s drugim podstavkom te odredbe, definirana za svaku pojedinačnu granicu zone trgovanja.

155 Osim toga, čak i kad nema strukturnog zagušenja, tokovi petlje u određenoj su mjeri neizbježni u međusobno povezanom elektroenergetskom sustavu koji je u velikoj mjeri zamkast (vidjeti t. 180. ove presude). Upravo je zato svrha utvrđivanja razine tolerancije za tokove petlje isključiti takve tokove iz raspodjele troškova nastalih korektivnim mjerama.

156 Iz toga slijedi da članak 16. stavak 13. Uredbe 2019/943, suprotno tužiteljevim tvrdnjama, time što predviđa utvrđivanje razine tolerancije za njih, s tokovima petlje postupa različito nego s unutarnjim tokovima.

157 U tim uvjetima, članak 16. stavak 13. Uredbe 2019/943 treba tumačiti na način da u kontekstu propisa o kojem je riječ dopušta da se u svrhu raspodjele troškova korektivnih mjera različito postupa s unutarnjim tokovima i tokovima petlje koji prekoračuju razinu tolerancije, s obzirom na to da je takvo razlikovanje opravdano imajući u vidu njihovu različitu narav.

158 U tom pogledu, treba također istaknuti da je u skladu s člankom 40. stavkom 1. točkom (a) Direktive 2019/944 svaki OPS odgovoran za „osiguravanje dugoročne sposobnosti sustava da udovoljava razumnoj potražnji za prijenosom električne energije, pogon, održavanje i razvoj na temelju ekonomskih uvjeta sigurnih, pouzdanih i učinkovitih prijenosnih sustava".

159 OPS-ovi stoga moraju snositi troškove razvoja i održavanja mreže kojom upravljaju kao i troškove korektivnih mjera, izuzev isključivo korektivnih mjera na koje se primjenjuje raspodjela troškova.

160 Naime, kao to je to navedeno u točki 133. Odluke br. 30/2020, elektroenergetske mreže su, povijesno govoreći, osnovane kako bi se omogućili unutarnji tokovi i ta je funkcija još uvijek razlog zbog kojeg te mreže postoje. Stoga unutarnji troškovi čine temeljnu funkciju neke elektroenergetske mreže.

161 S osnivanjem zajedničkog tržišta električne energije, mreže su otvorene da bi se omogućile prekogranične razmjene električne energije, a propisi Unije OPS-ove obvezuju, korištenjem njihovih mreža, na to da osiguraju te razmjene.

162 Stoga je pojava tokova petlje u određenoj mjeri, unatoč tome što je neželjena, neizbježna posljedica međupovezanosti elektroenergetskih mreža koje funkcioniraju prema zonskom modelu, poput onoga CORE regije.

163 Usto, za razliku od unutarnjih tokova i prekograničnih protoka dodijeljenih u kontekstu dodjele prekozonskih kapaciteta, ne postoji nikakav interes za time da tokovi petlje prolaze povezanim susjednim mrežama i uzrokuju zagušenja.

164 U tim okolnostima, OPS-ovima se, načelno i uz rizik od nepoštovanja obveze propisane člankom 74. stavkom 6. točkom (c) Uredbe 2015/1222 da se osigura poštena raspodjela troškova, ne može naložiti snošenje troškova korektivnih mjera koje se odnose na tokove petlje koji prekoračuju razinu tolerancije i prolaze njihovim mrežama.

165 Budući da su tokovi petlje u određenoj mjeri neizbježni u međusobno povezanom elektroenergetskom sustavu koji je u velikoj mjeri zamkast, razinu tolerancije koju treba odrediti na temelju članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943 treba razumjeti kao „granicu žrtve” do koje troškove nastale doprinosom tokova petlje zagušenjima trebaju snositi OPS-ovi koji su odgovorni za dotične mrežne elemente.

166 Stoga, nema opravdanja da se OPS-ovima iznad razine tolerancije naloži snošenje troškova korektivnih mjera koje se odnose na tokove petlje koji prolaze njihovim mrežama.

167 Iz toga proizlazi da je davanje prioriteta tokovima petlje u odnosu na unutarnje tokove opravdano njihovom različitom naravi i da Odbor za žalbe slijedom toga u pobijanoj odluci nije povrijedio načelo „onečišćivač plaća” iz članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943 ni načelâ pravičnosti i nediskriminacije, smatrajući da davanje prioriteta tokovima petlje u osporavanoj metodologiji dijeljenja troškova nije bilo nezakonito.

168 Taj se zaključak ne može dovesti u pitanje pozivanjem na činjenicu da je zakonodavac izjednačio tokove petlje i unutarnje tokove u okviru postupka izračuna i dodjele prekozonske trgovine utvrđenog u članku 16. stavku 8. Uredbe 2019/943.

169 Naime, činjenica da i tokovi petlje i unutarnji tokovi, iz perspektive interesa da se osigura kapacitet za prekogranično trgovanje električnom energijom, predstavljaju opasnost da ograniče takav kapacitet, ipak ne znači da se s tim vrstama tokova za potrebe raspodjele troškova korektivnih mjera treba također postupati na jednak način. Izračun navedenog kapaciteta i raspodjela troškova navedenih mjera dva su različita pitanja i nemaju istu svrhu. Naposljetku, suprotno onome što tvrdi tužitelj, različito postupanje s tokovima petlje u odnosu na unutarnje tokove prilikom raspodjele troškova korektivnih mjera, ne mogu dovesti u pitanje ni pogrešni poticaji do kojih bi dovelo to različito postupanje.

