



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NIILA JÄÄSKINENA
od 14. studenoga 2013.¹

Predmet C-198/12

**Europska komisija
protiv**

Republike Bugarske

„Povreda obveze države članice – Unutarnje tržište energije – Transport plina – Operator transportnog sustava – Obveza jamčenja maksimalnog kapaciteta – Virtualni protok plina u suprotnom smjeru („backhaul“) Članak 14. stavak 1. i članak 16. stavci 1. i 2. točka (b) Uredbe br. 715/2009 – Dopuštenost“

I – Uvod

1. U slučajevima u kojima je tehnički nemoguće fizički transportirati plin u oba smjera unutar mreže operator transportnog sustava plinske mreže ipak može biti u mogućnosti staviti na raspolaganje kapacitet u obliku „protoka u suprotnom smjeru“ ili „backhaua“ u drugom smjeru na virtualnoj osnovi. Tada se plin zapravo ne kreće u suprotnom smjeru, već se plin za čiji se protok zahtijeva suprotni smjer oduzima od plina koji se prenosi glavnim smjerom. Radi se o prijeboju.

2. Članak 14. stavak 1. Uredbe (EZ) br. 715/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uvjetima za pristup mrežama za transport prirodnog plina i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1775/2005² obvezuje operatore transportnih sustava da pružaju usluge svim korisnicima mreže bez diskriminacije, kao i stalne i prekidive usluge za pristup trećih strana.

3. Članak 16. stavak 1. Uredbe br. 715/2009 određuje da će se sudionicima na tržištu na svim odgovarajućim točkama iz članka 18. stavka 3. staviti na raspolaganje maksimalni kapacitet, vodeći računa o cjelovitosti sustava i učinkovitom funkcioniranju mreže, dok članak 16. stavak 2. točka (b) obvezuje operatore transportnih sustava da provode i objavljuju nediskriminirajuće i transparentne mehanizme raspodjele kapaciteta uključujući promptna tržišta i tržišna čvorišta („trading-hubs“), a da pritom budu fleksibilni i sposobni prilagoditi se tržišnim okolnostima koje se mijenjaju.

4. Stajalište je Komisije da zajednička primjena ovih odredbi, a osobito obveza stavljanja na raspolaganje „maksimalnog kapaciteta“ iz članka 16. stavka 1. Uredbe br. 715/2009, uključuje obvezu pružanja usluge „backhaua“, barem na virtualnoj osnovi, u skladu s točkom 1. ovog mišljenja, u slučajevima kad država članica ne može staviti na raspolaganje dvosmjernan fizički kapacitet koji bi omogućio protok plina u oba smjera. Republika Bugarska drži da Uredba br. 715/2009 ne sadrži takvu obvezu odnosnih operatora transportnih sustava.

¹ — Izvorni jezik: engleski

² — SL 2009, L 211, str. 36. Vidjeti također ispravak Uredbe (EZ) br. 715/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uvjetima za pristup mrežama za transport prirodnog plina i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1775/2005, SL 2009, L 229, str. 29.

5. Komisija stoga zahtijeva da Sud utvrdi da je Republika Bugarska povrijedila svoje obveze stavljanja na raspolaganje maksimalnog kapaciteta svim sudionicima na tržištu, osobito usluga virtualnog transporta plina u suprotnom smjeru, a koje proizlaze iz članka 14. stavka 1. Uredbe br. 715/2009 u vezi s člankom 16. stavcima 1. i 2. točkom (b) Uredbe, te naloži Republici Bugarskoj snošenje troškova.

6. Među strankama su sporne mnoge činjenice i okolnosti povezane s postojanjem navodne povrede, a koje bi postale bitne kada bi Sud utvrdio da temeljem prava Unije postoji obveza stavljanja na raspolaganje virtualnog protoka plina u suprotnom smjeru. Bugarska također navodi da je tužba nedopuštena.

7. U upravnom postupku koji je Komisija pokrenula protiv Bugarske, Komisija se oslanjala na akt Unije koji prethodi Uredbi br. 715/2009, odnosno na Uredbu (EZ) br. 1775/2005 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. rujna 2005. o uvjetima za pristup mrežama za transport prirodnog plina³. Ta je uredba stavljena izvan snage 3. ožujka 2011. člankom 31. Uredbe br. 715/2009. Komisija je Sudu podnijela tužbu 26. travnja 2012. te se njezin tužbeni zahtjev odnosi isključivo na Uredbu br. 715/2009. Uskoro će se vratiti ovoj važnoj činjenici prilikom razmatranja dopuštenosti tužbe Komisije i relevantnosti ciljeva Trećeg energetskeg paketa koji su uključivali Uredbu br. 715/2009 (no, naravno, ne i Uredbu br. 1775/2005), u svrhu tumačenja odredbi navedenih u tužbenom zahtjevu.

