



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

9. ožujka 2023.*

„Žalba – Energija – Uredba (EZ) br. 714/2009 – Članak 17. – Zahtjev za izuzeće koji se odnosi na električne spojne vodove – Odluka o odbijanju koju je donijela Agencija Europske unije za suradnju energetske regulatora (ACER) – Uredba (EZ) br. 713/2009 – Članak 19. – ACER-ov Odbor za žalbe – Intenzitet nadzora”

U predmetu C-46/21 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 27. siječnja 2021.,

Agencija Europske unije za suradnju energetske regulatora (ACER), koju zastupaju P. Martinet i E. Tremmel, u svojstvu agenata, uz asistenciju B. Crevea, *advokat*,

žalitelj,

a druga stranka postupka je:

Aquind Ltd, sa sjedištem u Wallsendu (Ujedinjena Kraljevina), koji zastupaju J. Bille, C. Davis, S. Goldberg i E. White, *solicitors*,

tužitelj u prvostupanjskom postupku,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: E. Regan, predsjednik vijeća, D. Gratsias, M. Ilešić (izvjestitelj), I. Jarukaitis i Z. Csehi, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 15. rujna 2022.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: engleski

Presudu

- 1 Svojom žalbom Agencija Europske unije za suradnju energetske regulatora (ACER) zahtijeva ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 18. studenoga 2020., Aquind/ACER (T-735/18, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2020:542) kojom je taj sud poništio Odluku A-001-2018 ACER-ova Odbora za žalbe (u daljnjem tekstu: Odbor za žalbe) od 17. listopada 2018. (u daljnjem tekstu: sporna odluka), kojom je potvrđena ACER-ova Odluka br. 05/2018 od 19. lipnja 2018. o odbijanju zahtjeva za izuzeće koji se odnosio na električni spojni vod koji spaja britansku i francusku mrežu za prijenos električne energije (u daljnjem tekstu: Odluka br. 05/2018).
- 2 Društvo Aquind Ltd svojom protužalbom zahtijeva potvrđivanje pobijane presude.

Pravni okvir

- 3 U uvodnoj izjavi 19. Uredbe (EZ) br. 713/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o osnivanju Agencije za suradnju energetske regulatora (SL 2009., L 211, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 1., str. 253.) koja je bila na snazi do 3. srpnja 2019. navodilo se:

„Ako [ACER] ima ovlasti odlučivanja, zainteresirane strane trebale bi, radi ekonomičnosti postupka, imati pravo žalbe Odboru za žalbe koji bi trebao biti dio [ACER-a], ali neovisan od njezine upravne i regulatorne strukture. U interesu kontinuiteta, pri imenovanju ili reizboru članova Odbora za žalbe trebalo bi omogućiti djelomičnu zamjenu članova Odbora za žalbe. Na odluke Odbora može se žaliti Sudu Europskih zajednica.”

- 4 Članak 3. Uredbe br. 713/2009, naslovljene „Sastav”, propisivao je:

„[ACER] čine:

[...]

(d) Odbor za žalbe, koji izvršava zadaće iz članka 19.”

- 5 Članak 18. te uredbe, naslovljen „Odbor za žalbe”, u stavku 1. predviđao je:

„Odbor za žalbe sastoji se od šest članova i šest zamjenika odabranih među sadašnjim ili bivšim višim osobljem nacionalnih regulatornih tijela, tijela za tržišno natjecanje ili drugih nacionalnih institucija ili institucija Zajednice s odgovarajućim iskustvom u energetske sektoru. Odbor za žalbe imenuje svog predsjednika. Odbor za žalbe donosi odluke na temelju kvalificirane većine s najmanje četiri od šest članova. Odbor za žalbe sastaje se kad je to potrebno.”

- 6 Članak 19. navedene uredbe, naslovljen „Žalbe”, propisivao je:

„1. Svaka fizička ili pravna osoba, uključujući nacionalna regulatorna tijela, može se žaliti na odluke iz članka 7., 8. ili 9. upućene toj osobi, ili na odluku koja je se izravno i osobno tiče, iako je upućena drugoj osobi.

2. Žalba se zajedno s obrazloženjem presude podnosi [ACER-u] u pisanom obliku u roku od dva mjeseca od dana kad je dotična osoba bila obaviještena o odluci ili, ako nema takve obavijesti, u

roku od dva mjeseca od dana kad je [ACER] objavi[o] svoju odluku. Odbor za žalbe odlučuje o žalbi u roku od dva mjeseca od podnošenja žalbe.

[...]

4. Ako je žalba dopuštena, Odbor za žalbe ispituje je li utemeljena. Odbor poziva stranke koliko je često potrebno u žalbenom postupku da podnesu primjedbe na obavijesti koje je sam izdao ili na priopćenja od drugih stranaka u žalbenom postupku, unutar određenih vremenskih rokova. Stranke u žalbenim postupcima imaju pravo na usmena izlaganja.

5. Odbor za žalbe može, u skladu s ovim člankom, izvršiti ovlasti koje [su] u nadležnosti [ACER-a] ili može predati slučaj nadležnom tijelu [ACER-a]. Nadležno tijelo Agencije je obvezano odlukom Odbora za žalbe.

6. Odbor za žalbe donosi i objavljuje svoj poslovnik.

[...]”

7 Članak 20. te uredbe, naslovljen „Postupci pred Prvostupanjskim sudom i Sudom”, određivao je:

„1. U skladu s člankom 230. [UEZ-a], pred Prvostupanjskim sudom ili Sudom može se pokrenuti postupak radi osporavanja odluke koju je donio Odbor za žalbe ili, u slučaju kad Odbor za žalbe nije nadležan, [ACER].

