



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PRIITA PIKAMÄEJA,
predstavljeni 9. septembra 2021¹

Zadeva C-179/20

Fondul Proprietatea SA
proti
Guvernul României,
SC Complexul Energetic Hunedoara SA, v likvidaciji,
Compania Națională de Transport al Energiei Electrice „Transelectrica“ SA,
SC Complexul Energetic Oltenia SA,
ob udeležbi
Ministerul Economiei, Energiei și Mediului de Afaceri

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti, Romunija))

„Predhodno odločanje – Skupna pravila notranjega trga z električno energijo – Prosti dostop tretjih oseb do omrežij – Obveznosti javnih storitev – Zanesljivost oskrbe – Direktiva 2009/72/ES – Zajamčeni dostop do elektroenergetskih omrežij – Direktiva 2009/28/ES“

1. Ali lahko država članica odobri zajamčeni dostop do prenosnih in distribucijskih sistemov nekaterim napravam za proizvodnjo električne energije, ki uporabljajo neobnovljive vire energije?
2. To vprašanje bo izmed tistih iz predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti, Romunija), na zahtevo Sodišča predmet teh sklepnih predlogov.
3. Sodišče bo v prihodnji sodbi med drugim imelo priložnost odločiti o obsegu obveznosti držav članic, da proizvodnim napravam, ki uporabljajo obnovljive vire energije, odobrijo zajamčeni dostop do omrežij, in o vplivu odobritve zajamčenega dostopa nekaterim proizvodnim napravam, ki uporabljajo neobnovljive vire energije, na dostop proizvodnih naprav, ki niso upravičene do tega dostopa, do omrežij.

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 2009/28/ES

4. V uvodni izjavi 60 Direktive 2009/28/ES² je navedeno:

„Prednostni in zjamčeni dostop za električno energijo iz obnovljivih virov sta pomembna za vključitev obnovljivih virov energije na notranji trg električne energije v skladu s členom 11(2) in nadaljnjim razvojem člena 11(3) Direktive 2003/54/ES^[3]. Zahteve glede ohranjanja zanesljivosti in varnosti omrežja ter razpošiljanja se lahko razlikujejo glede na značilnosti nacionalnega omrežja in njegovega varnega delovanja. Prednostni dostop do omrežja zagotavlja, da proizvajalci električne energije iz obnovljivih virov lahko kadar koli prodajo in prenesejo električno energijo iz obnovljivih virov v skladu s pravili priključevanja, kadar koli je vir na voljo. V primeru, da se električna energija iz obnovljivih virov vključi v fizični trg, zjamčeni dostop zagotavlja, da vsa prodana električna energija, za katero je bila prejeta podpora, dobi dostop do omrežja, kar omogoča uporabo kar največje količine električne energije iz obnovljivih virov iz obratov, priključenih na omrežje. Vendar to ne nalaga nobenih obveznosti državam članicam, da morajo podpreti energijo iz obnovljivih virov ali naložiti obveznost njenega nakupa. V drugih sistemih se določi nespremenljiva cena električne energije iz obnovljivih virov, ponavadi v povezavi z obveznostjo nakupa za upravljavca sistema. V takem primeru je prednostni dostop že bil zagotovljen.“

5. Člen 16 te direktive, naslovljen „Dostop do omrežij in njihovo delovanje“, v odstavku 2 določa:

„Ob upoštevanju zahtev glede ohranjanja zanesljivosti in varnosti omrežja in na podlagi preglednih in nediskriminatornih meril, ki jih opredelijo pristojni nacionalni organi:

[...]

- (b) države članice poleg tega zagotovijo bodisi prednostni ali zjamčeni dostop do omrežnega sistema električni energiji, proizvedeni iz obnovljivih virov;
- (c) države članice zagotovijo, da upravljavci prenosnih omrežij pri razpošiljanju energije iz obratov za proizvodnjo električne energije dajejo prednost obratom za proizvodnjo, ki uporabljajo obnovljive vire energije, če to omogoča varno delovanje nacionalnega elektroenergetskega sistema ter na podlagi preglednih in nediskriminatornih meril. [...]

² Direktiva 2009/28/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES (UL 2009, L 140, str. 16).

³ Direktiva 2003/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2003 o skupnih pravilih za notranji trg z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 96/92/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 12, zvezek 2, str. 211).

2. Direktiva 2009/72/ES

6. Člen 3 Direktive 2009/72/ES⁴, naslovljen „Obveznosti javnih storitev in varstvo odjemalcev“, v odstavkih 2 in 14 določa:

„2. Ob popolnem upoštevanju ustreznih določb Pogodbe, zlasti člena 86 Pogodbe, lahko države članice v splošnem gospodarskem interesu naložijo podjetjem, ki delujejo v elektroenergetskem sektorju, obveznosti javnih storitev, ki se lahko nanašajo na zanesljivost, vključno z zanesljivostjo oskrbe, na rednost, kakovost in ceno oskrbe in na varovanje okolja, ki vključuje učinkovito rabo energije, energije iz obnovljivih virov in varstvo podnebja. Take obveznosti so jasno določene, pregledne, nediskriminatorne in preverljive ter elektroenergetskim podjetjem v Skupnosti zagotavljajo enak dostop do nacionalnih potrošnikov. V zvezi z zanesljivostjo oskrbe, učinkovito rabo energije/uravnavanjem povpraševanja in za uresničitev okoljskih ciljev ter ciljev v zvezi z energijo iz obnovljivih virov, navedenih v tem odstavku, lahko države članice uvedejo dolgoročno načrtovanje in pri tem upoštevajo možnost želje tretjih strani za dostop do sistema.

[...]

14. Države članice se lahko odločijo, da ne bodo uporabile določb členov 7, 8, 32 in/ali 34, če bi uporaba teh določb pravno in dejansko ovirala izpolnjevanje obveznosti, ki so naložene elektroenergetskim podjetjem v splošnem gospodarskem interesu, in če razvoj trgovanja ne bi bil prizadet do takšne mere, ki bi bila v nasprotju z interesi Skupnosti. Interesi Skupnosti med drugim vključujejo konkurenco za upravičene odjemalce v skladu s to direktivo in členom 86 Pogodbe.“

7. Člen 15 Direktive 2009/72, naslovljen „Razporejanje proizvodnih zmogljivosti in izravnava“, določa:

„1. Brez poseganja v dobavo električne energije na podlagi pogodbenih obveznosti, skupaj s tistimi, ki izhajajo iz razpisnih pogojev, je tam, kjer ima to funkcijo, za razporejanje proizvodnih naprav na svojem območju in za določanje uporabe povezovalnih daljnovodov z drugimi sistemi odgovoren operater prenosnega sistema.

2. Razporejanje proizvodnih naprav in uporaba povezovalnih daljnovodov se določi na podlagi meril, ki jihodobrijo nacionalni regulativni organi, ko so za to pristojni, in ki morajo biti objektivna, objavljena in uporabljena nediskriminatorno, kar zagotavlja pravilno delovanje notranjega trga z električno energijo. Merila upoštevajo vrstni red gospodarnosti električne energije iz razpoložljivih proizvodnih naprav, prenosov prek povezovalnih daljnovodov in tehnične omejitve sistema.

3. Država članica zahteva od operaterjev sistema, da delujejo v skladu s členom 16 Direktive 2009/28/ES pri razporejanju proizvodnih naprav, ki uporabljajo energijo iz obnovljivih virov. Od operaterja sistema lahko zahteva tudi, da pri razporejanju proizvodnih naprav daje prednost proizvodnim napravam, ki sočasno proizvajajo toploto in električno energijo.

4. Država članica lahko zaradi zanesljivosti oskrbe odredi, da se pri razporejanju proizvodnih naprav daje prednost tistim, ki uporabljajo kot gorivo domače vire primarne energije do obsega, ki ne presega 15 % skupne primarne energije, potrebne za proizvodnjo električne energije, porabljene v zadevni državi članici v posameznem koledarskem letu.

⁴ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 2003/54/ES (UL 2009, L 211, str. 55).