8. Međutim, tužba koju je podnijela Komisija zasniva se kako na Uredbi br. 1775/2005, tako i na Uredbi br. 715/2009, koje Komisija, u odnosu na postavljeno pravno pitanje, smatra u bitnome jednakima, s iznimkom razlike razmotrene u točki 38. ovog mišljenja. Stoga će se ovo mišljenje temeljiti na Uredbi br. 715/2009, iako će, prema potrebi, biti upućivanja i na Uredbu br. 1775/2005.

II – Predsudski postupak i postupak pred Sudom

9. Komisija je 26. lipnja 2009. uputila Republici Bugarskoj pismo opomene u kojem je, među ostalim, navela da ta država članica nije ispunila svoje obveze iz članka 4. stavka 1. i članka 5. stavaka 1. i 2. Uredbe br. 1775/2005 (koje su zamijenili članak 14. stavak 1. i članak 16. stavci 1. i 2. točka (b) Uredbe br. 715/2009). Bugarska vlada odgovorila je dopisom od 26. kolovoza 2009. kojim je osporila prigovore Komisije.

10. Budući da je bila nezadovoljna ovim odgovorom, Komisija je 28. lipnja 2010. Republici Bugarskoj uputila obrazloženo mišljenje temeljeno na Uredbi br. 1775/2005. U njemu je, među ostalim, ustvrđeno da se usluge „backhauled“ mogu pružati u zamjenu za fizički dvosmjerni kapacitet. Bugarske su vlasti odgovorile pismom od 27. kolovoza 2010. i Komisiji pružile dodatne informacije dopisima od 24. kolovoza 2011., 28. prosinca 2011. i 19. siječnja 2012.

11. S obzirom na to da nije bila zadovoljna odgovorom Bugarske, Komisija je 26. travnja 2012. na temelju članka 258. UFEU-a podnijela ovu tužbu zbog povrede obveze.

12. Zastupnici Republike Bugarske i Komisije sudjelovali su na raspravi održanoj 4. rujna 2013.

III – Kratak sažetak glavnih argumenata

13. Komisija je, među ostalim, navela da bugarski operator transportnog sustava Bulgartransgaz nije stavio na raspolaganje kapacitet za opskrbu plinom u oba smjera na svakoj ulaznoj i izlaznoj točki u Bugarskoj, osobito na točkama povezivanja bugarske mreže na rumunjsku i grčku mrežu. Do tog povezivanja dolazi u točki Sidirokastron u slučaju Grčke te u točki Negru Voda u slučaju Rumunjske.

3 — SL L 289, str. 1.

14. Komisija stoga navodi da obveza sadržana u članku 16. stavku 1. Uredbe br. 715/2009 (članak 5. stavak 1. Uredbe br. 1775/2005) o stavljanju na raspolaganje *maksimalnog kapaciteta* sudionicima na tržištu, u vezi s obvezom pružanja trećima stalnih i prekidivih usluga iz članka 14. Uredbe br. 715/2009 (članak 4. Uredbe br. 1775/2005) podrazumijeva da operator transportnog sustava mora staviti na raspolaganje kapacitet u oba smjera svoje mreže plinovoda. Komisija je ustvrdila da u slučajevima kada nije fizički moguće transportirati plin u oba smjera, operator transportnog sustava još uvijek može staviti na raspolaganje kapacitet u obliku „protoka u suprotnom smjeru“ ili „backhuala“ u drugom smjeru na virtualnoj osnovi. Stav je Komisije kako to omogućava da operator transportnog sustava stavi na raspolaganje kapacitet koji čak premašuje tehnički kapacitet mreže⁴.

15. Komisija nadalje ističe da bi operator transportnog sustava, ako ne bi stavio na raspolaganje kapacitete suprotnog smjera na prekidivoj osnovi, povrijedio obvezu iz Uredbe br. 715/2009 koja nalaže provođenje mehanizama raspodjele kapaciteta kompatibilnih s tržišnim mehanizmima, uključujući i tržišna čvorišta. Komisija je navela da članak 16. stavak 2. točka (b) Uredbe br. 715/2009 (članak 5. stavak 2. točka (b) Uredbe br. 1775/2005) obvezuje operatora transportnog sustava da provede i objavi nediskriminirajuće i transparentne mehanizme raspodjele kapaciteta koji su „usklađivi s tržišnim mehanizmima uključujući promptna tržišta i tržišna čvorišta, a pritom su fleksibilni i sposobni prilagoditi se tržišnim okolnostima koje se mijenjaju“.

