



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 9. marca 2023*

„Pritožba – Energetika – Uredba (ES) št. 714/2009 – Člen 17 – Zahteva za izvzetje v zvezi z elektroenergetsko medomrežno povezavo – Odločba Agencije Evropske unije za sodelovanje energetskih regulatorjev (ACER) o zavrnitvi – Uredba (ES) št. 713/2009 – Člen 19 – Odbor za pritožbe pri ACER – Intenzivnost nadzora“

V zadevi C-46/21 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 27. januarja 2021,

Agencija Evropske unije za sodelovanje energetskih regulatorjev (ACER), ki jo zastopajo P. Martinet in E. Tremmel, agenta, skupaj z B. Crevejem, advokat,

pritožnica,

druga stranka v postopku je

Aquind Ltd s sedežem v Wallsendu (Združeno kraljestvo), ki jo zastopajo J. Bille, C. Davis, S. Goldberg in E. White, solicitors,

tožeča stranka na prvi stopnji,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi E. Regan, predsednik senata, D. Gratsias, M. Ilešič (poročevalec), I. Jarukaitis in Z. Csehi, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 15. septembra 2022

izreka naslednjo

* Jezik postopka: angleščina.

Sodbo

- 1 Agencija Evropske unije za sodelovanje energetskih regulatorjev (ACER) s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 18. novembra 2020, Aquind/ACER (T-735/18, EU:T:2020:542; v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je Splošno sodišče razglasilo ničnost odločbe A-001-2018 odbora za pritožbe pri ACER (v nadaljevanju: odbor za pritožbe) z dne 17. oktobra 2018 (v nadaljevanju: sporna odločba), s katero je bila potrjena odločba ACER št. 05/2018 z dne 19. junija 2018, s katero je bila zavrnjena zahteva za izvzetje v zvezi z elektroenergetsko medomrežno povezavo britanskega in francoskega prenosnega omrežja električne energije (v nadaljevanju: odločba št. 05/2018).
- 2 Družba Aquind Ltd z nasprotno pritožbo predlaga potrditev izpodbijane sodbe.

Pravni okvir

- 3 V uvodni izjavi 19 Uredbe (ES) št. 713/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o ustanovitvi Agencije za sodelovanje energetskih regulatorjev (UL 2009, L 211, str. 1), ki je veljala do 3. julija 2019, je bilo navedeno:

„Če je [ACER] pristojna za sprejemanje odločitev, bi morale zainteresirane strani zaradi ekonomičnosti postopka imeti možnost pritožbe odboru za pritožbe, ki bi moral biti del [ACER], vendar neodvisen od njene upravne in regulativne strukture. Zaradi kontinuitete bi morale biti pri imenovanju članov odbora za pritožbe ali pri podaljšanju njihovega mandata mogoče delno zamenjati člane odbora za pritožbe. Na sklep odbora za pritožbe bi morala biti mogoča pritožba na Sodišče Evropskih skupnosti.“

- 4 Člen 3 Uredbe št. 713/2009, naslovljen „Sestava“, je določal:

„[ACER] sestavljajo:

[...]

(d) odbor za pritožbe, ki izvaja naloge iz člena 19.“

- 5 Člen 18 te uredbe, naslovljen „Odbor za pritožbe“, je v odstavku 1 določal:

„Odbor za pritožbe sestavlja šest članov in šest namestnikov, izbranih med sedanjimi ali nekdanjimi višjimi zaposlenimi v nacionalnih regulativnih organih, organih za konkurenco in drugih nacionalnih institucijah ali institucijah Skupnosti, z ustreznimi izkušnjami v sektorju energije. Odbor za pritožbe imenuje svojega predsednika. Odbor za pritožbe sprejema odločitve na podlagi kvalificirane večine vsaj štirih od šestih članov. Odbor za pritožbe se skliče, kadar je to potrebno.“

- 6 Člen 19 navedene uredbe, naslovljen „Pritožbe“, je določal:

„1. Vsaka fizična ali pravna oseba, vključno z nacionalnimi regulativnimi organi, se lahko pritoži na odločitev iz členov 7, 8 ali 9, naslovljene nanjo, ali na odločitev, ki jo neposredno in osebno zadeva, čeprav je naslovljena na drugo osebo.

