



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PRIITA PIKAMĂEA
od 9. rujna 2021.¹

Predmet C-179/20

**Fondul Proprietatea SA
protiv
Guvernul României,
SC Complexul Energetic Hunedoara SA, u stečaju,
Compania Națională de Transport al Energiei Electrice
„Transelectrica” SA,
SC Complexul Energetic Oltenia SA,
uz sudjelovanje:
Ministerul Economiei, Energiei și Mediului de Afaceri**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputila Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička pravila za unutarnje tržište električne energije – Slobodan pristup treće strane mrežama – Obveze pružanja javnih usluga – Sigurnost opskrbe – Direktiva 2009/72/EZ – Zajamčen pristup elektroenergetskim mrežama – Direktiva 2009/28/EZ”

1. Može li država članica određenim postrojenjima koja električnu energiju proizvode iz neobnovljivih izvora energije odobriti zajamčen pristup prijenosnom i distribucijskom sustavu?
2. Na to će se pitanje, među onima koja se navode u zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputila Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska), na zahtjev Suda odnositi ovo mišljenje.
3. Sud će u presudi koju treba donijeti, među ostalim, imati priliku izjasniti se o dosegu obveze država članica da proizvodnim postrojenjima koja koriste obnovljive izvore energije odobravaju zajamčen pristup mrežama, kao i o utjecaju dodjele zajamčenog pristupa određenim proizvodnim postrojenjima koja koriste neobnovljive izvore energije na pristup mrežama proizvodnih postrojenja kojima on nije dodijeljen.

¹ Izvorni jezik: francuski

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 2009/28/EZ

4. Uvodna izjava 60. Direktive 2009/28/EZ² glasi:

„Prioritetni i zajamčeni pristup električnoj energiji iz obnovljivih izvora važan je za uključivanje izvora obnovljive energije u unutarnje tržište električnom energijom u skladu s člankom 11. stavkom 2. i daljnjom razradom članka 11. stavka 3. Direktive 2003/54/EZ³. Zahtjevi koji se odnose na održavanje pouzdanosti i sigurnosti mreže i otpreme mogu se razlikovati ovisno o značajkama nacionalne mreže i njezina sigurnog funkcioniranja. Prioritetni pristup mreži osigurava proizvođačima električne energije iz obnovljivih izvora da u svakom trenutku mogu prodati i prenijeti električnu energiju iz obnovljivih izvora u skladu s pravilima priključivanja kadgod je izvor dostupan. U slučaju da se električna energija iz obnovljivih izvora uključi u promptno tržište, zajamčeni pristup osigurava da sva električna energija, prodana i ona koja je namijenjena potpori, ima pristup mreži te omogućuje uporabu maksimalne količine električne energije iz obnovljivih izvora iz postrojenja priključenih na mrežu. Međutim, to ne podrazumijeva nikakve obveze država članica u smislu podupiranja ili uvođenja obvezne nabave za energiju iz obnovljivih izvora. U ostalim se sustavima fiksna cijena za električnu energiju iz obnovljivih izvora energije obično utvrđuje u kombinaciji s obvezom kupnje za operatora sustava. U tom je slučaju prioritetni pristup već odobren”.

5. Člankom 16. iste direktive, naslovljenim „Pristup mrežama i njihovo djelovanje”, u njegovu stavku 2. određuje se:

„2. U skladu sa zahtjevima koji se odnose na održavanje pouzdanosti i sigurnosti mreže na temelju transparentnih i nediskriminacijskih kriterija koje definiraju nadležna nacionalna tijela:

[...]

- (b) države članice također predviđaju prvenstvo pristupa ili zajamčeni pristup mrežnom sustavu električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije;
- (c) države članice osiguravaju da operatori prijenosnog sustava pri odašiljanju električne energije iz postrojenja za proizvodnju energije, daju prednost pogonima koji proizvode energiju iz obnovljivih izvora kad to omogućuje sigurno djelovanje nacionalnog elektroenergetskog sustava te kad je utemeljeno na transparentnim i nediskriminacijskim kriterijima. [...]

² Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora te o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ (SL 2009., L 140, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 11., str. 39.)

³ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 96/92/EZ (SL 2003., L 176, str. 37.)

2. Direktiva 2009/72/EZ

6. Člankom 3. Direktive 2009/72/EZ⁴, naslovljenim „Obveze javne usluge i zaštita kupaca”, u njegovim stavcima 2. i 14., određuje se:

„2. U potpunosti uzimajući u obzir odgovarajuće odredbe Ugovora, a posebno njegov članak 86., države članice mogu poduzećima koja djeluju u elektroenergetskom sektoru, u općem ekonomskom interesu, nametnuti obveze javne usluge koje se mogu odnositi na sigurnost, uključujući sigurnost opskrbe, redovitost, kvalitetu i cijenu isporuka te zaštitu okoliša, uključujući energetska učinkovitost, energiju iz obnovljivih izvora i zaštitu klime. Takve obveze moraju biti jasno definirane, transparentne, nediskriminacijske i provjerljive te moraju elektroenergetskim poduzećima Zajednice jamčiti jednakost pristupa nacionalnim kupcima. U vezi sa sigurnošću opskrbe, energetska učinkovitošću/upravljanjem potrošnjom te za ispunjenje ciljeva u vezi s okolišem i energijom iz obnovljivih izvora, kako je navedeno u ovom stavku, države članice mogu uvesti provedbu dugoročnog planiranja, vodeći računa o mogućnosti da treće strane zatraže pristup sustavu.

[...]

14. Države članice mogu odlučiti da neće primijeniti odredbe članaka 7., 8., 32. i/ili 34. ako bi njihova primjena ometala izvršenje, pravno ili stvarno, obveza nametnutih elektroenergetskim poduzećima u općem ekonomskom interesu i ako razvoj trgovine ne bi bio pogođen u tolikoj mjeri da bi to bilo suprotno interesima Zajednice. Interesi Zajednice među ostalim uključuju konkurentnost u odnosu na povlaštene kupce u skladu s ovom Direktivom i člankom 86. Ugovora. [...]”.

7. Članak 15. Direktive 2009/72, naslovljen „Dispečiranje i uravnoteženje”, glasi:

„1. Ne dovodeći u pitanje opskrbu električnom energijom na temelju ugovornih obveza, uključujući one koje proizlaze iz specifikacija javnog natječaja, operator prijenosnog sustava odgovoran je, kada ima takvu funkciju, za dispečiranje proizvodnih postrojenja na svojem području i za određivanje uporabe spojnih vodova s drugim sustavima.

2. Dispečiranje proizvodnih postrojenja i uporaba spojnih vodova određuju se na temelju kriterija koje odobravaju nacionalna regulatorna tijela kada su nadležna i koji moraju biti objektivni, objavljeni i primijenjeni na nediskriminacijski način, osiguravajući ispravno funkcioniranje unutarnjeg tržišta električne energije. Kriteriji uzimaju u obzir ekonomsku prednost električne energije iz raspoloživih proizvodnih postrojenja ili prijenosa putem spojnih vodova i tehnička ograničenja sustava.

3. Država članica od operatora sustava zahtijeva da djeluju u skladu s člankom 16. Direktive 2009/28/EZ pri dispečiranju proizvodnih postrojenja koja koriste obnovljive izvore energije. Od operatora sustava također mogu zahtijevati davanje prednosti pri dispečiranju proizvodnih postrojenja koja proizvode kombiniranu toplinsku i električnu energiju.

4. Država članica može, zbog sigurnosti opskrbe, naložiti da se prioritet daje dispečiranju proizvodnih postrojenja koja za gorivo koriste vlastite izvore primarne energije, u mjeri koja ni u

⁴ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EZ (SL 2009., L 211, str. 55.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 4., str. 29.)

jednoj kalendarskoj godini ne premašuje 15 % sveukupne primarne energije nužne za proizvodnju električne energije potrošene u predmetnoj državi članici. [...].”

8. Člankom 32. Direktive 2009/72, naslovljenim „Pristup treće strane”, predviđa:

„1. Države članice osiguravaju provedbu sustava pristupa treće strane prijenosnom i distribucijskom sustavu na temelju objavljenih tarifa, primjenjivih na sve povlaštene kupce i primijenjenih objektivno i bez diskriminacije korisnika sustava. Države članice osiguravaju da te tarife ili metodologije koje su temelj za njihovo izračunavanje budu odobrene prije stupanja na snagu u skladu s člankom 37. te da te tarife i metodologije – kada su odobrene samo metodologije – budu objavljene prije stupanja na snagu.

