Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (tretji razširjeni senat)

z dne 25. septembra 2024*

„Energija – Notranji trg električne energije – Območje določanja zmogljivosti – Območje CORE – Sprejetje metodologije deljenja stroškov pri ponovnem dispečiranju in kompenzacijskih poslih s strani ACER – Določitev mejne ravni za zakonite zančne pretoke – Člen 16(13) Uredbe (EU) 2019/943“

V zadevi T-485/21,

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA) s sedežem v Bonnu (Nemčija), ki jo zastopata U. Karpenstein in K. Reiter, odvetnika,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Zvezne republike Nemčije, ki jo zastopata J. Möller in N. Scheffel, agenta,

intervenientka,

proti

Agenciji Evropske unije za sodelovanje energetskih regulatorjev (ACER), ki jo zastopajo P. Martinet, Z. Vujasinovic in E. Tremmel, agenti, skupaj s P. Goffinetom, L. Bersoujem in M. Shehujem, odvetniki,

tožena stranka,

SPLOŠNO SODIŠČE (tretji razširjeni senat),

v sestavi F. Schalin, predsednik, P. Škvařilová-Pelzl, sodnica, I. Nõmm, sodnik, G. Steinfatt, sodnica, in D. Kukovec (poročevalec), sodnik,

sodna tajnica: I. Kurme, administratorka,

na podlagi pisnega dela postopka,

na podlagi obravnave z dne 12. in 13. junija 2023

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nemščina.

Sodbo

1 Tožeča stranka, Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA), s tožbo na podlagi člena 263 PDEU predlaga razglasitev ničnosti odločbe odbora za pritožbe pri Agenciji Evropske unije za sodelovanje energetskih regulatorjev (ACER) z dne 28. maja 2021, s katero je bila potrjena odločba ACER št. 30/2020 z dne 30. novembra 2020 o predlogu operaterjev prenosnega sistema električne energije (v nadaljevanju: OPS) območja določanja zmogljivosti, imenovanega „CORE“, ki vključuje Belgijo, Češko republiko, Nemčijo, Francijo, Hrvaško, Luksemburg, Madžarsko, Nizozemsko, Avstrijo, Poljsko, Romunijo, Slovenijo in Slovaško (v nadaljevanju: območje CORE), v zvezi z metodologijo deljenja stroškov pri ponovnem dispečiranju in kompenzacijskih poslih in s katero je bila zavrnjena njena pritožba v zadevi A-001-2021 (konsolidirana) (v nadaljevanju: izpodbijana odločba).

Dejansko stanje

2 Tožeča stranka je nemški nacionalni regulativni organ (v nadaljevanju: NRO) v smislu člena 57(1) Direktive (EU) 2019/944 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o skupnih pravilih notranjega trga električne energije in spremembi Direktive 2012/27/EU (UL 2019, L 158, str. 125). V skladu s členom 56(1), prvi stavek, točka 1, Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) (zakon o oskrbi z električno energijo in plinom) z dne 7. julija 2005 (BGBl. 2005 I, str. 1970) v Nemčiji izvaja pristojnosti, ki so NRO podeljene z Uredbo Komisije (EU) 2015/1222 z dne 24. julija 2015 o določitvi smernic za dodeljevanje zmogljivosti in upravljanje prezasedenosti (UL 2015, L 197, str. 24).

3 V skladu s členom 74(1) Uredbe 2015/1222 OPS na vsakem območju določanja zmogljivosti najpozneje šestnajst mesecev po sprejetju odločitve o območjih določanja zmogljivosti oblikujejo predlog za skupno metodologijo deljenja stroškov pri ponovnem dispečiranju in kompenzacijskih poslih (v nadaljevanju: metodologija deljenja stroškov).

4 ACER je 17. novembra 2016 v skladu s členom 15 Uredbe 2015/1222 sprejela odločbo št. 06/2016 o določitvi območij določanja zmogljivosti. V členu 1 in Prilogi I k tej odločbi so našteta ozemlja držav članic, vključenih v območje CORE.

5 Predlog metodologije deljenja stroškov, ki so ga pripravili OPS območja CORE, bi moral biti predložen v šestnajstih mesecih po tej odločbi, in sicer do 17. maja 2018.

6 Vendar OPS območja CORE predloga metodologije deljenja stroškov niso predložili v roku, navedenem v točki 5 zgoraj. V skladu s členom 9(4) Uredbe 2015/1222 so ti OPS sporočili NRO in ACER, da potrebujejo več časa za pripravo takega predloga. ACER je o tem obvestila Evropsko komisijo, ta pa se je posvetovala z OPS, NRO in ACER, da bi navedenim OPS pomagali, da ta predlog čim prej pripravijo in predložijo v odobritev.

7 OPS območja CORE so 27. marca 2019 v skladu s členom 9(7)(h) Uredbe 2015/1222 vsem NRO tega območja predložili predlog metodologije deljenja stroškov skupaj z obrazložitvenim dokumentom. Ti NRO so imeli v skladu s členom 9(10) navedene uredbe na voljo šest mesecev za odločitev o tem predlogu.

8 ACER se je 26. septembra 2019 na zahtevo navedenih NRO odločila, da rok, ki jim je bil dodeljen za odobritev navedenega predloga, podaljša za šest mesecev, to je do 27. marca 2020.

9 Predsednik foruma energetskih regulatorjev območja CORE je 27. marca 2020 v imenu vseh NRO tega območja sporočil, da ti organi tega dne ne morejo sprejeti odločitve o predloženem predlogu, ker se ta šteje za zelo nepopolnega, in to tako zelo, da ga NRO ne morejo ne odobriti ne zahtevati njegove spremembe.

10 Istega dne je ACER, ker NRO območja CORE niso dosegli dogovora o predlogu metodologije deljenja stroškov, ki so ga predložili OPS, izjavila, da je pristojna za sprejetje odločitve o tem predlogu v skladu s členom 5(3) in členom 6(10) Uredbe (EU) 2019/942 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o ustanovitvi Agencije Evropske unije za sodelovanje energetskih regulatorjev (UL 2019, L 158, str. 22) ter členom 9(11) Uredbe 2015/1222. Na podlagi zadnjenavedene določbe je morala ACER v skladu s členom 6(12)(a) Uredbe 2019/942 tako odločitev sprejeti v šestih mesecih.

11 Po dolgem obdobju sodelovanja, posvetovanj in razprav med ACER, vsemi NRO območja CORE in vsemi OPS tega območja v zvezi s predlogom metodologije deljenja stroškov, ki so ga predložili ti OPS, in spremembami, ki so bile v ta predlog vnesene na več sestankih in glasovanjih, je odbor regulatorjev ACER, ki ga sestavljajo predstavniki NRO, 18. novembra 2020 na podlagi člena 22(5)(a) Uredbe 2019/942 podal pozitivno mnenje o navedenem predlogu.

12 ACER je 30. novembra 2020 z odločbo št. 30/2020 sprejela metodologijo deljenja stroškov („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“), kot jo vsebuje Priloga I k tej odločbi (v nadaljevanju: izpodbijana metodologija deljenja stroškov).

13 Tožeča stranka je 29. januarja 2021 v skladu s členom 28 Uredbe 2019/942 pri odboru za pritožbe pri ACER vložila pritožbo zoper odločbo št. 30/2020. Zoper isto odločbo so pritožbo vložili tudi drugi OPS in NRO območja CORE. Odbor za pritožbe je 18. februarja 2021 konsolidiral vse te pritožbe.

14 Odbor za pritožbe je 28. maja 2021 sprejel izpodbijano odločbo, s katero je potrdil odločbo št. 30/2020 in v celoti zavrnil pritožbe, vložene zoper njo.

Predlogi strank

15 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– izpodbijano odločbo razglasi za nično;

– podredno, če Splošno sodišče izpodbijane odločbe ne bi v celoti razglasilo za nično, razglasi ničnost te odločbe v delu, v katerem so potrjeni člen 1(1), drugi stavek, člen 2(2)(j), člen 3, člen 7 in člen 12(2) Priloge I k odločbi št. 30/2020;

– ACER naloži plačilo stroškov.

16 ACER Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– tožbo zavrne;

– tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

17 Zvezna republika Nemčija, intervenientka v podporo predlogom tožeče stranke, Splošnemu sodišču predlaga, naj izpodbijano odločbo razglasi za nično.

Pravo

18 Tožeča stranka v utemeljitev tožbe navaja šest tožbenih razlogov.

19 Prvi tožbeni razlog se nanaša na dejstvo, da izpodbijana odločba določa nezakonito razširitev področja uporabe izpodbijane metodologije deljenja stroškov na elemente omrežja, ki niso elementi med trgovalnimi območji (v nadaljevanju: povezovalni daljnovodi), drugi na dejstvo, da izpodbijana odločba nezakonito izključuje upoštevanje razbremenilnih pretokov pri delitvi stroškov, tretji na napačno določitev mejne ravni za zakonite zančne pretoke (v nadaljevanju: mejna raven), četrti na napačno dodelitev prednosti zančnim pretokom pred notranjimi pretoki pri določitvi vzrokov za prezasedenost omrežja, peti na nezakonitost uporabljene metode v celoti in šesti na nezakonitost obveznosti, naložene OPS, da predložijo predloge za spremembo izpodbijane metodologije deljenja stroškov.

20 ACER predlaga, naj se vsi tožbeni razlogi, ki jih je navedla tožeča stranka, zavrnejo kot neutemeljeni.

21 Splošno sodišče meni, da je primerno zaporedoma obravnavati prvi, četrti in tretji tožbeni razlog.

Prvi tožbeni razlog: področje uporabe izpodbijane metodologije deljenja stroškov

22 Tožeča stranka v podporo prvemu tožbenemu razlogu navaja tri očitke, ki se nanašajo na to, da izpodbijana odločba določa nezakonito razširitev področja uporabe izpodbijane metodologije deljenja stroškov na elemente omrežja, ki niso povezovalni daljnovodi. Kljub temu se zdi, da se tožeča stranka strinja, da se zaradi prezasedenosti na kritičnih elementih omrežja omejujejo tudi izmenjave med trgovalnimi območji v smislu Uredbe (EU) 2019/943 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o notranjem trgu električne energije (UL 2019, L 158, str. 54). Posledično se zdi, da se tožeča stranka vsaj podredno strinja z vključitvijo notranjih kritičnih elementov omrežja na področje uporabe izpodbijane metodologije deljenja stroškov.

23 Na prvem mestu, tožeča stranka trdi, da tako opredeljeno področje uporabe ni združljivo s členom 16(13) Uredbe 2019/943 in členom 74 Uredbe 2015/1222.

24 Na drugem mestu, tožeča stranka ob sklicevanju na neobstoj pravne podlage za sprejetje izpodbijane metodologije deljenja stroškov trdi, da ob upoštevanju načela deljenih pristojnosti ACER razširitve področja uporabe izpodbijane metodologije deljenja stroškov glede na to, kar je določeno v členu 16(13) Uredbe 2019/943, ne more utemeljiti s preudarkom, da določbe navedene uredbe in Uredbe 2015/1222 ne izključujejo take razširitve področja uporabe.

25 Na tretjem mestu, tožeča stranka trdi, da razširjenega področja uporabe izpodbijane metodologije deljenja stroškov ni mogoče utemeljiti niti s preudarki o obratovalni sigurnosti in načelu „onesnaževalec plača“.

26 Zvezna republika Nemčija se strinja s trditvami, ki jih navaja tožeča stranka.

27 ACER izpodbija trditve tožeče stranke in Zvezne republike Nemčije.

Uvodne ugotovitve

28 Uvodoma je treba na prvem mestu opozoriti, da je odbor za pritožbe v izpodbijani odločbi trditve v zvezi z nezakonitostjo področja uporabe izpodbijane metodologije deljenja stroškov zavrnil v bistvu v točkah od 89 do 379 („First Consolidated Plea – Excessive scope of the RDCTCS and unlawful determination of XNEs“), točkah od 1078 do 1105 („Eighth Consolidated Plea – Polluter Pays Principle“) in točkah od 1126 do 1191 (strani od 203 do 212) („Fourteenth Consolidated Plea – ACER exceeded its competence and infringed the principle of conferral“) navedene odločbe.

29 Kot je v bistvu razvidno iz točk od 196 do 210 izpodbijane odločbe, ta delno temelji na razlagi člena 16(13) Uredbe 2019/943 v smislu, da ta določba odraža načelo „onesnaževalec plača“. Podobno ta določba nalaga, da se opredeli izvor fizičnih pretokov, ki prispevajo k prezasedenosti med območji, ne da bi, nasprotno, deljenje stroškov omejevala na popravne ukrepe, izvedene v zvezi s prezasedenostjo na povezovalnih daljnovodih.

30 Podobno je odbor za pritožbe, kot je v bistvu razvidno iz točk od 173 do 180 izpodbijane odločbe, menil, da je izpodbijana metodologija deljenja stroškov v skladu s členom 74(2) Uredbe 2015/1222, ker imajo ukrepi na elementih omrežja, vključenih na področje uporabe izpodbijane metodologije deljenja stroškov, čezmejni pomen.

31 Na drugem mestu, preučitev prvega tožbenega razloga zahteva, da se v zvezi z izpodbijano metodologijo deljenja stroškov, kot je potrjena v izpodbijani odločbi, določijo njena pravna podlaga, predmet in področje uporabe.

32 Kot prvo je treba, kar zadeva pravno podlago in predmet izpodbijane metodologije deljenja stroškov, navesti, da je bila ta metodologija sprejeta v skladu s členom 74 Uredbe 2015/1222 in da je v odstavku 2 tega člena predvideno sprejetje rešitev delitve stroškov za čezmejno pomembne popravne ukrepe. Namen navedene metodologije je torej, da se med OPS razdelijo stroški aktiviranja dragih popravnih ukrepov, to je ponovnega dispečiranja in kompenzacijskih poslov.

33 V zvezi s tem je v členu 2, točka 13, Uredbe 2015/1222 „popravni ukrep“ opredeljen kot „vsak ukrep, ki ga uporabi sistemski operater prenosnega omrežja ali več sistemskih operaterjev prenosnih omrežij, da ročno ali avtomatsko vzdržuje obratovalno sigurnost“.