[...]“

8. Člen 32 Direktive 2009/72, naslovljen „Dostop tretjih strani do sistema“, določa:

„1. Države članice poskrbijo, da se za vse upravičene odjemalce uvede sistem dostopa tretjih strani do prenosnih in distribucijskih sistemov na podlagi objavljenih tarif, ki se izvaja objektivno in nediskriminatorno med uporabniki sistema. Države članice zagotovijo, da so te tarife ali metodologije za njihov izračun potrjene pred začetkom njihove veljavnosti v skladu s členom 37 in da se tarife – in metodologije za njihov izračun, če se potrditev nanaša samo nanje – objavijo pred začetkom njihove veljavnosti.

2. Operater prenosnega ali distribucijskega sistema lahko zavrne dostop, če nima potrebnih zmogljivosti. Za tako zavrnitev mora podati utemeljene razloge na podlagi objektivnih ter tehnično in ekonomsko upravičenih meril, zlasti ob upoštevanju člena 3. [...]“

B. Romunsko pravo

9. Romunija je za prenos Direktive 2009/72 sprejela več aktov, med njimi Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012 (zakon št. 123/2012 o električni energiji in zemeljskem plinu) z dne 10. julija 2012 (*Monitorul Oficial al României*, št. 485, z dne 16. julija 2012) (v nadaljevanju: zakon št. 123/2012) in na podlagi tega zakona Hotărârea Guvernului nr. 138/2013 privind adoptarea unor măsuri pentru siguranța alimentării cu energie electrică (odločba vlade št. 138/2013 o sprejetju ukrepov za zanesljivost oskrbe z električno energijo) z dne 3. aprila 2013 (*Monitorul Oficial al României*, št. 196, z dne 8. aprila 2013) (v nadaljevanju: odločba št. 138/2013).

10. Zakon št. 123/2012 je najprej v členu 5, naslovljenem „Energetski program“, v odstavku 3 določal:

„S sklepom vlade se lahko iz razlogov zaradi zanesljivosti oskrbe z električno energijo odobri zjamčeni dostop do elektroenergetskih omrežij za električno energijo, proizvedeno v elektrarnah, ki uporabljajo domača goriva v okviru letnih omejitev, ki ustrezajo primarni energiji, do največ 15 % skupne količine enakovrednega goriva, potrebnega za proizvodnjo električne energije, ki ustreza bruto končni porabi države.“

11. Člen 1 odločbe št. 138/2013 je nato določal:

„Odobri se zjamčeni dostop do elektroenergetskih omrežij za električno energijo, proizvedeno v termoelektrarni Mintia, ki je v lasti Societatea Comercială Complexul Energetic Hunedoara SA, kar ji zagotavlja neprekinjeno delovanje s povprečno električno močjo najmanj 200 MW.“

12. Člen 2 te odločbe je v istem smislu določal:

„Odobri se zjamčeni dostop do elektroenergetskih omrežij za električno energijo, ki jo proizvede Societatea Comercială Complexul Energetic Oltenia SA, kar ji zagotavlja neprekinjeno delovanje s povprečno električno močjo najmanj 500 MW.“

13. Člen 3 odločbe št. 138/2013 je določal:

„Compania Națională de Transport al Energiei Electrice ‚Transelectrica‘ SA kot upravljavec prenosnega sistema mora zagotoviti prednostno dispečiranje električne energije, proizvedene v termoelektrarnah iz členov 1 in 2, pod pogoji, določenimi v uredbah, ki jih sprejme Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei [nacionalni regulativni organ v energetskega sektorju, v nadaljevanju: ANRE].“

14. Člen 4 odločbe št. 138/2013 je določal:

„Da bi se ohranila raven zanesljivosti nacionalnega elektroenergetskega sistema, je Societatea Comercială Complexul Energetic Hunedoara SA naložena obveznost, da upravljavcu prenosnega sistema zagotavlja pomožne storitve z električno močjo najmanj 400 MW v skladu z uredbami, ki jih sprejme [ANRE].“

15. Člen 5 navedene odločbe je v istem smislu določal:

„Da bi se ohranila raven zanesljivosti nacionalnega elektroenergetskega sistema, je Societatea Comercială Complexul Energetic Oltenia SA naložena obveznost, da upravljavcu prenosnega sistema zagotavlja pomožne storitve z električno močjo najmanj 600 MW v skladu z uredbami, ki jih sprejme [ANRE].“

16. Odločba št. 138/2013 je v členu 6 določala, da se „[u]krepi iz te odločbe [...] uporabljajo od 15. aprila 2013 do 1. julija 2015“.

17. Z odločbo vlade št. 941/2014 je bil rok, predpisan družbi Complexul Energetic Hunedoara SA za uporabo ukrepov iz členov 1, 3 in 4 odločbe št. 138/2013, podaljšán do 31. decembra 2017.

II. Dejansko stanje, postopek v glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

18. SC Complexul Energetic Hunedoara in SC Complexul Energetic Oltenia sta družbi, ki proizvajata električno energijo z uporabo neobnovljivih virov energije. V romunskem pravu, ki sem ga pravkar navedel, so bili zanj uvedeni trije ukrepi, ki jih je mogoče povzeti tako:

- prednostno dispečiranje električne energije, proizvedene v termoelektrarni Mintia v lasti SC Complexul Energetic Hunedoara, in električne energije, ki jo proizvaja SC Complexul Energetic Oltenia, s strani družbe Transelectrica⁵ (člen 3 odločbe št. 138/2013)⁶;
- zjamčeni dostop do prenosnih in distribucijskih sistemov za električno energijo, proizvedeno v zgoraj navedenih termoelektrarnah, ki jim zagotavlja neprekinjeno delovanje s povprečno električno močjo najmanj 200 MW in 500 MW (člen 5(3) zakona št. 123/2012 ter člena 1 in 2 odločbe št. 138/2013; v nadaljevanju: zadevni ukrep);

⁵ Družba Transelectrica je v Romuniji upravljavec prenosnega sistema za električno energijo.

⁶ Zdi se mi, da člen 3 odločbe št. 138/2013 ne določa nobene meje za količino električne energije, ki jo prednostno dispečira Transelectrica, ker se meja 15 %, določena v členu 5(3) zakona št. 123/2012, nanaša le na mehanizem zjamčenega dostopa. Vseeno je mogoče, da količina električne energije, ki je bila proizvedena v proizvodnih napravah iz člena 3 odločbe št. 138/2013 in bila upravičena do prednostnega dispečiranja, ni preseгла meje 15 % iz člena 15(4) Direktive 2009/72.

– obveznost, naložena družbama SC Complexul Energetic Hunedoara in SC Complexul Energetic Oltenia, da družbi Transelectrica zagotavljata pomožne storitve z električno močjo najmanj 400 MW oziroma 600 MW (člena 4 in 5 odločbe št. 138/2013).

19. Družba Fondul Proprietatea SA, delničarka družbe Hidroelectrică SA, ki proizvaja električno energijo iz obnovljivih virov energije, meni, da je oškodovana, ker je Romunija sprejela te ukrepe, saj so ti po njenem mnenju državna pomoč v korist družb SC Complexul Energetic Hunedoara in SC Complexul Energetic Oltenia, ki ju šteje za dve od svojih konkurentk.

20. Za zaščito svojih interesov je družba Fondul Proprietatea pri Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti) torej vložila ničnostno tožbo zoper odločbo št. 138/2013. Navedeno sodišče je njeno tožbo zavrnilo s sodbo z dne 10. marca 2015.

21. Tožeča stranka je nato vložila kasacijsko pritožbo pri Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de Contencios Administrativ și Fiscal (vrhovno kasacijsko sodišče – oddelek za upravne in davčne spore, Romunija). Navedeno sodišče je s sodbo z dne 22. maja 2018 delno razveljavilo izpodbijano sodbo z obrazložitvijo, da Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti) ni preučilo vseh razlogov nezakovitosti, ki jih je navedla tožeča stranka. Înalta Curte de Casație și Justiție (vrhovno kasacijsko sodišče) je zato zadevo vrnilo v razsojanje Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti), da preuči vse navedene razloge.