170 Tužitelj u tom pogledu zanemaruje činjenicu da unutarnji tokovi predstavljaju – kao što je to navedeno u točkama 158. do 160. ove presude – temeljnu funkciju prijenosnog sustava za električnu energiju.

171 Stoga je jedino u slučaju kad ti tokovi – zajedno s drugim tokovima koji su nižeg ranga na popisu prioriteta, uključujući tokove petlje koji ne prekoračuju razinu tolerancije – prekoračuju maksimalni kapacitet dotičnog mrežnog elementa, opravdano da se OPS koji je odgovoran za unutarnje tokove, raspodjelom troškova korektivnih mjera potakne na ulaganje u vlastitu mrežu.

172 S druge strane, ne postoji opravdanje za to da se neki OPS potakne na ulaganje u vlastitu mrežu kako bi mogao prihvatiti više tokova petlje koji prekoračuju razinu tolerancije.

173 Imajući u vidu prethodno navedeno, treba odbiti četvrti tužbeni razlog.

C. Treći tužbeni razlog koji se odnosi na razinu tolerancije

174 Svojim trećim tužbenim razlogom tužitelj kojeg podupire Savezna Republika Njemačka tvrdi da je odluka Odbora za žalbe nezakonita u dijelu u kojem je navedeni odbor potvrdio Odluku br. 30/2020 kojom je ACER pogrešno utvrdio razinu tolerancije i time povrijedio članak 16. stavak 13. drugi podstavak Uredbe 2019/943.

175 Na prvome mjestu, tužitelj tvrdi da je ACER, time što je sam utvrdio privremenu razinu tolerancije za tokove petlje, povrijedio relevantne postupovne odredbe. Članak 16. stavak 13. drugi podstavak Uredbe 2019/943 je u odnosu na članke 9. i 74. Uredbe 2015/1222 istodobno *lex posterior, lex superior* i *lex specialis*, tako da ACER nije mogao utemeljiti svoju nadležnost na temelju članka 9. Uredbe 2015/1222. Usto, ACER se više nije mogao osloniti na članak 6. stavak 10. Uredbe 2019/942, s obzirom na to da OPS-ovi nisu proveli analizu propisanu člankom 16. stavkom 13. drugim podstavkom Uredbe 2019/943 niti su NRT-ovima podnijeli prijedlog razine tolerancije na odobrenje, tako da potonji nisu bili „upoznati s problemom” razine tolerancije u smislu članka 6. stavka 10. drugog podstavka točke (a) Uredbe 2019/942.

176 Na drugome mjestu, tužitelj tvrdi da je ACER također povrijedio materijalne odredbe koje proizlaze iz članka 16. stavka 13. drugog podstavka Uredbe 2019/943. ACER je utvrdio razinu tolerancije a da nije raspolagao potrebnom analizom. Usto, nije je utvrdio „za svaku pojedinačnu granicu” i na „razini koju bi se moglo očekivati bez strukturnog zagušenja” kao što je to propisano člankom 16. stavkom 13. drugim podstavkom Uredbe 2019/943.

177 Na trećemu mjestu, tužitelj tvrdi da ACER na temelju navodne „potrebe” nije bio nadležan za utvrđivanje privremene razine tolerancije.

178 Savezna Republika Njemačka podupire tužiteljeve argumente.

179 ACER osporava tužiteljeve argumente kako ih podupire Savezna Republika Njemačka.

180 Nesporno je da su tokovi petlje, čak i kad nema strukturnog zagušenja, neizbježni u međusobno povezanom elektroenergetskom sustavu koji je u velikoj mjeri, a zamkast koji funkcionira prema zonskom modelu.

181 Upravo je zato svrha utvrđivanja razine tolerancije za tokove petlje isključiti takve tokove iz raspodjele troškova nastalih redispečiranjem i trgovanjem u suprotnom smjeru.

182 Kad je riječ o utvrđivanju razine tolerancije, članak 16. stavak 13. Uredbe 2019/943 glasi kako slijedi:

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

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

183 Kao prvo, iz članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943 proizlazi da razina tolerancije pretpostavlja simulaciju razine tokova petlje koju bi se moglo očekivati bez strukturnog zagušenja.

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

185 Kao drugo, iz članka 16. stavka 13. drugog podstavka Uredbe 2019/943 proizlazi da je prije utvrđivanja razine tolerancije potrebno provesti analizu i da to moraju učiniti OPS-ovi.

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

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

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

189 U tom pogledu, iz točke 112. Odluke br. 30/2020 proizlazi da je ACER, s obzirom na nepostojanje razine tolerancije koju su analizirali i utvrdili OPS-ovi te odobrili NRT-ovi u skladu s člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943, ispitao je li on sam mogao provesti tu analizu i zaključio da to nije bio slučaj zbog ograničenih sredstava, dostupnog vremena i potrebnih ekspertiza.

190 Usto, iz uvodne izjave 8. osporavane metodologije dijeljenja troškova i točaka 110. do 114. Odluke br. 30/2020 proizlazi da je ACER u takvoj situaciji smatrao da mu je dopušteno samom privremeno utvrditi razinu tolerancije.

191 Osim toga, iz točaka 115. do 122. Odluke br. 30/2020 proizlazi da je ACER odredio privremenu razinu tolerancije za cijelu CORE regiju na jednak način u iznosu od 10 % maksimalnog kapaciteta svakog dotičnog mrežnog elementa i da je potom tu razinu na jednak način podijelio između svih zona trgovanja koje proizvode tokove petlje na dotičnom mrežnom elementu.