34 V členu 2, točka 26, Uredbe 2019/943 je „prerazporejanje [ponovno dispečiranje]“ opredeljeno kot ukrep, tudi omejitev uporabe dodeljenih prenosnih zmogljivosti, ki ga sproži eden ali več OPS ali operaterjev distribucijskih sistemov s spremembo proizvodnje, vzorca poteka ali obojega, da se doseže sprememba fizičnih pretokov v elektroenergetskem sistemu in sprostitev fizične prezasedenosti ali se na drug način zagotovi sigurnost sistema.

35 V členu 2, točka 27, Uredbe 2019/943 pa je kompenzacijski posel opredeljen kot izmenjava med območji, ki jo začnejo operaterji sistemov med dvema trgovalnima območjema za sprostitev fizične prezasedenosti.

36 Prezasedenost, ki pomeni tveganje za obratovalno sigurnost, ki zahteva popravni ukrep, pa je opredeljena v členu 2, točka 4, Uredbe 2019/943 kot „stanje, ko ni mogoče sprejeti vseh zahtev udeležencev na trgu za trgovanje med območji omrežja, ker bi znatno vplivale na fizične pretoke na elementih omrežja, ki ne morejo sprejeti navedenih pretokov“.

37 Prezasedenost povzročajo fizični pretoki. Obstaja več vrst fizičnih pretokov, ki so opredeljeni v izpodbijani metodologiji deljenja stroškov. Med njimi člen 2(2)(a) izpodbijane metodologije deljenja stroškov opredeljuje dodeljene pretoke kot „fizični pretok na elementu omrežja, kjer se izhodiščno in absorpcijsko območje nahajata v različnih trgovalnih območjih“. Notranji pretoki so v členu 2(2)(o) izpodbijane metodologije deljenja stroškov opredeljeni kot „fizični pretok na elementu omrežja, kjer se izhodiščno in absorpcijsko območje in celoten element omrežja nahajajo v istem trgovalnem območju“. V skladu s členom 2(2)(p) izpodbijane metodologije deljenja stroškov je zančni pretok opredeljen kot „fizični pretok na elementu omrežja, kjer se izhodiščno in absorpcijsko območje nahajata v istem trgovalnem območju, element omrežja ali del njega pa se nahaja v drugem trgovalnem območju“.

38 Poleg tega je treba navesti, da člen 16(13) Uredbe 2019/943 določa deljenje stroškov popravnih ukrepov, katerega namen je sprostiti prezasedenost med obravnavanima trgovalnima območjema sorazmerno s prispevkom pretokov, ki izhajajo iz transakcij znotraj območja, k tej prezasedenosti. Med drugim namreč določa, da „[k]o regulativni organi stroške popravnih ukrepov porazdeljujejo med operaterje prenosnih sistemov, preučijo, v kolikšni meri pretoki, ki izhajajo iz transakcij znotraj trgovalnih območij, prispevajo k prezasedenosti med obravnavanima trgovalnima območjema, ter stroške porazdelijo sorazmerno s tem prispevkom k prezasedenosti med operaterje prenosnih sistemov na območju, ki so odgovorni za ustvarjanje takšnih pretokov, razen za stroške, ki nastanejo zaradi transakcij znotraj trgovalnih območij, ki so pod ravnjo, ki bi jo bilo mogoče pričakovati brez strukturne prezasedenosti na trgovalnem območju“.

39 V zvezi s tem je trgovalno območje v členu 2, točka 65, Uredbe 2019/943 opredeljeno kot „največje geografsko območje, v katerem lahko udeleženci na trgu izmenjujejo energijo brez dodeljevanja zmogljivosti“. Trenutno območja, ki so del območja CORE, v večini primerov ustrezajo ozemljem držav članic.

40 Kot drugo je treba, kot je razvidno iz člena 5(1) izpodbijane metodologije deljenja stroškov, za deljenje stroškov popravnih ukrepov opredeliti element omrežja, na katerem se posamezni popravni ukrep dejansko izvede.

41 Kot je poudarjeno v točkah od 106 do 110 izpodbijane odločbe, področje uporabe izpodbijane metodologije deljenja stroškov ne zajema le elementov omrežja med trgovalnimi območji (povezovalni daljnovodi), temveč tudi vse notranje elemente omrežja z ravnjo napetosti najmanj 220 kilovoltov (kV).

42 Izpodbijana metodologija deljenja stroškov namreč v členu 3(4) določa, da so vsi „elementi omrežja s čezmejnim pomenom“ „upravičeni do delitve stroškov“.

43 Na eni strani, kar zadeva elemente omrežja s čezmejnim pomenom, so v členu 2(2)(j) izpodbijane metodologije deljenja stroškov ti elementi opredeljeni kot „element omrežja, ki je bil opredeljen kot element s čezmejnim pomenom in pri katerem je treba kršitve sigurnosti obratovanja voditi na usklajen način“.

44 V zvezi s tem je razvidno iz točk od 106 do 110 izpodbijane odločbe in poleg tega med strankami ni sporno, da je treba pojem „elementi omrežja s čezmejnim pomenom“ razumeti v istem smislu, kot je naveden v opredelitvi v členu 5 metodologije za usklajeno ponovno dispečiranje in kompenzacijske posle na območju CORE v skladu s členom 35(1) Uredbe 2015/1222, sprejete z odločbo ACER št. 35/2020 z dne 4. decembra 2020 o metodologiji za usklajeno ponovno dispečiranje in kompenzacijske posle na območju CORE (v nadaljevanju: metodologija RDCT), in

v členu 5 metodologije za regionalno usklajevanje sigurnosti obratovanja na območju CORE v skladu s členom 76(1) Uredbe Komisije (EU) št. 2017/1485 z dne 2. avgusta 2017 o določitvi smernic za obratovanje sistema za prenos električne energije (UL 2017, L 220, str. 1), sprejete z odločbo ACER št. 33/2020 z dne 4. decembra 2020 o metodologiji regionalnega usklajevanja obratovalne sigurnosti na območju CORE (v nadaljevanju: metodologija ROSC).

45 Pojem „elementi omrežja s čezmejnim pomenom“ se tako na eni strani nanaša na vse kritične elemente omrežja v skladu s členom 5(1) in členom 7 skupnih metodologij za izračun zmogljivosti za dan vnaprej in znotraj dneva, sprejetih z odločbo ACER št. 02/2019 z dne 21. februarja 2019 o predlogih OPS območja CORE v zvezi s skupnima metodologijama za izračun zmogljivosti za dan vnaprej in znotraj dneva (v nadaljevanju: metodologiji CCM), in sicer trenutno povezovalne daljnovode in notranje elemente omrežja, ki jih opredelijo OPS, s faktorjem porazdelitve pretokov moči, kot je opredeljen v členu 2, točka 22, Uredbe Komisije (EU) št. 543/2013 z dne 14. junija 2013 o predložitvi in objavi podatkov na trgih z električno energijo ter spremembi Priloge I k Uredbi (ES) št. 714/2009 Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2013, L 163, str. 1), ki je najmanj 5 %, ter na drugi strani in načeloma na vse notranje elemente omrežja z napetostjo najmanj 220 kV.

46 V skladu z opredelitvijo v členu 2, točka 69, Uredbe 2019/943 je kritični element omrežja „element omrežja v trgovalnem območju ali med trgovalnimi območji, ki se upošteva v postopku izračuna [prenosne zmogljivosti med območji] in omejuje količino električne energije, ki se lahko izmenja [med temi območji]“.

47 Kritični elementi omrežja so torej bodisi povezovalni daljnovodi bodisi notranji elementi, katerih faktor porazdelitve pretokov moči je najmanj 5 %. V smislu izpodbijane metodologije deljenja stroškov so elementi omrežja s čezmejnim pomenom vsi kritični elementi omrežja in notranji elementi omrežja z napetostjo najmanj 220 kV.

48 Na drugi strani, kar zadeva pojem „čezmejno pomembni ukrepi ponovnega dispečiranja in kompenzacijskih poslov“, je treba navesti, da člen 3(1) izpodbijane metodologije deljenja stroškov določa, da se ta pojem nanaša na čezmejno pomembne ukrepe ponovnega dispečiranja in kompenzacijskih poslov, ki so določeni z metodologijo RDCT in metodologijo ROSC.

49 Iz tega izhaja, kot so potrdile stranke, da so v smislu izpodbijane metodologije deljenja stroškov čezmejno pomembni ukrepi ponovnega dispečiranja in kompenzacijskih poslov načeloma vsi ukrepi ponovnega dispečiranja in kompenzacijskih poslov, s katerimi naj bi se sprostila prezasedenost na elementih omrežja s čezmejnim pomenom.

Analiza področja uporabe

– *Obseg področja uporabe izpodbijane metodologije deljenja stroškov*

50 Po mnenju tožeče stranke je treba iz deljenja stroškov izključiti popravne ukrepe, dodeljene notranjim elementom omrežja, ki niso povezovalni daljnovodi ali vsaj kritični elementi omrežja. Tožeča stranka zlasti trdi, da je prezasedenost na elementih omrežja z napetostjo najmanj 220 kV vsekakor notranja prezasedenost, ki ni zajeta v opredelitvi prezasedenosti med območji v smislu člena 16(13) Uredbe 2019/943.

51 Torej je treba preučiti, ali tožeča stranka pravilno trdi, da mora biti deljenje stroškov popravnih ukrepov omejeno na kritične elemente omrežja, kot izhajajo iz metodologij CCM, ker gre v skladu s členom 2, točka 69, Uredbe 2019/943 za elemente, ki „omejuje[jo] količino električne energije, ki se lahko izmenja“. Zato naj bi samo prezasedenost na teh elementih pomenila prezasedenost med območji v smislu člena 16(13) Uredbe 2019/943.

52 Prvič, preučiti je treba, ali imajo lahko le kritični elementi omrežja čezmejni pomen v smislu člena 74(2) Uredbe 2015/1222.

53 Opozoriti je treba, da v skladu s členom 74(2) Uredbe 2015/1222 izpodbijana metodologija deljenja stroškov „vključuje rešitve delitve stroškov za čezmejne ukrepe“. Poleg tega člen 74(4)(b) te uredbe določa, da mora biti v izpodbijani metodologiji deljenja stroškov opredeljeno, „kateri stroški, nastali zaradi ponovnega dispečiranja ali kompenzacijskih poslov, ki zagotavljajo čvrstost prenosne zmogljivosti med trgovalnimi območji, so upravičeni do delitve med vsemi sistemskimi operaterji prenosnih omrežij na območju določanja zmogljivosti“, v obravnavanem primeru območja CORE.

54 Torej je treba za ugotovitev, ali je izpodbijana metodologija deljenja stroškov, kot je potrjena v izpodbijani odločbi, združljiva s členom 74(2) Uredbe 2015/1222, preučiti, v kolikšni meri je cilj popravnih ukrepov, katerih stroški naj bi se z njo delili, zagotoviti čvrstost prenosne zmogljivosti med trgovalnimi območji.

55 Vendar je treba opozoriti, da je Uredba 2015/1222 akt za izvajanje Uredbe 2019/943, kot je razvidno iz člena 18(5) Uredbe (ES) št. 714/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o pogojih za dostop do omrežja za čezmejne izmenjave električne energije in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1228/2003 (UL 2009, L 211, str. 15), ki je bila pozneje nadomeščena z Uredbo 2019/943. Ta uredba je torej pravni predpis, ki je nadrejen Uredbi 2015/1222 in poznejši od nje. Vendar je treba določbe izvedbene uredbe, razen v primerih, ko je njihov pomen jasen in nedvoumen ter torej ne zahteva nobene razlage, po možnosti razlagati v skladu z določbami osnovne uredbe (sodba z dne 28. februarja 2017, Canadian Solar Emea in drugi/Svet, T-162/14, neobjavljena, EU:T:2017:124, točka 150). Člen 74 Uredbe 2015/1222 je torej treba razlagati v skladu s členom 16(13) Uredbe 2019/943.

56 V zvezi s tem je treba poudariti, da člen 16(13) Uredbe 2019/943 ne opredeljuje ne elementov omrežja, na katerih naj bi se s popravnimi ukrepi sprostila prezasedenost med območji, ne elementov omrežja, na katerih je treba porazdeliti stroške popravnih ukrepov za sprostitev prezasedenosti med trgovalnimi območji.

57 V istem smislu člen 2, točka 4, Uredbe 2019/943 ne določa, na katerih elementih omrežja pride do fizične prezasedenosti, vključno s prezasedenostjo, povezano z izmenjavami med trgovalnimi območji.

58 Člen 16(13) Uredbe 2019/943 se pa nanaša na stroške popravnih ukrepov, ki jih OPS aktivirajo za zagotovitev izmenjav med trgovalnimi območji, in nato zahteva, da se navedeni stroški porazdelijo med OPS glede na to, v kolikšni meri pretoki, ki izhajajo iz transakcij znotraj trgovalnih območij, prispevajo k prezasedenosti med obravnavanima območjema.

59 Zato je treba glede na predmet člena 16(13) Uredbe 2019/943 ugotoviti, katere prezasedenosti je treba sprostiti usklajeno, da se zagotovijo izmenjave med trgovalnimi območji, kar bo v skladu s točkama 54 in 55 zgoraj nato omogočilo, da se ugotovi, ali je cilj popravnih ukrepov iz izpodbijane metodologije deljenja stroškov zagotoviti čvrstost prenosne zmogljivosti med trgovalnimi območji v smislu člena 74(4)(b) Uredbe 2015/1222.

60 Drugič, poudariti je treba, da je treba za izvedbo take analize, s katero se določi, s katerimi popravnimi ukrepi je mogoče zagotoviti izmenjave med trgovalnimi območji in na katere se torej nanaša deljenje stroškov, pojasniti vlogo popravnih ukrepov v kontekstu postopka izračuna prenosne zmogljivosti med trgovalnimi območji, kot je določen v metodologijah CCM, in postopka regionalne sigurnostne ocene obratovanja, kot je določen v metodologiji ROSC, v skladu s členom 76(1)(b) Uredbe 2017/1485 (v nadaljevanju: postopek CROSA).

61 Na prvem mestu, navesti je treba, da se postopek izračuna prenosne zmogljivosti med trgovalnimi območji začne dva dni pred dobavo električne energije in se uporablja za določitev količine energije, ki se lahko izmenja med trgovalnima območjema, v okviru omejitev obratovalne sigurnosti.