22. Ob preučitvi ničnostne tožbe po vrnitvi zadeve v razsojanje je Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti) na predlog tožeče stranke prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali to, da je romunska država sprejela ureditev, ki v korist dveh družb, katerih kapital je v večinski lasti države, določa:

- (a) prednostno dispečiranje in obveznost upravljavca prenosnega sistema, da kupuje pomožne storitve od teh družb, ter
- (b) dodelitev zajamčenega dostopa do elektroenergetskega omrežja za električno energijo, ki jo proizvajata navedeni družbi, s čimer se tema družbama zagotavlja neprekinjeno delovanje,

pomeni državno pomoč v smislu člena 107 PDEU, in sicer, ali gre za ukrep, ki ga financira država oziroma se financira z državnimi sredstvi; ali je selektiven in ali lahko vpliva na trgovino med državami članicami? Če je odgovor pritrdilen, ali je za tako državno pomoč veljala obveznost obvestitve iz člena 108(3) PDEU?

2. Ali je to, da je romunska država dvema družbama, katerih kapital je v večinski lasti države, dodelila pravico do zajamčenega dostopa do elektroenergetskega omrežja, ki bo družbama zagotavljal neprekinjeno delovanje, v skladu z določbami iz člena 15(4) [te direktive]?”

III. Postopek pred Sodiščem

23. V zvezi s tema vprašanjema so pisna stališča vložile družbi Fondul Proprietatea in SC Complexul Energetic Oltenia ter Evropska komisija.

24. Družba Fondul Proprietatea in Komisija sta na obravnavi 2. junija 2021 podali ustne navedbe.

IV. Analiza

25. Kot je bilo prikazano zgoraj, se bodo ti sklepni predlogi v skladu z zahtevo Sodišča nanašali le na drugo vprašanje.

A. Uvodne ugotovitve o pojmih „prednostno dispečiranje“ in „zajamčeni dostop“

26. Ker pojma „prednostno dispečiranje“ in „zajamčeni dostop“ v direktivah 2009/28 in 2009/72 nista opredeljena, se mi zdi potrebno, da ju predstavim.

1. Pojem „prednostno dispečiranje“

27. Kot določa člen 15(1) Direktive 2009/72, mora upravljavec prenosnega sistema razporediti proizvodne naprave. V zvezi s tem je dispečiranje mogoče opredeliti – kot je to storilo Sodišče v sodbi ENEL – kot „postopek, pri katerem upravljavec omrežja ‚razporedi proizvodne zmogljivosti‘ proizvodnih naprav na njegovem območju, ki imajo glede na zahteve povpraševanja dovolj rezervne zmogljivosti, da lahko kadarkoli vzpostavijo ravnotežje med ponudbo in povpraševanjem po električni energiji v omrežju in tako zagotavljajo nepretrgano dobavo električne energije“.⁷

28. V skladu s členom 15(2) Direktive 2009/72 se proizvodne naprave, ki se razporejajo ob tej priložnosti, določijo na podlagi meril, ki morajo biti objektivna, objavljena in uporabljena nediskriminatorno, in zlasti ob upoštevanju merila vrstnega reda gospodarnosti. V zvezi s tem je to merilo opredeljeno kot „razvrstitev virov dobave električne energije skladno z gospodarskimi merili“.⁸ Konkretno, proizvodne naprave se načeloma razporejajo tako, da se začne z najnižjo ponudbo in nadaljuje po naraščajočem zaporedju, dokler ni zadovoljeno celotno povpraševanje.⁹

29. Vendar je zakonodajalec dispečiranje, ki sem ga pravkar predstavil, prilagodil z uvedbo pojma „prednostno dispečiranje“. Prednostno dispečiranje pomeni, da upravljavec prenosnega sistema razporedi proizvodne naprave na podlagi drugih meril, in ne merila vrstnega reda gospodarnosti. Zakonodajalec je namreč po sprejetju Direktive 2009/72 prednostno dispečiranje opredelil tako, da „kar zadeva model samodispečiranja, pomeni dispečiranje elektrarn na podlagi meril, ki se razlikujejo od ekonomskega vrstnega reda ponudb in, kar zadeva model centralnega dispečiranja, dispečiranje elektrarn na podlagi meril, ki se razlikujejo od ekonomskega vrstnega reda in od omrežnih omejitev, pri čemer se daje prednost dispečiranju določenih proizvodnih tehnologij“.¹⁰ V obravnavani zadevi Direktiva 2009/72 določa prednostno dispečiranje za dve kategoriji proizvodnih naprav.

⁷ Sodba z dne 21. decembra 2011, ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, točka 11).

⁸ Člen 2 Direktive 2009/72.

⁹ Sodba z dne 21. decembra 2011, ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, točka 87).

¹⁰ Člen 2, točka 20, Uredbe (EU) 2019/943 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o notranjem trgu električne energije (UL 2019, L 158, str. 54).

30. Na prvem mestu, države članice morajo prednostno dispečirati proizvodne naprave, ki uporabljajo obnovljive vire energije, na podlagi člena 16(2)(c) Direktive 2009/28, na katerega napotuje člen 15(3) Direktive 2009/72.¹¹ To prednostno dispečiranje, ki temelji na varovanju okolja,¹² je mehanizem podpore tem napravam.¹³

31. Na drugem mestu, države članice lahko na podlagi člena 15(4) Direktive 2009/72 prednostno dispečirajo proizvodne naprave, ki uporabljajo kot gorivo domače vire primarne energije.¹⁴ To prednostno dispečiranje, ki temelji na zanesljivosti oskrbe, pa je omejeno na „15 % skupne primarne energije, potrebne za proizvodnjo električne energije, porabljene v zadevni državi članici v posameznem koledarskem letu“.

2. Pojem „zajamčeni dostop“

32. Člen 16(2)(b) Direktive 2009/28, naslovljen „Dostop do omrežij in njihovo delovanje“, državam članicam nalaga, da „zagotovijo bodisi prednostni ali zajamčeni dostop do omrežnega sistema električne energije, proizvedeni iz obnovljivih virov“.¹⁵

33. Vendar ta določba ne opredeljuje pojma „zajamčeni dostop“ in ne vsebuje nobene izrecne napotitve na pravo držav članic za opredelitev njegovega pomena in obsega. Zato je treba ta pojem v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča razlagati avtonomno in enotno ob upoštevanju ne le besedila te določbe, ampak tudi njenega sobesedila in ciljev, ki jih uresničuje ureditev, katere del je.¹⁶

34. V zvezi s tem so v uvodni izjavi 60 Direktive 2009/28 pojasnjeni funkcija zajamčenega dostopa, učinki, do katerih vodi njegovo izvajanje, in cilj, ki ga uresničuje. Glede na to uvodno izjavo je funkcija zajamčenega dostopa zagotoviti, „da vsa prodana električna energija, za katero je bila prejeta podpora, dobi dostop do omrežja“. Ob upoštevanju njegove funkcije je učinek izvajanja zajamčenega dostopa nujno „uporab[a] kar največje količine električne energije iz obnovljivih virov iz obratov, priključenih na omrežje“. Nazadnje, cilj, ki ga uresničuje zakonodajalec Unije, je bil „vključitev obnovljivih virov energije na notranji trg električne energije“ in nadaljnji razvoj prednostnega dispečiranja, odobrenega proizvodnim napravam, ki uporabljajo obnovljive vire energije.

35. Skratka, redkost gradiv, na podlagi katerih bi bilo mogoče doumeti pojem zajamčenega dostopa, nedvomno ne pomaga pri njegovem razumevanju. Vendar, ne da bi bilo treba za preučitev vprašanja za predhodno odločanje še temeljiteje opredeliti ta pojem, menim, da je

¹¹ Prednostno dispečiranje v korist proizvodnih naprav, ki uporabljajo obnovljive vire energije, je bilo določeno že v direktivah, ki sta veljali pred Direktivo 2009/72 (člen 8(3) Direktive 96/92/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. decembra 1996 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 12, zvezek 2, str. 3), ki je postal člen 11(3) Direktive 2003/54). Poleg tega to dispečiranje koristi tudi proizvodnim napravam, ki sočasno proizvajajo toploto in električno energijo (člen 15(3) Direktive 2009/72).

¹² Glej uvodno izjavo 28 Direktive 96/92.

¹³ Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu, Dokončno oblikovanje notranjega trga z električno energijo (COM(2001) 125 final, str. 25).