2. U slučaju da [ACER] ne donese odluku, postupak zbog propuštanja donošenja odluke može se pokrenuti pred Prvostupanjskim sudom ili Sudom EZ-a u skladu s člankom 232. [UEZ-a].

3. [ACER] poduzima potrebne mjere za izvršenje presude Prvostupanjskog suda ili Suda EZ-a.”

8 Uredba br. 713/2009 stavljena je izvan snage Uredbom (EU) 2019/942 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o osnivanju Agencije Europske unije za suradnju energetske regulatora (SL 2019., L 158, str. 22.). Članak 28. stavak 2. te uredbe predviđa da Odbor za žalbe odlučuje o žalbi u roku od četiri mjeseca od podnošenja žalbe.

Okolnosti spora

9 Okolnosti spora Opći sud izložio je u točkama 1. do 13. pobijane presude i, za potrebe ovog postupka, mogu se sažeti na sljedeći način.

10 Društvo Aquind, nositelj projekta električnog spojnog voda koji povezuje britansku i francusku mrežu za prijenos električne energije, podnijelo je 17. svibnja 2017. zahtjev na temelju članka 17. Uredbe (EZ) br. 714/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uvjetima za pristup mreži za prekograničnu razmjenu električne energije i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1228/2003 (SL 2009., L 211, str. 15.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 4., str. 8.) kako bi dobilo izuzeće za taj projekt spojnog voda.

- 11 Taj je zahtjev podnesen francuskim regulatornim tijelima i Ujedinjenoj Kraljevini, odnosno Commission de régulation de l'énergie (CRE) i Officeu of Gas and Electricity Markets Authority (OFGEM) koja su, s obzirom na to da nisu postigla dogovor o navedenom zahtjevu, prosljedila taj zahtjev ACER-u, u skladu s člankom 17. stavkom 5. Uredbe br. 714/2009, kako bi on sâm donio odluku.
- 12 ACER je Odlukom br. 05/2018 odbio zahtjev društva Aquind s obrazloženjem da jedan od uvjeta potrebnih za dobivanje takvog izuzeća nije ispunjen, u ovom slučaju onaj iz članka 17. stavka 1. točke (b) te uredbe, u skladu s kojim razina rizika koja je povezana s ulaganjem mora biti takva da do ulaganja ne bi došlo da nije odobreno izuzeće.
- 13 Društvo Aquind podnijelo je 17. kolovoza 2018. žalbu protiv te odluke Odboru za žalbe koji ju je potvrdio spornom odlukom.

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

- 14 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 14. prosinca 2018. društvo Aquind podnijelo je tužbu za poništenje sporne odluke jer je, među ostalim, Odbor za žalbe pogrešno smatrao da može ograničiti svoj nadzor na očite pogreške u ocjeni i da je društvo Aquind najprije moralo zatražiti i dobiti odluku o prekograničnoj raspodjeli troškova, u skladu s člankom 12. Uredbe (EU) br. 347/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2013. o smjernicama za transeuropsku energetska infrastrukturu te stavljanju izvan snage Odluke br. 1364/2006/EZ i izmjeni uredaba (EZ) br. 713/2009, (EZ) br. 714/2009 i (EZ) br. 715/2009 (SL 2013., L 115, str. 39.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 5., str. 228.), prije donošenja odluke na temelju članka 17. Uredbe br. 714/2009.
- 15 Pobijanom presudom Opći sud poništio je odluku Odbora za žalbe nakon što je prihvatio deveti tužbeni razlog društva Aquind, koji se temeljio na nedostatnom ispitivanju Odluke br. 05/2018 koje je proveo Odbor za žalbe i, podredno, četvrti tužbeni razlog iz te tužbe, koji se temeljio na pogrešnom tumačenju odnosa koji postoji između članka 17. stavka 1. Uredbe br. 714/2009 i članka 12. Uredbe br. 347/2013, koji je također prihvatio. Posljedično, Opći sud poništio je spornu odluku i odbio tužbu u preostalom dijelu.
- 16 U prilog svojem devetom tužbenom razlogu društvo Aquind je Odboru za žalbe u biti prigovaralo da je ograničio svoj nadzor prilikom ispitivanja njegove žalbe na očitu pogrešku u ocjeni koju je ACER počinio prilikom donošenja Odluke br. 05/2018. Naime, takav je ograničeni nadzor protivan članku 19. stavku 5. Uredbe br. 713/2009.
- 17 Temeljeći se na obrazloženju iznesenom u četirima različitim dijelovima, Opći sud je u točkama 50. do 71. pobijane presude presudio da je, kao što je to društvo Aquind tvrdilo u svojem devetom tužbenom razlogu, ograničenje intenziteta nadzora koji je Odbor za žalbe proveo nad ACER-ovom odlukom o zahtjevu za izuzeće na temelju članka 17. stavka 1. Uredbe br. 714/2009 pravno pogrešno.
- 18 Kao prvo, Opći je sud u točki 51. pobijane presude u biti smatrao da osnivanje Odbora za žalbe odgovara volji zakonodavca Europske unije da predvidi mehanizam žalbe u agencijama Unije kada im je povjerena znatna ovlast odlučivanja o složenim tehničkim ili znanstvenim pitanjima koja izravno utječu na pravnu situaciju dotičnih stranaka. Sustav žalbenog tijela čini u tom pogledu odgovarajuće sredstvo za zaštitu prava potonjih u kontekstu u kojem se nadzor suda

Unije treba ograničiti na ispitivanje toga je li pri izvršavanju široke diskrecijske ovlasti nad složenim činjeničnim elementima znanstvene, tehničke i ekonomske prirode, kojom raspolažu agencije, došlo do očite pogreške ili do zlouporabe ovlasti.