2. Pritožba se skupaj z njeno obrazložitvijo vloži pri [ACER] v pisni obliki v dveh mesecih po tem, ko je bila zadevna oseba o ukrepu uradno obveščena, ali, če takega uradnega obvestila ni, v dveh

mesecih po dnevu, ko je [ACER] objavila svojo odločitev. Odbor za pritožbe odločitev glede pritožbe sprejme v roku dveh mesecev po tem, ko je bila vložena.

[...]

4. Če je pritožba dopustna, odbor za pritožbe preuči, ali je utemeljena. Odbor za pritožbe stranke povabi na pritožbene postopke tako pogosto, kot je potrebno, da v določenih rokih pridobi pripombe na uradna obvestila, ki jih je izdal sam, ali na sporočila drugih strank v pritožbenih postopkih. Stranke imajo v pritožbenih postopkih pravico do ustne izjave.

5. Odbor za pritožbe lahko v skladu s tem členom izvaja vsa pooblastila, ki so v pristojnosti [ACER], ali preda primer pristojnemu organu [ACER]. Slednjega zavezuje odločitev odbora za pritožbe.

6. Odbor za pritožbe sprejme in objavi svoj poslovnik.

[...]“

7 Člen 20 iste uredbe, naslovljen „Tožbe pred Sodiščem prve stopnje in pred Sodiščem“, je določal:

„1. V skladu s členom 230 [ES] se lahko vloži tožba pred Sodiščem prve stopnje ali Sodiščem zaradi odločitve, ki jo je sprejel odbor za pritožbe, ali, v zadevah, za katere odbor za pritožbe ni pristojen, [ACER].

2. Če [ACER] odločitve ne sprejme, se lahko pred Sodiščem prve stopnje ali Sodiščem v skladu s pogoji iz člena 232 [ES] sproži postopek zaradi opustitve ukrepanja.

3. [ACER] mora sprejeti potrebne ukrepe za izvršitev sodbe Sodišča prve stopnje ali Sodišča.“

8 Uredba št. 713/2009 je bila razveljavljena z Uredbo (EU) 2019/942 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o ustanovitvi Agencije Evropske unije za sodelovanje energetskih regulatorjev (UL 2019, L 158, str. 22). Člen 28(2) zadnjenavedene uredbe določa, da odbor za pritožbe odločitev glede pritožbe sprejme v roku štirih mesecev po tem, ko je bila vložena.

Dejansko stanje

9 Splošno sodišče je dejansko stanje spora predstavilo v točkah od 1 do 13 izpodbijane sodbe, za potrebe tega postopka pa ga je mogoče povzeti, kot sledi.

10 Družba Aquind, ki je nosilka projekta elektroenergetske medomrežne povezave britanskega in francoskega prenosnega omrežja električne energije, je 17. maja 2017 na podlagi člena 17 Uredbe (ES) št. 714/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o pogojih za dostop do omrežja za čezmejne izmenjave električne energije in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1228/2003 (UL 2009, L 211, str. 15) vložila zahtevo za izvzetje tega projekta medomrežne povezave.

- 11 Ta zahteva je bila predložena francoskemu regulativnemu organu in regulativnemu organu Združenega kraljestva, in sicer Commission de régulation de l'énergie (CRE) in Office of Gas and Electricity Markets Authority (OFGEM), ki sta navedeno zahtevo, ker se glede nje nista mogla sporazumeti, v skladu s členom 17(5) Uredbe št. 714/2009 posredovala ACER, da bi ta sama sprejela odločitev.
- 12 ACER je z odločbo št. 05/2018 zavrnila zahtevo družbe Aquind, ker eden od pogojev, potrebnih za odobritev takega izvzetja, ni bil izpolnjen, in sicer v obravnavani zadevi pogoj iz člena 17(1)(b) te uredbe, v skladu s katerim mora biti stopnja tveganja naložbe taka, da naložba ne bo izvedena, razen če se ne odobri izvzetje.
- 13 Družba Aquind je 17. avgusta 2018 zoper to odločbo vložila pritožbo pri odboru za pritožbe, ki jo je s sporno odločbo potrdil.