¹⁴ Prednostno dispečiranje proizvodnih naprav, ki uporabljajo kot gorivo domače vire primarne energije, je bilo predvideno že v direktivah, ki sta veljali pred Direktivo 2009/72 (člen 8(4) Direktive 96/92, postal člen 11(4) Direktive 2003/54).

¹⁵ Direktiva 2009/28 je nasledila Direktivo 2001/77/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. septembra 2001 o spodbujanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov energije na notranjem trgu z električno energijo (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 12, zvezek 2, str. 121). Člen 7(1) Direktive 2001/77, naslovljen „Vprašanja v zvezi omrežji“, je državam članicam dajal možnost, da zagotovijo prednostni dostop električne energije, proizvedene iz obnovljivih virov energije, do omrežij.

¹⁶ Sodba z dne 16. julija 2015, Abcur (C-544/13 in C-545/13, EU:C:2015:481, točka 45 in navedena sodna praksa).

zajamčeni dostop, kot je predstavljen v uvodni izjavi 60 Direktive 2009/28, mehanizem, ki proizvodnim napravam, ki uporabljajo obnovljive vire energije, zagotavlja dostop do omrežij za prenos prodane električne energije.

B. Preoblikovanje drugega vprašanja za predhodno odločanje

36. Ni sporno, da je Romunija s sprejetjem člena 5(3) zakona št. 123/2012 ter členov 1 in 2 odločbe št. 138/2013 proizvodnim napravam, ki uporabljajo neobnovljive vire energije, odobrila zajamčeni dostop do omrežij.

37. Vendar lahko besedilo člena 5(3) zakona št. 123/2012 vodi do nekakšne zamenjave med zajamčenim dostopom in prednostnim dispečiranjem, ker ta določba za dodelitev zajamčenega dostopa zahteva izpolnjevanje pogojev, ki veljajo za prednostno dispečiranje, kot je določeno v členu 15(4) Direktive 2009/72. V skladu s členom 5(3) zakona št. 123/2012 se zajamčeni dostop do omrežij lahko odobri le „elektrarna[m], ki uporabljajo domača goriva v okviru letnih omejitev, ki ustrezajo primarni energiji, do največ 15 % skupne količine enakovrednega goriva, potrebnega za proizvodnjo električne energije, ki ustreza bruto končni porabi države“.¹⁷

38. Poleg tega je romunska vlada pred Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti) trdila, da je bil namen člena 5(3) zakona št. 123/2012 prenos prednostnega dispečiranja, kot je določeno v členu 15(4) Direktive 2009/72. Zdi se mi, da se je predložitveno sodišče zaradi te okoliščine sklicevalo na člen 15(4) te direktive, ko je oblikovalo svoje drugo vprašanje glede skladnosti zajamčenega dostopa, kot je določen v členu 5(3) zakona št. 123/2012, s pravom Unije.

39. Vendar se mi člen 15(4) Direktive 2009/72 ne zdi ključen za odgovor na vprašanje, ki se v bistvu nanaša na možnost, da država članica odobri zajamčeni dostop do omrežij nekaterim napravam za proizvodnjo električne energije, ki uporabljajo neobnovljive vire energije. Ta določba Direktive se namreč nanaša le na prednostno dispečiranje – pod določenimi pogoji – nekaterih proizvodnih naprav, ki uporabljajo kot gorivo domače vire primarne energije.

40. Nasprotno pa ugotavljam, da je člen 16(2)(b) Direktive 2009/28 edina določba, v kateri je obravnavan zajamčeni dostop. Vendar se, kot poudarja predložitveno sodišče, obveznost držav članic, da odobrijo zajamčeni dostop do omrežij, nanaša le na električno energijo, proizvedeno iz obnovljivih virov energije (v nadaljevanju: zelena električna energija). Zato se mi zdi potrebno opredeliti, ali ta člen tak dostop zagotavlja le za zeleno električno energijo.

41. Poleg tega se mi zdi, da zajamčeni dostop do omrežij, kot je določen v členu 16(2)(b) Direktive 2009/28, delno in le za zeleno električno energijo prilagaja pravila dostopa tretjih oseb do omrežij iz člena 32 Direktive 2009/72.

42. Člen 32 Direktive 2009/72 in zlasti njegov odstavek 1 namreč uvajata načelo prostega dostopa tretjih oseb do omrežij, posledica tega načela pa je prepoved državam članicam, da določijo pravila o dostopu do omrežij, s katerimi bi se diskriminiralo med uporabniki. Ker pa je zajamčeni dostop mehanizem, ki proizvodnim napravam, ki so do njega upravičene, zagotavlja dostop do omrežij za prenos prodane električne energije, ima nedvomno vpliv na dostop proizvodnih naprav, ki do tega dostopa niso upravičene, do teh istih omrežij. Zaradi tega vpliva se mi zdi potrebno zajamčeni dostop, kot je določen v romunskem pravu, preučiti z vidika člena 32(1) Direktive 2009/72.

¹⁷ Vendar odločba št. 138/2013 jasno razlikuje med zajamčenim dostopom (člena 1 in 2) in prednostnim dispečiranjem (člen 3).

43. V nadaljevanju te preučitve se mi zdi potrebno tudi preveriti, ali člen 3(2) in (14) Direktive 2009/72 nasprotuje zjamčenemu dostopu, kot je določen v romunskem pravu. Iz predložitvene odločbe je namreč razvidno, da je bila odobritev zjamčenega dostopa pred predložitvenim sodiščem utemeljena s potrebo po zagotavljanju zanesljivosti oskrbe z električno energijo. Kadar se je taka utemeljitev zatrjevala pred Sodiščem, jo je to vedno preučilo z vidika člena 3(2) in (14) Direktive 2009/72, ki državam članicam omogoča, da pod nekaterimi pogoji omejijo prosti dostop tretjih oseb do omrežij, določen v členu 32(1) te direktive, kadar bi uporaba te določbe lahko elektroenergetska podjetja ovirala pri izpolnjevanju njihovih obveznosti javnih storitev.

44. V teh okoliščinah menim, da je treba za to, da bi predložitveno sodišče dobilo koristen odgovor za rešitev spora, preoblikovati drugo vprašanje, kot je bilo predloženo Sodišču.¹⁸

45. Zato predlagam, naj se drugo vprašanje preoblikuje tako:

„Ali je treba določbe člena 16(2)(b) Direktive 2009/28 ter člena 3(2) in (14) in člena 32(1) Direktive 2009/72 razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, kakršna je ta iz obravnavane zadeve, s katero se zjamčeni dostop do prenosnih in distribucijskih sistemov odobri nekaterim napravam za proizvodnjo električne energije, ki uporabljajo neobnovljive vire energije, da bi se zagotovila zanesljivost oskrbe z električno energijo?“

C. Preučitev preoblikovanega vprašanja za predhodno odločanje

46. Kot je bilo pojasnjeno zgoraj, bom najprej poskušal ugotoviti, ali člen 16(2)(b) Direktive 2009/28 zjamčeni dostop do omrežij zagotavlja le za zeleno električno energijo. Nato bom preučil omejitve, do katere vodi zjamčeni dostop, kot je določen v romunskem pravu, na načelo prostega dostopa tretjih oseb do omrežij, določeno v členu 32(1) Direktive 2009/72, in njeno morebitno utemeljitev z vidika člena 3(2) in (14) te direktive.

1. Skladnost zjamčenega dostopa do omrežij za električno energijo, proizvedeno iz neobnovljivih virov energije, z zjamčenim dostopom, uvedenim z Direktivo 2009/28

47. V skladu s členom 16(2)(b) Direktive 2009/28 „[d]ržave članice poleg tega zagotovijo bodisi prednostni ali zjamčeni dostop do omrežnega sistema električni energiji, proizvedeni iz obnovljivih virov“. Za ugotovitev, ali je zakonodajalec Unije z izbiro besedila te določbe nameraval zagotoviti zjamčeni dostop do omrežij le za zeleno električno energijo, bom opravil jezikovno in teleološko razlago te določbe.¹⁹ Zdi se mi, da bi ta analiza morala pripeljati do tega, da je odobritev zjamčenega dostopa nekaterim proizvodnim napravam, ki uporabljajo neobnovljive vire energije, pod določenimi pogoji v skladu z Direktivo 2009/28.

a) Jezikovna razlaga

48. Na podlagi jezikovne razlage člena 16(2)(b) Direktive 2009/28 ne morem sklepati, da je državam članicam prepovedano, da zjamčeni dostop do omrežij odobrijo nekaterim proizvodnim napravam, ki uporabljajo neobnovljive vire energije.