2. Operator prijenosnog sustava ili distribucijskog sustava može odbiti pristup kada ne raspolaže nužnim kapacitetima. Za takvo odbijanje moraju se dati propisno utemeljeni razlozi, posebno uzimajući u obzir članak 3., koji se zasnivaju na objektivnim te tehnički i ekonomski utemeljenim kriterijima [...].”

B. Rumunjsko pravo

9. Kako bi prenijela Direktivu 2009/72, Rumunjska je donijela niz akata, među kojima su Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012 (Zakon br. 123/2012 o električnoj energiji i prirodnom plinu) od 10. srpnja 2012. (Monitorul Oficial al României, br. 485. od 16. srpnja 2012.) (u daljnjem tekstu: Zakon br. 123/2012) i, na temelju potonjeg zakona, Hotărârea Guvernului nr. 138/2013 privind adoptarea unor măsuri pentru siguranța alimentării cu energie electrică (Vladina odluka br. 138/2013 o donošenju mjera za sigurnost opskrbe energijom) od 3. travnja 2013. (Monitorul Oficial al României, br. 196. od 8. travnja 2013.) (u daljnjem tekstu: Odluka br. 138/2013).

10. Zakonom br. 123/2012 najprije se određivalo, u njegovu članku 5. stavku 3., naslovljenom „Energetski program”:

„Vladinom odlukom može se zbog sigurnosti opskrbe električnom energijom odobriti zajamčen pristup elektroenergetskim mrežama za električnu energiju proizvedenu u elektranama koje koriste domaća goriva, ali u godišnjoj količini koja ne premašuje 15 % sveukupne primarne energije nužne za proizvodnju električne energije koja odgovara krajnjoj bruto potrošnji u predmetnoj državi članici.”

11. Nadalje, člankom 1. Odluke br. 138/2013 predviđalo se:

„Odobrava se zajamčen pristup elektroenergetskim mrežama za električnu energiju koju proizvodi termoelektrana Mintia, koja je dio društva Societatea Comercială Complexul Energetic Hunedoara SA, čime joj se osigurava neprekidno funkcioniranje s prosječnom električnom snagom od najmanje 200 MW.”

12. U istom se smislu člankom 2. te odluke određivalo:

„Odobrava se zajamčen pristup elektroenergetskim mrežama za električnu energiju koju proizvodi društvo Societatea Comercială Complexul Energetic Oltenia SA, čime mu se osigurava neprekidno funkcioniranje s prosječnom električnom snagom od najmanje 500 MW.”

13. Članak 3. Odluke br. 138/2013 glasio je:

„Društvo Compania Națională de Transport al Energiei Electrice ,Transelectrica' SA dužno je, kao operator prijenosnog sustava, jamčiti prioritarno dispečiranje električne energije koju proizvode termoelektrane iz članka 1. i 2., pod uvjetima predviđenim propisima koje donosi Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei [(ANRE), Nacionalno regulatorno tijelo za energiju, Rumunjska].”

14. Člankom 4. Odluke br. 138/2013 predviđalo se:

„Kako bi održavalo razinu sigurnosti nacionalnog elektroenergetskog sustava, društvo Societatea Comercială Complexul Energetic Hunedoara SA ima obvezu pružanja operatoru prijenosnog sustava pomoćnih usluga u vrijednosti električne snage od najmanje 400 MW, u skladu s propisima koje je donijelo [ANRE].”

15. U istom se smislu člankom 5. navedene odluke određivalo:

„Kako bi održavalo razinu sigurnosti nacionalnog elektroenergetskog sustava, društvo Societatea Comercială Complexul Energetic Oltenia SA ima obvezu pružanja operatoru prijenosnog sustava pomoćnih usluga u vrijednosti električne snage od najmanje 600 MW, u skladu s propisima koje je donijelo [ANRE].”

16. Člankom 6. Odluke br. 138/2013 predviđalo se da se „mjere predviđene ovom odlukom primjenjuju od 15. travnja 2013. do 1. srpnja 2015.”.

17. Vladinom odlukom br. 941/2014 rok koji je određen za primjenu mjera predviđenih člancima 1., 3. i 4. Odluke br. 138/2013 na društvo Complexul Energetic Hunedoara SA produljen je do 31. prosinca 2017.

II. Činjenice iz kojih proizlazi spor, glavni postupak i prethodno pitanje

18. SC Complexul Energetic Hunedoara i SC Complexul Energetic Oltenia dva su društva koja proizvode električnu energiju iz neobnovljivih izvora energije. U rumunjskom su pravu, koje sam upravo izložio, u pogledu tih društava uvedene tri mjere koje se mogu sažeti kako slijedi:

- prioritarno dispečiranje, koje provodi Transelectrica⁵, električne energije koju proizvodi termoelektrana Mintia, koja je dio društva SC Complexul Energetic Hunedoara, i električne energije koju proizvodi društvo SC Complexul Energetic Oltenia (članak 3. Odluke br. 138/2013)⁶;
- zajamčen pristup prijenosnom i distribucijskom sustavu za električnu energiju koju proizvode te termoelektrane, kojim im se osigurava neprekidno funkcioniranje s prosječnom električnom snagom od najmanje 200 MW, odnosno 500 MW (članak 5. stavak 3. Zakona br. 123/2012 te članci 1. i 2. Odluke br. 138/2013; u daljnjem tekstu: predmetna mjera);

⁵ Transelectrica je u Rumunjskoj operator prijenosnog sustava električne energije.

⁶ Čini mi se da se u članku 3. Odluke br. 138/2013 ne utvrđuje nikakvo ograničenje količine električne energije koju Transelectrica prioritarno dispečira jer se ograničenje od 15 % utvrđeno člankom 5. stavkom 3. Zakona br. 123/2012 odnosi samo na mehanizam zajamčenog pristupa. Međutim, moguće je da količina električne energije koju su proizvela proizvodna postrojenja iz članka 3. Odluke br. 138/2013 koja su ostvarila korist prioritarnog dispečiranja nije prekoračila ograničenje od 15 % iz članka 15. stavka 4. Direktive 2009/72.

– obveza društava SC Complexul Energetic Hunedoara i SC Complexul Energetic Oltenia da društvu Transelectrica pružaju pomoćne usluge u vrijednosti električne snage od najmanje 400 MW, odnosno 600 MW (članci 4. i 5. Odluke br. 138/2013).

19. Društvo Fondul Proprietatea SA, dioničar društva koje proizvodi električnu energiju iz obnovljivih izvora energije, Hidroelectrica SA, smatra da mu je Rumunjska nanijela štetu donošenjem tih mjera jer je, prema njegovu mišljenju, riječ o državnoj potpori u korist društava SC Complexul Energetic Hunedoara i SC Complexul Energetic Oltenia koje smatra svojim dvama konkurentima.

20. Stoga je društvo Fondul Proprietatea, kako bi zaštitilo svoje interese, Curtei de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) podnijelo tužbu za poništenje Odluke br. 138/2013. Taj je sud presudom od 10. ožujka 2015. odbio njegovu tužbu.

21. Tužitelj je stoga podnio žalbu u kasacijskom postupku Înalta Curteu de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal (Vrhovni kasacijski sud – vijeće za upravne i porezne sporove, Rumunjska). Presudom od 22. svibnja 2018. potonji je sud djelomično ukinuo pobijanu presudu jer Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) nije ispitala sve razloge nezakonitosti koje je istaknuo tužitelj. Stoga je Înalta Curte de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud) vratio predmet na ponovno odlučivanje Curtei de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) kako bi ispitala sve navedene razloge.

22. Prilikom ispitivanja vraćene tužbe za poništenje, Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) odlučila je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Članak 107. i članak 108. stavak 3. UFEU-a: predstavlja li zakonodavstvo koje je donijela rumunjska država, a kojim se propisuje da se u korist dvaju društava koja su u većinskom državnom vlasništvu:

- (a) odobri prioritetno dispečiranje i obveza operatora prijenosnog sustava da od tih društava kupuje tehnološke usluge povezane sa sustavom te
- (b) da zajamčen pristup elektroenergetskim mrežama za električnu energiju koju proizvode ta dva društva, čime se osigurava njihovo neprekidno funkcioniranje,

državnu potporu u smislu članka 107. UFEU-a, odnosno mjeru koju financira država ili koja se financira iz državnih sredstava; je li selektivna i može li utjecati na trgovinu među državama članicama? Ako odgovor bude potvrđan, podliježe li ta državna potpora prijavi iz članka 108. stavka 3. UFEU-a?’