62 Postopek izračuna zmogljivosti se opravi le na kritičnih elementih omrežja. Na eni strani lahko OPS pred odprtjem trga omejijo količino energije, ki jo lahko izmenjajo udeleženci, da se upoštevajo omejitve obratovalne sigurnosti. Na drugi strani se v tem postopku uporabljajo tudi popravni ukrepi, kot so ponovno dispečiranje in kompenzacijski posli. OPS te popravne ukrepe, ki bi lahko bili aktivirani za povečanje razpoložljive prenosne zmogljivosti med trgovalnimi območji v skladu s členom 16(4) Uredbe 2019/943, upoštevajo, vendar jih še ne aktivirajo.

63 Ob izračunu prenosne zmogljivosti med trgovalnimi območji namreč ni aktiviran noben drug popravni ukrep in ne nastanejo nobeni stroški.

64 Na drugem mestu, navesti je treba, da dragi popravni ukrepi ponovnega dispečiranja in kompenzacijskih poslov, ki so predmet tega spora, nastopijo šele v okviru postopka CROSA, ki je tesno povezan z izračunom prenosne zmogljivosti med trgovalnimi območji.

65 V skladu s členom 76(1)(b)(iii) Uredbe 2017/1485, ki ureja usklajeno pripravo čezmejno pomembnih popravnih ukrepov, in kot je razvidno iz člena 3(2)(b) metodologije sigurnosti ROSC, je cilj postopka CROSA usklajevati, potrjevati in izvajati čezmejno pomembne popravne ukrepe. Kot je razvidno iz členov 5 in 9 navedene metodologije ROSC, so čezmejno pomembni popravni ukrepi vsi tisti ukrepi, s katerimi se lahko vsaj včasih obravnavajo kršitve tokovnih omejitev na elementih omrežja s čezmejnim pomenom, in sicer načeloma vsi kritični elementi omrežja, upoštevani pri izračunu prenosne zmogljivosti med trgovalnimi območji, in vsi drugi elementi omrežja z napetostjo najmanj 220 kV.

66 Podobno v skladu z uvodno izjavo 12 in členom 5(1) metodologije ROSC postopek CROSA načeloma zagotavlja obratovalno sigurnost vseh elementov omrežja z napetostjo najmanj 220 kV, potem ko so znani tržni izidi in je dodeljena prenosna zmogljivost med trgovalnimi območji. Takrat imajo OPS na voljo podrobne informacije o energiji, ki bo dovedena v omrežje ali odvedena iz njega.

67 Postopek CROSA se začne z lokalno oceno obratovalne sigurnosti, ki jo vsak OPS opravi v svojem omrežju v skladu s členom 13 in členom 14(1) metodologije ROSC, kar privede do tega, da vsak OPS oblikuje posamezni model omrežja.

68 Nato se v skladu s členom 18 metodologije ROSC posamezni modeli omrežja zagotovijo regijskim koordinatorjem, ti pa jih združijo v skupne modele omrežja za vse ure dneva, ki vključujejo „nabor podatkov iz celotne Unije […], ki opisuje glavne značilnosti elektroenergetskega sistema“ v skladu s členom 2, točka 2, Uredbe 2015/1222.

69 Kadar pretok na elementu omrežja preseže največji pretok, je treba pripraviti in aktivirati popravni ukrep, da se upoštevajo meje obratovalne sigurnosti.

70 Kot je razvidno iz uvodne izjave 10 metodologije ROSC, je v okviru postopka CROSA predvidena optimizacija popravnih ukrepov.

71 Natančneje, ta optimizacija v okviru postopka CROSA, opisana v členu 2(1)(p) metodologije ROSC, zahteva, da se konkretno pri vsaki ponovitvi opredeli, katero prezasedenost na katerem – kritičnem ali nekritičnem – elementu omrežja je treba upravljati usklajeno.

72 Tako se za vsako uro v skupnem modelu omrežja med vsemi popravnimi ukrepi, ki jih imajo na voljo OPS, določi opredelitev najučinkovitejšega in ekonomsko smotrnega popravnega ukrepa v skladu s členom 76(1)(b)(iii) Uredbe 2017/1485, s katerim se lahko odpravijo vse prezasedenosti na vseh povezovalnih daljnovodih in vseh notranjih elementih omrežja z napetostjo najmanj 220 kV v skupnem modelu omrežja, in to brez ustvarjanja novih prezasedenosti, v skladu s členi 20, 23 in 24 ter členom 27(1) metodologije ROSC.

73 Tretjič, z vidika navedenega je treba analizirati, ali je treba, kot je navedla tožeča stranka, na področje uporabe izpodbijane metodologije deljenja stroškov vključiti zgolj stroške popravnih ukrepov na kritičnih elementih omrežja (in posledično zgolj povezovalne daljnovode ali kvečjemu notranje elemente omrežja s faktorjem porazdelitve pretokov moči najmanj 5 %). Za to je treba, kot je bilo navedeno v točki 59 zgoraj, določiti, katere prezasedenosti je treba sprostiti usklajeno, da se zagotovijo izmenjave med trgovalnimi območji.

74 V zvezi s tem, na prvem mestu, zgolj dejstvo, da so na področje uporabe izpodbijane metodologije deljenja stroškov vključeni stroški, ki nastanejo zaradi prezasedenosti na elementih omrežja z napetostjo najmanj 220 kV, ne more biti v nasprotju s členom 16(13) Uredbe 2019/943, ker ta določba zahteva le, da se določi, katere prezasedenosti je treba sprostiti usklajeno, da se zagotovijo izmenjave med trgovalnimi območji.

75 Na drugem mestu, OPS lahko uporabi najvišjo raven 30 % zmogljivosti vsakega kritičnega elementa omrežja za sprostitev prezasedenosti tega omrežja, pod pogojem, da – kot določa člen 16(8), prvi pododstavek, točka (b), Uredbe 2019/943 – 70 % navedene zmogljivosti ostane razpoložljivih za izmenjave med trgovalnimi območji, v skladu s členom 16(1) in (8) Uredbe 2019/943.

76 To, da je prezasedenost mogoče sprostiti z uporabo do 30 % zmogljivosti podskupine elementov omrežja, pa vseeno ne pomeni, da je treba deliti le stroške popravnih ukrepov, izvedenih na tej podskupini elementov.

77 Na tretjem mestu, navesti je treba, da je čvrstost minimalne zmogljivosti 70 % vsakega kritičnega elementa omrežja najbolj učinkovito zagotovljena z optimizacijo popravnih ukrepov, aktiviranih na vseh elementih omrežja z napetostjo najmanj 220 kV. Torej ta optimizacija popravnih

ukrepov na vseh teh elementih dosega cilje Uredbe 2019/943, med drugim uporabo tržnih signalov zaradi povečanja učinkovitosti in zanesljivost oskrbe, v skladu s členom 1(a) Uredbe 2019/943.

78 Ta optimizacija prispeva k zmanjšanju stroškov popravnih ukrepov, s tem pa se tako lahko omeji zmanjšanje prenosne zmogljivosti med trgovalnimi območji, kot je razvidno iz člena 16(4) Uredbe 2019/943.

79 Na četrtem mestu, kadar so popravni ukrepi, ki jih OPS aktivira na notranjih elementih, ki niso kritični elementi omrežja, del optimalne rešitve, potrebne tudi za ublažitev prezasedenosti na kritičnih elementih omrežja, je treba stroške prvonavedenih elementov porazdeliti med OPS na enak način kot stroške, ki so povezani z drugonavedenimi elementi. Zato bi nevključitev elementov omrežja z napetostjo najmanj 220 kV na področje uporabe metodologije deljenja stroškov privedla do neupravičenega omejevanja, zlasti z vidika člena 16(13) Uredbe 2019/943, ki zahteva deljenje vseh stroškov popravnih ukrepov, aktiviranih za odpravljanje prezasedenosti med trgovalnimi območji, z izjemo stroškov pretokov, ki prispevajo k prezasedenosti med obravnavanima trgovalnima območjema in ne presegajo mejne ravni.

80 Če bi bila porazdelitev stroškov omejena na kritične elemente omrežja, bi postala naključna, ker bi bili stroški, povezani z upravljanjem prezasedenosti, porazdeljeni drugače glede na element, na katerem bi bil aktiviran popravni ukrep. Kot pravilno ugotavlja ACER, bi to privedlo do diskriminacije med različnimi elementi omrežja in torej med OPS, ki so lastniki teh elementov, kar ni predvideno v zadevni ureditvi.

81 Zato pretoki, ki izhajajo iz notranjih transakcij in prispevajo k prezasedenosti med obravnavanima trgovalnima območjema – opisani v členu 16(13) Uredbe 2019/943 – ki zmanjšujejo prenosno zmogljivost med trgovalnimi območji na kritičnih elementih omrežja, pri deljenju stroškov ne morejo biti obravnavani različno, kadar se ti pretoki prenašajo prek nekritičnih elementov omrežja. Popravni ukrepi, aktivirani na teh dveh skupinah elementov, so optimizirani, da bi se odpravile težave v zvezi s prezasedenostjo.

82 Na petem mestu, s popravnimi ukrepi, aktiviranimi na nekritičnih elementih omrežja, se lahko včasih odpravi prezasedenost na kritičnih elementih omrežja, kot ugotavlja ACER v odgovor na vprašanja Splošnega sodišča.

83 Zato se morajo stroški popravnih ukrepov – kadar ti ukrepi lahko prispevajo k odpravljanju take prezasedenosti na kritičnih elementih omrežja – deliti v skladu z načelom „onesnaževalec plača“. Nasprotno pa, čeprav v določenem trenutku ne morejo prispevati k odpravljanju prezasedenosti na kritičnih elementih omrežja, to ne pomeni, da elementi, na katerih so aktivirani popravni ukrepi, izgubijo povezavo z izmenjavami med trgovalnimi območji. Na eni strani so bili ti popravni ukrepi namreč vseeno izbrani v okviru postopka CROSA ob upoštevanju drugih prezasedenosti in popravnih ukrepov, da bi se našla optimalna rešitev na regionalni ravni. Na drugi strani ima ta prezasedenost, če jo povzroča čezmejni pretok, in sicer zančni pretok, čezmejni pomen.

84 Poleg tega, kot je predvideno v uvodni izjavi 35 Uredbe 2019/943, bi morali OPS na odprtem in konkurenčnem trgu za stroške, nastale zaradi gostovanja čezmejnih pretokov električne energije po njihovih omrežjih, prejeti nadomestilo od operaterjev prenosnih sistemov, iz katerih izvirajo ti čezmejni pretoki in v katerih ti ponikajo.

85 Torej so popravni ukrepi na vseh elementih omrežja, vključenih v postopek CROSA, potencialno upoštevni za izmenjave med trgovalnimi območji v skladu s členom 16(13) Uredbe 2019/943, in to neodvisno od njihovega faktorja porazdelitve pretokov moči, ki je pojem, uporabljen v metodologijah CCM, od katerega ne more biti odvisna delitev stroškov na podlagi člena 16(13) Uredbe 2019/943.

86 Vsekakor je treba navesti, da čeprav OPS določijo, da nekritičen element omrežja z napetostjo najmanj 220 kV ne more nikoli biti koristen za zagotavljanje regionalne sigurnosti in čvrstosti dodeljene prenosne zmogljivosti med trgovalnimi območji, ga lahko izključijo iz postopka CROSA v skladu s členom 5(1)(b) in členom 7(3)(b) metodologije ROSC ter posledično iz deljenja stroškov.

87 Na šestem mestu, v zvezi z uvodno izjavo 12 Uredbe 2015/1222, v kateri se zahteva usklajevanje čezmejnih in notranjih popravnih ukrepov, je treba poudariti, da so vsi popravni ukrepi v okviru postopka CROSA čezmejno pomembni, medtem ko so vsi drugi popravni ukrepi notranji. Postopek CROSA torej zagotavlja usklajevanje z notranjimi popravnimi ukrepi in tudi sigurnost „notranjih“ elementov omrežja.

88 Če ne bi bilo usklajenega upravljanja v okviru postopka CROSA, bi obstajalo tveganje kršitve obratovalne sigurnosti, kar bi ogrozilo izmenjave med trgovalnimi območji. Poudariti je treba namreč, da je delovanje omrežja nujen pogoj za zanesljivost oskrbe z energijo, ker je v skladu z uvodno izjavo 2 Uredbe 2015/1222 državljanom Unije električno energijo mogoče dobavljati le prek omrežja.

89 Zato so prezasedenost „med trgovalnimi območji“ vse prezasedenosti, ki se trenutno na območju CORE upravljajo usklajeno v okviru postopka CROSA. Posledično se mora za stroške tega usklajenega upravljanja uporabljati načelo „onesnaževalec plača“.

90 Poudariti je treba, da usklajevanje in deljenje stroškov nista odvisna od tega, ali poteka izmenjava ali poseben dodeljen pretok na nekem elementu omrežja v danem trenutku, ker vsi popravni ukrepi, aktivirani na vseh – kritičnih in nekritičnih – elementih omrežja z napetostjo najmanj 220 kV, potencialno prispevajo k spodbujanju izmenjav med trgovalnimi območji, čeprav se njihov konkretni prispevek k spodbujanju izmenjav lahko spreminja med drugim glede na topologijo omrežja, tržne pogoje ter posebne programe proizvodnje in porabe. Zato elementov omrežja z napetostjo najmanj 220 kV ni mogoče takoj izključiti s področja uporabe izpodbijane metodologije deljenja stroškov.

91 Na sedmem mestu, kot je razvidno iz točke 167 obrazložitve izpodbijane odločbe in ne da bi stranke to prerekale, so se elementi omrežja z napetostjo najmanj 220 kV šteli za elemente s čezmejnim pomenom pod pogojem, da ti elementi niso strukturno prezasedeni ob neobstoju izmenjave energije. Poleg tega so, kot je razvidno iz navedene točke, vsi OPS območja CORE v obrazložitvenem dokumentu k metodologiji ROSC menili, da so ti elementi za postopek CROSA najbolj upoštevni.

92 V zvezi s tem je iz strani 8 obrazložitvenega dokumenta k metodologiji ROSC, do katerega so se stranke sicer imele priložnost opredeliti na obravnavi, razvidno, da so OPS menili, da so najbolj upoštevni elementi omrežja za postopek CROSA elementi omrežja z napetostjo 220 kV in 380 kV, „ker se ti elementi uporabljajo za spodbujanje izmenjav energije med trgovalnimi območji v evropskem energetskem sistemu“.