- 19 Kao drugo, u točkama 52. do 58. pobijane presude, Opći sud ispitivao je odredbe koje se odnose na organizaciju i ovlasti Odbora za žalbe kako bi na kraju te analize zaključio da to žalbeno tijelo nije osnovano da bi provodilo samo ograničeni nadzor nad složenim tehničkim i ekonomskim ocjenama.
- 20 Kao prvo, Opći je sud u točki 53. pobijane presude naglasio, kad je riječ o sastavu Odbora za žalbe, kako članak 18. stavak 1. Uredbe br. 713/2009 predviđa da se Odbor za žalbe sastoji od šest članova i šest zamjenika odabranih među sadašnjim ili bivšim višim osobljem nacionalnih regulatornih tijela, tijela za tržišno natjecanje ili drugih nacionalnih institucija ili institucija Unije „s odgovarajućim iskustvom u energetske sektoru”. Zakonodavac Unije je stoga namjeravao Odboru za žalbe dati potrebnu stručnost kako bi on sâm mogao provoditi ocjene o složenim činjeničnim elementima tehničke i ekonomske prirode koji se odnose na energiju. Opći je sud naveo da je taj cilj također želio postići prigodom stvaranja drugih agencija Unije, poput Europske agencije za sigurnost zračnog prometa (EASA) i Europske agencije za kemikalije (ECHA), čiji se odbori za žalbe sastoje od stručnjaka koji imaju kvalifikacije koje odražavaju posebnosti predmetnih područja.
- 21 Kao drugo, što se tiče ovlasti koje su dodijeljene Odboru za žalbe, Opći je sud u točki 54. pobijane presude presudio da one, opisane u članku 19. stavku 5. Uredbe br. 713/2009, također podrazumijevaju nadzor nad složenim činjeničnim i ekonomskim elementima, s obzirom na to da Odbor za žalbe na temelju te odredbe može izvršavati iste ovlasti kao što su one koje su dodijeljene ACER-u ili pak predati slučaj nadležnom tijelu te agencije, pri čemu je to tijelo vezano odlukom Odbora za žalbe. Ta odredba daje diskrecijsku ovlast Odboru za žalbe koji u okviru njezine primjene treba ispitati može li na temelju elemenata kojima raspolaže, nakon ispitivanja žalbe donijeti vlastitu odluku.
- 22 U točki 55. pobijane presude Opći je sud iz toga zaključio da ne samo da Odbor za žalbe raspolaže svim ovlastima koje su dodijeljene samom ACER-u, nego da, ako odluči predati slučaj, može usmjeravati odluke koje je donijela navedena agencija, s obzirom na to da je ona vezana obrazloženjem Odbora za žalbe.
- 23 Osim toga, prema mišljenju Općeg suda, iz članka 19. stavka 1. Uredbe br. 713/2009 proizlazi da je, za razliku od suda Unije, Odbor za žalbe nadležan, na osnovi nadzora nad svrsishodnošću, poništiti ili zamijeniti odluke ACER-a isključivo na osnovi tehničkih i ekonomskih razmatranja.
- 24 Kao treće, Opći je sud u točkama 57. i 58. pobijane presude utvrdio da, kad je riječ o zahtjevima za izuzeće na osnovi članka 17. stavka 1. Uredbe br. 714/2009, Općem sudu može se podnijeti tužba samo protiv odluka Odbora za žalbe donesenih na temelju članka 19. stavka 1. Uredbe br. 713/2009 i članka 17. stavka 5. Uredbe br. 714/2009. Ako Odbor za žalbe može provesti samo ograničeni nadzor nad složenim tehničkim i ekonomskim ocjenama sadržanima u odluci ACER-a, to bi značilo da Opći sud izvršava ograničen nadzor nad odlukom koja je sama po sebi rezultat ograničenog nadzora.
- 25 Takav sustav ne nudi pak jamstva djelotvorne sudske zaštite, na koju trebaju imati pravo svi poduzetnici kojima je odbijeno to izuzeće.