2. Članak 15. stavak 4. Direktive [2009/72]: Je li davanje prava na zajamčeni pristup elektroenergetskoj mreži od strane rumunjske države dvama društvima u većinskom državnom vlasništvu, čime se osigurava njihovo neprekidno funkcioniranje, u skladu s odredbama članka 15. stavka 4. [te direktive]?”

III. Postupak pred Sudom

23. Pisana očitovanja u pogledu tih pitanja podnijeli su Fondul Proprietatea, SC Complexul Energetic Oltenia i Europska komisija.

24. Fondul Proprietatea i Komisija iznijeli su usmena očitovanja na raspravi održanoj 2. lipnja 2021.

IV. Analiza

25. Kao što je to prethodno prikazano, ovo će se mišljenje odnositi, u skladu sa zahtjevom Suda, samo na drugo pitanje.

A. Uvodne napomene o pojmovima „prioritetno dispečiranje” i „zajamčeni pristup”

26. S obzirom na to da pojmovi „prioritetno dispečiranje” i „zajamčeni pristup” nisu definirani u odredbama direktiva 2009/28 i 2009/72, čini mi se da ih je potrebno pojasniti.

1. Pojam „prioritetno dispečiranje”

27. Kao što se to predviđa člankom 15. stavkom 1. Direktive 2009/72, operator prijenosnog sustava odgovoran je za dispečiranje proizvodnih postrojenja. U tom se pogledu dispečiranje može definirati, kao što je to Sud učinio u presudi ENEL, kao „operacija kojom, ovisno o potražnji, operator sustava ‚dispečira’ proizvodna postrojenja koja raspolažu dovoljnim kapacitetom rezerve na njegovu području kako bi u svakom trenutku osigurao ravnotežu između ponude i potražnje za električnom energijom u sustavu i time zajamčio neprekidno pružanje električne energije”⁷.

28. U skladu s člankom 15. stavkom 2. Direktive 2009/72, određivanje proizvodnih postrojenja koja se tom prilikom dispečiraju provodi se na temelju kriterija koji trebaju biti objektivni, objavljeni i primijenjeni na nediskriminacijski način te koji osobito uzimaju u obzir ekonomsku prednost. U tom se pogledu taj kriterij definira kao „rangiranje izvora opskrbe električnom energijom u skladu s ekonomskim kriterijima”⁸. Konkretno, proizvodna postrojenja u načelu se dispečiraju počevši od najniže prodajne ponude prema višima, sve dok se ne zadovolji sva potražnja⁹.

29. Međutim, zakonodavac je dispečiranje koje sam upravo prikazao prilagodio uvođenjem pojma „prioritetno dispečiranje”. Prioritetno dispečiranje znači da operator prijenosnog sustava dispečira proizvodna postrojenja na temelju drugih kriterija, a ne ekonomske prednosti. Naime, nakon donošenja Direktive 2009/72, zakonodavac je prioritetno dispečiranje definirao kao, „s obzirom na samostalni dispečerski model, dispečiranje elektrana na temelju kriterija koji se razlikuju od ekonomskog poretka ponuda, a, s obzirom na središnji dispečerski model, dispečiranje elektrana na temelju kriterija koji se razlikuju od ekonomskog poretka ponuda i od mrežnih ograničenja, kojim se daje prednost dispečiranju posebnih proizvodnih tehnologija”¹⁰. U ovom se slučaju Direktivom 2009/72 predviđa prioritetno dispečiranje za dvije kategorije proizvodnih postrojenja.

⁷ Presuda od 21. prosinca 2011., ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, t. 11.)

⁸ Članak 2. Direktive 2009/72

⁹ Vidjeti presudu od 21. prosinca 2011., ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, t. 87.).

¹⁰ Članak 2. točka 20. Uredbe (EU) 2019/943 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o unutarnjem tržištu električne energije (SL 2019., L 158, str. 54.)

30. Kao prvo, države članice dužne su, na temelju članka 16. stavka 2. točke (c) Direktive 2009/28, na koji se upućuje u članku 15. stavku 3. Direktive 2009/72, prioritetno dispečirati proizvodna postrojenja koja koriste obnovljive izvore energije¹¹. To prioritetno dispečiranje, koje se temelji na razlozima zaštite okoliša¹², mehanizam je potpore tim postrojenjima¹³.

31. Kao drugo, države članice mogu, na temelju članka 15. stavka 4. Direktive 2009/72, prioritetno dispečirati proizvodna postrojenja koja za gorivo koriste vlastite izvore primarne energije¹⁴. Međutim, to prioritetno dispečiranje, koje se temelji na razlozima sigurnosti opskrbe, „u jednoj kalendarskoj godini” ograničeno je na „15 % sveukupne primarne energije nužne za proizvodnju električne energije potrošene u predmetnoj državi članici”.

2. Pojam „zajamčeni pristup”

32. Člankom 16. stavkom 2. točkom (b) Direktive 2009/28, naslovljenim „Pristup mrežama i njihovo djelovanje”, nalaže se državama članicama da odobravaju „prvenstvo pristupa ili zajamčeni pristup mrežnom sustavu električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije”¹⁵.

33. Međutim, u toj se odredbi ne definira pojam „zajamčen pristup” te ona ne sadržava nikakvo izričito upućivanje na pravo država članica za utvrđivanje njegova smisla i dosega. Stoga taj pojam treba, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, tumačiti na autonoman i ujednačen način, koji treba pažljivo izabrati uzimajući u obzir ne samo tekst odredbe, nego i njezin kontekst i cilj propisa čiji je ona dio¹⁶.

34. U tom se pogledu u uvodnoj izjavi 60. Direktive 2009/28 navode funkcija zajamčenog pristupa, učinci njegove provedbe i željeni cilj. U skladu s tom uvodnom izjavom funkcija je zajamčenog pristupa osigurati „da sva električna energija, prodana i ona koja je namijenjena potpori, ima pristup mreži”. S obzirom na njegovu funkciju, provedba zajamčenog pristupa nužno ima za učinak „uporabu maksimalne količine električne energije iz obnovljivih izvora iz postrojenja priključenih na mrežu”. Konačno, cilj koji je želio postići zakonodavac Unije bio je „uključivanje izvora obnovljive energije u unutarnje tržište električnom energijom” i daljnja razrada prioritetnog dispečiranja odobrenog proizvodnim postrojenjima koja koriste obnovljive izvore energije.

35. U konačnici, nedostatan broj materijala koji omogućuju shvaćanje pojma „zajamčeni pristup” nedvojbeno ne pridonosi njegovu razumijevanju. Međutim, smatram da je zajamčen pristup, kako je prikazan u uvodnoj izjavi 60. Direktive 2009/28, mehanizam koji proizvodnim postrojenjima

¹¹ Prioritetno dispečiranje u korist proizvodnih postrojenja koja koriste obnovljive izvore energije već je bilo predviđeno direktivama koje su prethodile Direktivi 2009/72 (članak 8. stavak 3. Direktive 96/92/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. prosinca 1996. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije (SL 1997., L 27, str. 20.), koji je postao članak 11. stavak 3. Direktive 2003/54). Osim toga, to dispečiranje također ide u korist proizvodnim postrojenjima koja proizvode kombiniranu toplinsku i električnu energiju (članak 15. stavak 3. Direktive 2009/72).

¹² Vidjeti uvodnu izjavu 28. Direktive 96/92.

¹³ Komunikacija Komisije Vijeću i Europskom parlamentu, Uspostava unutarnjeg energetskog tržišta (COM(2001) 125 *final*, str. 25).

¹⁴ Prioritetno dispečiranje u korist proizvodnih postrojenja koja za gorivo koriste vlastite izvore primarne energije već je bilo predviđeno direktivama koje su prethodile Direktivi 2009/72 (članak 8. stavak 4. Direktive 96/92, koji je postao članak 11. stavak 4. Direktive 2003/54).