16. Stav je Komisije da likvidnost tržišta plinom zahtijeva protok cjenovnih signala u oba smjera mreže, a ne samo u smjeru fizičkog protoka u slučaju jednosmjerne mreže. Osim toga, učinkovito funkcioniranje mreže iz članka 16. stavka 1. Uredbe br. 715/2009 predviđa da kapacitet suprotnog smjera bude uključen u ukupni kapacitet mreže koji mora biti maksimalno povećan.

17. Također treba istaknuti da između stranaka postoji činjenični spor. Posve je očito da se zahtjev Komisije temelji na činjeničnom navodu da Bugarska između točaka Sidirokastron i Negru Voda *ne* stavlja na raspolaganje virtualni kapacitet suprotnog smjera na prekidivoj osnovi i da nadležna regulatorna tijela nisu poduzela konkretne mjere kako bi se osiguralo ispunjenje ove obveze. Suprotno tome, bugarska vlada je kao podredni argument navela da se ove usluge zapravo pružaju, što je vidljivo iz podataka o „backhaul“ uslugama objavljenima na internetskoj stranici operatora Bulgartransgaz.⁵

18. Međutim, glavni argument Republike Bugarske jest taj da je zajednička primjena članka 14. stavka 1. i članka 16. stavaka 1. i 2. točke (b) Uredbe br. 715/2009 (članak 14. stavak 1., članak 5. stavci 1. i 2. točka (b) Uredbe br. 1775/2005) ne obvezuje na stavljanje kapaciteta u suprotnom smjeru na raspolaganje, virtualno ili na koji drugi način. Ona ističe da je ovakav zaključak neizbježan, bilo da se na odgovarajuće odredbe Uredbe br. 1775/2005 primijeni jezično, povijesno, kontekstualno ili teleološko tumačenje.

19. Republika Bugarska također navodi da se obveza država članica, izričito navedena u Uredbi (EU) br. 994/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2010. o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe plinom i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća br. 2004/67/EZ⁶ da pružaju trajnu i fizičku dvosmjernu opskrbu plinom, protivi tumačenju da članak 14. stavak 1. i članak 16. stavci 1. i 2. točka (b) Uredbe br. 715/2009 obvezuju države članice na pružanje odgovarajuće usluge na virtualnoj osnovi.

4 — Kad je virtualni protok u suprotnom smjeru jačine 20 jedinica već ugovoren, operator transportnog sustava može prihvatiti rezervacije kapaciteta u glavnom smjeru do 120 jedinica, čak i kad bi jačina fizičkog kapaciteta plinovoda iznosila samo 100 jedinica (jer se spomenutih 20 jedinica oduzima od rezerviranog kapaciteta glavnog smjera jačine 120 jedinica).

5 — Spis ne sadrži presliku referentne stranice koja je bila dostupna na mjerodavni datum, 28. kolovoza 2010., dva mjeseca nakon što je Komisija dostavila svoje obrazloženo mišljenje. Čini se da adresa navedena u tužbi i u odgovoru Republike Bugarske na tužbu trenutačno nije dostupna javnosti. Vidjeti http://www.bulgartransgaz.bg/UserFiles/File/reverse_bg.pdf

6 — SL L 295, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 5., str. 102.)

20. Republika Bugarska dalje tvrdi kako je postojanje dvaju odvojenih plinskih mreža u Bugarskoj, domaće i tranzitne, sprečava u pružanju usluga virtualnog transporta plina u suprotnom smjeru, uz tehničke poteškoće prisutne u točki Negru Voda prouzročene nepostojanjem nužnih koordinacijskih mjera na strani operatora transportnog sustava susjedne države.

21. Republika Bugarska također upozorava na niz sporazuma koji su zaključeni s SSSR-om 1986. i nakon toga, ali prije pristupanja Republike Bugarske Europskoj uniji, a koji je sprečavaju u pružanju usluga virtualnog transporta plina u suprotnom smjeru između točaka Sidirokastron i Negru Voda.