- 26 Kao treće, Opći je sud u točkama 59. i 60. pobijane presude utvrdio da Poslovnik koji je ACER usvojio na temelju članka 19. stavka 6. Uredbe br. 713/2009 Odboru za žalbe propisuje zadaću da provodi nadzor nad odlukama ACER-a intenzitetom koji se ne može svesti na ograničeni nadzor.
- 27 Tako je Opći sud u točki 60. pobijane presude istaknuo da je Odluka Odbora za žalbe br. 1-2011. od 1. prosinca 2011. o utvrđivanju Poslovnika Odbora za žalbe izmijenjena 5. listopada 2019. na način da su ograničene ovlasti Odbora za žalbe. U verziji koja je bila na snazi u vrijeme donošenja sporne odluke, iz članka 20. te odluke naslovljenog „Nadležnost”, izričito proizlazi da je Odbor za žalbe mogao izvršavati sve ovlasti iz ACER-ove nadležnosti. Opći sud je smatrao da je donošenjem te odredbe Odbor za žalbe stoga svojim vlastitim internim pravilima o organizaciji i postupku prenio nadzornu ovlast koja mu je dodijeljena člankom 19. stavkom 5. Uredbe br. 713/2009 i da izmjena te odredbe, kojom je Odbor za žalbe ograničio svoju ovlast, još nije bila primjenjiva u trenutku donošenja sporne odluke.
- 28 Kao četvrto, Opći je sud u točkama 61. do 68. pobijane presude u biti smatrao da se načelo ograničenog nadzora suda Unije u pogledu složenih tehničkih, znanstvenih i ekonomskih ocjena ne može primijeniti na nadzor koji provode žalbena tijela agencija Unije. Tako je već presuđeno, u odnosu na ECHA-inu Žalbenu komisiju, da nadzor koji ta žalbena komisija provodi nad znanstvenim ocjenama iz ECHA-ine odluke nije ograničen na provjeru postojanja očitih pogrešaka, nego da, naprotiv, na temelju pravnih i znanstvenih kvalifikacija svojih članova navedena komisija treba ispitati mogu li argumenti koje je iznio žalitelj dokazati da razmatranja na kojima se temelji navedena ECHA-ina odluka sadržavaju pogreške.
- 29 Opći je sud u točkama 62. do 68. pobijane presude presudio da je ta sudska praksa u potpunosti primjenjiva na Odbor za žalbe. Naime, sastav i ovlasti ECHA-ine Žalbene komisije usporedivi su sa sastavom i ovlastima Odbora za žalbe.
- 30 Na temelju svih tih razloga, Opći je sud u točkama 69. do 71. pobijane presude odlučio da se nadzor koji provodi Odbor za žalbe nad složenim tehničkim i ekonomskim ocjenama iz odluke ACER-a o zahtjevu za izuzeće na osnovi članka 17. stavka 1. Uredbe br. 714/2009 ne smije svesti na ograničeni nadzor očite pogreške u ocjeni. Odbor za žalbe stoga je počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 52. sporne odluke zaključio da je, kad je riječ o ocjenama koje su tehničke ili složene prirode, mogao provesti ograničen nadzor i tako se ograničiti na određivanje toga je li ACER počinio očitu pogrešku u ocjeni uvjeta predviđenih tom odredbom.
- 31 Nakon što je u točkama 72. do 89. pobijane presude ispitao i odbio različite argumente koje je ACER istaknuo u prilog suprotnoj tezi, Opći je sud u točki 90. te presude prihvatio deveti tužbeni razlog koji je društvo Aquind istaknulo u prilog svojoj tužbi za poništenje.
- 32 Naposljetku, u točkama 92. do 113. pobijane presude, Opći je sud ispitao i proglasio osnovanim četvrti tužbeni razlog iz te tužbe koji se temelji na pogrešnom tumačenju odnosa koji postoji između članka 17. stavka 1. Uredbe br. 714/2009 i članka 12. Uredbe br. 347/2013 te, posljedično, na mogućnosti da se na projekt spojnog voda primijeni postupak prekogranične raspodjele troškova kao i na okolnosti da rizici povezani s takvim postupkom nisu uzeti u obzir.
- 33 U točki 91. te presude Opći je sud ipak pojasnio da se to ispitivanje temelji isključivo na razlozima povezanim s dobrim sudovanjem.

Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

- 34 ACER svojom žalbom od Suda zahtijeva da:
- u cijelosti ili djelomično ukine pobijanu presudu;
 - ako Sud utvrdi da stanje postupka to dopušta, odbije tužbu u prvostupanjskom postupku kao neosnovanu;
 - podredno, vrati predmet Općem sudu na ponovno odlučivanje u skladu s presudom Suda, i
 - naloži društvu Aquind snošenje troškova žalbenog postupka i postupka pred Općim sudom.
- 35 Društvo Aquind od Suda zahtijeva da:
- odbije žalbu;
 - ako Sud smatra da je jedan od ACER-ovih argumenata utemeljen, žalbu odbije zbog drugih razloga koje je Aquind naveo, uključujući, prema potrebi, i razloge iznesene u okviru tužbenih razloga koje je Opći sud odbio;
 - ako Sud nije u mogućnosti potvrditi pobijanu presudu, poništi spornu odluku zbog ostalih razloga koje je društvo Aquind iznijelo pred Općim sudom, i
 - naloži ACER-u snošenje troškova.
- 36 Svojom protužalbom društvo Aquind od Suda zahtijeva da u slučaju prihvaćanja žalbe:
- ukine utvrđenje nedopuštenosti trećeg i četvrtog tužbenog razloga koje je društvo Aquind istaknulo pred Općim sudom;
 - ukine odbijanje prvog, petog, šestog, sedmog i osmog tužbenog razloga koje je društvo Aquind istaknulo pred Općim sudom;
 - uzme u obzir argumente istaknute u žalbenim razlozima koje je društvo Aquind iznijelo u okviru predmetne žalbe, u prilog svojem zahtjevu za potvrđivanje pobijane presude, i
 - slijedom toga, poništi spornu odluku zbog tužbenih razloga istaknutih u tužbi društva Aquind pred Općim sudom.
- 37 ACER u svojem odgovoru na protužalbu od Suda zahtijeva da:
- odbije protužalbu u cijelosti, i
 - naloži društvu Aquind snošenje vlastitih troškova i troškova ACER-a u okviru protužalbe.

O žalbi

- 38 U prilog žalbi žalitelj iznosi dva žalbena razloga. Svojim prvim žalbenim razlogom tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava u pogledu intenziteta nadzora koji treba provesti Odbor za žalbe s obzirom na složene tehničke i ekonomske ocjene koje je ACER izvršio u okviru svojeg ispitivanja zahtjeva za izuzeće na temelju članka 17. stavka 1. Uredbe br. 714/2009.
- 39 Svojim drugim žalbenim razlogom ACER tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava u pogledu tumačenja članka 17. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 714/2009 u pogledu odnosa između sustava izuzeća i reguliranog sustava.