Tožba pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

- 14 Družba Aquind je 14. decembra 2018 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti sporne odločbe med drugim zato, ker naj bi odbor za pritožbe napačno menil, da lahko omeji svoj nadzor na očitne napake pri presoji in da bi morala družba Aquind, preden bi bila lahko sprejeta odločba na podlagi člena 17 Uredbe št. 714/2009, najprej predlagati in pridobiti odločbo o čezmejni razporeditvi stroškov v skladu s členom 12 Uredbe (EU) št. 347/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2013 o smernicah za vseevropsko energijo infrastrukture ter o razveljavitvi Odločbe št. 1364/2006/ES in o spremembi uredb (ES) št. 713/2009, (ES) št. 714/2009 in (ES) št. 715/2009 (UL 2013, L 115, str. 39, in popravek v UL 2014, L 265, str. 33).
- 15 Splošno sodišče je z izpodbijano sodbo razglasilo ničnost odločbe odbora za pritožbe, potem ko je sprejelo deveti tožbeni razlog družbe Aquind, ki se je nanašal na to, da je odbor za pritožbe nezadostno preizkusil odločbo št. 05/2018, in poleg tega zaradi dodatne pojasnitve sprejelo četrti tožbeni razlog, ki se je nanašal na napačno razlago razmerja med členom 17(1) Uredbe št. 714/2009 in členom 12 Uredbe št. 347/2013. Splošno sodišče je zato sporno odločbo razglasilo za nično in tožbo v preostalem zavrnilo.
- 16 Družba Aquind je v utemeljitev devetega tožbenega razloga odboru za pritožbe v bistvu očitala, da je pri obravnavi njene pritožbe svoj nadzor omejil na nadzor nad očitno napako pri presoji, ki naj bi jo ACER storila pri sprejetju odločbe št. 05/2018. Tak omejen nadzor naj bi bil namreč v nasprotju s členom 19(5) Uredbe št. 713/2009.
- 17 Splošno sodišče je ob sklicevanju na obrazložitev v štirih ločenih delih v točkah od 50 do 71 izpodbijane sodbe presodilo, da je bilo to, da je odbor za pritožbe omejil intenziteto svojega nadzora nad odločbo ACER v zvezi z zahtevo za izvzetje na podlagi člena 17(1) Uredbe št. 714/2009 – kot je trdila družba Aquind z devetim tožbenim razlogom – pravno napačno.
- 18 Na prvem mestu, Splošno sodišče je v točki 51 izpodbijane sodbe v bistvu ugotovilo, da je ustanovitev odbora za pritožbe v skladu z voljo zakonodajalca Evropske unije, da v okviru agencij Unije določi mehanizem pritožbe, če so tem agencijam podeljena pomembna pooblastila za odločanje o zapletenih tehničnih ali znanstvenih vprašanjih, ki neposredno vplivajo na pravni položaj zadevnih strank. Sistem pritožbenega organa naj bi pomenil primerno sredstvo za varstvo pravic zadevnih strank v okoliščinah, v katerih bi moral biti nadzor sodišča Unije omejen na

preizkus, ali pri izvajanju široke diskrecijske pravice glede zapletenih znanstvenih, tehničnih in ekonomskih dejanskih elementov, ki jo imajo agencije, ni prišlo do očitne napake ali zlorabe pooblastil.