¹⁵ Direktiva 2009/28 zamijenila je Direktivu 2001/77/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. rujna 2001. o promicanju električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije na unutarnjem tržištu električne energije (SL 2001., L 283, str. 33.). Članak 7. stavak 1. Direktive 2001/77, naslovljen „Pitanja u vezi sa sustavom”, omogućavao je državama članicama da predvide prvenstvo pristupa mrežnom sustavu električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije.

¹⁶ Presuda od 16. srpnja 2015., Abcur (C-544/13 i C-545/13, EU:C:2015:481, t. 45. i navedena sudska praksa)

koja koriste obnovljive izvore energije osigurava pristup mrežama radi prijenosa prodane električne energije i da pritom za ispitivanje prethodnog pitanja nije potrebno dodatno definirati taj pojam.

B. Preoblikovanje drugog prethodnog pitanja

36. Nesporno je da je Rumunjska donošenjem članka 5. stavka 3. Zakona br. 123/2012 te članaka 1. i 2. Odluke br. 138/2013 proizvodnim postrojenjima koja koriste neobnovljive izvore energije odobrila zajamčen pristup mrežama.

37. Međutim, tekst članka 5. stavka 3. Zakona br. 123/2012 može dovesti do određene vrste *quiproquo* između zajamčenog pristupa i prioritnog dispečiranja s obzirom na to da se tom odredbom dodjela zajamčenog pristupa podvrgava poštovanju uvjeta koji proizlaze iz prioritnog dispečiranja kako je navedeno u članku 15. stavku 4. Direktive 2009/72. Naime, u skladu s člankom 5. stavkom 3. Zakona br. 123/2012, zajamčen pristup mrežama može se odobriti samo „elektranama koje koriste domaća goriva, ali u godišnjoj količini koja ne premašuje 15 % sveukupne primarne energije nužne za proizvodnju električne energije koja odgovara krajnjoj bruto potrošnji u predmetnoj državi članici”¹⁷.

38. Uostalom, rumunjska vlada tvrdila je pred Curteom de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) da je predmet članka 5. stavka 3. Zakona br. 123/2012 bio prijenos prioritnog dispečiranja kako je predviđeno člankom 15. stavkom 4. Direktive 2009/72. Čini mi se da se zbog te okolnosti sud koji je uputio zahtjev pozvao na članak 15. stavak 4. te direktive prilikom sastavljanja svojeg drugog pitanja koje se odnosi na usklađenost s pravom Unije zajamčenog pristupa kako je predviđen člankom 5. stavkom 3. Zakona br. 123/2012.

39. Međutim, ne čini mi se da je članak 15. stavak 4. Direktive 2009/72 ključan za odgovor na pitanje koje se u biti odnosi na mogućnost države članice da određenim postrojenjima koja električnu energiju proizvode iz neobnovljivih izvora energije odobri zajamčen pristup mrežama. Naime, ta se odredba Direktive odnosi samo na prioritno dispečiranje, pod određenim uvjetima, određenih proizvodnih postrojenja koja za gorivo koriste vlastite izvore primarne energije.

40. Suprotno tomu, napominjem da je članak 16. stavak 2. točka (b) Direktive 2009/28 jedina odredba koja se odnosi na zajamčeni pristup. Međutim, kao što je to istaknuo sud koji je uputio zahtjev, obveza država članica da odobravaju zajamčen pristup mrežama odnosi se samo na električnu energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora energije (u daljnjem tekstu: zelena električna energija). Stoga mi se čini potrebnim utvrditi je li tim člankom takav pristup rezerviran samo za zelenu električnu energiju.

41. Osim toga, čini mi se da zajamčen pristup mrežama, kako je predviđen člankom 16. stavkom 2. točkom (b) Direktive 2009/28, djelomično prilagođava pravila o pristupu treće strane mrežama koja su sadržana u članku 32. Direktive 2009/72, i to samo za zelenu električnu energiju.

42. Naime, člankom 32. Direktive 2009/72, i konkretnije njegovim stavkom 1., uvodi se načelo slobodnog pristupa treće strane mrežama, načelo čija je posljedica zabrana državama članicama da predviđaju pravila o pristupu mrežama koja su diskriminirajuća prema korisnicima. Međutim, zajamčen pristup, s obzirom na to da je riječ o mehanizmu kojim se proizvodnim postrojenjima kojima je dodijeljen osigurava pristup mrežama radi prijenosa prodane električne energije,

¹⁷ Međutim, u Odluci br. 138/2013 pravi se jasna razlika između zajamčenog pristupa (članci 1. i 2.) i prioritnog dispečiranja (članak 3.).

nespornu utječe na pristup tim istim mrežama proizvodnih postrojenja kojima nije dodijeljen. Zbog tog mi se utjecaja čini da je zajamčen pristup kako je predviđen rumunjskim pravom potrebno ispitati s obzirom na članak 32. stavak 1. Direktive 2009/72.

43. U nastavku tog ispitivanja također mi se čini da je potrebno provjeriti protivi li se članku 3. stavcima 2. i 14. Direktive 2009/72 zajamčen pristup kako je predviđen rumunjskim pravom. Naime, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je dodjela zajamčenog pristupa pred sudom koji je uputio zahtjev opravdana potrebom da se osigura sigurnost opskrbe električnom energijom. Sud je takvo opravdanje, kad je pred njim bilo istaknuto, uvijek ispitivao s obzirom na članak 3. stavke 2. i 14. Direktive 2009/72 na temelju kojeg države članice u određenim uvjetima mogu ograničiti slobodan pristup treće strane mrežama, naveden u članku 32. stavku 1. iste direktive, ako bi primjena te odredbe mogla ometati poduzeća iz sektora električne energije u izvršavanju njihovih obveza pružanja javnih usluga.

44. Čini mi se da je u tim okolnostima, kako bi se sudu koji je uputio zahtjev dao koristan odgovor za rješavanje spora, potrebno preoblikovati drugo pitanje koje je postavljeno Sudu¹⁸.

45. Stoga predlažem da se drugo pitanje preoblikuje na sljedeći način:

„Trebaju li odredbe članka 16. stavka 2. točke (b) Direktive 2009/28, kao i članka 3. stavaka 2. i 14. te članka 32. stavka 1. Direktive 2009/72 tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis kao što je onaj u ovom slučaju kojim se određenim postrojenjima koja električnu energiju proizvode iz neobnovljivih izvora energije odobrava zajamčen pristup prijenosnom i distribucijskom sustavu kako bi se zajamčila sigurnost opskrbe električnom energijom?“

C. Ispitivanje preoblikovanog prethodnog pitanja

46. Kao što je prethodno navedeno, pokušat ću utvrditi, kao prvo, je li člankom 16. stavkom 2. točkom (b) Direktive 2009/28 zajamčen pristup mrežama rezerviran samo za zelenu električnu energiju. Kao drugo, ispitat ću ograničenje do kojeg dovodi zajamčen pristup kako je predviđen rumunjskim pravom u pogledu načela slobodnog pristupa treće strane mrežama navedenog u članku 32. stavku 1. Direktive 2009/72, kao i njegovo eventualno opravdanje s obzirom na članak 3. stavke 2. i 14. iste direktive.

1. Usklađenost zajamčenog pristupa mrežama za električnu energiju proizvedenu iz neobnovljivih izvora energije sa zajamčenim pristupom koji je uveden Direktivom 2009/28

47. U skladu s člankom 16. stavkom 2. točkom (b) Direktive 2009/28 „države članice također predviđaju prvenstvo pristupa ili zajamčeni pristup mrežnom sustavu električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije“. Kako bi se utvrdilo je li zakonodavac Unije, time što je zadržao tekst te odredbe, namjeravao zajamčen pristup mrežama rezervirati samo za zelenu električnu energiju, tumačit ću je doslovno i teleološki¹⁹. Čini mi se da ta analiza treba dovesti do usklađenosti, u određenim uvjetima, dodjele zajamčenog pristupa određenim proizvodnim postrojenjima koja koriste neobnovljive izvore energije s Direktivom 2009/28.

¹⁸ Vidjeti u tom smislu presudu od 14. svibnja 2020., T-Systems Magyarország (C-263/19, EU:C:2020:373, t. 45. i navedena sudska praksa).