93 OPS so v obrazložitvenem dokumentu k metodologiji ROSC pojasnili, da elementi omrežja z napetostjo najmanj 220 kV spodbujajo izmenjave energije med trgovalnimi območji v evropskem energetskem sistemu. Vendar OPS niso določili, katere elemente bo treba upoštevati pri deljenju stroškov popravnih ukrepov.

94 Poleg tega je bila napetost 220 kV na območju CORE izbrana zaradi posebno gosto zazankanega omrežja tega območja, čeprav člen 16(13) Uredbe 2019/943 ni preprečeval izbire drugih rešitev, kot je bilo pojasnjeno na obravnavi.

95 Dalje, deljenje stroškov v tem okviru je potrebno za dokončno vzpostavitev integriranega trga z električno energijo na evropski ravni.

96 *A fortiori* področje uporabe izpodbijane metodologije deljenja stroškov ni geografsko opredeljeno in ne more biti omejeno zgolj na elemente omrežja, ki so na meji med dvema trgovalnima območjema, ali celo na povezovalne daljnovode, ki povezujejo omrežja držav članic. Nasprotno, kot je bilo ugotovljeno v točki 59 zgoraj, člen 16(13) Uredbe 2019/943 zahteva, da se določi, katere prezasedenosti je treba sprostiti usklajeno, da se zagotovijo izmenjave med trgovalnimi območji.

97 Ob upoštevanju navedenega tožeča stranka napačno trdi, da je izpodbijana odločba v nasprotju s členom 16(13) Uredbe 2019/943, saj bi morali biti v deljenje stroškov vključeni le povezovalni daljnovodi ali kvečjemu kritični elementi omrežja.

98 Na območju CORE vsaka prezasedenost, ki se sprosti s popravnimi ukrepi, aktiviranimi v skladu z metodologijo ROSC, kot je določena v odločbi št. 33/2020 in potrjena v izpodbijani odločbi, ustreza „prezasedenosti med […] trgovalnima območjema“ iz člena 16(13) Uredbe 2019/943.

99 Ugotoviti je treba tudi, da na območju CORE vsi popravni ukrepi, aktivirani v skladu z metodologijo ROSC, kot je določena v odločbi št. 33/2020, prispevajo k zagotavljanju čvrstosti prenosne zmogljivosti med trgovalnimi območji v skladu s členom 74(4)(b) Uredbe 2015/1222.

100 Posledično prav tako ni mogoče šteti, da je izpodbijana odločba v nasprotju s členom 74 Uredbe 2015/1222, kot se razlaga v skladu s členom 16(13) Uredbe 2019/943. Torej je odbor za pritožbe pravilno zavrnil pritožbo, vloženo zoper izpodbijano metodologijo deljenja stroškov.

101 Trditve, ki jih tožeča stranka navaja zoper izpodbijano odločbo, ne morejo ovreči te ugotovitve.

102 Prvič, kar zadeva trditev tožeče stranke, da je samo prezasedenost na povezovalnem daljnovodu ali kvečjemu na notranjem kritičnem elementu omrežja prezasedenost, katere stroške je mogoče porazdeliti na podlagi člena 16(13) Uredbe 2019/943, je treba poudariti, da je v kontekstu izvajanja izpodbijane metodologije deljenja stroškov edini primer, v katerem se stroški v zvezi z nekritičnimi elementi omrežja porazdelijo v skladu s to določbo, tisti, v katerem prezasedenost na teh elementih povzročajo zančni pretoki, kot so opisani v točki 37 zgoraj, ki presegajo mejno raven, navedeno v členu 16(13) Uredbe 2019/943.

103 V skladu z uvodno izjavo 6 izpodbijane metodologije deljenja stroškov so zančni pretoki, ki presegajo mejno raven, glavni dejavnik prezasedenosti, ki je predmet deljenja stroškov. To izhaja iz ugotovitve, da breme prezasedenosti, ki jo povzročajo notranji pretoki, nosi lastnik prezasedenega elementa omrežja, medtem ko morajo biti stroški – kot je razvidno iz člena 16(13) Uredbe

2019/943 – ki jih povzročajo pretoki, ki izhajajo iz notranjih transakcij in prispevajo k prezasedenosti med obravnavanima trgovalnima območjema, sorazmerno porazdeljeni med OPS.

104 Zančni pretok pa je „čezmejni pretok“ v smislu člena 2, točka 3, Uredbe 2019/943, in sicer „fizični pretok električne energije po prenosnem omrežju države članice, ki nastane zaradi vpliva dejavnosti proizvajalcev, odjemalcev ali obojih zunaj te države članice na njenem prenosnem omrežju“, ki ni omejen na kritične elemente omrežja.

105 Posledično prezasedenosti, ki jo povzroča čezmejni pretok, kot je zančni pretok, ni mogoče opredeliti kot prezasedenost, ki bi bila izključena s področja uporabe člena 16(13) Uredbe 2019/943.

106 Dalje, če prezasedenost na nekritičnem elementu omrežja povzročajo samo notranji pretoki, bo v skladu s členom 76(1)(b)(v) Uredbe 2017/1485 stroške popravnih ukrepov za obravnavanje te prezasedenosti vsekakor kril lastnik navedenega elementa omrežja. Torej v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, načelo „onesnaževalec plača“ ostaja izjema od pravila, saj se to načelo *de facto* uporablja le za zančne pretoke, ki presegajo mejno raven, medtem ko se načelo „lastnik plača“ uporablja za druge pretoke, kot so zančni pretoki, ki ne presegajo mejne ravni, in notranji pretoki.

107 Poleg tega je prezasedenost, ki ni prezasedenost „med trgovalnima območjema“ v smislu člena 16(13) Uredbe 2019/943, prezasedenost, ki se pojavi na elementih omrežja, izključenih iz regionalnega usklajevanja obratovalne sigurnosti, ker so se tako odločili OPS ali ker gre za elemente, ki so takoj izključeni iz usklajevanja popravnih ukrepov, in sicer elemente omrežja z napetostjo pod 220 kV.

108 Drugič, edina izjema od pravila iz člena 16(13) Uredbe 2019/943, v skladu s katerim morajo biti stroški, povezani s popravnimi ukrepi v zvezi s pretoki, ki izhajajo iz notranjih transakcij in prispevajo k prezasedenosti med obravnavanima trgovalnima območjema, porazdeljeni, je izjema v zvezi z navedenimi pretoki, ki ne presegajo mejne ravni in katerih stroške mora kriti lastnik prezasedenega elementa omrežja.

109 V zvezi s tem je treba navesti, da v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, zakonodajalec ni želel iz deljenja stroškov izključiti ene skupine elementov omrežja, ker je v členu 16(13) Uredbe 2019/943 določil deljenje stroškov, ki nastanejo zaradi usklajene sprostitve prezasedenosti med trgovalnimi območji.

110 Podobno to, da člen 76(1)(b)(v) Uredbe 2017/1485 določa možnost sprejetja drugih metodologij za deljenje stroškov, povezanih z različnimi popravnimi ukrepi iz člena 22 navedene uredbe, ki po potrebi dopolnjujejo skupno metodologijo, pripravljeno na podlagi člena 74 Uredbe 2015/1222, ni upoštevno za razlago člena 16(13) Uredbe 2019/943, ki je poleg tega višje pravno pravilo.

111 Tretjič, zavrniti je treba trditev tožeče stranke, da je področje uporabe izpodbijane metodologije deljenja stroškov, kot je potrjena v izpodbijani odločbi, v nasprotju s členom 290(1) in členom 291 PDEU ali brez pravne podlage, ker je ACER razširila področje uporabe, določeno z zakonodajo.

112 Zlasti usklajeni popravni ukrepi na elementih omrežja z napetostjo najmanj 220 kV omogočajo izmenjave med trgovalnimi območji, pomagajo preprečevati omejevanje prenosne zmogljivosti med trgovalnimi območji in zagotavljajo čvrstost navedene zmogljivosti, in sicer v skladu s členom 16(13) Uredbe 2019/943.

113 Enako ACER – ker je področje uporabe izpodbijane metodologije deljenja stroškov skladno s členom 16(13) Uredbe 2019/943 – ni mogoče očitati, da je področje uporabe te metodologije z opiranjem na načelo „onesnaževalec plača“ razširila prek tega, kar je določeno v členu 16(13) Uredbe 2019/943.

114 Podobno je treba zavrniti trditve tožeče stranke, ki se nanašajo na kršitev načel v zvezi s prenosom pooblastil, ki so bila določena v sodbi z dne 13. junija 1958, Meroni/Visoka oblast (9/56, EU:C:1958:7, str. 9).

115 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je ACER agencija Unije, ki jo je zakonodajalec ustanovil ob sprejetju Uredbe 2019/942. Kot je pravilno navedeno v točkah od 1151 do 1158 izpodbijane odločbe, so pristojnosti te agencije za sprejetje odločbe, kot je izpodbijana metodologija deljenja stroškov, urejene v navedeni uredbi, zlasti njenem členu 6, ter členu 74 Uredbe 2015/1222 in členu 16(13) Uredbe 2019/943.

116 Kot je razvidno iz točke 10 zgoraj, je ACER ugotovila svojo pristojnost za sprejetje odločbe, ker NRO območja CORE niso uspeli doseči dogovora o predlogu metodologije deljenja stroškov, ki so ga predložili OPS, v skladu s členom 5(3) in členom 6 Uredbe 2019/942 ter členom 9(11) Uredbe 2015/1222.

117 Pristojnosti, ki jih je imela ACER za sprejetje izpodbijane metodologije deljenja stroškov, so torej natančno urejene ter so v skladu s členoma 28 in 29 Uredbe 2019/942 lahko predmet sodnega nadzora z vidika ciljev, ki jih je Komisija določila v Uredbi 2015/1222, zakonodajalec pa v Uredbi 2019/943 (glej po analogiji sodbo z dne 22. januarja 2014, Združeno kraljestvo/Parlament in Svet, C-270/12, EU:C:2014:18, točka 53).

118 Odbor za pritožbe je torej trditve tožeče stranke v zvezi s tem pravilno zavrnil.

119 Četrtič, prav tako ni mogoče sprejeti trditve tožeče stranke in Zvezne republike Nemčije, ki se nanaša na zakonodajno zgodovino člena 16(13) Uredbe 2019/943 in v skladu s katero je zakonodajalec želel iz porazdelitve med OPS izključiti stroške, ki izhajajo iz popravnih ukrepov, izvedenih na elementih, ki se nahajajo znotraj trgovalnih območij, ko ob pripravi te določbe njenega besedila ni hotel spremeniti tako, da bi „prezasedenosti med obravnavanima trgovalnima območjema“ nadomestil s „prezasedenosti med obravnavanima trgovalnima območjema in znotraj teh območij“.

120 V zvezi s tem je neodvisno od tega, ali se Zvezna republika Nemčija in tožeča stranka lahko opirata na dokumente v zvezi z zakonodajnim trialogom, da bi dokazali željo zakonodajalca ob sprejetju člena 16(13) Uredbe 2019/943, dovolj ugotoviti, da morebitna zavrnitev izrecne vključitve prezasedenosti znotraj trgovalnega območja ne bi bila odločilna za vprašanje, katere elemente je treba upoštevati pri presoji prispevanja k prezasedenosti „med trgovalnima območjema“.

121 Kot je razvidno iz točk od 56 do 59 in 109 zgoraj, člen 16(13) Uredbe 2019/943 ne opredeljuje elementov omrežja, na katerih bi morali biti stroški popravnih ukrepov za sprostitev prezasedenosti med trgovalnimi območji porazdeljeni, kar ne pomeni, da je zakonodajalec želel neko skupino elementov omrežja izključiti iz deljenja stroškov.

122 Posledično je treba zavrniti trditve tožeče stranke, v skladu s katerimi bi bilo treba notranje elemente omrežja izključiti iz izpodbijane metodologije deljenja stroškov na podlagi člena 16(13) Uredbe 2019/943 in člena 74 Uredbe 2015/1222.

– *Spodbude, izpeljane iz vključitve notranjih elementov omrežja na področje uporabe izpodbijane metodologije deljenja stroškov*

123 Navesti je treba, da vključitev vseh notranjih elementov omrežja, vključno z elementi z napetostjo najmanj 220 kV, na področje uporabe izpodbijane metodologije deljenja stroškov ne zajema spodbud, ki so v nasprotju s cilji člena 16(13) Uredbe 2019/943.

124 V zvezi s tem je treba opozoriti, da člen 16(13) Uredbe 2019/943 določa obveznost za OPS, da krijejo stroške popravnih ukrepov, povezanih s pretoki, ki izhajajo iz notranjih transakcij in prispevajo k prezasedenosti med obravnavanima trgovalnima območjema, pri čemer ne presegajo mejne ravni. To spodbuja OPS, da razvijajo svoje omrežje, da bi lahko sprejeli take pretoke, kadar ne presegajo mejne ravni, ki ustreza ravni zančnega pretoka, ki bi jo bilo mogoče pričakovati brez strukturne prezasedenosti na trgovalnem območju.

125 Nasprotno pa upoštevni pravni okvir ne določa obveznosti za OPS, da razvijajo svoja omrežja, da bi sprejeli zančne pretoke, ki presegajo mejno raven, omenjeno v točki 124 zgoraj. Ti pretoki so namreč zaradi svoje narave nepredvideni in nepredvidljivi, OPS, ki jih sprejme, pa nanje ne more vplivati.

126 V zvezi s tem je treba navesti, da je, kot je navedeno v uvodni izjavi 27 Uredbe 2019/943, zmanjšanje učinkov zančnega pretoka in notranje prezasedenosti na izmenjave med trgovalnimi območji med glavnimi cilji evropskega zakonodajalca pri pripravi tega zakonodajnega okvira.

127 Podobno je iz strani 59 ocene učinka z dne 30. novembra 2016, ki jo je Komisija opravila v kontekstu priprave zakonodajnega svežnja o energiji (SWD(2016) 410), razvidno, da lahko zančni pretoki zmanjšajo prenosno zmogljivost med trgovalnimi območji ter vodijo k dragemu zunajtržnemu ponovnemu dispečiranju, pa tudi k znatnemu izkrivljanju cen in naložbenih signalov na sosednjih območjih. To povzroči bistveno izgubo blaginje.