¹⁸ Glej v tem smislu sodbo z dne 14. maja 2020, T-Systems Magyarország (C-263/19, EU:C:2020:373, točka 45 in navedena sodna praksa).

¹⁹ Sodba z dne 10. septembra 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, točka 22 in navedena sodna praksa).

49. Člen 16(2)(b) Direktive 2009/28 v francoski različici namreč določa: „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.“ V angleški različici ta določba določa: „Member States shall also provide for either priority access or guaranteed access to the grid-system of electricity produced from renewable energy sources.“ Nazadnje, ta določba v estonski različici določa, da države članice „sätestavad ka taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia kas eelistatud või tagatud juurdepääsu võrgusüsteemile“.

50. Čeprav je v vseh teh jezikovnih različicah določena obveznost, je ta za države članice v tem, da zeleni električni energiji odobrijo prednostni ali zajamčeni dostop do omrežij, ne smejo pa iti tako daleč, da bi taka dostopa zagotavljale le za to električno energijo. Povedano drugače, na podlagi nobene od teh preučenih različic člena 16(2)(b) Direktive 2009/28 ne morem skleniti, da je zakonodajalec Unije državam članicam prepovedal, da zajamčeni dostop do omrežij odobrijo proizvodnim napravam, ki niso tiste, ki uporabljajo obnovljive vire energije.

b) Teleološka razlaga

51. Za potrebe teleološke razlage zadevne določbe moram poudariti, da imajo prenosni in distribucijski sistemi po naravi omejeno zmogljivost prenosa. Ti sistemi torej ne morejo nujno prenesti vse električne energije, ki jo ali jo lahko proizvedejo naprave, ki so del tega sistema.²⁰

52. V zvezi s členom 16(2)(b) Direktive 2009/28 iz uvodne izjave 60 te direktive izhaja, da je namen zajamčenega dostopa do omrežij predvsem vključitev obnovljivih virov energije na notranji trg električne energije z uporabo kar največje količine zelene električne energije. Iz tega torej sklepam, da upravljavci omrežij proizvodnim napravam, ki so upravičene do zajamčenega dostopa, dodelijo prenosno zmogljivost, ki ustreza količini zelene električne energije, ki se lahko uporabi.

53. Tako na podlagi po naravi omejene zmogljivosti prenosnih in distribucijskih sistemov na eni strani in dodelitve zmogljivosti, do katere vodi zajamčeni dostop, na drugi menim, da dodelitev zajamčenega dostopa do omrežij za električno energijo, proizvedeno iz neobnovljivih virov energije, samo v nekaterih okoliščinah lahko privede do tega, da dostop, odobren zeleni električni energiji, ni zajamčen.²¹

54. Vendar se mi zdi, da te okoliščine ne smejo privedi do razlage, po kateri člen 16(2)(b) Direktive 2009/28 v vseh primerih prepoveduje odobritev zajamčenega dostopa do omrežij nekaterim proizvodnim napravam, ki ne uporabljajo obnovljivih virov energije.

55. Mnenje, da člen 16(2)(b) Direktive 2009/28 prepoveduje odobritev zajamčenega dostopa do omrežij proizvodnim napravam, ki ne uporabljajo obnovljivih virov energije, namreč ni potrebno za uresničitev cilja, ki mu sledi ta določba, to je vključitev obnovljivih virov energije na notranji trg električne energije z uporabo kar največje količine zelene električne energije.

²⁰ Ta položaj je sicer predviden v členu 32(2) Direktive 2009/72, ki določa, da „[o]perater prenosnega ali distribucijskega sistema lahko zavrne dostop, če nima potrebnih zmogljivosti“.

²¹ Na primer, če bi država članica odobrila zajamčeni dostop do svojih omrežij vsem proizvodnim napravam, ki so nanje priključene, dejansko ne bi mogla nobena od teh naprav uveljavljati takega dostopa. V tem primeru torej država članica, ki je odobrila tak dostop, ne bi izpolnjevala obveznosti, ki izhajajo iz člena 16(2)(b) Direktive 2009/28.

56. Poleg tega taka razlaga vsebuje nekakšno radikalnost, ki se mi ne zdi skladna z velikim manevrskim prostorom, ki ga imajo države članice na tem področju. Sodišče namreč meni, da zakonodajalec Unije ob sprejetju Direktive 2009/28 ni želel izčrpno harmonizirati nacionalnih shem podpore za proizvodnjo električne energije.²² Ta razlaga je sicer skladna s splošnejšo ugotovitvijo Sodišča, da „ureditev Unije ne predvideva popolne uskladitve na področju okolja“.²³ Zato menim, da države članice pri izvajanju tega instrumenta ohranjajo širok manevrski prostor.²⁴

57. Iz vseh teh razlogov tako kot Komisija menim, da je to, da država članica odobri zajamčeni dostop do omrežij proizvodnim napravam, ki uporabljajo neobnovljive vire energije, kot se zdi, skladno z obveznostjo, določeno v členu 16(2)(b) Direktive 2009/28, dokler je zagotovljen zajamčeni dostop, odobren zeleni električni energiji. Predložitveno sodišče bo moralo preveriti, ali je zelena električna energija dejansko imela zajamčeni dostop do omrežij, kot je določen v členu 16(2)(b) te direktive.²⁵

2. Skladnost zajamčenega dostopa do omrežij za nekatere proizvodne naprave s pravili o dostopu, uvedenimi z Direktivo 2009/72

58. Ob preučitvi skladnosti nacionalnih ukrepov s pravili o dostopu tretjih oseb do omrežij, določenimi v direktivah o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo²⁶, je Sodišče pripravilo poseben analitični okvir, ki je izhajal iz povezave določb, ki ta dostop urejajo, to je okvir, ki ga predstavljam in mu nato nameravam slediti.

59. Načelo prostega dostopa tretjih oseb do omrežij iz člena 32(1) Direktive 2009/72 je Sodišče opredelilo kot „bistveni ukrep“, da se ustvari notranji trg z električno energijo.²⁷ Zaradi pomena tega načela je Sodišče menilo, da je vsaka omejitev, ki jo določi država članica, dovoljena le v primerih, za katere Direktiva 2009/72 določa izjeme ali odstopanja.²⁸

60. V zvezi s takimi izjemami ali odstopanji Sodišče preuči člen 3(2) in (14) Direktive 2009/72, ker državam članicam omogoča, da pod nekaterimi pogoji omejijo prosti dostop tretjih oseb do omrežij, določen v členu 32(1) te direktive, če bi uporaba te določbe elektroenergetska podjetja, med katerimi so proizvodne naprave, lahko ovirala pri izpolnjevanju njihovih obveznosti javnih storitev, ki se lahko nanašajo na zanesljivost oskrbe.²⁹

61. Ker preučitev skladnosti nacionalnih ukrepov s členom 32(1) ter členom 3(2) in (14) Direktive 2009/72 zahteva za vsakega od njih nadzor sorazmernosti, bo Sodišče vzporedno opravilo tak nadzor ob koncu preučitve, da bi se, kot se mi zdi, izognilo vsaki nekoristni odvečnosti.³⁰

²² Sodbi z dne 1. julija 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, točka 59), in z dne 4. oktobra 2018, L.E.G.O. (C-242/17, EU:C:2018:804, točka 53 in naslednje).

²³ Sodba z dne 21. julija 2011, Agro-Zootecnica Franchini in Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, točka 48 in navedena sodna praksa).

²⁴ Sodba z dne 4. oktobra 2018, L.E.G.O. (C-242/17, EU:C:2018:804, točka 54).

²⁵ Zdi se mi, da je bil člen 16(2)(b) Direktive 2009/28 prenesen s členom 70(a) zakona št. 123/2012.