¹⁹ Presuda od 10. rujna 2014., Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, t. 22. i navedena sudska praksa)

a) Doslovno tumačenje

48. Na temelju doslovnog tumačenja članka 16. stavka 2. točke (b) Direktive 2009/28 ne mogu zaključiti da države članice ne smiju proizvodnim postrojenjima koja koriste neobnovljive izvore energije odobravati zajamčen pristup mrežama.

49. Naime, u verziji na francuskom jeziku, u članku 16. stavku 2. točki (b) Direktive 2009/28 navodi se da „les États membres prévoient, en outre, soit un accès prioritaire, soit un accès garanti au réseau pour l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables”. U verziji na engleskom jeziku, tom se istom odredbom predviđa da „Member States shall also provide for either priority access or guaranteed access to the grid-system of electricity produced from renewable energy sources”. Konačno, u verziji te odredbe na estonskom jeziku navodi se da države članice „sätestavad ka taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia kas eelistatud või tagatud juurdepääsu võrgusüsteemile”.

50. Stoga, iako se u svakoj od tih jezičnih verzija navodi obveza, ona se sastoji u tome da države članice trebaju zelenoj električnoj energiji odobravati prioritetni ili zajamčeni pristup mrežama, a da pritom takve pristupe ne rezerviraju samo za tu električnu energiju. Drugim riječima, na temelju nijedne od tih ispitanih verzija članka 16. stavka 2. točke (b) Direktive 2009/28 ne mogu zaključiti da je zakonodavac Unije državama članicama zabranio da proizvodnim postrojenjima koja ne koriste obnovljive izvore energije odobravaju zajamčen pristup mrežama.

b) Teleološko tumačenje

51. Za potrebe teleološkog tumačenja predmetne odredbe, moram istaknuti da prijenosni i distribucijski sustav imaju kapacitet prijenosa koji je sam po sebi ograničen. Stoga te mreže ne mogu nužno prenijeti svu električnu energiju koju proizvode ili mogu proizvesti postrojenja koja im pripadaju²⁰.

52. Što se sada tiče članka 16. stavka 2. točke (b) Direktive 2009/28, iz uvodne izjave 60. te direktive proizlazi da se zajamčenim pristupom mrežama osobito nastoji uključiti izvore obnovljive energije u unutarnje tržište električnom energijom, i to uporabom maksimalne količine zelene električne energije. Stoga zaključujem da operatori mreža proizvodnim postrojenjima koja imaju zajamčen pristup dodjeljuju prijenosni kapacitet koji odgovara količini zelene električne energije koja se može upotrijebiti.

53. Stoga, što se tiče, s jedne strane, kapaciteta prijenosnog i distribucijskog sustava koji je sam po sebi ograničen i, s druge strane, dodjele kapaciteta do koje dovodi zajamčen pristup, smatram da posljedica toga da se električnoj energiji proizvedenoj iz neobnovljivih izvora energije dodijeli zajamčen pristup mrežama može biti, samo u određenim uvjetima, ta da nije osiguran pristup koji je dodijeljen zelenoj električnoj energiji²¹.

²⁰ Ta je situacija uostalom predviđena u članku 32. stavku 2. Direktive 2009/72, kojim se predviđa da „[o]perator prijenosnog sustava ili distribucijskog sustava može odbiti pristup kada ne raspolaze nužnim kapacitetima”.

²¹ Primjerice, ako država članica dodijeli zajamčen pristup svojim mrežama svim proizvodnim postrojenjima koja su s njima povezana, u stvarnosti nijedno od tih postrojenja ne bi moglo ostvariti takav pristup. Stoga bi u tom slučaju država članica koja je odobrila takav pristup povrijedila svoje obveze koje proizlaze iz članka 16. stavka 2. točke (b) Direktive 2009/28.

54. Međutim, čini mi se da te okolnosti ne trebaju dovesti do tumačenja u skladu s kojim bi se smatralo da se člankom 16. stavkom 2. točkom (b) Direktive 2009/28 u svim slučajevima zabranjuje dodjela zajamčenog pristupa mrežama određenim proizvodnim postrojenjima koja ne koriste obnovljive izvore energije.

55. Naime, tumačenje da se člankom 16. stavkom 2. točkom (b) Direktive 2009/28 zabranjuje dodjela zajamčenog pristupa mrežama proizvodnim postrojenjima koja ne koriste obnovljive izvore energije nije nužno za ostvarivanje cilja te odredbe, u skladu s kojim se izvore obnovljive energije nastoji uključiti u unutarnje tržište električnom energijom, i to uporabom maksimalne količine zelene električne energije.

56. Osim toga, takvo tumačenje sadržava određenu vrstu radikalnosti koja mi se ne čini u skladu s velikim manevarskim prostorom kojim države članice raspolažu u tom području. Naime, Sud smatra da zakonodavac Unije prilikom donošenja Direktive 2009/28 nije namjeravao provesti potpuno usklađivanje nacionalnih programa potpore proizvodnji zelene energije²². To je tumačenje uostalom u skladu s općenitijim utvrđenjem Suda prema kojem „propisi Unije u području okoliša ne predviđaju potpuno usklađivanje”²³. Stoga smatram da države članice zadržavaju veliku marginu prosudbe kada provode taj instrument²⁴.

57. Zbog svih tih razloga smatram, kao i Komisija, da je činjenica da je država članica proizvodnim postrojenjima koja koriste neobnovljive izvore energije dodijelila zajamčen pristup mrežama u skladu s obvezama propisanim člankom 16. stavkom 2. točkom (b) Direktive 2009/28 tako dugo dok je osiguran zajamčen pristup koji je odobren za zelenu električnu energiju. Sud koji je uputio zahtjev trebat će provjeriti je li zelena električna energija stvarno imala zajamčen pristup mrežama kako je predviđen člankom 16. stavkom 2. točkom (b) te direktive²⁵.

2. Usklađenost zajamčenog pristupa mrežama za određena proizvodna postrojenja s pravilima o pristupu uvedenima Direktivom 2009/72

58. Prilikom ispitivanja usklađenosti nacionalnih mjera s pravilima o pristupu treće strane mrežama koja su predviđenima direktivama o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije²⁶, Sud je izradio jedinstveni okvir analize na temelju teksta odredbi kojima se uređuje taj pristup, odnosno okvir koji navodim i za koji predlažem da se primijeni.

59. Sud je načelo slobodnog pristupa treće strane mrežama, koje se navodi u članku 32. stavku 1. Direktive 2009/72, kvalificirao kao „bitnu mjeru” kako bi se do kraja ostvarilo unutarnje tržište električne energije²⁷. Stoga je zbog važnosti tog načela smatrao da je bilo koje ograničenje koje uvodi država članica dopušteno samo u slučajevima u kojima se Direktivom 2009/72 predviđaju iznimke ili odstupanja²⁸.

²² Presude od 1. srpnja 2014., Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, t. 59.) i od 4. listopada 2018., L. E. G. O. (C-242/17, EU:C:2018:804, t. 53. i prateće točke)

²³ Presuda od 21. srpnja 2011., Azienda Agro-Zootecnica Franchini i Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, t. 48. i navedena sudska praksa)

²⁴ Presuda od 4. listopada 2018., L. E. G. O. (C-242/17, EU:C:2018:804, t. 54.)

²⁵ Čini mi se da je članak 16. stavak 2. točka (b) Direktive 2009/28 prenesen člankom 70. točkom (a) Zakona br. 123/2012.

²⁶ Direktiva 2009/72 naslijedila je Direktivu 2003/54, koja je pak naslijedila Direktivu 96/92.

²⁷ Presude od 22. svibnja 2008., citiworks (C-439/06, EU:C:2008:298, t. 44.); od 29. rujna 2016., Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, t. 76.) i od 17. listopada 2019., Elektorazpredelenie Yug (C-31/18, EU:C:2019:868, t. 41.)

²⁸ Presuda od 22. svibnja 2008., citiworks (C-439/06, EU:C:2008:298, t. 55.)

60. Što se tiče takvih iznimki ili odstupanja, Sud ispituje članak 3. stavke 2. i 14. Direktive 2009/72 u dijelu u kojem države članice na temelju njega u određenim uvjetima mogu ograničiti slobodan pristup treće strane mrežama, naveden u članku 32. stavku 1. te direktive, ako bi primjena te odredbe mogla ometati elektroenergetska poduzeća, među kojima su i proizvodna postrojenja, u izvršavanju njihovih obveza pružanja javnih usluga s obzirom na to da se one mogu odnositi na sigurnost opskrbe²⁹.