IV – Analiza

1. Dopuštenost tužbe

22. Započeo bih s napomenom da je ključni datum za ocjenu zakonitosti postupanja Bugarske 28. kolovoza 2010., odnosno dva mjeseca od datuma obrazloženog mišljenja Komisije⁷, tako da je zakonodavni akt Unije koji se odnosi na predmetni spor *ratione temporis* Uredba br. 1775/2005. Iz tog razloga smatram problematičnom činjenicu da se zahtjev Komisije odnosi samo na Uredbu br. 715/2009, odnosno akt koji za Bugarsku nije bio pravno obvezujući do 3. ožujka 2011.

23. Međutim, Sud je barem jednom izmijenio zahtjev Komisije temeljem utvrđenog načela da „ako pravo Zajednice bude izmijenjeno tijekom prethodnog postupka, Komisija može predložiti da se utvrdi da je država članica povrijedila obveze koje proizlaze iz prvobitne verzije akata Zajednice, naknadno izmijenjenih ili ukinutih, a koji su ostali na snazi temeljem novih odredbi“⁸.

24. Stoga se čini da ne postoji temelj na kojem bi bila osporavana dopuštenost tužbe Komisije u vezi s njezinim zahtjevom koji se odnosi na uredbu koja još nije bila na snazi, budući da su mjerodavne materijalne odredbe Uredbe br. 1775/2009 i Uredbe br. 715/2009 u bitnome istovjetne.

25. Međutim, s obzirom na to da je Uredba br. 715/2009 usvojena u kontekstu Trećeg energetskog paketa koji predstavlja ambiciozniji pristup prema ostvarenju unutarnjeg tržišta plina, s teleološke točke gledišta samo se ciljevi ranije uredbe, odnosno Uredbe br. 1775/2005 mogu uzeti u obzir prilikom tumačenja članka 14. stavka 1. i članka 16. stavaka 1. i 2. točke (b) Uredbe br. 715/2009 ili čak odredbi koje su im prethodile, odnosno članka 4. stavka 1. i članka 5. stavaka 1. i 2. točke (b) Uredbe br. 1775/2005.

26. Republika Bugarska od Suda traži odbacivanje tužbe kao nedopuštene temeljem drugih razloga. Ona navodi da zbog različitosti prigovora koje je Komisija podnijela u upravnom postupku te onih koje je navela u tužbi Sudu, nije mogla utvrditi konkretnu obvezu koju je navodno povrijedila te slijedom toga nije mogla podnijeti učinkovit odgovor na prigovore Komisije.

27. Republika Bugarska u bitnome navodi da su pismo opomene i obrazloženo mišljenje Komisije temeljeni na činjenici da Bugarska nije stavila na raspolaganje fizički kapacitet u suprotnom smjeru, dok se tužba Komisije pred Sudom odnosi na povredu obveze stavljanja na raspolaganje virtualnog kapaciteta u suprotnom smjeru (tj. „backhauled“). Stoga je predmet tužbe različit od predmeta upravnog postupka.

7 — Presuda od 12. lipnja 2003., Komisija/Italija, C-363/00, Zb., str. I-5767., t. 21.

8 — Komisija/Italija, t. 22. Istaknuo bih da se Komisija u svom tužbenom zahtjevu, u drugim slučajevima u kojima je mjerodavno pravo Unije bilo izmijenjeno između upravnog i sudskog stadija postupka po tužbi Komisije zbog povrede obveze neke države članice, pozvala i na verziju mjerodavnog prava Unije koja je bila na snazi tijekom upravnog postupka, i na njegovu verziju koja je navedena tijekom sudskog postupka. Vidjeti, primjerice, presudu od 24. svibnja 2011., Komisija/Austrija, C-53/08, Zb., str. I-4309., t. 1. te tužbeni zahtjev objavljen u SL L 107, str. 15.; presudu od 24. svibnja 2011., Komisija/Njemačka, C-54/08, Zb., str. I-4355., t. 1. i tužbeni zahtjev objavljen u SL L 107, str. 16.; presudu od 10. rujna 2009., Komisija/Grčka, C-416/07, Zb., str. I-7883, t. 1. i tužbeni zahtjev objavljen u SL L 283, str. 16.

28. Mišljenja sam da ne postoje razlozi za proglašenje tužbe Komisije nedopuštenom temeljem nesklada između mjerodavnih dokumenata. Razlog mog stava jest činjenica da se u pismu opomene, obrazloženom mišljenju i tužbi podnesenoj Sudu spominje virtualni „backhaul“. Osim toga, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, Komisija ima pravo *ograničiti* doseg svojih prigovora u tužbi koju podnosi Sudu u odnosu na argumentaciju iznesenu u obrazloženom mišljenju i pismu opomene⁹.