Prvi žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

- 40 Svojim prvim žalbenim razlogom ACER tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je presudio da se, suprotno onomu što je Odbor za žalbe utvrdio u točkama 51. i 52. sporne odluke, nadzor koji je taj odbor proveo nad složenim tehničkim i ekonomskim ocjenama koje se odnose na zahtjev za izuzeće na temelju članka 17. stavka 1. Uredbe br. 714/2009 ne može ograničiti na ispitivanje toga je li ACER počinio očitu pogrešku u ocjeni, s obzirom na to da toj agenciji treba dodijeliti određenu marginu prosudbe u trenutku donošenja odluke o izuzeću. ACER smatra da Opći sud time nije poštovao cilj koji zakonodavac Unije nastoji postići uspostavljanjem Odbora za žalbe i kontekst u kojem se provodi njegov nadzor.
- 41 Podredno, ACER tvrdi da, u svakom slučaju, Odbor za žalbe u ovoj situaciji nije propustio izvršiti nadzor nad složenim tehničkim i ekonomskim ocjenama koje je ta agencija provela u okviru ispitivanja koje je dovelo do donošenja Odluke br. 05/2018.
- 42 ACER ističe da sva neovisna žalbena tijela različitih agencija Unije nisu dužna provoditi svoj nadzor nad složenim tehničkim i ekonomskim ocjenama s istim intenzitetom kao agencija kojoj pripadaju. Stoga, što se tiče Odbora za žalbe, on nije obavezan ispitati predmet s istom razinom podrobnosti kao što to čini ACER.
- 43 Konkretnije, što se tiče ocjena koje uključuju složena ekonomska i tehnička pitanja, Odbor za žalbe izvršava nadzor koji se, iako je opsežan, ograničava na očite pogreške koje je ACER počinio. U tom kontekstu, Odbor za žalbe provjerava ne samo materijalnu točnost navedenih dokaza, njihovu pouzdanost i dosljednost nego i jesu li ti elementi skup relevantnih podataka koje treba uzeti u obzir prilikom ocjene složene situacije i jesu li oni takve naravi da podupiru zaključke koje je ACER izveo iz njih.
- 44 Budući da Uredba br. 713/2009 ne sadržava izričit opis razine intenziteta nadzora koji Odbor za žalbe mora provesti, za određivanje te razine treba uzeti u obzir cilj žalbenog postupka i kontekst u kojem se provodi nadzor.
- 45 ACER smatra da je Opći sud, kad je riječ o cilju koji se želi postići osnivanjem Odbora za žalbe, u točki 53. pobijane presude pogrešno smatrao da iz članka 18. stavka 1. Uredbe br. 713/2009 proizlazi da je zakonodavac Unije namjeravao tom odboru osigurati nužnu stručnost, kako bi on sâm mogao provesti ocjene o složenim tehničkim i ekonomskim činjeničnim elementima u vezi s energijom, poput Žalbene komisije ECHA-e u njezinu području nadležnosti. Nasuprot tomu, iz

uvodne izjave 19. Uredbe br. 713/2009 proizlazi da je taj cilj bio taj da zainteresirane stranke imaju pravo na podnošenje žalbe Odboru za žalbe koje ostvaruju na vrlo brz i pojednostavljen način. Taj je cilj potkrijepljen činjenicom da je Odbor za žalbe dužan odlučiti u roku od dva mjeseca od pokretanja postupka pred njim.