61. Usporedno s tim, budući da je u pogledu ispitivanja usklađenosti nacionalnih mjera s člankom 32. stavkom 1., člankom 3. stavcima 2. i 14. Direktive 2009/72 za svaku od njih potrebno provesti nadzor proporcionalnosti, Sud će takav nadzor provesti na kraju ispitivanja kako bi se, čini mi se, izbjegla svaka nepotrebna redundantnost³⁰.

a) Članak 32. stavak 1. Direktive 2009/72

62. Načelo slobodnog pristupa treće strane mrežama osmišljeno je, iako u nepotpunom obliku, već pri donošenju Direktive 96/92³¹. Nakon toga se to načelo, koje se sustavno preuzimalo, obrazlagalo u direktivama o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije³².

63. Članak 32. stavak 1. Direktive 2009/72 predviđa, među ostalim, „provedbu sustava pristupa treće strane prijenosnom i distribucijskom sustavu [za] sve povlaštene kupce”. Sud u tom pogledu ustaljeno smatra da je to pravo „jedna je od bitnih mjera koje su države članice obvezne provesti kako bi se do kraja ostvarilo unutarnje tržište električne energije”³³.

64. Osim toga, tim se načelom državama članicama zabranjuje da na diskriminirajući način organiziraju pristup treće strane mrežama. Naime, člankom 32. stavkom 1. Direktive 2009/72 predviđa se da predmetni sustav pristupa „[treba primjenjivati] objektivno i bez diskriminacije korisnika sustava”³⁴. Sud je zabranu državama članicama da diskriminiraju treće strane usporedio sa zabranom koja se u općenitijem smislu navodi u članku 3. stavku 1. te direktive³⁵, odnosno odredbi u skladu s kojom države članice ne smiju diskriminirati elektroenergetska poduzeća u pogledu prava i obveza.

65. Iz toga zaključuje da su te odredbe „poseban izraz općeg načela jednakosti”³⁶, odnosno načela koje zahtijeva „da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako takvo postupanje nije objektivno opravdano”³⁷.

66. Stoga valja postaviti pitanje o postojanju različitog postupanja u ovom predmetu.

²⁹ Presuda od 22. svibnja 2008., citiworks (C-439/06, EU:C:2008:298, t. 58.)

³⁰ Presuda od 29. rujna 2016., Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, t. 86. i 94.)

³¹ Vidjeti članak 16. Direktive 96/92 i navedenu sudsku praksu (presuda od 7. lipnja 2005., VEMW i dr., C-17/03, EU:C:2005:362, t. 37. i 46.).

³² Vidjeti članak 20. Direktive 2003/54 i članak 6. Direktive (EU) 2019/944 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i izmjeni Direktive 2012/27/EU (SL 2019., L 158, str. 125.).

³³ Presude od 22. svibnja 2008., citiworks (C-439/06, EU:C:2008:298, t. 44.), od 29. rujna 2016., Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, t. 76.) i od 17. listopada 2019., Elektorrozpredelenie Yug (C-31/18, EU:C:2019:868, t. 41.)

³⁴ Hidroelectricita ima pravo na nediskriminaciju na temelju članka 32. Direktive 2009/72 (u tom pogledu vidjeti presudu od 29. rujna 2016., Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, t. 71. do 75.).

³⁵ Presuda od 7. lipnja 2005., VEMW i dr. (C-17/03, EU:C:2005:362, t. 46.). Iako je bila riječ o Direktivi 96/92, njezin članak 3. stavak 1. u tom je pogledu istovjetan članku 3. stavku 1. Direktive 2009/72.

³⁶ Presude od 7. lipnja 2005., VEMW i dr. (C-17/03, EU:C:2005:362, t. 47.) i od 29. rujna 2016., Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, t. 79.)

³⁷ Presuda od 28. studenoga 2018., Solvay Chimica Italia i dr. (C-262/17, C-263/17 i C-273/17, EU:C:2018:961, t. 66.)

67. U ovom je slučaju pristup mrežama po snazi od najmanje 700 MW bio zajamčen, na temelju članka 5. stavka 3. Zakona br. 123/2012 i članaka 1. i 2. Odluke br. 138/2013, društvima SC Complexul Energetic Hunedoara i SC Complexul Energetic Oltenia. Na temelju samog tog utvrđenja može se zaključiti da je postojala razlika u postupanju na štetu proizvođača električne energije koji su imali pristup predmetnim mrežama i koji su koristili neobnovljive izvore energije.

68. Suprotno onomu što tvrdi Komisija, ne smatram da je potrebno dodatno pojasniti kategorije proizvodnih postrojenja na koja je utjecalo različito postupanje koje sam upravo utvrdio. Najprije, u slučaju da se predmetna mjera odnosila na sva postrojenja za proizvodnju električne energije koja za gorivo koriste vlastite izvore, svejedno bih utvrdio različito postupanje s obzirom na to da gorivost izvora energije i njegovo zemljopisno podrijetlo nisu kriteriji razlikovanja koji se priznaju člankom 32. stavkom 1. Direktive 2009/72 i da ta direktiva zapravo ne priznaje nijedan takav kriterij. Nadalje, utvrđivanje postojanja drugih proizvodnih postrojenja koja mogu pružati iste usluge kao i proizvodna postrojenja obuhvaćena predmetnom mjerom treba provesti, kao što to navodim u nastavku, u okviru ispitivanja članka 3. stavaka 2. i 14. Direktive 2009/72.

69. U svakom slučaju, samo utvrđenje te razlike u postupanju nije dovoljno da bi se predmetna mjera kvalificirala kao diskriminirajuća s obzirom na to da se njome nastoji postići legitiman cilj³⁸.

70. Što se tiče eventualnog opravdanja takve razlike u postupanju, valja istaknuti da se člankom 5. stavkom 3. Zakona br. 123/2012, zbog razloga povezanih sa sigurnošću opskrbe električnom energijom, opravdava dodjela zajamčenog pristupa za električnu energiju proizvedenu u elektranama koje koriste domaća goriva. Uostalom, iz teksta odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da su to opravdanje istaknule stranke koje tvrde da je zajamčen pristup, kako je predviđen rumunjskim pravom, u skladu s pravom Unije.

71. Međutim, smatram da legitimnost cilja koji se nastoji postići predmetnom mjerom, odnosno sigurnost opskrbe Rumunjske električnom energijom, uopće nije upitna.

72. U tom pogledu podsjećam da se člankom 3. stavkom 2. Direktive 2009/72 državama članicama omogućuje da postrojenjima za proizvodnju električne energije nalažu obveze pružanja javnih usluga koje se odnose na sigurnost opskrbe³⁹. Usto, što se tiče odredbi UFEU-a i, konkretnije, njegova članka 36., ističem da je Sud već naveo da zaštita sigurnosti opskrbe energijom može biti obuhvaćena razlozima javne sigurnosti⁴⁰.

73. Međutim, samo pozivanje na legitiman cilj nije dovoljno da se razlika u postupanju ne kvalificira kao „diskriminirajuća”. Naime, potrebno je i da predmetni cilj može opravdati navedeno različito postupanje, „tj. u biti [da] je [...] ono utemeljeno na objektivnom i razumnom kriteriju koji je proporcionalan postavljenom cilju”⁴¹.

74. Međutim, s obzirom na okvir analize na koji sam prethodno podsjetio, svoja ću razmatranja o poštovanju načela proporcionalnosti ostaviti za kasniju fazu svojeg mišljenja.

³⁸ Presuda od 29. rujna 2016., Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, t. 81.)

³⁹ Vidjeti također uvodnu izjavu 46. Direktive 2009/72.

⁴⁰ Presuda od 17. rujna 2020., Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723, t. 36.)

⁴¹ Presuda od 29. rujna 2016., Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, t. 85.)

b) Članak 3. stavci 2. i 14. Direktive 2009/72

75. Kao što sam na to prethodno podsjetio, manevarski prostor koji je državama članicama ostavljen za donošenje mjera koje su potrebne kako bi se uspostavio sustav pristupa treće strane ne omogućuje im da ne primjenjuju načelo slobodnog pristupa mrežama navedeno u članku 32. stavku 1. Direktive 2009/72, osim u slučajevima u kojima se tom direktivom predviđaju iznimke i odstupanja⁴².