- 19 Na drugem mestu, Splošno sodišče je v točkah od 52 do 58 izpodbijane sodbe preučilo določbe o organizaciji in pooblastilih odbora za pritožbe, da bi po tej opravljeni analizi ugotovilo, da ta pritožbeni organ ni bil ustanovljen, da bi izvedel le omejen nadzor nad zapletenimi tehničnimi in ekonomskimi presojami.
- 20 Prvič, Splošno sodišče je v točki 53 izpodbijane sodbe v zvezi s sestavo odbora za pritožbe poudarilo, da člen 18(1) Uredbe št. 713/2009 določa, da odbor za pritožbe sestavlja šest članov in šest namestnikov, izbranih med sedanji ali nekdanji višji zaposleni v nacionalnih regulativnih organih, organih za konkurenco in drugih nacionalnih institucijah ali institucijah Unije „z ustreznimi izkušnjami v sektorju energije“. Zakonodajalec Unije naj bi tako želel odboru za pritožbe zagotoviti potrebno strokovno znanje, da bi mu omogočil, da sam presoja zapletene tehnične in ekonomske dejanske elemente, povezane z energetiko. Splošno sodišče je navedlo, da je bil to cilj tudi ob ustanovitvi drugih agencij Unije, kot sta Evropska agencija za varnost v letalstvu (EASA) ali Evropska agencija za kemikalije (ECHA), katerih odbor oziroma komisijo za pritožbe sestavljajo strokovnjaki s kvalifikacijami, ki odražajo specifičnost zadevnih področij.
- 21 Drugič, Splošno sodišče je v zvezi s pooblastili, podeljenimi odboru za pritožbe, v točki 54 izpodbijane sodbe presodilo, da med ta pooblastila, opisana v členu 19(5) Uredbe št. 713/2009, prav tako spada pooblastilo v smislu nadzora nad zapletenimi dejanskimi in ekonomskimi elementi, saj lahko odbor za pritožbe na podlagi te določbe izvaja enaka pooblastila, kot jih ima ACER, ali preda primer pristojnemu organu te agencije, ki pa je vseeno vezan na odločitev odbora za pritožbe. S to določbo naj bi se odboru za pritožbo torej podelila diskrecijska pravica, pri katere izvajanju naj bi moral preučiti, ali mu elementi, ki jih ima na voljo po preučitvi pritožbe, omogočajo sprejetje lastne odločbe.
- 22 Splošno sodišče je v točki 55 izpodbijane sodbe iz tega sklepalo, da ne le, da ima odbor za pritožbe vsa pooblastila, ki jih ima ACER sama, ampak da lahko, če se odloči, da primer preda, usmerja odločitve, ki jih sprejme navedena agencija, saj je ta vezana na obrazložitev odbora za pritožbe.
- 23 Poleg tega po mnenju Splošnega sodišča iz člena 19(1) Uredbe št. 713/2009 izhaja, da je odbor za pritožbe v nasprotju s sodiščem Unije na podlagi preizkusa smotrnosti pristojen za razveljavitev ali nadomestitev odločb Agencije zgolj na podlagi tehničnih in ekonomskih preudarkov.
- 24 Tretjič, Splošno sodišče je v točkah 57 in 58 izpodbijane sodbe ugotovilo, da so lahko v zvezi z zahtevami za izzetje na podlagi člena 17(1) Uredbe št. 714/2009 le odločbe odbora za pritožbe, sprejete na podlagi člena 19(1) Uredbe št. 713/2009 in člena 17(5) Uredbe št. 714/2009, predmet tožbe pred Splošnim sodiščem. Če bi odbor za pritožbe lahko izvedel le omejen nadzor nad zapletenimi tehničnimi in ekonomskimi presojami iz odločbe ACER, naj bi to pomenilo, da bi Splošno sodišče izvajalo omejen nadzor nad odločbo, ki bi bila sama rezultat omejenega nadzora.
- 25 Tak sistem pa ne zagotavlja jamstev učinkovitega sodnega varstva, ki bi morala biti zagotovljena podjetjem, ki jim je bilo tako izzetje zavrnjeno.