192 Odbor za žalbe je u pobijanoj odluci kao neosnovanu odbio kritiku koja se odnosi na to ACER-ovo utvrđivanje privremene razine tolerancije zbog razloga navedenih u točkama 909. do 1077. (stranice 137. do 164.), 1210. do 1221. (stranice 187. do 189.) i 1192. do 1226. (stranice 212. do 218.) pobijane odluke.

193 U tom pogledu, osobito iz točaka 924. do 946. (stranice 140. do 144.), 1217. do 1221. (stranice 187. do 189.) i 1199. do 1226. (stranice 213. do 218.) pobijane odluke proizlazi da je ACER smatrao da on sam mora odrediti razinu tolerancije, s obzirom na to da je određivanje takve razine po njegovu mišljenju bilo neophodno da bi se mogla donijeti metodologija dijeljenja troškova.

194 Usto, iz istih tih točaka pobijane odluke proizlazi da se utvrđenje razine tolerancije od strane ACER-a temeljilo na „rigoroznoj analizi”.

195 Iz tih podataka iz pobijane odluke proizlazi i da je Odbor za žalbe smatrao kako je ACER-u bilo dopušteno, odnosno da je čak bio i obvezan sam utvrditi privremenu razinu tolerancije, a da pritom nije raspolagao analizom propisanom člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943, kako bi se izbjegla bezizlazna situacija.

196 U tom pogledu, privremena narav razine tolerancije koju je na taj način utvrdio ACER naglašena je u pobijanoj odluci. Naime, iz točke 943. (stranica 143.) navedene odluke proizlazi da OPS-ovi i dalje u svakome trenutku mogu provesti traženu analizu i da NRT-ovi u svakom trenutku mogu zamijeniti privremenu razinu tolerancije koja je utvrđena u osporavanoj metodologiji dijeljenja troškova konačnom razinom tolerancije.

197 S obzirom na prethodno navedeno, treba ispitati je li Odbor za žalbe mogao, a da pritom ne počini pogrešku koja se tiče prava, u pobijanoj odluci smatrati da je utvrđivanje razine tolerancije koje je ACER proveo u osporavanoj metodologiji dijeljenja troškova bilo u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943. Ako to nije bio slučaj, trebat će ispitati je li ACER, kao što je to istaknuo Odbor za žalbe, u konkretnoj situaciji ovog slučaja svoje postupanje ipak mogao temeljiti na prešutnoj nadležnosti koja mu omogućuje utvrđivanje razine tolerancije na način koji se razlikuje od načina utvrđenog u toj odredbi.

1. Postupanje u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz članka 16. stavka 13. Uredbe br. 2019/943

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

199 Kao prvo, treba ispitati poštuje li metoda za utvrđivanje razine tolerancije koju je ACER primijenio u osporavanoj metodologiji dijeljenja troškova, potvrđenoj u pobijanoj odluci, zahtjev prema kojem tu razinu treba analizirati i utvrditi „za svaku pojedinačnu granicu zone trgovanja”.

200 U tom pogledu, iz članka 7. stavaka 3. i 4. osporavane metodologije dijeljenja troškova proizlazi da se razina tolerancije utvrđuje u dvije faze.

201 U prvoj fazi, zajednička razina tolerancije za cijelu CORE regiju primjenjuje se na svaki mrežni element od prekogranične važnosti. Ta zajednička razina tolerancije utvrđena je u iznosu od 10 % maksimalnog kapaciteta dotičnog mrežnog elementa.

202 U drugoj fazi, zajednička razina tolerancije na jednak se način dijeli, za svaki mrežni element, s brojem zona trgovanja CORE regije od kojih potječu tokovi petlje koji prolaze tim mrežnim elementom. U slučaju da neka zona trgovanja u cijelosti ne iskoristi dio razine tolerancije koji joj je dodijeljen, neiskorišten dio zatim se na jednak način razdjeljuje među preostalim zonama trgovanja.

203 Iz toga proizlazi da razina tolerancije svakog mrežnog elementa od prekogranične važnosti iznosi 10 % njegova maksimalnog kapaciteta, podijeljena na jednak način s brojem zona trgovanja CORE regije od kojih potječu tokovi petlje koji prolaze tim mrežnim elementom.

204 Točno je, kao što to tvrdi ACER, da takva raspodjela dovodi do individualne razine tolerancije za svaku zonu trgovanja i da stoga to utvrđivanje razine tolerancije podrazumijeva njezinu određenu „individualizaciju”, time što se ta razina utvrđuje ovisno o maksimalnom individualnom kapacitetu svakog relevantnog mrežnog elementa i ovisno o broju zona trgovanja iz kojih potječu tokovi petlje koji prolaze tim mrežnim elementima.

205 Međutim, potrebno je utvrditi da „individualizacija” spomenuta u točki 204. ove presude nije ona koja je člankom 16. stavkom 13. drugim podstavkom Uredbe 2019/943 propisana izrazom „za svaku pojedinačnu granicu zone trgovanja”.