128 Dalje, izključitev nekritičnih elementov omrežja bi privedla do tega, da OPS, ki bi povzročil zančne pretoke, ne bi bil spodbujen k zadostnemu vlaganju v svoje omrežje, saj ne bi kril vseh stroškov popravnih ukrepov, potrebnih za odpravo prezasedenosti, ki bi jo povzročil. Zgolj ta OPS, ki pozna svoje omrežje in je odgovoren zanj, lahko namreč sprejme še druge potrebne ukrepe, kot so ponovna opredelitev trgovalnega območja ali naložbe v omrežje. V tem kontekstu je treba opozoriti, da je v skladu s členom 35(5) Uredbe 2019/943 vsak OPS odgovoren za svoje omrežje, zato njegove notranje težave ne bi smele bremeniti sosednjih OPS.

129 Poleg tega, če bi bil vsak od obeh odgovornih in sosednjih OPS spodbujen k vlaganju v svoje omrežje, da bi bodisi sprejel bodisi zmanjšal zančne pretoke, bi to ob neobstoju usklajevanja med tema OPS privedlo do prevelikih naložb in napačnega dodeljevanja sredstev, kot je ACER pravilno omenila v točki 261 odgovora na tožbo.

130 Ob upoštevanju zgornjih presoj je treba ugotoviti, da OPS ne more biti oproščen stroškov, ki jih s svojimi zančnimi pretoki, ki presegajo mejno raven, povzroči drugim OPS na nekritičnih elementih njihovih omrežij, tudi če popravni ukrepi na teh elementih prispevajo k zagotavljanju izmenjav med trgovalnimi območji.

131 Tak pristop bi bil poleg tega v nasprotju z načelom energetske solidarnosti, kot ga razlaga Sodišče.

132 Načelo energetske solidarnosti zajema pravice in obveznosti tako za Unijo kot za države članice, pri čemer Unijo zavezuje obveznost solidarnosti do držav članic, te pa zavezuje obveznost solidarnosti med seboj in v razmerju do skupnega interesa Unije in politik, ki jih ta izvaja (sodba z dne 15. julija 2021, Nemčija/Poljska, C-848/19 P, EU:C:2021:598, točka 49).

133 V teh okoliščinah bi bilo v nasprotju z načelom energetske solidarnosti, če bi se OPS, ki povzročajo zančne pretoke, ki se prenašajo prek drugih trgovalnih območij, omogočilo, da se izognejo stroškom popravnih ukrepov, aktiviranih v skupnem interesu, da bi se optimizirala prenosna zmogljivost med trgovalnimi območji, hkrati pa bi se, kolikor je mogoče, učinkovito zagotavljala varnost omrežja, od česar imajo koristi vsi OPS in posledično odjemalci električne energije.

134 Glede na zgornje presoje je treba prvi tožbeni razlog zavrniti.

Četrti tožbeni razlog: dajanje prednosti zančnim pretokom

135 Tožeča stranka ob podpori Zvezne republike Nemčije s četrtim tožbenim razlogom trdi, da se z izpodbijano metodologijo deljenja stroškov v členu 7(6)(a) napačno uvaja dajanje prednosti zančnim pretokom kot viru prezasedenosti pred notranjimi pretoki, ki vodi do kaznovanja teh pretokov.

136 Po mnenju tožeče stranke je prednostno upoštevanje zančnih pretokov pred notranjimi pretoki pri določanju vzrokov za prezasedenost v nasprotju z načelom „onesnaževalec plača“, ustvarja slabe spodbude ter je nezdružljivo z načeloma pravičnosti in prepovedi diskriminacije.

137 Na prvem mestu, prednostno upoštevanje zančnih pretokov pred notranjimi pretoki pri deljenju stroškov naj bi bilo v nasprotju z načelom „onesnaževalec plača“, določenim v členu 16(13) Uredbe 2019/943. Zančni pretoki in notranji pretoki naj bi namreč fizično na enak način in v istem trenutku prispevali k prezasedenosti elementov omrežja. Zato naj bi morali OPS na trgovalnih območjih, ki povzročajo zančne pretoke, in OPS na območjih, ki povzročajo notranje pretoke, prispevati k stroškom popravnih ukrepov sorazmerno s svojim prispevkom k prezasedenosti. Prednost, dana zančnim pretokom pred notranjimi pretoki, naj bi bila v nasprotju s tem načelom.

138 Na drugem mestu, prednostno upoštevanje zančnih pretokov pred notranjimi pretoki po mnenju tožeče stranke ustvarja slabe spodbude tako za OPS prezasedenih omrežij kot OPS na trgovalnem območju, ki povzroča zančne pretoke.

139 Na tretjem mestu, po mnenju tožeče stranke je izpodbijana odločba tudi v nasprotju z načelom pravičnosti in načelom prepovedi diskriminacije. Nelegitimni notranji in zančni pretoki naj bi bili enako „problematični“ glede na merila prava Unije in zlasti glede na cilj, ki mu sledita uredbi 2019/943 in 2015/1222, v skladu s katerim je treba porazdelitev stroškov določiti sorazmerno s prispevkom k prezasedenosti.

140 Zvezna republika Nemčija podpira trditve tožeče stranke.

141 ACER izpodbija trditve tožeče stranke, kot jih podpira Zvezna republika Nemčija.

142 V skladu s členom 16(13), prvi pododstavek, Uredbe 2019/943 se stroški porazdelijo „sorazmerno s […] prispevkom k prezasedenosti“.

143 V skladu s členom 7(6) izpodbijane metodologije deljenja stroškov se prispevek različnih vrst pretokov k prezasedenosti določi tako.

144 Opredeli se „preobremenitev“ na zadevnem elementu omrežja. Preobremenitev načeloma ustreza količini pretokov, ki presega največjo zmogljivost zadevnega elementa omrežja.

145 Poleg tega se določi prednostni vrstni red med različnimi vrstami pretokov. Glede na ta prednostni vrstni red so obremenilni zančni pretoki, ki presegajo mejno raven, v členu 7(6)(a) izpodbijane metodologije deljenja stroškov opredeljeni kot prvi povzročitelj morebitne preobremenitve, medtem ko so obremenilni notranji pretoki v členu 7(6)(b) te metodologije opredeljeni kot drugi povzročitelj navedene preobremenitve. Glede na ta prednostni vrstni red sledijo obremenilni zančni pretoki iz drugih območij določanja zmogljivosti, obremenilni zančni pretoki pod posamezno mejno ravnjo, obremenilni dodeljeni pretoki in obremenilni pretoki prečnih transformatorjev.

146 Vsi ti pretoki „prispevajo“ k preobremenitvi le, če presegajo največjo zmogljivost zadevnega elementa omrežja.

147 Torej, če notranji pretoki skupaj z drugimi pretoki, ki so nižje na prednostnem seznamu, presegajo največjo zmogljivost zadevnega elementa omrežja in če poleg tega obstajajo zančni pretoki, ki presegajo mejno raven, se del stroškov v zvezi z notranjimi in zančnimi pretoki določi glede na obseg teh pretokov, ki presegajo največjo zmogljivost zadevnega elementa omrežja, v skladu s prednostnim vrstnim redom, določenim v členu 7(6) izpodbijane metodologije deljenja stroškov.

148 Glede na vsa ta pojasnila je treba preučiti očitke tožeče stranke, da dajanje prednosti zančnim pretokom pred notranjimi pretoki, ki izhaja iz prednostnega vrstnega reda, določenega v členu 7(6) izpodbijane metodologije deljenja stroškov, ni skladno s členom 16(13) Uredbe 2019/943, v skladu s katerim se morajo stroški porazdeliti „sorazmerno s […] prispevkom k prezasedenosti“, in posledično z načelom „onesnaževalec plača“.

149 V zvezi s tem je treba na eni strani ugotoviti, da je jezikovna razlaga izrazov „sorazmerno s […] prispevkom k prezasedenosti“ združljiva tako s pristopom, uporabljenim v izpodbijani metodologiji deljenja stroškov, kot s pristopom, ki ga zagovarja tožeča stranka. Te izraze je namreč mogoče razumeti v smislu, da „prispevek“ k prezasedenosti obstaja šele od trenutka, ko je največja zmogljivost zadevnega elementa omrežja presežena. Poleg tega je treba ugotoviti, da je na podlagi jezikovne razlage izrazov „sorazmerno s […] prispevkom k prezasedenosti“ mogoče določiti prednostni vrstni red med različnimi vrstami pretokov, da se mednje porazdelijo stroški sorazmerno z njihovim prispevkom k prezasedenosti.

150 Na drugi strani je v strogo vzročnem pomenu izraze „sorazmerno s […] prispevkom k prezasedenosti“ mogoče razumeti tudi v smislu, da vsi pretoki na zadevnem elementu omrežja na enak način „prispevajo“ k morebitni prezasedenosti.

151 V teh okoliščinah je treba preučiti, ali je dajanje prednosti zančnim pretokom utemeljeno glede na njihovo drugačno naravo v primerjavi z notranjimi tokovi ali pa, kot trdi tožeča stranka, razlikovanje in torej dajanje prednosti ni sprejemljivo.

152 Po mnenju tožeče stranke je iz več določb razvidno, da zakonodajalec Unije notranje in zančne pretoke obravnava enakopravno, zaradi česar jih je pri dodeljevanju stroškov popravnih ukrepov prepovedano obravnavati različno, ker bi bili sicer kršeni načeli pravičnosti in prepovedi diskriminacije.

153 V zvezi s tem je treba seveda pripomniti, kot je razvidno iz uvodne izjave 27 Uredbe 2019/943, da si zakonodajalec Unije prizadeva preprečiti, da bi bila prenosna zmogljivost med območji omejena zaradi notranjih in zančnih pretokov, in da je torej v členu 16(8) te uredbe določil najvišjo raven 30 % zmogljivosti vsakega kritičnega elementa omrežja, ki se lahko uporabi med drugim za upravljanje prezasedenosti, ki jo povzročijo notranji in zančni pretoki.

154 Vendar člen 16(13) Uredbe 2019/943 v zvezi s tem sam uvaja razlikovanje med notranjimi in zančnimi pretoki. V prvem pododstavku te določbe je namreč opredeljena mejna raven za „[pretoke,] ki nastanejo zaradi transakcij znotraj trgovalnih območij, ki so pod ravnjo, ki bi jo bilo mogoče pričakovati brez strukturne prezasedenosti na trgovalnem območju“. Tudi če to ni izrecno razvidno iz besedila člena 16(13) navedene uredbe, se zdi, da je ta mejna raven lahko opredeljena le za zančne pretoke, ker je v skladu z drugim pododstavkom te določbe ta raven opredeljena za vsako posamezno mejo trgovalnega območja.

155 Poleg tega so zančni pretoki tudi brez strukturne prezasedenosti v določeni meri neizogibni v zelo gosto zazankanem elektroenergetskem omrežju (glej točko 180 spodaj). Zato je namen določitve mejne ravni za zančne pretoke izključiti take pretoke iz deljenja stroškov, nastalih zaradi popravnih ukrepov.

156 Iz tega sledi, da v nasprotju s trditvami tožeče stranke člen 16(13) Uredbe 2019/943 s tem, da predvideva določitev mejne ravni za zančne pretoke, te pretoke obravnava drugače kot notranje pretoke.

157 V teh okoliščinah je treba člen 16(13) Uredbe 2019/943 razlagati tako, da omogoča, da se notranji pretoki in zančni pretoki, ki presegajo mejno raven, pri deljenju stroškov popravnih ukrepov obravnavajo različno, pri čemer je tako razlikovanje očitno utemeljeno z njihovo različno naravo, v kontekstu zadevne ureditve.

158 V zvezi s tem je treba poudariti tudi, da je v skladu s členom 40(1)(a) Direktive 2019/944 vsak OPS odgovoren za to, da „zagotovi dolgoročno sposobnost sistema za izpolnjevanje razumnih potreb po prenosu električne energije, v ekonomsko sprejemljivih pogojih upravlja, vzdržuje in razvija varne, zanesljive in učinkovite prenosne sisteme“.

159 OPS morajo torej kriti stroške razvoja in vzdrževanja omrežja, ki ga upravljajo, ter stroške popravnih ukrepov, pri čemer so edina izjema popravni ukrepi, za katere se uporablja deljenje stroškov.

160 Kot pa je bilo opozorjeno v točki 133 odločbe št. 30/2020, so bila z zgodovinskega vidika elektroenergetska omrežja vzpostavljena, da bi se omogočili notranji pretoki, in ta funkcija ostaja še danes eden glavnih razlogov za obstoj teh omrežij. Notranji pretoki so torej osnovna funkcija elektroenergetskega omrežja.

161 Z oblikovanjem skupnega trga z električno energijo so se omrežja odprla, da se je omogočilo čezmejno trgovanje z električno energijo, ureditev Unije pa OPS nalaga obveznost, da z uporabo svojih omrežij zagotavljajo to trgovanje.

162 Zato je pojav zančnih pretokov v določeni meri neizogibna – čeprav neželena – posledica medsebojne povezanosti elektroenergetskih omrežij, ki delujejo v skladu z območnim modelom, kot je model območja CORE.

163 Poleg tega v nasprotju z notranjimi pretoki in čezmejnimi pretoki, dodeljenimi v kontekstu dodeljevanja prenosne zmogljivosti med trgovalnimi območji, ni nobenega interesa za to, da se zančni pretoki prenašajo prek povezanih sosednjih omrežij in povzročajo prezasedenost.

164 V teh okoliščinah načeloma in ob tveganju, da obveznost iz člena 74(6)(c) Uredbe 2015/1222, da se zagotovi pravična razdelitev stroškov, ne bo izpolnjena, OPS ni mogoče naložiti obveznosti, da krijejo stroške popravnih ukrepov v zvezi z zančnimi pretoki, ki presegajo mejno raven in se prenašajo prek njihovih omrežij.

165 Ker so zančni pretoki v gosto zazankanem povezanem elektroenergetskem omrežju v določeni meri neizogibni, je treba mejno raven, ki jo je treba določiti v skladu s členom 16(13) Uredbe 2019/943, razumeti kot „žrtveno omejitev“, do katere mora OPS, odgovoren za zadevne elemente omrežja, kriti stroške, ki nastanejo zaradi prispevka zančnih pretokov k prezasedenosti.