- 26 Na tretjem mestu, Splošno sodišče je v točkah 59 in 60 izpodbijane sodbe presodilo, da je iz pravil o organizaciji in postopku, ki jih je ACER sprejela na podlagi člena 19(6) Uredbe št. 713/2009, razvidno, da je bila odboru za pritožbe dana naloga, da izvaja nadzor nad odločitvami ACER z intenzivnostjo, ki ne more biti omejena na intenzivnost omejenega nadzora.
- 27 Tako je Splošno sodišče v točki 60 izpodbijane sodbe poudarilo, da je bil sklep št. 1-2011 odbora za pritožbe z dne 1. decembra 2011 o določitvi pravil o organizaciji in postopku odbora za pritožbe 5. oktobra 2019 spremenjen tako, da si je odbor za pritožbe omejil svoja pooblastila. V različici, ki je veljala ob sprejetju sporne odločbe, je iz člena 20 tega sklepa, naslovljenega „Pristojnost“, izrecno izhajalo, da lahko odbor za pritožbe izvaja vsa pooblastila, ki spadajo v pristojnost ACER. Splošno sodišče je ugotovilo, da je torej odbor za pritožbe s sprejetjem te določbe v svoja interna pravila o organizaciji in postopku prenesel nadzorno pooblastilo, ki mu je bilo podeljeno s členom 19(5) Uredbe št. 713/2009, in da se sprememba te določbe, s katero si je odbor za pritožbe omejil svoja pooblastila, ob sprejetju sporne odločbe še ni uporabljala.
- 28 Na četrtem mestu, Splošno sodišče je v točkah od 61 do 68 izpodbijane sodbe v bistvu ugotovilo, da se načelo omejenega nadzora sodišča Unije nad zapletenimi tehničnimi, znanstvenimi in ekonomskimi presojami ne uporablja za nadzor, ki ga izvajajo pritožbeni organi agencij Unije. Tako naj bi bilo v zvezi s komisijo za pritožbe pri agenciji ECHA že razsojeno, da nadzor, ki ga ta komisija za pritožbe izvede nad znanstvenimi presojami v odločbi agencije ECHA, ni omejen na preverjanje obstoja očitnih napak, temveč mora ta komisija, nasprotno, zaradi pravnih in strokovnih kompetenc svojih članov preučiti, ali je mogoče s trditvami pritožnika dokazati, da so bile ugotovitve, na katerih temelji navedena odločba agencije ECHA, napačne.
- 29 Splošno sodišče je v točkah od 62 do 68 izpodbijane sodbe presodilo, da je to sodno prakso mogoče v celoti uporabiti za odbor za pritožbe. Sestava in pooblastila komisije za pritožbe pri agenciji ECHA naj bi bili namreč primerljivi s tistimi, ki jih ima odbor za pritožbe.
- 30 Na podlagi vseh teh razlogov je Splošno sodišče v točkah od 69 do 71 izpodbijane sodbe razsodilo, da nadzor, ki ga izvaja odbor za pritožbe nad zapletenimi tehničnimi in ekonomskimi presojami iz odločbe ACER v zvezi z zahtevo za izvzetje na podlagi člena 17(1) Uredbe št. 714/2009, ne sme biti omejen na nadzor nad očitno napako pri presoji. Odbor za pritožbe naj bi zato napačno uporabil pravo, ker je v točki 52 sporne odločbe ugotovil, da lahko glede tehničnih ali zapletenih presoj izvaja omejen nadzor in se tako omeji na ugotavljanje, ali je ACER storila očitno napako pri presoji v zvezi s pogoji iz te določbe.
- 31 Potem ko je Splošno sodišče v točkah od 72 do 89 izpodbijane sodbe preučilo in zavrnilo različne nasprotno trditve, ki jih je ACER navedla v utemeljitev nasprotnega stališča, je v točki 90 te sodbe sprejelo deveti tožbeni razlog, ki ga je družba Aquind navedla v utemeljitev ničnostne tožbe.
- 32 Nazadnje, Splošno sodišče je v točkah od 92 do 113 izpodbijane sodbe preučilo četrti tožbeni razlog iz te tožbe, ki se je nanašal na napačno razlago razmerja med členom 17(1) Uredbe št. 714/2009 in členom 12 Uredbe št. 347/2013 ter posledično možnosti, da se za projekt medomrežne povezave lahko uporabi postopek čezmejne razporeditve stroškov, in na neupoštevanje tveganj, povezanih s takim postopkom, ter ugotovilo, da je ta tožbeni razlog utemeljen.
- 33 Vendar je Splošno sodišče v točki 91 navedene sodbe pojasnilo, da je bila ta preučitev opravljena izključno iz razlogov, povezanih z učinkovitim izvajanjem sodne oblasti.