76. Stoga države članice na temelju članka 3. stavka 14. Direktive 2009/72 mogu ne primijeniti odredbe njezina članka 32. „ako bi [ta] primjena ometala izvršenje [...] obveza nametnutih elektroenergetskim poduzećima u općem ekonomskom interesu i ako razvoj trgovine ne bi bio pogođen u tolikoj mjeri da bi to bilo suprotno interesima Zajednice”.

77. U nastavku te odredbe člankom 3. stavkom 2. Direktive 2009/72 predviđa se da, u potpunosti uzimajući u obzir članak 86. UEZ-a (koji je postao članak 106. UFEU-a), države članice mogu postrojenjima za proizvodnju električne energije nametnuti obveze javne usluge koje se mogu odnositi na sigurnost opskrbe⁴³.

78. Te obveze stoga treba shvatiti kao „mjer[e] javne intervencije u funkcioniranje tog tržišta, kojima se poduzećima iz sektora električne energije, u svrhu ostvarivanja općeg gospodarskog interesa, nameće djelovanje na navedenom tržištu na temelju kriterija koje propisuju javna tijela”⁴⁴.

79. Međutim, obveze pružanja javnih usluga koje država članica može naložiti elektroenergetskim poduzećima ograničene su. Naime, člankom 3. stavkom 2. Direktive 2009/72 predviđa se da te iste obveze moraju biti „jasno definirane, transparentne, nediskriminacijske i provjerljive te moraju elektroenergetskim poduzećima Zajednice jamčiti jednakost pristupa nacionalnim kupcima”.

80. Kako bi uzeo u obzir članak 106. UFEU-a, Sud je smatrao da iz samog teksta te odredbe proizlazi da obveze pružanja javnih usluga, koje se poduzećima mogu naložiti na temelju članka 3. stavka 2. Direktive 2009/72, trebaju biti u skladu s načelom proporcionalnosti⁴⁵.

81. Iz svih tih odredbi zaključujem da države članice mogu proizvodnim postrojenjima naložiti obveze pružanja javnih usluga koje se odnose na sigurnost opskrbe, iako izvršavanje tih obveza ometa slobodan pristup treće strane mrežama.

82. Međutim, ta mogućnost koju imaju države članice nije neograničena jer nacionalne mjere, s obzirom na to da ih treba donijeti u općem ekonomskom interesu, ni u kojem slučaju ne smiju utjecati na razvoj trgovine u tolikoj mjeri da bi to bilo suprotno interesu Unije. Usto, obveze sadržane u tim mjerama moraju biti jasno definirane, transparentne, nediskriminirajuće i provjerljive. Štoviše, obveze pružanja javnih usluga moraju proizvodnim postrojenjima Unije jamčiti jednakost pristupa nacionalnim kupcima. Konačno, tim se istim obvezama mora poštovati načelo proporcionalnosti.

⁴² Presuda od 22. svibnja 2008., citiworks (C-439/06, EU:C:2008:298, t. 55.)

⁴³ Presude od 21. prosinca 2011., ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, t. 38.) i od 29. rujna 2016., Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, t. 87.)

⁴⁴ Presuda od 19. prosinca 2019., Engie Cartagena (C-523/18, EU:C:2019:1129, t. 45.)

⁴⁵ Presuda od 21. prosinca 2011., ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, t. 42.)

83. Iako je na Curtei de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) da provjeri, s jedne strane, nalažu li se u ovom slučaju predmetnom mjerom stvarno obveze pružanja javnih usluga i, s druge strane, ispunjava li ona sve prethodno navedene zahtjeve, Sud će mu moći pružiti sva pojašnjenja potrebna za tu provjeru.

84. Osim toga, s određenim iznenađenjem ističem da se stranke koje tvrde da je predmetna mjera u skladu s pravom Unije pozivaju na sigurnost opskrbe, a da pritom nijedna od njih ne ističe pravo iz članka 3. Direktive 2009/72, a stoga i ne navodi razloge zbog kojih smatra da zajamčen pristup, kako je predviđen rumunjskim pravom, ispunjava zahtjeve navedene u toj odredbi.

85. Što se tiče postojanja obveza pružanja javne usluge koje se nalažu predmetnim proizvodnim postrojenjima, smatram da zajamčen pristup, kako je predviđen rumunjskim pravom, ne proizlazi iz takvih obveza. Naime, zajamčen pristup mrežama ne ograničava slobodu djelovanja proizvodnih postrojenja kojima je odobren na tržištu električne energije. Upravo suprotno, postrojenja kojima je dodijeljen takav pristup ostvaruju određenu gospodarsku prednost jer im je zajamčeno da će prenijeti prodanu električnu energiju.

86. Usto, nepoznat mi je postupak koji primjenjuje rumunjska vlada, kao i razlozi zbog kojih je odredila predmetna proizvodna postrojenja. Što se tiče, primjerice, diskriminirajuće prirode predmetne mjere, sud koji je uputio zahtjev trebat će utvrditi postoje li druga proizvodna postrojenja koja bi mogla izvršiti iste obveze pružanja javnih usluga osim onih koja su određena Odlukom br. 138/2013⁴⁶.

87. Što se tiče zahtjeva u skladu s kojim obveze pružanja javnih usluga moraju elektroenergetskim poduzećima Unije jamčiti jednakost pristupa nacionalnim kupcima, zajamčen je pristup, kao što je to prethodno navedeno, mehanizam koji proizvodnim postrojenjima kojima je odobren osigurava pristup mrežama kako bi prenijela prodanu električnu energiju.

88. Na temelju, s jedne strane, kapaciteta prijenosnog i distribucijskog sustava koji je sam po sebi ograničen i, s druge strane, dodjele kapaciteta do koje dovodi zajamčen pristup, zaključujem da tako dodijeljen kapacitet dodatno smanjuje kapacitet koji se može dodijeliti za prijenos električne energije koju proizvode postrojenja kojima nije odobren takav pristup. Stoga ta postrojenja ne mogu u potpunosti ili djelomično poštovati izvršene transakcije. Drugim riječima, iako nedovoljan kapacitet mreža nije posljedica odobrenog zajamčenog pristupa, takav pristup povećava njegovu važnost za postrojenja kojima nije odobren.

89. U tom pogledu ističem da je u ovom slučaju člankom 5. stavkom 3. Zakona br. 123/2012 te člancima 1. i 2. Odluke br. 138/2013 proizvodnim postrojenjima bio zajamčen pristup elektroenergetskim mrežama po snazi od najmanje 700 MW.

90. Stoga je predmetna mjera barem potencijalno i djelomično onemogućila proizvodnim postrojenjima kojima taj pristup nije dodijeljen da poštuju izvršene transakcije te je stoga utjecala na jednakost pristupa proizvođača električne energije Unije nacionalnim kupcima.

91. Ta bi razmatranja, ako se Sud s njima složi, trebala dovesti do utvrđenja da predmetna mjera nije u skladu s člankom 3. stavcima 2. i 14. te člankom 32. stavkom 1. Direktive 2009/72. Međutim, ako to nije slučaj, u razmatranjima u nastavku dalje se ispituje usklađenost predmetne mjere s relevantnim odredbama.

⁴⁶ Vidjeti presude od 21. prosinca 2011., ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, t. 86.) i od 29. rujna 2016., Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, t. 89.).

92. Što se tiče uzimanja u obzir članka 106. UFEU-a, Sud je presudio da nacionalna mjera kojom se nalažu obveze pružanja javnih usluga treba poštovati načelo proporcionalnosti te stoga mora „moći jamčiti ostvarenje cilja koji se njome nastoji postići i ne smije prekoračiti ono što je nužno da bi ga se postiglo”⁴⁷.

c) Poštovanje načela proporcionalnosti

93. Prema riječima Ministerula Economiei, Energiei și Mediului de Afaceri (Ministarstvo gospodarstva, energetike i poslovnog sektora, Rumunjska) pred sudom koji je uputio zahtjev, predmetna je mjera, uz prioritetno dispečiranje i obvezu pružanja pomoćnih usluga, donesena radi izgradnje proizvodnih kapaciteta koja je postala potrebna zbog više razloga, od kojih su svi ugrožavali sigurnost opskrbe električnom energijom u Rumunjskoj.