166 Nad mejno ravnjo torej ni utemeljeno, da se OPS naloži kritje stroškov popravnih ukrepov v zvezi z zančnimi pretoki, ki se prenašajo prek njihovih omrežij.

167 Iz tega izhaja, da je dajanje prednosti zančnim pretokom pred notranjimi pretoki utemeljeno z njihovo različno naravo in da posledično odbor za pritožbe v izpodbijani odločbi ni kršil ne načela „onesnaževalec plača“, določenega v členu 16(13) Uredbe 2019/943, ne načel pravičnosti in prepovedi diskriminacije s tem, da je ugotovil, da dajanje prednosti zančnim pretokom v izpodbijani metodologiji deljenja stroškov ni nezakonito.

168 Te ugotovitve ni mogoče omajati s sklicevanjem na dejstvo, da je zakonodajalec v okviru postopka izračuna in dodeljevanja prenosne zmogljivosti med trgovalnimi območji, določenega v členu 16(8) Uredbe 2019/943, enakopravno obravnaval zančne pretoke in notranje pretoke.

169 Dejstvo, da lahko z vidika interesa zagotavljanja zmogljivosti za čezmejna trgovanja z električno energijo tako zančni pretoki kot notranji pretoki omejujejo tako zmogljivost, namreč ne pomeni, da je treba ti vrsti pretokov enako obravnavati tudi pri deljenju stroškov popravnih ukrepov. Izračun navedene zmogljivosti in deljenje stroškov navedenih ukrepov sta različni vprašanji in nimata istega cilja. Nazadnje, v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, o različnem obravnavanju zančnih pretokov v primerjavi z notranjimi pretoki pri deljenju stroškov popravnih ukrepov tudi ni mogoče podvomiti na podlagi napačnih spodbud, do katerih naj bi prevedlo to različno obravnavanje.

170 Tožeča stranka v zvezi s tem ne upošteva dejstva, da so notranji tokovi, kot je bilo opozorjeno v točkah od 158 do 160 zgoraj, osnovna funkcija prenosnega sistema za električno energijo.

171 Torej je le v primeru, v katerem ti pretoki skupaj z drugimi pretoki, ki so nižje na prednostnem seznamu, vključno z zančnimi pretoki pod mejno ravnjo, presegajo največjo zmogljivost zadevnega elementa omrežja, utemeljeno, da se z deljenjem stroškov popravnih ukrepov OPS, odgovornega za notranje pretoke, spodbuja k naložbam v njegovo omrežje.

172 Nasprotno pa ni utemeljitve za spodbujanje OPS k naložbam v njegovo omrežje, da bi lahko sprejel več zančnih pretokov, ki presegajo mejno raven.

173 Glede na navedeno je treba četrti tožbeni razlog zavrniti.

Tretji tožbeni razlog: mejna raven

174 Tožeča stranka ob podpori Zvezne republike Nemčije s tretjim tožbenim razlogom trdi, da odločba odbora za pritožbe ni zakonita v delu, v katerem je ta odbor potrdil odločbo št. 30/2020, s katero je ACER napačno določila mejno raven in tako kršila člen 16(13), drugi pododstavek, Uredbe 2019/943.

175 Na prvem mestu, tožeča stranka trdi, da je ACER s tem, da je sama določila začasno mejno raven za zančne pretoke, kršila upoštevne postopkovne določbe. Člen 16(13), drugi pododstavek, Uredbe 2019/943 naj bi bil v primerjavi s členoma 9 in 74 Uredbe 2015/1222 hkrati *lex posterior*, *lex superior* in *lex specialis*, tako da ACER ni bila pristojna na podlagi člena 9 Uredbe 2015/1222. Poleg tega naj se ACER tudi ne bi mogla opreti na člen 6(10) Uredbe 2019/942, ker naj OPS ne bi niti opravili analize, zahtevane v členu 16(13), drugi pododstavek, Uredbe 2019/943, niti NRO v odobritev predložili predloga mejne ravni, tako da naj tem ne bi bil „posredovan[…] primer[…]“ mejne ravni v smislu člena 6(10), drugi pododstavek, točka (a), Uredbe 2019/942.

176 Na drugem mestu, tožeča stranka trdi, da je ACER kršila tudi materialnopravne določbe, ki izhajajo iz člena 16(13), drugi pododstavek, Uredbe 2019/943. ACER naj bi mejno raven določila, ne da bi imela na voljo zahtevano analizo. Poleg tega naj je ne bi določila „za vsako posamezno mejo“ in na „ravni, ki bi jo bilo mogoče pričakovati brez strukturne prezasedenosti“, kot naj bi se zahtevalo v členu 16(13), drugi pododstavek, Uredbe 2019/943.

177 Na tretjem mestu, tožeča stranka trdi, da ACER zaradi domnevne „potrebe“ ni bila pristojna za določitev začasne mejne ravni.

178 Zvezna republika Nemčija podpira trditve tožeče stranke.

179 ACER izpodbija trditve tožeče stranke, kot jih podpira Zvezna republika Nemčija.

180 Ni sporno, da so zančni pretoki tudi ob neobstoju strukturne prezasedenosti neizogibni v gosto zazankanem povezanem elektroenergetskem omrežju, ki deluje v skladu z območnim modelom.

181 Iz tega razloga je namen določitve mejne ravni za zančne pretoke izključiti take pretoke iz deljenja stroškov, nastalih zaradi ponovnega dispečiranja in kompenzacijskih poslov.

182 Glede določitve mejne ravni člen 16(13) Uredbe 2019/943 določa:

„Ko [NRO] stroške popravnih ukrepov porazdeljujejo med [OPS], […] stroške porazdelijo […], razen za stroške, ki nastanejo zaradi transakcij znotraj trgovalnih območij, ki so pod ravnjo, ki bi jo bilo mogoče pričakovati brez strukturne prezasedenosti na trgovalnem območju.

To raven skupaj preučijo in določijo vsi [OPS] na območju določanja [prenosne] zmogljivosti za vsako posamezno mejo trgovalnega območja, nato pa jo odobrijo vsi regulativni organi na območju določanja zmogljivosti.“

183 Prvič, iz člena 16(13) Uredbe 2019/943 je razvidno, da mejna raven predpostavlja simulacijo, kakšna bi bila raven zančnih pretokov, ki bi jo bilo mogoče pričakovati brez strukturne prezasedenosti.

184 „Strukturna prezasedenost“ je v členu 2, točka 6, Uredbe 2019/943 opredeljena kot „prezasedenost v prenosnem sistemu, ki jo je mogoče nedvoumno opredeliti, ki je predvidljiva, v daljšem obdobju geografsko stabilna in se redno pojavlja v normalnih stanjih elektroenergetskega sistema“.

185 Drugič, iz člena 16(13), drugi pododstavek, Uredbe 2019/943 je razvidno, da je treba pred določitvijo mejne ravni opraviti analizo in da morajo to analizo opraviti OPS.

186 Tretjič, iz iste določbe je razvidno, da je treba mejno raven analizirati in določiti „za vsako posamezno mejo trgovalnega območja“.

187 V obravnavanem primeru ni sporno, da OPS niso opravili zahtevane analize.

188 Poleg tega ni sporno, da te analize ni opravila niti ACER.

189 V zvezi s tem je iz točke 112 odločbe št. 30/2020 razvidno, da je ACER ob neobstoju mejne ravni, ki bi jo v skladu s členom 16(13) Uredbe 2019/943 analizirali in določili OPS ter odobrili NRO, preučila, ali lahko sama opravi to analizo, in ugotovila, da je ne more zaradi omejenih sredstev, razpoložljivega časa in potrebnega strokovnega znanja.

190 Poleg tega je iz uvodne izjave 8 izpodbijane metodologije deljenja stroškov in točk od 110 do 114 odločbe št. 30/2020 razvidno, da je ACER v takem položaju menila, da ji je dovoljeno, da sama začasno določi mejno raven.

191 Dalje, iz točk od 115 do 122 odločbe št. 30/2020 je razvidno, da je ACER določila začasno mejno raven za celotno območje CORE enotno na 10 % največje zmogljivosti vsakega zadevnega elementa omrežja in nato to raven enako razdelila med vsa trgovalna območja, ki povzročajo zančne pretoke na zadevnem elementu omrežja.

192 V izpodbijani odločbi je odbor za pritožbe kritiko v zvezi s tem, da je ACER določila začasno mejno raven, zavrnil kot neutemeljeno iz razlogov, ki jih je predstavil v točkah od 909 do 1077 (strani od 137 do 164), od 1210 do 1221 (strani od 187 do 189) in od 1192 do 1226 (strani od 212 do 218) izpodbijane odločbe.

193 V zvezi s tem je med drugim iz točk od 924 do 946 (strani od 140 do 144), od 1217 do 1221 (strani od 187 do 189) in od 1199 do 1226 (strani od 213 do 218) izpodbijane odločbe razvidno, da je ACER menila, da mora sama določiti mejno raven, ker je po njenem mnenju določitev take ravni nujna, da se lahko sprejme metodologija deljenja stroškov.

194 Poleg tega je iz istih točk izpodbijane odločbe razvidno, da naj bi se ACER pri določitvi mejne ravni oprla na „podrobno analizo“.

195 Iz teh elementov izpodbijane odločbe je razvidno tudi, da je odbor za pritožbe menil, da je bilo za izognitev brezizhodnemu položaju ACER dovoljeno oziroma je celo imela obveznost, da sama določi začasno mejno raven, ne da bi imela na voljo analizo, zahtevano v členu 16(13) Uredbe 2019/943.

196 V zvezi s tem je v izpodbijani odločbi poudarjena začasnost mejne ravni, ki jo je tako določila ACER. Iz točke 943 (stran 143) navedene odločbe je namreč razvidno, da lahko OPS še vedno kadar koli opravijo zahtevano analizo in da lahko NRO začasno mejno raven, določeno v izpodbijani metodologiji deljenja stroškov, kadar koli nadomestijo z dokončno mejno ravnjo.

197 Glede na navedeno je treba preučiti, ali je odbor za pritožbe, ne da bi napačno uporabil pravo, v izpodbijani odločbi lahko ugotovil, da je določitev mejne ravni, ki jo je ACER opravila v izpodbijani metodologiji deljenja stroškov, v skladu z zahtevami, ki izhajajo iz člena 16(13) Uredbe 2019/943. Če ni tako, bo treba preučiti, ali se je ACER, kot je navedel odbor za pritožbe, v posebnih okoliščinah obravnavanega primera vseeno lahko oprla na implicitno pristojnost, ki ji omogoča, da mejno raven določi drugače, kot je določeno v tej določbi.

Izpolnjevanje zahtev, ki izhajajo iz člena 16(13) Uredbe 2019/943

198 V skladu s členom 16(13) Uredbe 2019/943 se mejna raven analizira in določi „za vsako posamezno mejo trgovalnega območja“ ter mora ustrezati „ravni, ki bi jo bilo mogoče pričakovati brez strukturne prezasedenosti“.

199 Na prvem mestu, preučiti je treba, ali metoda za določitev mejne ravni, ki jo je ACER uporabila v izpodbijani metodologiji deljenja stroškov, potrjeni z izpodbijano odločbo, izpolnjuje zahtevo, v skladu s katero je treba to raven analizirati in določiti „za vsako posamezno mejo trgovalnega območja“.

200 V zvezi s tem je iz člena 7(3) in (4) izpodbijane metodologije deljenja stroškov razvidno, da se mejna raven določi v dveh fazah.

201 V prvi fazi se skupna mejna raven za celotno območje CORE uporabi za vsak element omrežja s čezmejnim pomenom. Ta skupna mejna raven se določi na 10 % največje zmogljivosti zadevnega elementa omrežja.

202 V drugi fazi se za vsak zadevni element omrežja skupna mejna raven na enak način deli s številom trgovalnih območij območja CORE, iz katerih izvirajo zančni pretoki, ki se prenašajo prek tega elementa omrežja. Če trgovalno območje ne bi v celoti uporabilo deleža mejne ravni, ki mu je dodeljena, bi se neuporabljeni delež nato na enak način razdelil med preostala trgovalna območja.

203 Iz tega izhaja, da mejna raven vsakega elementa omrežja s čezmejnim pomenom ustreza 10 % njegove največje zmogljivosti, deljenim na enak način s številom trgovalnih območjih na območju CORE, iz katerih izvirajo zančni pretoki, ki se prenašajo prek tega elementa omrežja.

204 Drži, kot trdi ACER, da taka razdelitev privede do individualne mejne ravni za vsako trgovalno območje in da posledično ta določitev mejne ravni pomeni določeno „individualizacijo“ tega območja, ker se ta raven določi glede na individualno največjo zmogljivost vsakega upoštevnega elementa omrežja in glede na število trgovalnih območij, iz katerih izvirajo zančni pretoki, ki se prenašajo prek teh elementov omrežja.

205 Vendar je treba ugotoviti, da „individualizacija“, omenjena v točki 204 zgoraj, ni tista, ki je v členu 16(13), drugi pododstavek, Uredbe 2019/943 določena z izrazi „za vsako posamezno mejo trgovalnega območja“.

206 Kot v bistvu trdi tožeča stranka, ne da bi ji ACER v zvezi s tem nasprotovala, se raven zančnih pretokov spreminja glede na značilnosti trgovalnih območij, kot so velikost, stopnja zazankanja omrežja, delež dovajanja električne energije iz obnovljivih virov energije in število meja zadevnega trgovalnega območja. Raven zančnih pretokov se torej lahko spreminja od enega do drugega trgovalnega območja na „meji“ v smislu člena 16(13) Uredbe 2019/943, celo na elementih, ki vplivajo na prezasedenost med posameznima trgovalnima območjema. Zato člen 16(13), drugi pododstavek, Uredbe 2019/943 zahteva, da se mejna raven določi glede na značilnosti zadevnih trgovalnih območij in različne meje med njimi.

207 Določitev mejne ravni s strani ACER pa v prvi fazi temelji na enotni mejni ravni za vsa trgovalna območja na območju CORE, tako da se v ničemer ne upoštevajo posebne značilnosti teh območij in meja med njimi.