29. Također podsjećam da u svakom slučaju sudska praksa Suda ne zahtijeva da tri stadija postupka (odnosno pismo opomene, obrazloženo mišljenje i tužba Sudu) budu međusobno potpuno usklađena. Ako predmet spora koji je iznesen u obrazloženom mišljenju nije proširen ili izmijenjen u tužbi podnesenoj Sudu, Komisija ispunjava postupovne obveze koje joj nameće pravo Unije¹⁰. Iako su povrijeđene odredbe, za koje se tvrdi da su povrijeđene, zamijenjene onima iz Uredbe br. 715/2009, Komisija je u ovom slučaju poštovala i ovaj propis.

30. Radi cjelovitosti argumentacije, dodao bih da posve nevažnim smatram to što Komisija u svom odgovoru navodi da Republika Bugarska u upravnom postupku nije osporila činjenicu da je zajednička primjena članka 4. stavka 1. i članka 5. stavaka 1. i 2. točke (b) Uredbe br. 1775/2005 (članak 14. stavak 1. i članak 16. stavci 1. i 2. točka (b) Uredbe br. 715/2009) obvezuje na stavljanje na raspolaganje kapaciteta u suprotnom smjeru na prekidivoj osnovi, virtualno ili na drugi način. Kao što je Republika Bugarska istaknula u svom odgovoru na tužbu, država članica tijekom sudskog postupka može, kako bi osigurala svoje pravo na obranu, istaknuti argumente koje nije navela u predsudskom postupku¹¹.

31. Zbog navedenih razloga nalazim da je tužba Komisije dopuštena.

2. Pitanja povezana s tumačenjem članka 14. stavka 1. i članka 16. stavaka 1. i 2. točke (b) Uredbe br. 715/2009.

32. Bit ovog spora jest utvrđivanje podrazumijeva li obveza stavljanja na raspolaganje maksimalnog kapaciteta, vodeći računa o učinkovitom funkcioniranju mreže, posebnu obvezu stavljanja na raspolaganje virtualnog kapaciteta u suprotnom smjeru. Ako je odgovor na ovo pitanje negativan, tada svi argumenti koje su stranke iznijele pred Sudom, a koje sam već naveo u ovom mišljenju, postaju suvišni. Stoga razmatrani predmet barem inicijalno predstavlja pokušaj tumačenja članka 14. stavka 1. i članka 16. stavaka 1. i 2. točke (b) Uredbe br. 715/2009. Podsjećam da se prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, prilikom utvrđivanja značenja neke odredbe prava Unije, u obzir moraju uzeti njezin kontekst, jezična formulacija i ciljevi¹².

– Kontekst i jezična formulacija

33. Kao što je Republika Bugarska istaknula u svom odgovoru na tužbu, ni Uredba br. 715/2009 ni Uredba br. 1775/2005 izričito ne spominju obvezu operatora transportnih sustava na pružanje usluga virtualnog transporta plina u suprotnom smjeru.

9 — Sud je u predmetu C-279/94 *Komisija protiv Italije* [1997] ECR I-4743, t. 25. utvrdio „...da taj zahtjev [koji se odnosi na činjenicu da se obrazloženo mišljenje i tužba Komisije moraju temeljiti na istim prigovorima] ne može biti proširen u mjeri da znači da u svakom pojedinom slučaju izjava o predmetu postupka u obrazloženom mišljenju mora biti identična tužbenom zahtjevu kada predmet spora nije bio proširivan ili mijenjan, već samo ograničen“. Vidjeti također presudu od 1. veljače 2005., *Komisija/Austrija*, C-203/03, Zb., str. I-935., t. 29.; presudu od 14. ožujka 2006., *Komisija/Francuska*, C-177/04, Zb., str. I-2461, t. 37.; presudu od 27. travnja 2006., *Komisija/Njemačka*, C-441/02, Zb., str. I-3449, t. 61.

10 — Presuda od 8. srpnja 2010., *Komisija/Portugal*, C-171/08, Zb., str. I-6817.

11 — Primjerice presuda od 16. rujna 1999., *Komisija/Španjolska*, C-414/97, Zb., str. I-5585., t. 19.