²⁶ Direktiva 2009/72 je nasledila Direktivo 2003/54, ki je sama nasledila Direktivo 96/92.

²⁷ Sodbe z dne 22. maja 2008, citiworks (C-439/06, EU:C:2008:298, točka 44); z dne 29. septembra 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, točka 76), in z dne 17. oktobra 2019, Elektrorazpredelenie Yug (C-31/18, EU:C:2019:868, točka 41).

²⁸ Sodba z dne 22. maja 2008, citiworks (C-439/06, EU:C:2008:298, točka 55).

²⁹ Sodba z dne 22. maja 2008, citiworks (C-439/06, EU:C:2008:298, točka 58).

³⁰ Sodba z dne 29. septembra 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, točki 86 in 94).

a) Člen 32(1) Direktive 2009/72

62. Načelo prostega dostopa tretjih oseb do omrežij je bilo določeno, čeprav v zametkih, že ob sprejetju Direktive 96/92.³¹ Nato je bilo to sistematično prevzeto načelo razširjeno v poznejših direktivah o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo.³²

63. Člen 32(1) Direktive 2009/72 med drugim določa, „da se za vse upravičene odjemalce uvede sistem dostopa tretjih strani do prenosnih in distribucijskih sistemov“. V zvezi s tem Sodišče ustaljeno meni, da je ta pravica „eden od bistvenih ukrepov, ki jih morajo države članice izvesti, da se ustvari notranji trg z električno energijo“.³³

64. Poleg tega to načelo državam članicam prepoveduje, da bi dostop tretjih oseb do omrežij organizirale diskriminatorno. Člen 32(1) Direktive 2009/72 namreč določa, da se zadevni sistem dostopa „izvaja objektivno in nediskriminatorno med uporabniki sistema“.³⁴ Sodišče je prepoved državam članicam, da diskriminirajo tretje osebe, primerjalo s prepovedjo, ki je splošneje določena v členu 3(1) te direktive³⁵, to je določbi, v skladu s katero države članice elektroenergetskih podjetij ne diskriminirajo glede pravic ali obveznosti.

65. Iz tega Sodišče sklepa, da sta ti določbi „poseben izraz splošnega načela enakosti“³⁶, to je načela, ki zahteva, „da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno utemeljeno“³⁷.

66. Torej se je treba vprašati, ali v zadevi, ki jo obravnavam, obstaja različno obravnavanje.

67. V obravnavani zadevi je bil družbama SC Complexul Energetic Hunedoara in SC Complexul Energetic Oltenia dostop zajamčen do omrežij do najmanj 700 MW na podlagi člena 5(3) zakona št. 123/2012 ter členov 1 in 2 odločbe št. 138/2013. Zgolj na podlagi te ugotovitve je mogoče sklepati o različnem obravnavanju v škodo proizvajalcev električne energije, ki so imeli dostop do zadevnih omrežij in uporabljali neobnovljive vire energije.

68. V nasprotju s tem, kar trdi Komisija, ne verjamem, da je treba še bolj dodelati kategorije proizvodnih naprav, na katere vpliva različno obravnavanje, ki sem ga pravkar opredelil. Naprej, če bi se zadevni ukrep nanašal na vse naprave za proizvodnjo električne energije, ki uporabljajo domače gorivo, bi vseeno ugotovil različno obravnavanje, ker gorljivost vira energije in njegovo geografsko poreklo nista merili razlikovanja, priznani v členu 32(1) Direktive 2009/72, pri čemer v tej določbi sicer ni priznano nobeno merilo. Dalje, obstoj drugih proizvodnih naprav, ki lahko zagotavljajo enake storitve, kot jih opravljajo proizvodne naprave, na katere se zadevni ukrep nanaša, je treba, kot pojasnujem v nadaljevanju, ugotoviti v okviru preučitve člena 3(2) in (14) Direktive 2009/72.

³¹ Glej člen 16 Direktive 96/92 in sodno prakso v zvezi s tem (sodba z dne 7. junija 2005, VEMW in drugi, C-17/03, EU:C:2005:362, točki 37 in 46).

³² Glej člen 20 Direktive 2003/54 in člen 6 Direktive (EU) 2019/944 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o skupnih pravilih notranjega trga električne energije in spremembi Direktive 2012/27/EU (UL 2019, L 158, str. 125).

³³ Sodbe z dne 22. maja 2008, citiworks (C-439/06, EU:C:2008:298, točka 44); z dne 29. septembra 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, točka 76), in z dne 17. oktobra 2019, Elektrorazporedenje Yug (C-31/18, EU:C:2019:868, točka 41).

³⁴ Družba Hidroelectrica ima pravico, da ni diskriminirana, na podlagi člena 32 Direktive 2009/72 (glej v zvezi s tem sodbo z dne 29. septembra 2016, Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, točke od 71 do 75).

³⁵ Sodba z dne 7. junija 2005, VEMW in drugi (C-17/03, EU:C:2005:362, točka 46). Čeprav je šlo za Direktivo 96/92, je njen člen 3(1) v zvezi s tem enak členu 3(1) Direktive 2009/72.

³⁶ Sodbi z dne 7. junija 2005, VEMW in drugi (C-17/03, EU:C:2005:362, točka 47), in z dne 29. septembra 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, točka 79).

³⁷ Sodba z dne 28. novembra 2018, Solvay Chimica Italia in drugi (C-262/17, C-263/17 in C-273/17, EU:C:2018:961, točka 66).

69. Vsekakor zgolj ugotovitev tega različnega obravnavanja ne zadostuje za opredelitev zadevnega ukrepa kot diskriminatornega, ker uresničuje legitimen cilj.³⁸

70. Glede morebitne utemeljitve takega različnega obravnavanja je treba ugotoviti, da člen 5(3) zakona št. 123/2012 utemeljuje odobritev zajamčenega dostopa do električne energije, ki jo proizvajajo elektrarne, ki uporabljajo domače gorivo, iz razlogov, povezanih z zanesljivostjo oskrbe z električno energijo. Sicer pa je iz predložitvene odločbe razvidno, da so to utemeljitev navedle stranke, ki podpirajo skladnost zajamčenega dostopa, kot je določen v romunskem pravu, s pravom Unije.

71. Vendar menim, da legitimnost cilja, ki ga uresničuje zadevni ukrep, in sicer zanesljivost oskrbe z električno energijo v Romuniji, ni vprašljiva.

72. V zvezi s tem opozarjam, da člen 3(2) Direktive 2009/72 državam članicam omogoča, da napravam za proizvodnjo električne energije naložijo obveznosti javnih storitev, ki se nanašajo na zanesljivost oskrbe.³⁹ Poleg tega v zvezi z določbami PDEU in natančneje njenega člena 36 poudarjam, da je Sodišče že navedlo, da zaščita zanesljivosti oskrbe z energijo lahko spada med razloge javne varnosti.⁴⁰

73. Vendar zgolj sklicevanje na legitimni cilj ni dovolj, da se zavrne opredelitev različnega obravnavanja kot „diskriminatornega“. Zadevni cilj mora biti namreč sposoben upravičiti zgoraj omenjeno različno obravnavanje, „se pravi v bistvu, ali temelji na objektivnem in razumnem merilu in ali je sorazmeren z zastavljenim ciljem“⁴¹.

74. Vendar bom ob upoštevanju zgoraj navedenega analitičnega okvira svoje razmišljanje o spoštovanju načela sorazmernosti prihranil za poznejšo fazo sklepnih predlogov.

b) Člen 3(2) in (14) Direktive 2009/72

75. Kot sem opozoril zgoraj, državam članicam manevrski prostor, ki jim je dan za sprejetje ukrepov, potrebnih za uvedbo sistema dostopa tretjih oseb, ne dovoljuje, da odstopajo od načela prostega dostopa do omrežij iz člena 32(1) Direktive 2009/72, razen v primerih, za katere ta direktiva določa izjeme ali odstopanja.⁴²

76. Člen 3(14) Direktive 2009/72 torej državam članicam omogoča, da ne uporabijo določb člena 32 te direktive, „če bi uporaba teh določb pravno in dejansko ovirala izpolnjevanje obveznosti, ki so naložene elektroenergetskim podjetjem v splošnem gospodarskem interesu, in če razvoj trgovanja ne bi bil prizadet do takšne mere, ki bi bila v nasprotju z interesi Skupnosti“.