208 Poleg tega se tudi pri „individualizaciji“, izvedeni v drugi fazi, ne upoštevajo značilnosti različnih trgovalnih območij, temveč je odvisna le od števila trgovalnih območij, iz katerih izvirajo zančni pretoki, ki se prenašajo prek upoštevnih elementov omrežja. Isto razlogovanje velja v primeru poznejše porazdelitve deleža mejne ravni, neuporabljenega na trgovalnem območju, med druga trgovalna območja.

209 Iz tega sledi, da mejna raven, ki jo je določila ACER, ne izpolnjuje zahteve iz člena 16(13), drugi, pododstavek, Uredbe 2019/943, v skladu s katero mora biti mejna raven določena „za vsako posamezno mejo trgovalnega območja“.

210 Na drugem mestu, v zvezi z zahtevo, da mora mejna raven ustrezati „ravni, ki bi jo bilo mogoče pričakovati brez strukturne prezasedenosti“, ni sporno, da analiza, ki se običajno zahteva za določitev ravni zančnih pretokov, ki bi jo bilo mogoče pričakovati brez strukturne prezasedenosti, določena v členu 16(13), prvi pododstavek, Uredbe 2019/943, v obravnavanem primeru ni bila opravljena.

211 Brez take analize pa mejna raven, ki jo je določila ACER, ne bi mogla biti v skladu z zahtevo, da mora ta raven ustrezati ravni zančnih pretokov, ki bi jo bilo mogoče pričakovati ob neobstoju strukturne prezasedenosti.

212 V zvezi s tem je iz točk 958 (stran 145) in 1221 (stran 189) izpodbijane odločbe razvidno, da je ACER menila, da mejna raven, ki jo je določila, ustreza položaju brez strukturne prezasedenosti.

213 Iz točke 115 odločbe št. 30/2020 in točke 215 odgovora na tožbo je namreč razvidno, da se je ACER z OPS posvetovala o ravni zančnih pretokov, ki bi jo bilo mogoče pričakovati ob neobstoju strukturne prezasedenosti. Medtem ko so nekateri OPS navedli vrednosti med 3, 5 in 10 %, drugi niso odgovorili ali pa so navedli pragove nad 10 %. V teh okoliščinah in ob domnevi, da so na odgovore OPS vplivali njihovi interesi, je ACER določila mejno raven na 10 % največje zmogljivosti zadevnega elementa omrežja kot „povprečje“ mnenj, ki jih je dobila, kot je to razvidno tudi iz točke 115 odločbe št. 30/2020.

214 Iz tega sledi, da določitev 10 % največje zmogljivosti zadevnega elementa omrežja kot skupne mejne ravni za vsa trgovalna območja na območju CORE in kot prve faze pri določitvi mejne ravni na posamezen zadevni element omrežja ne temelji na nobeni analizi mejne ravni brez strukturne prezasedenosti, kot je zahtevana v členu 16(13), prvi pododstavek, Uredbe 2019/943, temveč je rezultat kompromisa glede na različna mnenja, ki so jih sporočili zadevni OPS.

215 Kot namreč priznava ACER v točki 930 (stran 141) izpodbijane odločbe, analiza, zahtevana v členu 16(13), prvi pododstavek, Uredbe 2019/943, predpostavlja med drugim analizo naložb v omrežje in morebitne ponovne opredelitve trgovalnih območij, da se odpravi strukturna prezasedenost. ACER pa priznava, da take analize ni opravila.

216 V teh okoliščinah je trditev ACER, da njena določitev mejne ravni temelji na „podrobni analizi“, brezpredmetna, ker ta analiza nikakor ni tista, ki je zahtevana v členu 16(13) Uredbe 2019/943.

217 Iz tega sledi, da mejna raven, ki jo je določila ACER, ne izpolnjuje zahtev iz člena 16(13) Uredbe 2019/943, v skladu s katerima mora mejna raven ustrezati „ravni, ki bi jo bilo mogoče pričakovati brez strukturne prezasedenosti“, in biti določena „za vsako posamezno mejo trgovalnega območja“.

Pogoji za priznanje implicitne pristojnosti

218 Iz zgornjih presoj izhaja, da določitev mejne ravni, ki jo je ACER opravila v izpodbijani metodologiji deljenja stroškov, ni skladna s členom 16(13) Uredbe 2019/943.

219 V teh okoliščinah vprašanje, ali je ACER načeloma pristojna, da sama določi mejno raven na podlagi člena 6(10), drugi pododstavek, točka (a), Uredbe 2019/942, kot je razvidno iz točke 924 (stran 140) izpodbijane odločbe, ni upoštevno. Ta določba namreč nikakor ne more omogočati, da ACER določi mejno raven, ki ni v skladu z zahtevami iz člena 16(13) Uredbe 2019/943.

220 Torej je treba preučiti, ali je ACER kljub dejstvu, da njena določitev mejne ravni ni bila v skladu z zahtevami iz člena 16(13) Uredbe 2019/943, v posebnem položaju, v katerem je bila, imela implicitno pristojnost, ki ji je dovoljevala, da mejno raven določi drugače, kot je zahtevano v tej določbi.

221 ACER namreč svojo pristojnost za določitev mejne ravni utemeljuje z nujnostjo svojega ukrepanja. Ob neobstoju analize mejne ravni, ki bi jo bilo mogoče pričakovati brez strukturne prezasedenosti, ki bi jo morali opraviti OPS, naj bi bilo ACER dovoljeno, da v izpodbijani metodologiji deljenja stroškov sama začasno določi mejno raven, da bi preprečila brezizhoden položaj.

222 Na prvem mestu, ob upoštevanju načela zakonitosti načeloma ni mogoče dopustiti, da agencija Unije, kot je ACER, lahko odstopa od pravnega okvira, ki se uporablja. Iz tega izhaja, da ACER načeloma ni mogla odstopati od člena 16(13) Uredbe 2019/943.

223 Na drugem mestu, navesti je treba, da v skladu s členom 6(12)(b) Uredbe 2019/942 ACER lahko „pripravi začasno odločitev, s katero poskrbi za […] obratovalno sigurnost“. Vendar je treba ugotoviti, da se v obravnavanem primeru ACER za določitev mejne ravni ni oprla na to določbo. Poleg tega sprejetja metodologije deljenja stroškov nikakor ni mogoče šteti za nujno, da se „poskrbi za zaščito zanesljivosti oskrbe in obratovalno sigurnost“ v smislu člena 6(12)(b) Uredbe

2019/942. Namen te metodologije je namreč deljenje stroškov popravnih ukrepov in ne določitev popravnih ukrepov, ki jih je treba izvesti za zagotovitev zanesljivosti oskrbe in obratovalne sigurnosti.

224 Dalje, obstoj take določbe in posledično možnosti, da se v jasno opredeljenih okoliščinah sprejmejo začasne odločitve, govori proti temu, da se ACER prizna implicitna pristojnost, da – tudi samo začasno – določi mejno raven v metodologiji deljenja stroškov drugače, kot je to zahtevano v členu 16(13) Uredbe 2019/943.

225 Na tretjem mestu, v skladu s sodno prakso zgolj sklicevanje na interes, povezan z učinkovitostjo, ne more biti dovolj za nastanek pristojnosti v korist agencije Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 24. oktobra 2019, E-Control/ACER, T-332/17, neobjavljena, EU:T:2019:761, točka 69). Zgolj sklicevanje na interes, povezan z učinkovitostjo, zato ne more biti dovolj za to, da se agenciji Unije dovoli odstopanje od pravnega okvira, ki se uporablja.

226 Vendar ni mogoče izključiti, da interes, povezan z učinkovitostjo, pod pogojem, da to ustreza dejanski potrebi po zagotovitvi polnega učinka določb Pogodb ali zadevne uredbe, lahko utemeljuje obstoj implicitne pristojnosti za odločanje (glej v tem smislu sodbo z dne 24. oktobra 2019, E-Control/ACER, T-332/17, neobjavljena, EU:T:2019:761, točka 69).

227 Torej je treba preučiti, ali so bili v obravnavanem primeru pogoji za priznanje implicitne pristojnosti v korist ACER na podlagi te sodne prakse izpolnjeni.

Priznanje implicitne pristojnosti v korist ACER

228 V skladu s sodno prakso, navedeno v točki 226 zgoraj, je treba za preverjanje, ali se je ACER lahko sklicevala na implicitno pristojnost, preučiti, ali je priznanje take pristojnosti v njeno korist ustrezalo dejanski potrebi po zagotovitvi polnega učinka zadevnih določb.

229 V zvezi s tem iz točk od 924 do 946 (strani od 140 do 144) in od 1206 do 1220 (strani od 214 do 216) izpodbijane odločbe izhaja, da je ACER trdila, da je bila zaradi nujnosti sprejetja metodologije deljenja stroškov v predpisanem roku prisiljena sama določiti mejno raven, in to kljub neobstoju običajno zahtevane analize.

230 Prvič, kar zadeva nujnost, na katero se je skliceval ob upoštevanju časovnega razporeda, je treba ugotoviti, da je ACER metodologijo deljenja stroškov načeloma res morala sprejeti v roku iz člena 6(12)(a) Uredbe 2019/942 in člena 9(11) Uredbe 2015/1222, in sicer v šestih mesecih od 27. marca 2020.

231 Vendar je treba navesti, da pravo Unije ne določa nobene sankcije za prekoračitev šestmesečnega roka iz člena 6(12)(a) Uredbe 2019/942 in člena 9(11) Uredbe 2015/1222. Torej ne gre za zavezujoč rok, temveč za okvirni rok.

232 V skladu s sodno prakso pa ob obstoju takega okvirnega roka, tudi če si mora organ Unije, za katerega ta rok velja, prizadevati za spoštovanje tega roka, lahko – zlasti zaradi kompleksnosti naloge in če to ne škodi interesom države članice – potrebuje več časa (glej v tem smislu sodbo z dne 15. januarja 2013, Španija/Komisija, T-54/11, EU:T:2013:10, točka 27).

233 Zato je izhodišče razlogovanja ACER napačno, ker ni bilo nujno, da metodologijo deljenja stroškov sprejme v predpisanem roku, in sicer do 28. septembra 2020.

234 Poleg tega ni sporno, da je analiza „ravni, ki bi jo bilo mogoče pričakovati brez strukturne prezasedenosti“, kompleksna in zahteva veliko časa.

235 Torej je ACER načeloma lahko OPS odobrila dovolj časa, da opravijo zahtevano analizo, ne da bi se ji očitalo neupoštevanje roka iz člena 6(12)(a) Uredbe 2019/942 in člena 9(11) Uredbe 2015/1222.

236 To toliko bolj drži, ker je obveznost določitve mejne ravni s tem, da se opravi analiza iz člena 16(13) Uredbe 2019/943, začela veljati šele 1. januarja 2020.

237 Ko pa so OPS območja CORE vsem NRO navedenega območja v odobritev predložili svoj predlog metodologije deljenja stroškov, in sicer 27. marca 2019, Uredba 2019/943 še ni bila sprejeta.

238 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da niti odločba št. 30/2020 niti izpodbijana odločba ne obravnavata morebitnih posledic, ki bi jih za časovni razpored za sprejetje metodologije deljenja stroškov imelo dejstvo, da je obveznost določitve mejne ravni in s tem izvedbe ustrezne analize začela veljati šele 1. januarja 2020.

239 Zato predpostavka odbora za pritožbe v izpodbijani odločbi, v skladu s katero je ACER morala, ne da bi lahko počakala na analizo iz člena 16(13) Uredbe 2019/943, sprejeti izpodbijano metodologijo deljenja stroškov zaradi roka, ki ji je bil za to določen, izhaja iz razlage regulativnega okvira, ki ne upošteva ne okvirne narave roka, ki ga je morala upoštevati ACER, ne spremembe veljavnega pravnega okvira.

240 Zato zgolj sklicevanje na okvirni rok, v katerem ACER sprejme metodologijo deljenja stroškov, ne more zadostovati kot dokaz dejanske potrebe po zagotovitvi polnega učinka zadevnih določb.

241 Drugič, ACER je nujnost svojega ukrepanja utemeljila s tem, da OPS niso ukrepali. Iz točke 955 (stran 145) izpodbijane odločbe je namreč razvidno, da je ACER trdila, da OPS „v obdobju skoraj treh let“ niso mogli opraviti analize, zahtevane v členu 16(13) Uredbe 2019/943.

242 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je obveznost določitve mejne ravni s tem, da se opravi analiza iz člena 16(13) Uredbe 2019/943, začela veljati šele 1. januarja 2020.

243 Poleg tega je treba ugotoviti, da v nasprotju s tem, kar trdi ACER v točki 926 (stran 140) izpodbijane odločbe, OPS v obrazložitvenem dokumentu z dne 22. februarja 2019 k predlogu metodologije deljenja stroškov z dne 27. marca 2019 niso menili, da je treba obvezno določiti mejno raven, temveč so to videli bolj kot možnost, ki jim je bila dana.

244 Tudi če se sprejme, da so OPS priznali nujnost določitve mejne ravni pred sprejetjem Uredbe 2019/943, dejstvo ostaja, da člen 16(13) Uredbe 2019/943 določa način, kako je bilo treba določiti mejno raven, in sicer na podlagi analize „ravni, ki bi jo bilo mogoče pričakovati brez strukturne prezasedenosti“ in „za vsako posamezno mejo trgovalnega območja“.

245 ACER pa ne trdi, da je pred začetkom veljavnosti Uredbe 2019/943 veljalo, da je treba mejno raven določiti na tak način.

246 V teh okoliščinah ACER ni mogla OPS legitimno očitati, da „v obdobju skoraj treh let“ niso mogli opraviti analize, zahtevane v členu 16(13) Uredbe 2019/943.

247 Te ugotovitve prav tako ne ovržejo dokumenti, ki jih je ACER predložila na obravnavi, da bi dokazala, da so OPS in NRO območja CORE še vedno razpravljali o tem, kako je treba opraviti analizo, zahtevano v členu 16(13) Uredbe 2019/943.

248 Neodvisno od vprašanja, ali so ti dokumenti dopustni, je treba ugotoviti, da pogajanja, ki so potekala in na katera se je sklicevala ACER, v obravnavnem primeru niso upoštevna.