206 Naime, kao što to u bitnome tvrdi tužitelj, a da mu po tom pitanju ACER nije proturječio, razina tokova petlje mijenja se ovisno o karakteristikama zona trgovanja, poput veličine, stupnja u kojem je zamkasta, udjela dobave električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije i broja granica dotične zone trgovanja. Stoga razina tokova petlje može biti različita u raznim zonama trgovanja, na „granici" u smislu članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943, pa čak i na elementima koji utječu na zagušenja između dviju zona. Upravo se zato člankom 16. stavkom 13. drugim podstavkom Uredbe 2019/943 zahtijeva to da se razina tolerancije utvrdi ovisno o karakteristikama zona trgovanja o kojima je riječ i različitim granicama između njih.

207 Međutim, utvrđivanje razine tolerancije koje je ACER proveo u prvoj fazi temelji se na jedinstvenoj razini tolerancije za sve zone trgovanja u CORE regiji, što ima za posljedicu to da ni na koji način nisu uzete u obzir posebne karakteristike tih zona i granice među njima.

208 Usto, „individualizacija" koja je provedena u drugoj fazi, više ne vodi računa o karakteristikama različitih zona trgovanja, nego ovisi isključivo o broju zona trgovanja iz kojih potječu tokovi petlje koji prolaze relevantnim mrežnim elementima. Isto rasuđivanje primjenjuje se u slučaju naknadne raspodjele neiskorištenog dijela razine tolerancije po zoni trgovanja, između drugih zona trgovanja.

209 Iz toga slijedi da razina tolerancije koju je utvrdio ACER nije u skladu sa zahtjevom predviđenim u članku 16. stavku 13. drugom podstavku Uredbe 2019/943, u skladu s kojim se razina tolerancije mora utvrditi „za svaku pojedinačnu granicu zone trgovanja".

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

211 Naime, u slučaju nepostojanja takve analize, razina tolerancije koju je utvrdio ACER ne može biti u skladu sa zahtjevom prema kojem ta razina mora odgovarati razini tokova petlje koju bi se moglo očekivati bez strukturnog zagušenja.

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

213 Naime, iz točke 115. Odluke br. 30/2020 i točke 215. odgovora na tužbu proizlazi da se ACER kod OPS-ova raspitivao o razini tokova petlje koju bi se moglo očekivati bez strukturnog zagušenja. Dok su određeni OPS-ovi naveli vrijednosti koje variraju između 3, 5 i 10 %, drugi nisu odgovorili ili su naveli pragove koji su veći od 10 %. U tim okolnostima, i uz pretpostavku da su na odgovore OPS-ova utjecali njihovi vlastiti interesi, ACER je utvrdio razinu tolerancije na 10 % maksimalnog kapaciteta dotičnog mrežnog elementa kao „prosjek" danih mišljenja, kao što to proizlazi i iz točke 115. Odluke br. 30/2020.

214 Iz toga slijedi da se određivanje zajedničke razine tolerancije za sve zone trgovanja CORE regije na 10 % maksimalnog kapaciteta dotičnog mrežnog elementa kao prve faze pri utvrđivanju razine tolerancije po dotičnom mrežnom elementu ne temelji ni na kakvoj analizi razine tolerancije bez strukturnog zagušenja, kako je propisana člankom 16. stavkom 13. prvim podstavkom Uredbe 2019/943, nego predstavlja rezultat kompromisa u odnosu na različita mišljenja dotičnih OPS-ova.

215 Naime, kao što to ACER priznaje u točki 930. (stranica 141.) pobijane odluke, analiza propisana člankom 16. stavkom 13. prvim podstavkom Uredbe 2019/943 pretpostavlja, među ostalim, analizu ulaganjâ u mrežu i eventualnih rekonfiguracija zona trgovanja kako bi se uklonila strukturna zagušenja. Međutim, ACER priznaje da nije proveo takvu analizu.

216 U tim okolnostima, nije relevantan ACER-ov argument prema kojem se njegovo utvrđivanje razine tolerancije temelji na „rigoroznoj analizi” jer ta analiza u svakom slučaju nije bila ona koja je propisana člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943.

217 Iz toga slijedi da razina tolerancije koju je utvrdio ACER nije u skladu sa zahtjevima utvrđenima u članku 16. stavku 13. Uredbe 2019/943, prema kojima razina tolerancije mora odgovarati „razini koju bi se moglo očekivati bez strukturnog zagušenja” i prema kojima je treba utvrditi „za svaku pojedinačnu granicu zone trgovanja”.

2. Uvjeti za priznanje prešutne nadležnosti

218 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da utvrđivanje razine tolerancije koje je ACER proveo u osporavanoj metodologiji dijeljenja troškova nije u skladu s člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943.

219 U tim uvjetima, nije relevantno pitanje je li ACER načelno bio nadležan sam utvrditi razinu tolerancije na temelju članka 6. stavka 10. drugog podstavka, točke (a) Uredbe 2019/942, kao što to proizlazi iz točke 924. (stranica 140.) pobijane odluke. Naime, ACER na temelju te odredbe ni u kojem slučaju ne može odrediti razinu tolerancije koja nije u skladu sa zahtjevima u članku 16. stavku 13. Uredbe 2019/943.

220 Stoga valja ispitati je li ACER, unatoč činjenici da utvrđivanje razine tolerancije koje je proveo nije bilo u skladu sa zahtjevima članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943, u specifičnoj situaciji u kojoj se nalazio, bio prešutno nadležan što ga je ovlašćivalo na to da razinu tolerancije utvrdi na način koji se razlikuje od onoga propisanog tom odredbom.