12 — Vidjeti presudu od 29. listopada 2009., *NCC Construction Danmark*, C-174/08, Zb., str. I-10567., t. 23., i presudu od 19. srpnja 2012., *A Oy*, C-33/11, Zb., str. I-0000., t. 27.; također vidjeti točku 18. mojeg mišljenja od 27. studenoga 2012. u presudi od 9. travnja 2013., *Komisija/Irska*, C-85/11, Zb., str. I-0000.

34. Dodao bih da Uredba br. 715/2009 u članku 2. stavku 1. točki (3) definira „kapacitet“ kao „maksimalni protok, izražen u normalnim kubičnim metrima po jedinici vremena ili energetske jedinici po jedinici vremena, na koji korisnik mreže ima pravo u skladu s odredbama ugovora o transportu“. Nadalje, prema članku 2. stavku 1. točki 18. „tehnički kapacitet“ znači maksimalni stalni kapacitet koji operator transportnog sustava može ponuditi korisnicima mreže, vodeći računa o cjelovitosti sustava i operativnim zahtjevima transportne mreže. Ni ove ni bilo koje druge brojne odredbe u kojima se u Uredbi br. 715/2009 upotrebljava izraz „kapacitet“ ne upućuju na to da taj izraz također uključuje virtualni protok. Kao što sam već objasnio u točki 1. ovog mišljenja, to znači fizičko mirovanje plina.

35. Doista, definicija raspoloživog kapaciteta iz članka 2. stavka 1. točke 20. Uredbe br. 715/2009 najviše pojašnjava. Ona utvrđuje da „raspoloživi kapacitet“ znači dio tehničkog kapaciteta, odnosno maksimalnog stalnog kapaciteta koji nije raspodijeljen te je još na raspolaganju sustavu u tom trenutku. Budući da je svrha virtualnog protoka u suprotnom smjeru povećati raspoloživi kapacitet u glavnom smjeru oduzimajući od njega plin prodan u suprotnom smjeru, očekivalo bi se da će definicija „raspoloživog kapaciteta“ uključiti i protoke u suprotnom smjeru, a ne samo tehnički kapacitet. To više što stavljanje na raspolaganje protoka u suprotnom smjeru, kao što je Komisija naglasila, zapravo omogućava stavljanje na raspolaganje kapaciteta u glavnom smjeru mreže koji premašuje njezin tehnički kapacitet.

36. Osobito mi je teško razumjeti kako smanjenje fizičkog protoka plina korištenjem virtualne opskrbe može biti u skladu s uobičajenim značenjem povećanja transportnog kapaciteta mreže ili plinovoda. Moje je mišljenje da je to istovjetno tvrdnji da poticanje otpremnika tereta da se fizički ne koriste željezničke mreže predstavlja sredstvo za postizanje maksimalnog kapaciteta prijevoza njihovih dobara. Činjenica je da su još u srednjem vijeku u Europi postojale različite trgovačke tehnike usmjerene na minimiziranje potrebe transporta robe, vrijednosnih papira ili novca između točaka A i B oduzimanjem toka koji se kretao u smjeru od B do A od onog koji se kretao u smjeru od A do B. Ipak, takve tehnike nisu sredstvo postizanja maksimalnog kapaciteta transportnih mreža, već trgovačko sredstvo zaobilaznja nepravilnosti nastalih zbog oskudnog transporta.

37. Mišljenja sam da se maksimalni kapacitet iz članka 16. stavka 1. Uredbe br. 715/2009 odnosi na raspoloživi kapacitet u smislu tehničkog kapaciteta mreže koji još nije raspodijeljen te je stoga raspoloživ ili je raspoloživ zato što korisnici mreže nisu iskoristili ugovoreni kapacitet. Drugim riječima, operatori transportnih sustava ne smiju dopustiti da neki dio tehničkog kapaciteta mreže ostane neiskorišten. Takav se kapacitet mora bez diskriminacije ponuditi sudionicima na tržištu. To je tumačenje potvrđeno nazivom članka u kojem se spominju načela mehanizama raspodjele kapaciteta i postupaka upravljanja zagušenjem s obzirom na operatore transportnih sustava (odnosno članka 16. Uredbe br. 715/2009) i odredbama članka koje uređuju probleme vezane za ugovorno ili fizičko zagušenje mreže.