94. Naime, radilo se o izgradnji proizvodnih kapaciteta u kojima se koriste neobnovljivi izvori energije kako bi se, kao prvo, mogla zadovoljiti potražnja tijekom vršne potrošnje, kao drugo, raspolagalo postrojenjima koja bi mogla zamijeniti postrojenja koja koriste obnovljive izvore energije u slučaju njihove nedostupnosti i, kao treće i posljednje, odgovorilo na očekivano povećanje prekogranične trgovine u okviru provedbe projekta 4M MC⁴⁸.

95. Što se tiče ispitivanja proporcionalnosti, valja provjeriti, kao prvo, je li mjera prikladna za postizanje cilja izgradnje proizvodnih kapaciteta. U tom sam se pogledu zapitao iz kojeg se razloga u Odluci br. 138/2013 i odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku navodi da je zajamčen pristup, kako je predviđen rumunjskim pravom, osigurao „neprekidno funkcioniranje” proizvodnih postrojenja kojima je odobren. Naime, prema mojem se mišljenju samim zajamčenim pristupom ne može osigurati neprekidno funkcioniranje proizvodnog postrojenja jer je riječ samo o jamstvu pristupa mrežama. Zbog razloga navedenih u nastavku čini mi se točnijim smatrati da je neprekidno funkcioniranje postrojenja SC Complexul Energetic Hunedoara i SC Complexul Energetic Oltenia posljedica zajedničkog djelovanja prioritetnog dispečiranja i zajamčenog pristupa, kako su predviđeni rumunjskim pravom⁴⁹.

96. Najprije, prioritetno dispečiranje omogućilo je društvu Transelectrica da dispečira postrojenja SC Complexul Energetic Hunedoara i SC Complexul Energetic Oltenia, a da pritom po definiciji ne uzima u obzir rang prema ekonomskoj prednosti. Nadalje, zajamčeni je pristup tim postrojenjima osigurao da proizvedena prioritetno dispečirana električna energija ima pristup mrežama, iako njihovi kapaciteti to vjerojatno ne bi dopustili.

97. U tom pogledu ističem da je vrijednost zajamčenog pristupa funkcija kapaciteta prijenosnog i distribucijskog sustava. Stoga osiguranje koje se pruža zajamčenim pristupom ima još veću vrijednost za proizvodna postrojenja kojima je odobren jer prijenosni i distribucijski sustav strukturno nema dovoljno kapaciteta. Suprotno tomu, zajamčen pristup mrežama gubi smisao s obzirom na to da je njihov kapacitet veći od količine predane električne energije.

⁴⁷ Presuda od 21. prosinca 2011., ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, t. 55.)

⁴⁸ „The 4M Market coupling is the day ahead electricity trading platform of the CEE region” (Sterpu, V., *The analysis of 4M MC electricity market*, Erasmus University Rotterdam, 2018., str. 8. – <https://thesis.eur.nl/pub/44746/Sterpu-V.-447658-.pdf>)

⁴⁹ Osim toga, pored tog prvog mehanizma koji se sastojao od prioritetnog dispečiranja i zajamčenog pristupa, drugi se, koji, čini mi se, ima istu svrhu kao i prvi, sastojao od obveze društava SC Complexul Energetic Hunedoara i SC Complexul Energetic Oltenia da društvu Transelectrica pružaju pomoćne usluge u vrijednosti električne snage od najmanje 1000 MW.

98. Budući da se njime djelomično osigurava neprekidno funkcioniranje proizvodnih postrojenja kojima je dodijeljen, ne sumnjam u prikladnost zajamčenog pristupa da sudjeluje u izgradnji proizvodnih kapaciteta koji omogućuju jamčenje sigurnosti opskrbe električnom energijom države članice kao što je Rumunjska⁵⁰.

99. Kao drugo, valja razmotriti pitanje može li se predmetna mjera smatrati nužnom za postizanje cilja izgradnje proizvodnih kapaciteta. U tom će pogledu na sudu koji je uputio zahtjev biti da, s jedne strane, provjeri može li nepostojanje zajamčenog pristupa ometati proizvodna postrojenja kojima je dodijeljen u izvršavanju njihovih obveza pružanja javnih usluga i, s druge strane, istraži može li se izvršavanje tih obveza postići drugim načinima koji ne bi povrijedili pravo pristupa mrežama⁵¹.

100. Što se tiče rizika da bi se proizvodna postrojenja ometalo u izvršavanju obveza pružanja javnih usluga ako bi im se uskratila predmetna mjera, čini mi se da sud koji je uputio zahtjev može postaviti pitanje o kapacitetu prijenosnog i distribucijskog sustava i, konkretnije, o tome jesu li oni strukturno dovoljni.

101. Što se tiče postojanja drugih načina kojima se ne povređuje pravo pristupa mrežama i koji omogućuju izvršavanje obveza pružanja javnih usluga, Sud će moći korisno podsjetiti na svoju sudsku praksu prema kojoj se, „iako je točno da je država članica koja se poziva na članak 90. stavak 2. dužna dokazati da su uvjeti koji su predviđeni tom odredbom ispunjeni, u okviru tog tereta dokazivanja ne može zahtijevati od te države članice da prilikom detaljnog navođenja razloga zbog kojih bi se, u slučaju ukidanja spornih mjera, prema njezinu mišljenju dovelo u pitanje izvršavanje zadaća od općeg gospodarskog interesa u gospodarski prihvatljivim uvjetima, k tomu još uspješno dokaže i da nijedna druga moguća mjera, po definiciji hipotetska, ne može omogućiti osiguravanje izvršavanja navedenih zadaća u istim uvjetima”⁵².

102. Zaključno, smatram da na drugo prethodno pitanje valja odgovoriti tako da država članica može određenim postrojenjima koja električnu energiju proizvode iz obnovljivih izvora energije odobriti zajamčen pristup mrežama kako bi se zajamčila sigurnost opskrbe, pod uvjetom da je, s jedne strane, osiguran pristup mrežama za električnu energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora energije, koji se odobrava na temelju članka 16. stavka 2. točke (b) Direktive 2009/28, i da su, s druge strane, ispunjeni zahtjevi iz članka 32. stavka 1. Direktive 2009/72 i, ako sud koji je uputio zahtjev utvrdi obveze pružanja javne usluge koje su naložene tim istim postrojenjima za proizvodnju električne energije, članka 3. stavaka 2. i 14. te direktive, i pod uvjetom da taj propis ne prekoračuje ono što je nužno za postizanje njegova cilja.

⁵⁰ Kao što je navedeno u ovom mišljenju, u uvodnoj izjavi 60. Direktive 2009/28 navodi se da zajamčeni pristup „omogućuje uporabu maksimalne količine električne energije iz obnovljivih izvora iz postrojenja priključenih na mrežu”.

⁵¹ Presuda Suda od 22. svibnja 2008., citiworks (C-439/06, EU:C:2008:298, t. 60.)

⁵² Presuda od 23. listopada 1997., Komisija/Francuska (C-159/94, EU:C:1997:501, t. 101.)

V. Zaključak

103. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na drugo prethodno pitanje koje je postavila Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska), kako je preoblikovano, odgovori kako slijedi:

Članak 16. stavak 2. točku (b) Direktive 2009/28/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora te o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ, članak 3. stavke 2. i 14. te članak 32. stavak 1. Direktive 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EZ treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis kao što je onaj u ovom predmetu, kojim se određenim postrojenjima koja električnu energiju proizvode iz neobnovljivih izvora energije odobrava zajamčen pristup prijenosnom i distribucijskom sustavu kako bi se zajamčila sigurnost opskrbe električnom energijom, pod uvjetom da je osiguran pristup mrežama za električnu energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora energije, koji se odobrava na temelju članka 16. stavka 2. točke (b) Direktive 2009/28, da su ispunjeni zahtjevi iz članka 32. stavka 1. Direktive 2009/28 i, ako sud koji je uputio zahtjev utvrdi obveze pružanja javne usluge koje su naložene tim istim postrojenjima za proizvodnju električne energije, članka 3. stavaka 2. i 14. te direktive, i pod uvjetom da taj propis ne prekoračuje ono što je nužno za postizanje njegova cilja. Sud koji je uputio zahtjev dužan je provjeriti je li taj uvjet ispunjen u predmetu u glavnom postupku.