77. Na to določbo se navezuje člen 3(2) Direktive 2009/72, ki določa, da lahko države članice ob polnem upoštevanju člena 86 ES (postal člen 106 PDEU) napravam za proizvodnjo električne energije naložijo obveznosti javnih storitev, ki se lahko nanašajo na zanesljivost oskrbe.⁴³

³⁸ Sodba z dne 29. septembra 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, točka 81).

³⁹ Glej tudi uvodno izjavo 46 Direktive 2009/72.

⁴⁰ Sodba z dne 17. septembra 2020, Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723, točka 36).

⁴¹ Sodba z dne 29. septembra 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, točka 85).

⁴² Sodba z dne 22. maja 2008, citiworks (C-439/06, EU:C:2008:298, točka 55).

⁴³ Sodbi z dne 21. decembra 2011, ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, točka 38), in z dne 29. septembra 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, točka 87).

78. Te obveznosti je torej treba razumeti kot „ukrep[e] javne intervencije v delovanje tega trga, ki podjetja, ki delujejo v elektroenergetskem sektorju, da se uresničuje splošni gospodarski interes, zavezujejo, da na tem trgu delujejo na podlagi meril, ki jih določijo javni organi“.⁴⁴

79. Vendar so obveznosti javnih storitev, ki jih država članica lahko naloži elektroenergetskim podjetjem, zakonsko urejene. Člen 3(2) Direktive 2009/72 namreč določa, da morajo biti te obveznosti „jasno določene, pregledne, nediskriminatorne in preverljive ter elektroenergetskim podjetjem v Skupnosti zagotavljajo enak dostop do nacionalnih potrošnikov“.

80. Da bi se upošteval člen 106 PDEU, je Sodišče menilo, da iz samega besedila te določbe izhaja, da je treba v zvezi z obveznostmi javnih storitev, ki jih je mogoče podjetjem naložiti na podlagi člena 3(2) Direktive 2009/72, upoštevati načelo sorazmernosti.⁴⁵

81. Iz vseh teh določb sklepam, da lahko države članice proizvodnim napravam naložijo obveznosti javnih storitev, ki se nanašajo na zanesljivost oskrbe, tudi če bi izpolnjevanje teh obveznosti oviralo prosti dostop tretjih oseb do omrežij.

82. Ta možnost, ki jo imajo države članice, vseeno ni brez omejitev, ker nacionalni ukrepi, ki morajo biti sprejeti v splošnem gospodarskem interesu, nikakor ne morejo vplivati na razvoj trgovine v obsegu, ki je v nasprotju z interesom Unije. Obveznosti, ki jih zajemajo ti ukrepi, morajo biti poleg tega jasno opredeljene, pregledne, nediskriminatorne in preverljive. Predvsem morajo obveznosti javnih storitev proizvodnim napravam Unije zagotavljati enak dostop do nacionalnih potrošnikov. Nazadnje, te obveznosti morajo spoštovati načelo sorazmernosti.

83. Čeprav mora Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti) preveriti, da v obravnavani zadevi zadevni ukrep na eni strani dejansko nalaga obveznosti javnih storitev in na drugi izpolnjuje vse zgoraj navedene zahteve, mu bo Sodišče lahko dalo vsa pojasnila, potrebna za preverjanje.

84. Poleg tega nekoliko začudeno ugotavljam, da se stranke, ki trdijo, da je zadevni ukrep v skladu s pravom Unije, sklicujejo na zanesljivost oskrbe, ne da bi se katera koli od njih sklicevala na člen 3 Direktive 2009/72, in zato ne navajajo razlogov, iz katerih menijo, da zajamčeni dostop, kot je določen v romunskem pravu, izpolnjuje zahteve, navedene v tej določbi.

85. Glede obstoja obveznosti javnih storitev, naloženih zadevnim proizvodnim napravam, ne verjamem, da je zajamčeni dostop, kot je določen v romunskem pravu, zajet s takimi obveznostmi. Zajamčeni dostop do omrežij namreč ne omejuje svobode ravnanja proizvodnih naprav, ki so upravičene do njega na trgu z električno energijo. Prav nasprotno, naprave, ki jim je tak dostop odobren, imajo gotovo ekonomsko prednost, ker jim je zagotovljen prenos prodane električne energije.

86. Poleg tega ne poznam postopka, ki ga je uporabila romunska vlada, in razlogov, iz katerih je opredelila zadevne proizvodne naprave. Kar zadeva, na primer, diskriminatornost zadevnega ukrepa, bo moralo predložitveno sodišče ugotoviti, ali obstajajo druge proizvodne naprave, ki lahko izpolnjujejo iste obveznosti javnih storitev, kot so določene v odločbi št. 138/2013.⁴⁶

⁴⁴ Sodba z dne 19. decembra 2019, Engie Cartagena (C-523/18, EU:C:2019:1129, točka 45).

⁴⁵ Sodba z dne 21. decembra 2011, ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, točka 42).

⁴⁶ Glej sodbi z dne 21. decembra 2011, ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, točka 86), in z dne 29. septembra 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, točka 89).

87. V zvezi z zahtevo, da morajo obveznosti javnih storitev elektroenergetskim podjetjem v Uniji zagotavljati enak dostop do nacionalnih potrošnikov, je zajamčeni dostop, kot je bilo navedeno zgoraj, mehanizem, ki proizvodnim napravam, ki so do njega upravičene, zagotavlja dostop do omrežij za prenos prodane električne energije.

88. Na podlagi po naravi omejene zmogljivosti prenosnih in distribucijskih sistemov na eni strani in dodelitve zmogljivosti, do katere vodi zajamčeni dostop, na drugi sklepam, da tako dodeljena zmogljivost za toliko zmanjšuje zmogljivost, ki se lahko dodeli za prenos električne energije, proizvedene v napravah, ki do takega dostopa niso upravičene. Te naprave torej ne morejo v celoti ali delno izpolniti sklenjenih poslov. Povedano drugače, čeprav odobreni zajamčeni dostop ni razlog za nezadostno zmogljivost omrežij, tak dostop poveča njen pomen za naprave, ki do njega niso upravičene.

89. V zvezi s tem poudarjam, da je bil v obravnavani zadevi s členom 5(3) zakona št. 123/2012 ter členoma 1 in 2 odločbe št. 138/2013 proizvodnim napravam zajamčen dostop do elektroenergetskih omrežij do najmanj 700 MW.

90. Zato je zadevni ukrep proizvodnim napravam, ki do takega dostopa niso upravičene, vsaj potencialno in delno preprečeval izpolnitev sklenjenih poslov in je zato lahko vplival na enak dostop proizvajalcev električne energije iz Unije do nacionalnih potrošnikov.

91. Če bi se Sodišče strinjalo s temi ugotovitvami, bi bilo treba na njihovi podlagi ugotoviti, da zadevni ukrep ni v skladu s členom 3(2) in (14) ter členom 32(1) Direktive 2009/72. Vendar, če se to ne bi zgodilo, v nadaljnjem razmišljanju nadaljujem preučitev skladnosti zadevnega ukrepa z upoštevnimi določbami.

92. Glede upoštevanja člena 106 PDEU je Sodišče odločilo, da mora nacionalni ukrep, ki nalaga obveznosti javnih storitev, upoštevati načelo sorazmernosti, zato mora biti z njim „mogoče zagotoviti uresničevanje zastavljenega cilja [...] [in] ne sme[...] prekoračiti tistega, kar je potrebno za uresničitev tega cilja“.⁴⁷

c) Spoštovanje načela sorazmernosti

93. Ministerul Economiei, Energiei și Mediului de Afaceri (romunsko ministrstvo za gospodarstvo, energijo in poslovno okolje, Romunija) je pred predložitvenim sodiščem trdilo, da je bil zadevni ukrep s prednostnim dispečiranjem in obveznostjo opravljanja pomožnih storitev sprejet za oblikovanje proizvodnih zmogljivosti, ki je postalo potrebno iz več razlogov, ki pa vsi ogrožajo zanesljivost oskrbe z električno energijo v Romuniji.