221 Naime, ACER svoju nadležnost za utvrđivanje razine tolerancije opravdava potrebom svoga postupanja. S obzirom na nepostojanje analize razine tolerancije koju bi se moglo očekivati bez strukturnog zagušenja koju su trebali provesti OPS-ovi, ACER je, da bi se izbjegla bezizlazna situacija, u osporavanoj metodologiji dijeljenja troškova mogao sam utvrditi privremenu razinu tolerancije.

222 Na prvome mjestu, načelno nije moguće dopustiti, imajući u vidu načelo zakonitosti, da Unijina agencija poput ACER-a odstupi od mjerodavnog pravnog okvira. Iz toga proizlazi da ACER načelno nije mogao odstupiti od članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943.

223 Na drugome mjestu, valja istaknuti da ACER, u skladu s člankom 6. stavkom 12. točkom (b) Uredbe 2019/942, može „donijeti privremenu odluku kako bi se osigurala […] zaštita operativne sigurnosti”. Međutim, potrebno je utvrditi da se ACER u ovom slučaju nije oslonio na tu odredbu kako bi utvrdio razinu tolerancije. Osim toga i u svakom slučaju, donošenje metodologije dijeljenja troškova ne može se smatrati potrebnim kako bi se „osigurala zaštita sigurnosti opskrbe ili operativne sigurnosti” u smislu članka 6. stavka 12. točke (b) Uredbe 2019/942. Naime, cilj te metodologije je raspodjela troškova korektivnih mjera i nije joj svrha odrediti korektivne mjere koje je potrebno provesti da bi se osigurala zaštita sigurnosti opskrbe ili operativne sigurnosti.

224 Osim toga, postojanje te odredbe i stoga mogućnost da se u jasno određenim okolnostima donesu privremene odluke ne ide u korist tomu da se ACER-u prizna prešutna nadležnost, da u metodologiji dijeljenja troškova makar i privremeno odredi razinu tolerancije na način koji se razlikuje od onog propisanog člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943.

225 Na trećemu mjestu, u skladu sa sudskom praksom, obično pozivanje na interes povezan s djelotvornošću nije dovoljno da bi se zasnovala nadležnost u korist Unijine agencije (vidjeti u tom smislu presudu od 24. listopada 2019., E-Control/ACER, T-332/17, neobjavljenu, EU:T:2019:761, t. 69.). Obično pozivanje na interes povezan s djelotvornošću stoga ne može biti dovoljno da bi se Unijinoj agenciji dopustilo odstupanje od mjerodavnog pravnog okvira.

226 Međutim, ne može se isključiti da interes povezan s djelotvornošću, pod uvjetom da to odgovara stvarnoj potrebi da se osigura koristan učinak odredbi Ugovora ili predmetne uredbe, može opravdati postojanje prešutne ovlasti donošenja odluka (vidjeti u tom smislu presudu od 24. listopada 2019., E-Control/ACER, T-332/17, neobjavljenu, EU:T:2019:761, t. 69.).

227 Stoga valja ispitati jesu li u ovom slučaju bili ispunjeni uvjeti da se na temelju te sudske prakse ACER-u prizna prešutna nadležnost.

3. O priznanju prešutne nadležnosti ACER-u

228 U skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 226. ove presude, u svrhu provjere toga je li se ACER mogao pozvati na prešutnu nadležnost, valja ispitati odgovara li priznavanje takve nadležnosti toj agenciji stvarnoj potrebi da se osigura koristan učinak odredaba o kojima je riječ.

229 U tom pogledu, iz točaka 924. do 946. (stranice 140. do 144.) i 1206. do 1220. (stranice 214. do 216.) pobijane odluke proizlazi da je ACER tvrdio da ga je potreba donošenja metodologije dijeljenja troškova u određenom roku obvezala na to da sam odredi razinu tolerancije i to unatoč nepostojanju analize čije se provođenje uobičajeno traži.

230 Kao prvo, kad je riječ o potrebi koja se navodi u pogledu roka, valja utvrditi da je ACER dakako načelno bio dužan donijeti metodologiju dijeljenja troškova u roku predviđenom člankom 6. stavkom 12. točkom (a) Uredbe 2019/942 i člankom 9. stavkom 11. Uredbe 2015/1222, odnosno u roku od šest mjeseci od 27. ožujka 2020.

231 Međutim, valja istaknuti da pravo Unije ne vezuje nikakvu sankciju za prekoračenje roka od šest mjeseci predviđenog člankom 6. stavkom 12. točkom (a) Uredbe 2019/942 i člankom 9. stavkom 11. Uredbe 2015/1222. Stoga nije riječ o prekluzivnom roku, nego o okvirnom roku.

232 Naime, u skladu sa sudskom praksom, u slučaju kad je riječ o takvom okvirnom roku, iako se tijelo Unije na koje se taj rok primjenjuje mora truditi da postupi u skladu s njime, moguće je da će mu, osobito zbog složenosti zadatka i pod uvjetom da nisu dovedeni u pitanje interesi države članice, biti potrebno više vremena (vidjeti u tom smislu presudu od 15. siječnja 2013., Španjolska/Komisija, T-54/11, EU:T:2013:10, t. 27.).

233 Slijedom toga, ACER-ova polazna točka za rasuđivanje je pogrešna, s obzirom na to da nije bio obvezan donijeti metodologiju dijeljenja troškova u određenom roku, odnosno prije 28. rujna 2020.

234 Usto, nesporno je da je analiza „razine koju bi se moglo očekivati bez strukturnog zagušenja” složena i da njezina provedba zahtijeva mnogo vremena.