Postopek pred Sodiščem in predlogi strank v pritožbenem postopku

- 34 ACER s pritožbo Sodišču predlaga, naj:
- izpodbijano sodbo delno ali v celoti razveljavi;
 - če bo presodilo, da stanje postopka to dovoljuje, zavrne tožbo, vloženo na prvi stopnji, kot neutemeljeno;
 - podredno, zadevo vrne Splošnemu sodišču v ponovno razsojanje, da to o sporu odloči v skladu s sodbo Sodišča; in
 - družbi Aquind naloži plačilo stroškov pritožbenega postopka in postopka pred Splošnim sodiščem.
- 35 Družba Aquind Sodišču predlaga, naj:
- pritožbo zavrne;
 - če bo pritrdilo kateri koli od trditvev ACER, pritožbo zavrne iz drugih razlogov, ki jih navaja družba Aquind, vključno – po potrebi – z razlogi, uveljavljanimi v okviru tožbenih razlogov, ki jih je zavrnilo Splošno sodišče;
 - če izpodbijane sodbe ne bo potrdilo, samo sporno odločbo razglasi za nično iz drugih razlogov, ki jih je družba Aquind uveljavljala pred Splošnim sodiščem; in
 - ACER naloži plačilo stroškov.
- 36 Družba Aquind z nasprotno pritožbo Sodišču predlaga, naj v primeru ugoditve glavni pritožbi:
- razveljavi ugotovitev nedopustnosti tretjega in četrtega tožbenega razloga, ki ju je družba Aquind uveljavljala pred Splošnim sodiščem;
 - razveljavi zavrnitev prvega, petega, šestega, sedmega in osmega tožbenega razloga, ki jih je družba Aquind uveljavljala pred Splošnim sodiščem;
 - upošteva trditve, ki jih je družba Aquind navedla v okviru pritožbenih razlogov, ki jih v tej pritožbi navaja za utemeljitev svojega predloga za potrditev izpodbijane sodbe; in
 - zato sporno odločbo razglasi za nično iz razlogov, navedenih v tožbi, ki jo je družba Aquind vložila pri Splošnem sodišču.
- 37 ACER v odgovoru na nasprotno pritožbo Sodišču predlaga, naj:
- nasprotno pritožbo v celoti zavrne; in
 - družbi Aquind naloži plačilo svojih stroškov in stroškov, nastalih ACER v okviru nasprotne pritožbe.

Glavna pritožba

- 38 Pritožnica v utemeljitev pritožbe navaja dva pritožbena razloga. Pritožnica s prvim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo glede intenzivnosti nadzora, ki ga mora izvajati odbor za pritožbe nad zapletenimi tehničnimi in ekonomskimi presojami, ki jih je ACER opravila v okviru preučitve zahteve za izvzetje na podlagi člena 17(1) Uredbe št. 714/2009.
- 39 ACER z drugim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče pri razlagi člena 17(1)(b) Uredbe št. 714/2009 napačno uporabilo pravo glede razmerja med ureditvijo izvzetja in reguliranim sistemom.