249 V skladu s sodno prakso je treba namreč zakonitost odločbe presojati le na podlagi dejanskih in pravnih elementov, ki so obstajali ob njenem sprejetju (glej sodbo z dne 27. aprila 2022, Roos in drugi/Parlament, T-710/21, T-722/21 in T-723/21, EU:T:2022:262, točka 211 in navedena sodna praksa). Torej elementov, na katere se sklicuje ACER in ki so poznejši od izpodbijane odločbe, pri presoji zakonitosti te odločbe ni mogoče upoštevati.

250 Tretjič, ACER je nujnost svojega ukrepanja utemeljila s tem, da OPS niso upoštevali roka, ki jim je bil določen. V zvezi s tem navaja, da je določila štirimesečni rok od 18. aprila do 20. avgusta 2020, v katerem so morali OPS opraviti analizo, zahtevano v členu 16(13) Uredbe 2019/943, in dodaja, da tega roka niso upoštevali.

251 Kot pa je razvidno iz točk 930 (stran 141), 954 (stran 145) in 1131 (stran 202) izpodbijane odločbe, je ACER sama menila, da je analiza, predpisana v členu 16(13) Uredbe 2019/943, kompleksna in zahteva veliko časa.

252 Poleg tega ACER ni dokazala, da je v štirimesečnem roku, ki ga je dala OPS, tem kakor koli olajšala delo, da bi opravili analizo, zahtevano v členu 16(13) Uredbe 2019/943.

253 V skladu s členom 6(11) Uredbe 2019/942, ki odraža načelo lojalnega sodelovanja, določeno v členu 4(3) PEU, se mora ACER posvetovati z NRO in OPS, ko pripravlja odločbo na podlagi člena 6(10) navedene uredbe.

254 Na podlagi načela lojalnega sodelovanja in ob upoštevanju jasne volje zakonodajalca Unije, da odločitve o čezmejnih vprašanjih, ki so težavne, a nujne, postanejo učinkovitejše in hitrejše (sodba z dne 7. septembra 2022, BNetzA/ACER, T-631/19, EU:T:2022:509, točka 46), bi morala ACER OPS in NRO olajšati pripravo analize, zahtevane v členu 16(13) Uredbe 2019/943.

255 V teh okoliščinah ACER ne more OPS legitimno očitati, da analize, zahtevane v členu 16(13) Uredbe 2019/943, niso mogli opraviti v predpisanem roku, in sicer v štirih mesecih.

256 Četrtič, ACER je nujnost sprejetja izpodbijane metodologije deljenja stroškov, ne da bi lahko počakala na analizo, zahtevano v členu 16(13) Uredbe 2019/943, utemeljila še z dvema preudarkoma.

257 Na eni strani je ACER na obravnavi trdila, da je bilo treba po sprejetju izpodbijane metodologije deljenja stroškov dati OPS dovolj časa, da lahko vzpostavijo potrebne mehanizme za njeno pravilno izvajanje.

258 Vendar je treba navesti, da je bila v skladu s členom 13(2) izpodbijane metodologije deljenja stroškov v povezavi s členom 37(2) metodologije RDCT prva faza izvajanja prve od navedenih metodologij predvidena za 4. junij 2023, medtem ko je bilo polno izvajanje te metodologije predvideno za 4. junij 2025.

259 Ker je moralo torej do prve delne izvedbe izpodbijane metodologije deljenja stroškov priti šele dve leti in pol po njenem sprejetju, do njene polne izvedbe pa šele štiri leta in pol po navedenem sprejetju, zgolj sklicevanje na to, da so morali OPS vzpostaviti potrebne mehanizme za pravilno izvedbo te metodologije, ne more biti dovolj, da se ob upoštevanju zelo dolgega obdobja, predvidenega za navedeno izvedbo, dokaže dejanska potreba po sprejetju te metodologije, ne da bi se lahko počakalo na analizo, zahtevano v členu 16(13) Uredbe 2019/943.

260 Na drugi strani je iz točke 946 (stran 144) izpodbijane odločbe razvidno, da ACER meni, da bi se morala izpodbijana metodologija deljenja stroškov izvajati hkrati z metodologijo RDCT in metodologijo ROSC.

261 V zvezi s tem je dovolj ugotoviti, da v obravnavanem primeru nikakor ne gre za odločitev o vprašanju, ali je bilo ACER dovoljeno, da določi iste datume za izvedbo izpodbijane metodologije deljenja stroškov, metodologije RDCT in metodologije ROSC, temveč je treba ugotoviti, ali je ACER lahko sprejela izpodbijano metodologijo deljenja stroškov, ne da bi lahko počakala na analizo, zahtevano v členu 16(13) Uredbe 2019/943.

262 V teh okoliščinah trditev v zvezi z domnevno nujnostjo hkratne izvedbe izpodbijane metodologije deljenja stroškov, metodologije RDCT in metodologije ROSC ni upoštevna za vprašanje, kdaj je bilo treba sprejeti metodologijo deljenja stroškov.

263 Zato ACER nujnosti svojega ukrepanja prav tako ni mogla utemeljiti s preudarki o tem, da je treba OPS dati dovolj časa, da lahko vzpostavijo potrebne mehanizme za pravilno izvedbo izpodbijane metodologije deljenja stroškov hkrati z dvema drugima metodologijama.

264 Iz tega sledi, da ACER ni dokazala, da je morala nujno sprejeti izpodbijano metodologijo deljenja stroškov, ne da bi lahko počakala na analizo, zahtevano v členu 16(13) Uredbe 2019/943.

265 Zato ACER ni dokazala, da je obstajala dejanska potreba po zagotovitvi polnega učinka zadevnih določb, ki je utemeljevala priznanje implicitne pristojnosti v njeno korist.

266 Vsekakor je treba ugotoviti, da določitev mejne ravni s strani ACER ne more zagotoviti polnega učinka zadevnih določb.

267 Drži, da je ta določitev mejne ravni ACER omogočila, da je izpodbijano metodologijo deljenja stroškov sprejela 30. novembra 2020, to je malo po roku, ki ji je bil za to določen in se je iztekel 27. septembra 2020. Vendar s tem ni bilo mogoče zagotoviti polnega učinka zadevnih materialnopravnih določb.

268 Izpodbijana metodologija deljenja stroškov mora namreč v skladu s členom 74(6)(a) Uredbe 2015/1222 vključevati spodbude za učinkovite naložbe v upravljanje prezasedenosti. Poleg tega bi v skladu z uvodno izjavo 34 Uredbe 2019/943 navedeno upravljanje moralo zagotavljati ustrezne ekonomske signale OPS in udeležencem na trgu.

269 Kot pa je bilo ugotovljeno v točki 217 zgoraj, mejna raven, ki jo je določila ACER in je bila potrjena v izpodbijani odločbi, ne izpolnjuje zahtev iz člena 16(13) Uredbe 2019/943, v skladu s katerima mora mejna raven ustrezati „ravni, ki bi jo bilo mogoče pričakovati brez strukturne prezasedenosti“, in biti določena „za vsako posamezno mejo trgovalnega območja“.

270 V teh okoliščinah izpodbijana metodologija deljenja stroškov zaradi te določitve mejne ravni ne more prek deljenja stroškov popravnih ukrepov zagotavljati „ustreznih ekonomskih signalov“ za naložbe v omrežja.

271 Poleg tega je treba še ugotoviti, da tehtanje interesa za upoštevanje predpisanega roka in interesa za upoštevanje člena 16(13) Uredbe 2019/943, ki ga je očitno opravila ACER, ne utemeljuje določitve mejne ravni, ki ni v skladu z upoštevno ureditvijo.

272 Kot je bilo poudarjeno v točki 231 zgoraj, je bil namreč rok, ki je bil ACER določen za sprejetje metodologije deljenja stroškov, zgolj okviren, tako da pri tehtanju želja po upoštevanju tega roka ne more prevladati nad izpolnjevanjem zahtev iz člena 16(13) Uredbe 2019/943.

273 Tega rezultata ne more omajati trditev ACER, da je mejno raven določila le začasno. Začasnost navedene določitve namreč nikakor ne more omiliti kršitve upoštevnega regulativnega okvira, ki sta jo storila ACER in odbor za pritožbe.

274 Okoliščina, da začasnost določitve mejne ravni obstaja le *de jure*, pa ne more zmanjšati nespoštovanja upoštevnega regulativnega okvira s strani ACER.

275 Zato ACER tega, da je pri tehtanju dala prednost interesu upoštevanja predpisanega roka pred interesom izpolnjevanja zahtev iz člena 16(13) Uredbe 2019/943, ne more utemeljiti s sklicevanjem na začasnost posledičnega poseganja v regulativni okvir z določitvijo mejne ravni, ki ni v skladu s tem okvirom. Zato se ACER pri določitvi mejne ravni ni mogla opreti na implicitno pristojnost.

276 Ob upoštevanju zgornjih presoj je treba ugotoviti, da določitev mejne ravni s strani ACER v izpodbijani metodologiji deljenja stroškov, kot je potrjena v izpodbijani odločbi, krši člen 16(13) Uredbe 2019/943, ker ta raven ne zadošča ne merilu, v skladu s katerim mora mejna raven ustrezati „ravni, ki bi jo bilo mogoče pričakovati brez strukturne prezasedenosti“, ne merilu, v skladu s katerim mora biti mejna raven določena „za vsako posamezno mejo trgovalnega območja“. Poleg tega je iz navedenega razvidno, da ACER tudi ni bila pooblaščena, da na drugačen način določi mejno raven, da bi upoštevala rok, ki ji je bil določen za sprejetje izpodbijane metodologije deljenja stroškov.

277 V teh okoliščinah je treba sprejeti tretji tožbeni razlog, ne da bi bilo treba preučiti druge očitke, ki jih je tožeča stranka navedla v njegovo utemeljitev.

278 Ker se tretji tožbeni razlog nanaša na osrednji element izpodbijane metodologije deljenja stroškov, ki je predmet izpodbijane odločbe, Splošno sodišče ne more razglasiti zgolj delne ničnosti izpodbijane odločbe.

279 Zato je treba ugoditi tožbi tožeče stranke na podlagi tretjega tožbenega razloga in izpodbijano odločbo razglasiti za nično v delu, v katerem je potrjena odločba št. 30/2020 in zavrnjena pritožba tožeče stranke v zadevi A-001-2021 (konsolidirana).

280 V teh okoliščinah ni treba preučiti petega in šestega tožbenega razloga, ki ju je navedla tožeča stranka.

Morebitna ohranitev izpodbijane odločbe

281 Splošno sodišče lahko na podlagi člena 264, drugi odstavek, PDEU – če meni, da je to potrebno – navede, kateri učinki akta, razglašenega za ničnega, naj se štejejo za dokončne.

282 Stranke so se v odgovor na ukrepe procesnega vodstva, ki jih je sprejelo Splošno sodišče, opredelile do tega.

283 V obravnavanem primeru ACER trdi, da bo razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe in posledično izpodbijane metodologije deljenja stroškov imela resne posledice. OPS bodo morali kriti vse stroške vseh popravnih ukrepov, aktiviranih na njihovih elementih omrežja, tudi če so ti ukrepi potrebni zaradi zančnih pretokov, ki izvirajo iz drugih trgovalnih območij. To bi verjetno povzročilo, da bi bili OPS spodbujeni k omejevanju zmogljivosti povezovalnih daljnovodov, kar bi se odražalo v višjih stroških električne energije.

284 V skladu s sodno prakso je mogoče iz razlogov pravne varnosti ohraniti učinke akta zlasti kadar bi takojšnji učinki ničnosti tega akta povzročili resne negativne posledice za zadevne osebe, zakonitost izpodbijanega akta pa se ne izpodbija iz razlogov v zvezi z njegovim ciljem ali vsebino, temveč zaradi nepristojnosti avtorja tega akta ali bistvene kršitve postopka (glej sodbo z dne 15. julija 2021, Komisija/Landesbank Baden-Württemberg in EOR, C-584/20 P in C-621/20 P, EU:C:2021:601, točka 175 in navedena sodna praksa).

285 V zvezi s tem je treba na eni strani ugotoviti, da razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe temelji med drugim na kršitvi materialnega prava, in sicer kršitvi člena 16(13), drugi pododstavek, Uredbe 2019/943, in ne le na bistveni kršitvi postopka.

286 Na drugi strani trditve ACER temeljijo na predpostavki, da se izpodbijana metodologija deljenja stroškov že uporablja.

287 Vendar iz odgovorov strank na vprašanja Splošnega sodišča izhaja, da se izpodbijana metodologija deljenja stroškov, ki je predmet izpodbijane odločbe, ne bo v celoti uporabljala pred 4. junijem 2025 in da bo zaradi zamud uporaba te metodologije lahko celo še naprej odložena.

288 V teh okoliščinah ni treba omejiti učinkov razglasitve ničnosti izpodbijane odločbe.

Stroški

289 V skladu s členom 134(1) Poslovnika Splošnega sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

290 Ker ACER s svojimi predlogi ni uspela in je tožeča stranka predlagala, naj se ji naloži plačilo stroškov, se ACER naloži plačilo stroškov.

291 V skladu s členom 138(1) Poslovnika države članice in institucije, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške. Zvezna republika Nemčija torej nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (tretji razširjeni senat)

razsodilo:

1. **Odločba odbora za pritožbe Agencije Evropske unije za sodelovanje energetskih regulatorjev (ACER) z dne 28. maja 2021, izdana v okviru zadeve A-001-2021 (konsolidirana), se razglasi za nično v delu, v katerem je potrjena odločba ACER št. 30/2020 z dne 30. novembra 2020 o predlogu operaterjev prenosnega sistema električne energije območja določanja zmogljivosti, imenovanega „CORE“, ki vključuje Belgijo, Češko republiko, Nemčijo, Francijo, Hrvaško, Luksemburg, Madžarsko, Nizozemsko, Avstrijo, Poljsko, Romunijo, Slovenijo in Slovaško, v zvezi z metodologijo deljenja stroškov pri ponovnem dispečiranju in kompenzacijskih poslih, in v katerem je zavrnjena pritožba tožeče stranke v navedeni zadevi.**

2. **ACER nosi svoje stroške in stroške Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA).**

3. **Zvezna republika Nemčija nosi svoje stroške.**

Schalin Škvařilová-Pelzl Nõmm

Steinfatt Kukovec

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 25. septembra 2024.

Podpisi