235 Stoga je ACER načelno OPS-ovima mogao ostaviti dovoljno vremena za provedbu potrebne analize, a da mu se pritom ne bi moglo prigovoriti da nije postupio u skladu s rokom predviđenim člankom 6. stavkom 12. točkom (a) Uredbe 2019/942 i člankom 9. stavkom 11. Uredbe 2015/1222.

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

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

238 U tom pogledu, potrebno je utvrditi da ni Odluka br. 30/2020 ni pobijana odluka ne govore ništa o eventualnim vremenskim posljedicama za donošenje metodologije dijeljenja troškova zbog toga što je obveza utvrđivanja razine tolerancije i stoga provođenja odgovarajuće analize stupila na snagu tek 1. siječnja 2020.

239 Stoga, postulat Odbora za žalbe u pobijanoj odluci, prema kojem je ACER morao, a da nije mogao pričekati analizu propisanu člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943, donijeti osporavanu metodologiju dijeljenja troškova, zbog roka koji mu je za to bio određen, proizlazi iz razumijevanja regulatornog okvira koje ne vodi računa ni o okvirnoj naravi roka koji mora poštovati ACER ni o izmjeni pravnog okvira koji je na snazi.

240 Slijedom toga, obično pozivanje na okvirni rok za donošenje metodologije dijeljenja troškova od strane ACER-a nije dostatno da bi se dokazala stvarna potreba da se osigura koristan učinak odredbi o kojima je riječ.

241 Kao drugo, ACER je opravdao potrebu svog postupanja nedjelovanjem OPS-ova. Naime, iz točke 955. (stranica 145.) pobijane odluke proizlazi da je ACER tvrdio da OPS-ovi „u razdoblju od gotovo tri godine” nisu mogli provesti analizu propisanu člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943.

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

243 Uostalom, potrebno je utvrditi da se OPS-ovi, suprotno onome što ACER tvrdi u točki 926. (stranica 140.) pobijane odluke, u dokumentu s objašnjenjima od 22. veljače 2019. koji je priložen prijedlogu metodologije dijeljenja troškova od 27. ožujka 2019., nisu smatrali obveznima utvrditi razinu tolerancije, nego su to više smatrali mogućnošću koja im je dana na volju.

244 Čak i da se prizna da su OPS-ovi priznali potrebu utvrđivanja razine tolerancije prije donošenja Uredbe 2019/943, članak 16. stavak 13. Uredbe br. 2019/943 ipak točno određuje način na koji je treba utvrditi i to na temelju analize „razine [tokova petlje] koju bi se moglo očekivati bez strukturnog zagušenja“ i „za svaku pojedinačnu granicu zone trgovanja”.

245 Međutim, ACER ne tvrdi da je prije stupanja na snagu Uredbe 2019/943 bilo utvrđeno da razinu tolerancije treba odrediti na taj način.

246 U tim okolnostima, ACER OPS-ovima nije mogao s pravom prigovoriti da „u razdoblju od gotovo tri godine“ nisu mogli provesti analizu propisanu člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943.

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

248 Neovisno o pitanju jesu li ti dokumenti dopušteni, potrebno je utvrditi da pregovori koji su u tijeku, na koje se poziva ACER, nisu relevantni u ovom slučaju.

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

250 Kao treće, ACER je opravdao potrebu svoga postupanja time što OPS-ovi nisu poštovali rok koji im je bio odredio. U tom pogledu, navodi da je OPS-ovima odredio rok od četiri mjeseca koji je počeo teći 18. travnja i istekao 20. kolovoza 2020. da bi izvršili analizu propisanu člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943 i dodaje da oni nisu postupili u skladu s tim rokom.

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

252 Osim toga, ACER nije dokazao da je tijekom roka od četiri mjeseca, koji je dodijelio OPS-ovima, na bilo koji način olakšao njihov rad radi provedbe analize propisane člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943.

253 Naime, u skladu s člankom 6. stavkom 11. Uredbe 2019/942, koji odražava načelo lojalne suradnje, utvrđeno u članku 4. stavku 3.UEU-a, kad priprema odluku na temelju članka 6. stavka 10. navedene uredbe, ACER se mora savjetovati s NRT-ovima i OPS-ovima.

254 Na temelju načela lojalne suradnje i imajući u vidu jasnu želju zakonodavca Unije da donošenje odluka o prekograničnim pitanjima, koja su teška, ali neophodna, učini djelotvornim i bržim (presuda od 7. rujna 2022., BNetzA/ACER, T-631/19, EU:T:2022:509, t. 46.), ACER je trebao olakšati izradu, od strane OPS-ova i NRT-ova, analize čije je provođenje propisano člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943.

255 U tim okolnostima, ACER OPS-ovima nije mogao s pravom prigovoriti da nisu mogli provesti analizu propisanu člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943 u roku koji je bio određen, odnosno u roku od četiri mjeseca.

256 Kao četvrto, ACER je potrebu donošenja osporavane metodologije dijeljenja troškova, bez mogućnosti da pričeka analizu propisanu člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943, opravdao i drugim dvama razmatranjima.

257 S jedne strane, ACER je na raspravi tvrdio da je OPS-ovima nakon donošenja osporavane metodologije dijeljenja troškova trebalo dati dovoljno vremena da bi mogli uspostaviti dispozitive potrebne za njezino pravilno provođenje.