94. Šlo naj bi namreč za oblikovanje proizvodnih zmogljivosti z uporabo neobnovljivih virov energije, da se na prvem mestu omogoči zadovoljevanje povpraševanja ob koničnih obremenitvah, na drugem mestu razpolaga z napravami, ki lahko nadomestijo naprave, ki uporabljajo obnovljive vire energije, če bi bil vir nerazpoložljiv, ter na tretjem in zadnjem mestu odgovori na pričakovano povečanje čezmejne izmenjave v okviru izvajanja projekta 4M MC.⁴⁸

⁴⁷ Sodba z dne 21. decembra 2011, ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, točka 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>).

95. Pri preučitvi sorazmernosti je treba na prvem mestu preveriti, ali je z ukrepom mogoče doseči cilj oblikovanja proizvodnih zmogljivosti. V zvezi s tem sem se vprašal o razlogu, iz katerega je tako v odločbi št. 138/2013 kot v predložitveni odločbi navedeno, da je zajamčeni dostop, kot je določen v romunskem pravu, zagotovil „neprekinjeno delovanje“ proizvodnim napravam, ki so bile do njega upravičene. Po mojem mnenju zajamčeni dostop sam po sebi namreč ne more zagotoviti neprekinjenega delovanja proizvodne naprave, ker je le zagotovilo za dostop do omrežij. Iz zgoraj navedenih razlogov se mi zdi točneje, da je bilo neprekinjeno delovanje naprav družb SC Complexul Energetic Hunedoara in SC Complexul Energetic Oltenia posledica povezave prednostnega dispečiranja in zajamčenega dostopa, kot sta določena v romunskem pravu.⁴⁹

96. Najprej, prednostno dispečiranje je omogočilo, da je družba Transelectrica razporejala naprave družb SC Complexul Energetic Hunedoara in SC Complexul Energetic Oltenia, ne da bi po definiciji upoštevala vrstni red gospodarnosti. Dalje, zajamčeni dostop je tem napravam zagotovil, da bo proizvedena in prednostno dispečirana električna energija imela dostop do omrežij, tudi če njihove zmogljivosti tega verjetno ne bi omogočale.

97. V zvezi s tem ugotavljam, da je vrednost zajamčenega dostopa odvisna od zmogljivosti prenosnih in distribucijskih sistemov. Tako ima zagotovilo, ki ga daje zajamčeni dostop, toliko večjo vrednost za proizvodne naprave, ki so do njega upravičene, ker so zmogljivosti prenosnih in distribucijskih sistemov strukturno nezadostne. Nasprotno pa zajamčeni dostop do omrežij izgubi pomen, če je zmogljivost teh omrežij večja od količine vnesene električne energije.

98. Ker zajamčeni dostop delno zagotavlja neprekinjeno delovanje proizvodnih naprav, ki so do njega upravičene, ne dvomim o njegovi sposobnosti, da prispeva k oblikovanju proizvodnih zmogljivosti, s katerimi je mogoče zagotoviti zanesljivost oskrbe z električno energijo v državi članici, kot je Romunija.⁵⁰

99. Na drugem mestu, preučiti je treba vprašanje, ali je zadevni ukrep mogoče šteti za potreben za doseg cilja oblikovanja proizvodnih zmogljivosti. V zvezi s tem bo moralo predložitveno sodišče na eni strani preveriti, ali bi lahko neobstoj zajamčenega dostopa proizvodne naprave oviral pri izpolnjevanju njihovih obveznosti javnih storitev, in na drugi ugotoviti, ali izpolnjevanja teh obveznosti ni mogoče opraviti z drugimi metodami, ki ne bi ogrožale pravice do prostega dostopa do omrežij.⁵¹

100. Glede tveganja, da bi bile proizvodne naprave ovirane pri izpolnjevanju svojih obveznosti javnih storitev, če bi jim bil odvzet zadevni ukrep, se mi zdi, da bi se predložitveno sodišče lahko vprašalo o zmogljivosti prenosnih in distribucijskih sistemov ter posebej o njihovih strukturno zadostnih ali nezadostnih značilnostih.

101. Glede obstoja drugih metod, ki ne ogrožajo pravice do dostopa do omrežij in ki omogočajo izpolnjevanje obveznosti javnih storitev, bo Sodišče lahko koristno spomnilo na svojo sodno prakso, v skladu s katero, „čeprav je res, da mora država članica, ki se sklicuje na člen 90(2), dokazati, da so pogoji iz te določbe izpolnjeni, to dokazno breme ni takšno, da bi od te države

⁴⁹ Poleg tega prvega mehanizma, ki sta ga tvorila prednostno dispečiranje in zajamčeni dostop, je bil drugi, ki je uresničeval, kot se mi zdi, isti cilj kot prvi, sestavljen iz obveznosti, naložene družbama SC Complexul Energetic Hunedoara in SC Complexul Energetic Oltenia, da družbi Transelectrica zagotavljata pomožne storitve z električno močjo najmanj 1000 MW.

⁵⁰ Kot je navedeno v teh sklepnih predlogih, je v uvodni izjavi 60 Direktive 2009/28 navedeno, da zajamčeni dostop „omogoča uporabo kar največje količine električne energije iz obnovljivih virov iz obratov, priključenih na omrežje“.

⁵¹ Sodba z dne 22. maja 2008, citiworks (C-439/06, EU:C:2008:298, točka 60).

članice, ko podrobno opiše razloge, zaradi katerih bi bila ob prepovedi inkriminiranih ukrepov izpolnitev nalog splošnega gospodarskega pomena v ekonomsko sprejemljivih razmerah v njenih očeh ogrožena, zahtevalo, naj gre še dlje in pozitivno dokaže, da izpolnitve teh nalog v istih razmerah ne bi bilo mogoče izpolniti z nobenim drugim ukrepom, ki si ga je mogoče predstavljati in ki je po definiciji hipotetičen“.⁵²

102. Skratka, menim, da je treba na drugo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti, da lahko država članica odobri zajamčeni dostop do omrežij nekaterim napravam za proizvodnjo električne energije, ki uporabljajo neobnovljive vire energije, da bi zagotovila zanesljivost oskrbe, če je na eni strani zagotovljen dostop do omrežij za električno energijo, proizvedeno iz obnovljivih virov energije, ki je odobren na podlagi člena 16(2)(b) Direktive 2009/28, ter če so bile na drugi strani zahteve iz člena 32(1) Direktive 2009/72 in – v primeru, da bi predložitveno sodišče opredelilo obveznosti javnih storitev, naložene tem napravam za proizvodnjo električne energije – iz člena 3(2) in (14) te direktive izpolnjene in ta ureditev ne presega tega, kar je potrebno za dosego cilja, ki ga uresničuje.

V. Predlog

103. Ob upoštevanju zgornjih preudarkov Sodišču predlagam, naj na drugo vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti, Romunija), odgovori:

Člen 16(2)(b) Direktive 2009/28/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES ter člen 3(2) in (14) in člen 32(1) Direktive 2009/72/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 2003/54/ES je treba razlagati tako, da ne nasprotujejo nacionalni ureditvi, kakršna je ta v obravnavani zadevi, s katero se zajamčeni dostop do prenosnih in distribucijskih sistemov odobri nekaterim napravam za proizvodnjo električne energije, ki uporabljajo neobnovljive vire energije, da bi se zagotovila zanesljivost oskrbe z električno energijo, če je zagotovljen dostop do omrežij za električno energijo, proizvedeno iz obnovljivih virov energije, ki je odobren na podlagi člena 16(2)(b) Direktive 2009/28, ter če so bile zahteve iz člena 32(1) Direktive 2009/72 in – v primeru, da bi predložitveno sodišče opredelilo obveznosti javnih storitev, naložene tem napravam za proizvodnjo električne energije – iz člena 3(2) in (14) te direktive izpolnjene in ta ureditev ne presega tega, kar je potrebno za dosego cilja, ki ga uresničuje. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali je ta pogoj v postopku v glavni stvari izpolnjen.

⁵² Sodba z dne 23. oktobra 1997, Komisija/Francija (C-159/94, EU:C:1997:501, točka 101).