- 46 Što se tiče konteksta nadzora, ACER tvrdi da je Opći sud u točkama 52. do 82. pobijane presude počinio pogrešku koja se tiče prava time što je presudio da odredbe o organizaciji i ovlastima Odbora za žalbe podupiru zaključak prema kojem se intenzitet njegova nadzora nad složenim tehničkim i ekonomskim ocjenama ne može ograničiti na očitu pogrešku u ocjeni. Organizacija Odbora za žalbe, osobito odabir njegovih članova, koji, suprotno onomu što je Opći sud smatrao u točkama 53., 65. i 69. pobijane presude, ne trebaju, za razliku od članova Žalbene komisije ECHA-e, obvezno imati stručnost koja je potrebna kako bi sami proveli složene tehničke ocjene, iznimno kratko trajanje žalbenog postupka od dva mjeseca, ograničena sredstva kojima raspolažu ti članovi i cilj pojednostavljenja žalbenog postupka elementi su koji bi trebali dovesti do suprotnog zaključka. Od članova Odbora za žalbe ne može se očekivati da sami provode tehničke i ekonomske ocjene, bez ikakve potpore, u iznimno kratkom roku od dva mjeseca kojim raspolažu.
- 47 Što se tiče ovlasti Odbora za žalbe, ACER tvrdi da je Opći sud u točkama 54., 55., 59. i 60. pobijane presude pogrešno temeljio odluku na članku 19. stavku 5. Uredbe br. 713/2009 prema kojem Odbor za žalbe može „izvršiti ovlasti koje [su] u nadležnosti [ACER-a] ili može predati slučaj nadležnom tijelu [ACER-a], koje obvezuje odluka Odbora za žalbe”, kako bi donio zaključak da taj odbor mora izvršavati potpuni nadzor nad svim pogreškama koje sadržavaju složene tehničke i ekonomske ocjene koje se nalaze u ACER-ovoj odluci. Naime, kao što to proizlazi iz sudske prakse Općeg suda, takva se odredba ne može tumačiti na način da određuje intenzitet nadzora koji Odbor za žalbe mora izvršavati.
- 48 Opći je sud također počinio pogrešku koja se tiče prava u točki 56. pobijane presude smatrajući da iz članka 19. stavka 1. Uredbe br. 713/2009 proizlazi da je, za razliku od suda Unije, Odbor za žalbe na temelju nadzora svrhovitosti nadležan poništiti ili zamijeniti odluke ACER-a samo na temelju tehničkih i ekonomskih razloga. U toj se odredbi, kojom se nikako ne opravdava to da Odbor za žalbe provodi potpuni nadzor, prema žaliteljevu mišljenju, samo predviđa mogućnost poništenja ACER-ovih odluka i njihove zamjene odlukama Odbora za žalbe ili predaje predmeta ACER-u, ali se ne navodi ništa o intenzitetu nadzora koji provodi Odbor za žalbe.
- 49 Opći je sud u točki 56. pobijane presude također počinio pogrešku koja se tiče prava jer se pozvao na članak 19. stavak 1. Uredbe br. 713/2009, koji definira osobe koje mogu podnijeti žalbu Odboru za žalbe, iako se taj članak ne odnosi ni na intenzitet tog nadzora. Isto tako, suprotno onomu što je Opći sud smatrao u točkama 57., 58. i 70. pobijane presude, iz članka 20. Uredbe br. 713/2009 ne može se zaključiti da Odbor za žalbe mora obaviti potpuni nadzor složenih tehničkih i ekonomskih ocjena. Naime, Opći sud uvijek može provesti potpuni sudski nadzor nad odlukama Odbora za žalbe, čak i ako one proizlaze iz ograničenog nadzora tog odbora.
- 50 Ukratko, Opći je sud nezakonito zanemario postavljeni cilj i kontekst žalbenog postupka pred Odborom za žalbe, kako su navedeni u Uredbi br. 713/2009 i stoga je povrijedio načela diobe vlasti kad je riječ o odlukama zakonodavca Unije u njegovu svojstvu zakonodavca i proračunskog tijela. Osim toga, usporedba koju je Opći sud proveo s ECHA-inom Žalbenom komisijom također je pravno pogrešna.

- 51 Podredno, ACER tvrdi da je, u svakom slučaju, čak i kad bi se prihvatilo da Odbor za žalbe treba provoditi potpun nadzor nad odlukama te agencije kad one sadržavaju složene tehničke i ekonomske ocjene, Opći sud počinio pogrešku u točkama 83. do 90. pobijane presude, kad je ocijenio da Odbor za žalbe nije proveo potpuni nadzor u ovom slučaju.
- 52 Društvo Aquind smatra da prvi žalbeni razlog treba odbiti i da je Opći sud pravilno presudio da je Odbor za žalbe bio dužan provesti potpuni nadzor nad Odlukom br. 05/2018, koji nije ograničen na očitu pogrešku u ocjeni.

Ocjena Suda

- 53 Svojim prvim žalbenim razlogom ACER u biti tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava u pogledu intenziteta nadzora koji Odbor za žalbe mora izvršavati nad odlukama ACER-a, u skladu s odredbama Uredbe br. 713/2009, koje se odnose na definiciju ovlasti navedenog Odbora za žalbe.
- 54 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, u svrhu tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst već i kontekst te ciljeve propisa kojeg je ona dio (presuda od 8. rujna 2022., Ministerstvo životniho prostredí (Papige Ara hyacinthe), C-659/20, EU:C:2022:642, t. 37. i navedena sudska praksa).
- 55 Kao prvo, iz teksta odredbi članaka 18. i 19. Uredbe br. 713/2009 o sastavu, organizaciji i ovlastima Odbora za žalbe izričito ne proizlazi da je njegov nadzor nad ACER-ovim odlukama koje uključuju ocjene složenih ekonomskih i tehničkih pitanja nužno ograničen na nadzor očite pogreške u ocjeni.
- 56 Kao drugo, što se tiče ciljeva koji se nastoje postići osnivanjem Odbora za žalbe, valja utvrditi, kao što je to učinio nezavisni odvjetnik u točki 44. svojeg mišljenja, da je to stvaranje dio općeg pristupa koji je primijenio zakonodavac Unije, kojim se agencijama Unije nastoje omogućiti žalbena tijela u slučajevima u kojima im je povjerena ovlast donošenja odluka o složenim tehničkim ili znanstvenim pitanjima koja mogu izravno utjecati na pravnu situaciju predmetnih stranaka.
- 57 Tako, kao što je to Opći sud također pravilno naveo u točki 51. pobijane presude, ta žalbena tijela čine primjeren način za zaštitu prava dotičnih stranaka u kontekstu u kojem, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, kad tijela Unije imaju široku diskrecijsku ovlast, osobito u procjeni vrlo složenih znanstvenih i tehničkih činjenica kako bi utvrdila prirodu i doseg mjera koje usvajaju, nadzor suda Unije treba ograničiti na provjeru toga sadržava li izvršavanje takvih ovlasti neku očitu pogrešku ili zlorababu ovlasti ili toga jesu li ta tijela očito prekoračila granice svojih diskrecijskih ovlasti (rješenje od 4. rujna 2014., Rütgers Germany i dr./ECHA, C-290/13 P, neobjavljeno, EU:C:2014:2174, t. 25. i navedena sudska praksa).
- 58 Kao treće, kao što je to nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točki 41. svojeg mišljenja, iako se ta različita žalbena tijela razlikuju po svojoj strukturi, funkcioniranju i ovlastima, ipak dijele određene zajedničke karakteristike.
- 59 Najprije valja napomenuti da su to upravna tijela za reviziju koja pripadaju agencijama. Imaju određenu neovisnost, vrše kvazi-sudske funkcije u kontradiktornim postupcima te se sastoje od pravnikâ i tehničkih stručnjaka, što im daje veću mogućnost rješavanja žalbi protiv odluka koje često imaju snažnu tehničku sastavnicu. Zatim, žalbe im mogu podnijeti adresati odluka agencija