258 Valja istaknuti da je u skladu s člankom 13. stavkom 2. osporavane metodologije dijeljenja troškova u vezi s člankom 37. stavkom 2. metodologije RDCT, prva faza provedbe prve od tih dviju metodologija bila predviđena za 4. lipnja 2023., dok je njezina potpuna primjena bila predviđena za 4. lipnja 2025.

259 Stoga, s obzirom na to da je do prve djelomične provedbe osporavane metodologije dijeljenja troškova trebalo doći tek dvije i pol godine nakon njezina donošenja, a do njezine potpune provedbe četiri i pol godine nakon navedenog donošenja, obično pozivanje na potrebu da OPS-ovi uspostave mehanizme potrebne za pravilnu provedbu te metodologije, ne može biti dovoljno da bi se dokazala, imajući u vidu vrlo dugo razdoblje predviđeno za njezinu provedbu, stvarna potreba donošenja te metodologije, a da ne bi bilo moguće čekati analizu propisanu člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943.

260 S druge strane, iz točke 946. (stranica 144.) pobijane odluke proizlazi da ACER smatra da je osporavanu metodologiju dijeljenja troškova trebalo provesti istodobno s provedbom metodologije RDCT i metodologije ROSC.

261 U tom pogledu, dovoljno je utvrditi da u ovom slučaju uopće nije riječ o davanju odgovora na pitanje je li ACER-u bilo dopušteno predvidjeti jednake datume za provedbu osporavane metodologije dijeljenja troškova, metodologije RDCT i metodologije ROSC, nego o određivanju toga je li ACER mogao donijeti osporavanu metodologiju dijeljenja troškova, a da nije mogao čekati analizu propisanu člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943.

262 U tim uvjetima, argument koji se temelji na navodnoj potrebi da se osporavana metodologija dijeljenja troškova, metodologija RDCT i metodologija ROSC provedu istodobno nije relevantan u odnosu na pitanje u kojem je trenutku trebalo donijeti metodologiju dijeljenja troškova.

263 Stoga, ACER potrebu svoga postupanja nije mogao opravdati ni razmatranjima koja se odnose na brigu da se OPS-ovima dade dovoljno vremena kako bi mogli uspostaviti mehanizme potrebne za pravilnu provedbu osporavane metodologije dijeljenja troškova, istodobno s drugim dvjema metodologijama.

264 Iz toga slijedi da ACER nije dokazao da je bilo nužno donijeti osporavanu metodologiju dijeljenja troškova, a da nije mogao čekati analizu propisanu člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943.

265 Slijedom toga, ACER nije dokazao da je postojala stvarna potreba da se osigura koristan učinak odredbi o kojima je riječ, koja opravdava priznanje prešutne nadležnosti u njegovu korist.

266 U svakom slučaju, potrebno je utvrditi da određivanje razine tolerancije koju je proveo ACER ne može čak ni osigurati koristan učinak dotičnih odredbi.

267 Dakako, to je određivanje razine tolerancije ACER-u omogućilo da osporavanu metodologiju dijeljenja troškova donese 30. studenoga 2020., odnosno kratko nakon roka koji je istekao 27. rujna 2020., a koji mu je za to bio dodijeljen. To međutim nije omogućilo da se osigura koristan učinak materijalnih odredbi o kojima je riječ.

268 Naime, osporavanom metodologijom dijeljenja troškova moraju se, u skladu s člankom 74. stavkom 6. točkom (a) Uredbe 2015/1222, učinkovito osigurati poticaji za djelotvorna ulaganja za upravljanje zagušenjima. Usto, u skladu s uvodnom izjavom 34. Uredbe 2019/943, navedeno upravljanje trebalo bi osigurati ispravne ekonomske signale OPS-ovima i sudionicima na tržištu.

269 Naime, kao što je to utvrđeno u točki 217. ove presude, razina tolerancije koju je utvrdio ACER, potvrđena pobijanom odlukom, nije u skladu sa zahtjevima članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943, prema kojima razina tolerancije mora odgovarati „razini koju bi se moglo očekivati bez strukturnog zagušenja” i prema kojima je treba utvrditi „za svaku pojedinačnu granicu zone trgovanja”.

270 U tim uvjetima, osporavana metodologija dijeljenja troškova zbog tog određenja razine tolerancije, raspodjelom troškova korektivnih mjera, ne može pružiti „ispravne ekonomske signale” za ulaganja u mrežu.

271 Usto, potrebno je također utvrditi da odvagivanje interesa da se postupi u skladu s dodijeljenim rokom i onog da se postupi u skladu s člankom 16. stavkom 13. Uredbe 2019/943, što je navodno učinio ACER, ne opravdava utvrđivanje razine tolerancije koje nije u skladu s relevantnim propisima.

272 Naime, kao što je to istaknuto u točki 231. ove presude, rok koji je ACER-u bio dodijeljen za donošenje metodologije dijeljenja troškova bio je samo okviran, tako da želja da se postupi u skladu s tim rokom ne može, prilikom odvagivanja, imati prednost nad postupanjem u skladu sa zahtjevima iz članka 16. stavka 13. Uredbe 2019/943.

273 Taj ishod nije moguće dovesti u pitanje ACER-ovim argumentom prema kojem je razinu tolerancije odredio samo privremeno. Naime, privremena narav tog određivanja ni na koji način ne može ublažiti povredu mjerodavnog regulatornog okvira koju su počinili ACER i Odbor za žalbe.

274 Naime, na temelju okolnosti da privremena narav utvrđivanja razine tolerancije postoji samo *de jure*, nije moguće umanjiti ACER-ovo nepoštovanje mjerodavnog regulatornog okvira.