38. Točno je da se članak 16. stavak 5. Uredbe br. 715/2009 implicitno odnosi na „maksimalno povećanje“ kapaciteta mreže u smislu stvaranja novih transportnih kapaciteta putem novih ulaganja, čiju potražnju operator transportnog sustava mora redovito procjenjivati. Međutim, ova se odredba, koja nije postojala prema članku 5. Uredbe br. 1775/2005, jasno odnosi na tehnički kapacitet mreže i, osim toga, ne uključuje nikakvu pravnu obvezu povećanja takvog kapaciteta.

39. Što se tiče odnosa između članka 14. stavka 1. i članka 16. stavaka 1. i 2. točke (b) Uredbe br. 715/2009, podsjećam da prva navedena odredba obvezuje operatore transportnih sustava na pružanje usluga svim korisnicima mreže bez diskriminacije te stalnih i prekidivih usluga za pristup trećih strana. Te obveze ne podržavaju Komisijino tumačenje članka 16. stavaka 1. i 2. točke (b) Uredbe br. 715/2009.

40. Mišljenja sam da dužnost postupanja bez diskriminacije ne obvezuje operatora transportnog sustava na pružanje novih usluga. Spomenuta dužnost od njega jednostavno zahtijeva uzdržavanje od diskriminacije korisnika mreže prilikom pružanja postojećih usluga. Isto tako, dužnost operatora transportnog sustava da pruži prekidive usluge ne znači da on mora pružiti bilo koju moguću mrežnu uslugu koja se može pružiti u okviru režima prekida nabave. Ovdje bih želio napomenuti da se iz tehničkih razloga „backhaul“ može pružiti samo u okviru režima prekida nabave¹³. Iz ovih razloga dužnost pružanja usluga „backhaua“ temeljem virtualnih protoka u suprotnom smjeru ne proizlazi iz članka 16. stavaka 1. i 2. točke (b), u vezi s člankom 14. stavkom 1. Uredbe br. 715/2009.

41. Konačno, učinkovitost mreže navedena u članku 16. stavku 1. Uredbe br. 715/2009 na koji se Komisija poziva u prilog svom prigovoru, u tom je članku spomenuta, uz cjelovitost sustava, kao mogući čimbenik koji treba uzeti u obzir kad se maksimalni kapacitet stavi na raspolaganje sudionicima na tržištu na svim odgovarajućim točkama mreže koje prema članku 18. stavku 3. uključuju ulazne i izlazne točke. Moje je mišljenje da navođenje učinkovitosti mreže zapravo predstavlja uvjet kojim se ograničava raspoloživi kapacitet, a ne zahtjev za njegovim maksimalnim povećanjem. Drugim riječima, operator transportnog sustava ne treba naprezati raspoloživi kapacitet do mjere koja bi ugrozila učinkovitost mreže.

– Ciljevi

42. Čini se da *travaux preparatoires* koji su prethodili kako Uredbi br. 1775/2005, tako i Uredbi br. 715/2009, ne upućuju na to da je obveza pružanja „backhaua“ u obliku usluge virtualnog protoka suprotnog smjera bila unesena u jednu od ovih uredbi¹⁴. Suprotno onome što je Komisija navela na raspravi, mišljenja sam da ciljevi Trećeg energetskeg paketa ne mogu biti mjerodavni za ocjenu obveza države članice u odnosu na pružanje takve usluge „backhaua“. Razlog je tomu okolnost da su zakonodavni prijedlozi koji čine taj paket usvojeni u rujnu 2007.¹⁵ Stoga oni ne mogu utjecati na tumačenje odredbi Uredbe br. 1775/2005 na kojima se temelje pismo opomene i obrazloženo mišljenje. U suprotnome bi postojao nesklad između upravnog postupka i tužbe Komisije, čime bi došlo do povrede prava Republike Bugarske na obranu.

43. Nadalje, kao što je Bugarska istaknula u svom odgovoru na tužbu, članak 6. stavak 5. Uredbe br. 994/2010 obvezuje operatore transportnih sustava da do 3. prosinca 2013. omoguće dvosmjerni kapacitet na svim međudržavnim spojnim plinovodima, osim u posebno navedenim iznimnim slučajevima. Stoga se nameće zaključak da bi zakonodavac Unije u Uredbi br. 715/2009 ili Uredbi br. 1775/2005 predvidio posebnu odredbu da je namjeravao uvesti virtualan ili drukčiji dvosmjerni kapacitet, na isti način kao što je to napravljeno u Uredbi br. 994/2010.

44. Kao što je Komisija i istaknula, točno je da prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, onda kada je odredbu prava Unije moguće tumačiti na više načina, treba izabrati ono značenje prema kojem je odredba u skladu s Ugovorom, i dati takvom značenju prednost pred svima onima koji s time ne bi bili u skladu¹⁶.