kojima pripadaju, kao i fizičke i pravne osobe na koje se te odluke izravno i osobno odnose. Osim toga, nadziru odluke koje proizvode učinke nad trećim osobama, u pogledu kojih im se dodjeljuje nadležnost na temelju pravila sekundarnog prava kojim su osnovana ta žalbena tijela. Naposljetku, ona čine brz, dostupan, specijaliziran i povoljan mehanizam za zaštitu prava adresata i osoba na koje se odnose navedene odluke.

- 60 Kao četvrto, valja utvrditi da postupak koji se primjenjuje pred Odborom za žalbe nije obuhvaćen drugim pravilima osim onih iz članka 19. te uredbe, koji u svojem stavku 1. predviđa da svaka fizička ili pravna osoba, uključujući nacionalna regulatorna tijela, može podnijeti žalbu protiv odluke iz članaka 7., 8. i 9. te uredbe koja joj je upućena ili se na nju izravno ili osobno odnosi. Kao što je to Opći sud pravilno istaknuo u točki 56. pobijane presude, iz tog članka 19. ne proizlazi da žalba pred Odborom podliježe drugim uvjetima dopuštenosti.
- 61 To je razmatranje potkrijepljeno tekstem članka 19. stavka 2. Uredbe br. 713/2009, koji određuje da u žalbi treba navesti njezine razloge, bez razlikovanja, u obrazloženju žalbe, između pravnih i činjeničnih razloga.
- 62 Kao peto, valja navesti kako se Odbor za žalbe na temelju članka 18. stavka 1. Uredbe br. 713/2009 sastoji od šest članova i šest zamjenika odabranih među sadašnjim ili bivšim višim osobljem nacionalnih regulatornih tijela, tijela za tržišno natjecanje ili drugih nacionalnih institucija ili institucija Unije s odgovarajućim iskustvom u energetsom sektoru.
- 63 Sastav Odbora za žalbe stoga ispunjava zahtjeve koji su nužni za provedbu potpunog nadzora nad ACER-ovim odlukama. Zahtjev da njegovi članovi moraju imati prethodno iskustvo u energetsom sektoru postoji zbog toga što oni imaju ili bi trebali imati tehnička znanja potrebna za iscrpno odlučivanje o žalbama.
- 64 Posljedično, kao što je to Opći sud pravilno naveo u točki 53. pobijane presude, zakonodavac Unije namjeravao je Odboru za žalbe osigurati potrebnu stručnost kako bi on sâm mogao provoditi ocjene o složenim činjeničnim elementima tehničke i ekonomske prirode koji se odnose na energiju. Takav je također bio cilj koji je zakonodavac želio postići prigodom stvaranja drugih agencija Unije, poput EASA-e ili ECHA-e, čiji se odbori za žalbe sastoje od stručnjaka koji imaju kvalifikacije koje odražavaju posebnosti predmetnih područja.
- 65 Stoga je Opći sud u točki 52. pobijane presude pravilno zaključio da iz odredbi o organizaciji i ovlastima Odbora za žalbe proizlazi da on nije osnovan kako bi provodio samo ograničeni nadzor nad složenim tehničkim i ekonomskim ocjenama.
- 66 Kao šesto, Opći je sud u točki 61. pobijane presude također pravilno istaknuo da sudska praksa koja se odnosi na ograničenost nadzora koji sud Unije izvršava nad složenim tehničkim, znanstvenim i ekonomskim ocjenama nije primjenjiva na žalbena tijela agencija Unije.
- 67 Naime, kao što je to Opći sud naveo u točki 58. pobijane presude, kada bi nadzor koji provodi Odbor za žalbe mogao biti samo ograničen, kad je riječ o složenim tehničkim i ekonomskim ocjenama iz ACER-ove odluke, to bi značilo da sud Unije provodi ograničeni nadzor nad odlukom koja je sama rezultat ograničenog nadzora. Prema tome, Opći je sud iz toga pravilno zaključio da takav sustav ne nudi jamstva djelotvorne sudske zaštite, na koju imaju pravo svi poduzetnici čiji su zahtjevi za izuzeće podneseni na temelju članka 17. stavka 1. Uredbe br. 714/2009, odbijeni.