275 Stoga, svoj postupak u okviru kojeg je prilikom odvagivanja prednost dao interesu postupanja u skladu s dodijeljenim rokom nad interesom postupanja u skladu sa zahtjevima članka 16. stavka 13. Uredbe br. 2019/943, pozivanjem na privremenu narav uplitanja do kojeg je zbog toga došlo u odnosu na regulatorni okvir, ACER ne može opravdati određivanjem razine tolerancije koja nije u skladu s tim člankom. Slijedom toga, ACER vlastito određivanje razine tolerancije nije mogao utemeljiti na prešutnoj nadležnosti.

276 Imajući u vidu prethodna razmatranja, valja zaključiti da je ACER-ovim određivanjem razine tolerancije u osporavanoj metodologiji dijeljenja troškova, kako je potvrđena pobijanom odlukom, povrijeđen članak 16. stavak 13. Uredbe br. 2019/943, time što ta razina ne odgovara ni kriteriju prema kojem razina tolerancije mora odgovarati „razini koju bi se moglo očekivati bez strukturnog zagušenja”, ni kriteriju prema kojem razinu tolerancije treba utvrditi „za svaku pojedinačnu granicu zone trgovanja”. Usto, iz prethodno navedenoga proizlazi da ACER, kako bi postupio u skladu s rokom koji mu je dodijeljen za donošenje osporavane metodologije dijeljenja troškova, razinu tolerancije nije bio ovlašten odrediti ni na drugi način.

277 U tim okolnostima, treba prihvatiti treći tužbeni razlog, a da pritom nije potrebno ispitati ostale prigovore na koje se tužitelj pozvao njemu u prilog.

278 Budući da se treći tužbeni razlog odnosi na središnji element osporavane metodologije dijeljenja troškova, koja je predmet pobijane odluke, Opći sud ne može samo djelomično poništiti pobijanu odluku.

279 Slijedom toga, tužiteljevu tužbu treba prihvatiti na temelju trećeg tužbenog razloga i poništiti pobijanu odluku, u dijelu u kojem je njome potvrđena Odluka br. 30/2020 i odbijena tužiteljeva žalba u predmetu A-001-2021 (konsolidirana).

280 U tim okolnostima, nije potrebno ispitati peti i šesti tužbeni razlog koje je iznio tužitelj.

D. Eventualno održanje pobijane odluke na snazi

281 U skladu s člankom 264. drugim stavkom UFEU-a, Opći sud, ako to smatra potrebnim, navodi koji se učinci akta koji je proglasio ništavim smatraju konačnima.

282 Stranke su se o tom pitanju izjasnile u odgovoru na mjere upravljanja postupkom o kojima je odluku donio Opći sud.

283 U ovom slučaju, ACER tvrdi da će poništenje pobijane odluke i, slijedom toga, osporavane metodologije dijeljenja troškova imati teške posljedice. OPS-ovi će morati snositi cjelokupne troškove svih korektivnih mjera aktiviranih na njihovim mrežnim elementima, čak i ako su te mjere bile potrebne zbog tokova petlje koji proizlaze iz drugih zona trgovanja. Ta bi situacija vjerojatno imala za posljedicu to da bi OPS-ovi bili potaknuti na ograničenje kapaciteta interkonekcije, što bi dovelo do viših troškova električne energije.

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

285 U tom pogledu, s jedne strane, važno je utvrditi da se poništenje pobijane odluke temelji, među ostalim, na povredi materijalnog prava, odnosno na povredi članka 16. stavka 13. drugog podstavka Uredbe 2019/943, a ne samo na bitnim povredama postupka.

286 S druge strane, ACER-ova argumentacija temelji se na pretpostavci da će se osporavana metodologija dijeljenja troškova već primjenjivati.

287 Međutim, iz odgovora stranaka na pitanja koja im je postavio Opći sud proizlazi da osporavana metodologija dijeljenja troškova, koja je predmet pobijane odluke, prije 4. lipnja 2025. neće biti u potpunosti u primjeni, i da je moguće da se ta primjena zbog tih zakašnjenja još više odgodi.

288 U tim okolnostima, nije potrebno ograničiti učinak poništenja pobijane odluke.

IV. Troškovi

289 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

290 Budući da ACER nije uspio u postupku i da je tužitelj postavio zahtjev u tom smislu, ACER-u treba naložiti snošenje troškova.

291 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Stoga će Savezna Republika Njemačka snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (treće prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Poništava se odluka Odbora za žalbe Agencije Europske unije za suradnju energetskih regulatora (ACER) od 28. svibnja 2021., donesena u okviru predmeta A-001-2021 (konsolidirana), u dijelu u kojom se njome potvrđuje ACER-ova Odluka br. 30/2020 od 30. studenoga 2020. o prijedlogu metodologije dijeljenja troškova redispečiranjem i trgovanjem u suprotnom smjeru operatora prijenosnih sustava za električnu energiju regije za izračun kapaciteta nazvane „CORE” koju čine Belgija, Češka Republika, Njemačka, Francuska, Hrvatska, Luksemburg, Mađarska, Nizozemska, Austrija, Poljska, Rumunjska, Slovenija i Slovačka te odbija tužiteljeva žalba u navedenom predmetu.**

2. **ACER će snositi vlastite troškove te troškove društva Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA).**

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

Schalin Škvařilová-Pelzl Nõmm

Steinfatt Kukovec

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 25. rujna 2024.

Potpisi