45. Isto sam tako svjestan da je unutarnje tržište predstavljalo pravni poticaj za Uredbu br. 1775/2005 koja nastoji stvoriti takvo tržište prirodnog plina. Također primjećujem da uvodna izjava 12. Uredbe br. 715/2009 navodi da „kako bi se dovršilo unutarnje tržište prirodnog plina, trebalo bi ostvariti dostatnu razinu prekograničnih kapaciteta spojnih plinovoda i podržati integraciju tržišta“. Međutim, ta se uvodna izjava ne pojavljuje u Uredbi br. 1775/2005 te stoga ne može biti uzeta u obzir prilikom

13 — Protok suprotnog smjera ovisi o protoku glavnog smjera jednake ili veće količine. Može se, stoga, pružiti samo u okviru prekidive usluge.

14 — Doista, agent Komisije na raspravi je zamoljen da navede gdje u zakonodavnoj povijesti ovih propisa može biti pronađena namjera zakonodavnih tijela Unije koja bi nametnula obvezu pružanja virtualne usluge „backhaua“. Agent nije uspio uputiti na relevantne dokaze.

15 — Vidjeti posebno prijedlog propisa Europskog parlamenta i Vijeća kojima se mijenja Uredba (EZ) br. 1775/2005 o uvjetima za pristup mrežama za transport prirodnog plina COM(2007) 532.

16 — Presuda od 13. prosinca 1983., Komisija/Vijeće, 218/82, Zb., str. 4063, t. 15.

ocjene povrede koju je navodno počinila Republika Bugarska jer mjerodavni datum pada tijekom kolovoza 2010. (vidjeti točku 22. ovog mišljenja). Također bi trebalo primijetiti da se obveza operatora transportnih sustava da „olakšavaju prekograničnu trgovinu prirodnim plinom“ iz članka 16. stavka 2. točke (a) Uredbe br. 715/2009 u konačnici nije pojavila u odgovarajućoj odredbi Uredbe br. 1775/2005, odnosno članku 5. stavku 2. točki (a).

46. Prema sudskoj praksi Sud ne može, protivno jasnoj i preciznoj jezičnoj formulaciji zakonodavnog akta Unije, protumačiti odredbu s namjerom njezinog ispravljanja i time proširivanja obveza država članica koje iz nje proizlaze¹⁷.

47. Slijedom navedenog ne mogu zaključiti da iz odredbe članka 14. stavka 1., u vezi s člankom 16. stavcima 1. i 2. točkom (b) Uredbe br. 715/2009 proizlazi obveza stavljanja na raspolaganje kapaciteta u suprotnom smjeru, virtualno ili na drugi način, bez obzira na primijenjenu vrstu tumačenja. Kao što sam već spomenuo, izričito navedena obveza omogućavanja uspostave fizičkog dvosmjernog kapaciteta u transportu plina, koja se pojavljuje u Uredbi br. 994/2010, ne ide u prilog zaključivanju da iz članka 14. stavka 1. i članka 16. stavaka 1. i 2. točke (b) Uredbe br. 715/2009 proizlazi obveza stavljanja na raspolaganje virtualnog kapaciteta u suprotnom smjeru.

48. Naposljetku, budući da sam došao do zaključka da prema pravu Unije ne postoji obveza operatora transportnih sustava da stave na raspolaganje „bakchaul“ u obliku virtualnog kapaciteta u suprotnom smjeru, nije potrebno razmotriti je li Komisija u utvrđivanju povrede postupila prema pravilima o teretu dokazivanja¹⁸, kao ni druge argumente Republike Bugarske o poteškoćama s kojima se susrela prilikom pružanja virtualnog protoka u suprotnom smjeru u okviru režima prekida nabave, kako iz tehničkog gledišta, tako i u svjetlu njezinih pretpristupnih međunarodnih obveza.

V – Zaključak

49. Slijedom navedenoga, predlažem da Sud odbije tužbu Komisije i naloži joj snošenje troškova.

17 — Presuda od 15. srpnja 2010., Komisija/Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, C-582/08, Zb., str. I-7195., t. 51.

18 — Vidjeti primjerice presudu od 25. svibnja 1982., Komisija/Nizozemska, 96/81, Zb., str. 1791., t. 6. i presudu od 29. listopada 2009., Komisija/Finska, C-246/08, Zb., str. I-10605., t. 52.