- 68 Kao sedmo, kako bi osporio razmatranja navedena u točkama 61. do 68. pobijane presude u prilog svojem prvom žalbenom razlogu, ACER uzaludno iznosi razlike između Odbora za žalbe i Žalbene komisije ECHA-e, u pogledu ciljeva, postupka, rokova i sustava osoblja.
- 69 U tom pogledu, u točki 61. pobijane presude, Opći je sud naveo kako je već presudio, u odnosu na ECHA-inu Žalbenu komisiju, da nadzor koji ta žalbena komisija provodi nad znanstvenim ocjenama iz ECHA-ine odluke nije ograničen na provjeru postojanja očitih pogrešaka, nego da, naprotiv, na temelju pravnih i znanstvenih kvalifikacija svojih članova navedena komisija treba ispitati mogu li argumenti koje je iznio žalitelj dokazati da razmatranja na kojima se temelji navedena ECHA-ina odluka sadržavaju pogreške te da je intenzitet nadzora koji je proveo Odbor za žalbe na taj način veći od nadzora koji provodi sud Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 20. rujna 2019., BASF Grenzach/ECHA, T-125/17, EU:T:2019:638, t. 87. do 89. i 124.).
- 70 Kao što je to Opći sud u biti pravilno presudio u točkama 64. do 67. pobijane presude, s jedne strane, sastav i ovlasti ECHA-ine Žalbene komisije su, suprotno ACER-ovim tvrdnjama, usporedivi s onima Odbora za žalbe, s obzirom na to da su oba ta tijela sastavljena od članova koji imaju potrebnu stručnost kako bi mogli sami provesti ocjene o složenim činjeničnim elementima znanstvene, tehničke i ekonomske prirode. S druge strane, činjenica da su članovi ECHA-ine Žalbene komisije, za razliku od članova Odbora za žalbe, stalni zaposlenici, nema nikakav utjecaj na intenzitet nadzora koji su obvezni provesti.
- 71 Što se tiče ACER-ova argumenta koji se temelji na kratkom roku koji Odbor za žalbe ima za donošenje odluke, a koji je člankom 19. točkom 2. Uredbe br. 713/2009 određen na dva mjeseca, iz toga se ne može zaključiti da je namjera zakonodavca Unije bila ograničiti nadzor Odbora za žalbe, u situaciji u kojoj taj skraćeni rok koji je osim toga člankom 28. stavkom 2. Uredbe 2019/942 produljen na četiri mjeseca, prije svjedoči o namjeri zakonodavca da zajamči brz postupak.
- 72 S obzirom na sva ta razmatranja, očito je da je Opći sud pravilno utvrdio da je Odbor za žalbe počinio pogrešku koja se tiče prava time što je presudio da je, što se tiče ocjena tehničke ili složene naravi, mogao provesti ograničen nadzor i ograničiti se na utvrđivanje toga je li ACER počinio očitu pogrešku u ocjeni.
- 73 Podredno, ACER ističe da je, čak i kad bi se prihvatilo da Odbor za žalbe treba provoditi potpun nadzor nad ACER-ovim odlukama koje sadržavaju složene tehničke i ekonomske ocjene, Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kad je utvrdio da taj odbor nije proveo takav nadzor u ovom slučaju.
- 74 Taj se argument ne može prihvatiti jer iz točke 52. sporne odluke izričito proizlazi da je Odbor za žalbe namjeravao svoj nadzor nad Odlukom br. 05/2018 ograničiti na očitu pogrešku u ocjeni.
- 75 S obzirom na prethodna razmatranja, ACER-ov prvi žalbeni razlog treba odbiti.

Drugi žalbeni razlog

- 76 Svojim drugim žalbenim razlogom ACER tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava u pogledu tumačenja članka 17. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 714/2009 u pogledu odnosa između sustava izuzeća i reguliranog sustava.

- 77 Kao što to proizlazi iz točke 91. pobijane presude, Opći je sud podredno ispitaio to pitanje, koje je predmet četvrtog tužbenog razloga društva Aquind u prilog njegovoj tužbi za poništenje, nakon što je prihvatio deveti tužbeni razlog, obrazloženjem izloženim u točkama 43. do 90. pobijane presude, koje je ACER uzalud osporavao u okviru svojeg prvog žalbenog razloga.
- 78 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, u skladu sa sudskom praksom Suda, ako je jedan od razloga koje je Opći sud iznio dovoljan za opravdavanje izreke njegove presude, nedostaci koje može sadržavati drugi razlog, koji je također iznesen u predmetnoj presudi, u svakom slučaju ne utječu na navedenu izreku pa je žalbeni razlog koji se poziva na te nedostatke bespredmetan i treba ga odbiti (presuda od 5. rujna 2019., Europska unija/Guardian Europe i Guardian Europe/Europska unija, C-447/17 P i C-479/17 P, EU:C:2019:672, t. 143. i navedena sudska praksa).
- 79 Drugi žalbeni razlog stoga treba odbiti kao bespredmetan.
- 80 Iz svih prethodnih razloga proizlazi da žalbu treba odbiti u cijelosti.

O protužalbi

- 81 Budući da je žalba odbijena, obustavlja se postupak povodom protužalbe.

Troškovi

- 82 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, koji se primjenjuje na žalbeni postupak na temelju članka 184. stavka 1. tog poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 83 Budući da je u ovom slučaju Sud odbio žalbu i s obzirom na to da je Aquind postavio zahtjev da se ACER-u naloži snošenje troškova, potonjem valja naložiti da, uz vlastite troškove nastale u vezi sa žalbom, snosi i troškove društva Aquind.
- 84 Članak 142. Poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, predviđa da u slučaju obustave postupka Sud o troškovima odlučuje po slobodnoj ocjeni.
- 85 Valja odlučiti da će ACER i Aquind snositi vlastite troškove povezane s protužalbom.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) proglašava i presuđuje:

1. Žalba se odbija.

2. Postupak povodom protužalbe se obustavlja.

3. Agenciji Europske unije za suradnju energetske regulatora (ACER) nalaže se da, uz vlastite, snosi i troškove u vezi sa žalbom koji su nastali društvu Aquind Ltd.

4. Agencija Europske unije za suradnju energetske regulatora i društvo Aquind Ltd snose vlastite troškove u vezi s protužalbom.

Potpisi