Prvi pritožbeni razlog

Trditve strank

- 40 ACER s prvim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je presodilo, da se v nasprotju s tem, kar je odbor za pritožbe ugotovil v točkah 51 in 52 sporne odločbe, nadzor, ki ga ta odbor izvaja nad zapletenimi tehničnimi in ekonomskimi presojami v zvezi z zahtevo za izvzetje na podlagi člena 17(1) Uredbe št. 714/2009, ne more omejiti na preizkus, ali je ACER storila očitno napako pri presoji, saj mora imeti ta agencija neko določeno polje proste presoje pri odločanju o izvzetju. Po mnenju ACER Splošno sodišče pri tem ni upoštevalo cilja, ki ga zakonodajalec Unije uresničuje z ustanovitvijo odbora za pritožbe, in okvira, v katerem se izvaja njegov nadzor.
- 41 Podredno ACER trdi, da v obravnavani zadevi odbor za pritožbe nikakor ni opustil nadzora nad zapletenimi tehničnimi in ekonomskimi presojami, ki jih je ta agencija opravila v okviru preučitve, ki je pripeljala do sprejetja odločbe št. 05/2018.
- 42 ACER trdi, da vsem neodvisnim pritožbenim organom različnih agencij Unije ni treba izvajati nadzora nad zapletenimi tehničnimi in ekonomskimi presojami z enako intenziteto, kot ga izvede agencija, katere del so. Tako ACER v zvezi z odborom za pritožbe trdi, da temu odboru za pritožbe primera ne bi bilo treba preučiti tako podrobno, kot ga je ACER.
- 43 Natančneje, glede presoj, ki vključujejo zapletena ekonomska in tehnična vprašanja, naj bi odbor za pritožbe izvajal nadzor, ki naj bi bil sicer obsežen, vendar omejen na očitne napake, ki bi jih storila ACER. V tem okviru naj bi odbor za pritožbe preveril ne le vsebinsko pravilnost navedenih dokazov ter njihovo zanesljivost in doslednost, ampak tudi, ali ti dokazi vsebujejo vse upoštevne podatke, ki jih je treba upoštevati pri presoji zapletenega položaja, in ali se lahko z njimi utemeljijo iz njih izvedeni sklepi ACER.
- 44 Ker naj Uredba št. 713/2009 ne bi vsebovala izrecnega opisa ravni intenzivnosti nadzora, ki ga mora izvajati odbor za pritožbe, naj bi bilo treba za določitev te ravni upoštevati cilj pritožbenega postopka in okvir, v katerem se izvaja nadzor.
- 45 ACER v zvezi s ciljem ustanovitve odbora za pritožbe meni, da je Splošno sodišče v točki 53 izpodbijane sodbe napačno ugotovilo, da iz člena 18(1) Uredbe št. 713/2009 izhaja, da je zakonodajalec Unije želel temu odboru zagotoviti potrebno strokovno znanje, da bi mu omogočil, da sam opravi presoje zapletenih tehničnih in ekonomskih dejanskih elementov, povezanih z energetiko, tako kot komisiji za pritožbe pri ECHA na njenem področju pristojnosti.

Iz uvodne izjave 19 Uredbe št. 713/2009 pa naj bi izhajalo, da je bil ta cilj to, da imajo zainteresirane stranke pred odborom za pritožbe zelo hitro in poenostavljeno pravico do pritožbe. Ta cilj naj bi bil podprt z dejstvom, da mora odbor za pritožbe odločiti v dveh mesecih po vložitvi pritožbe.

- 46 V zvezi z okvirom nadzora ACER trdi, da je Splošno sodišče v točkah od 52 do 82 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo, ker je presodilo, da je na podlagi določb o organizaciji in pooblastilih odbora za pritožbe mogoče sklepati, da intenzivnost njegovega nadzora nad zapletenimi tehničnimi in ekonomskimi presojami ne more biti omejena na očitno napako pri presoji. Organizacija odbora za pritožbe, zlasti izbira članov odbora za pritožbe – ki naj v nasprotju s tem, kar je Splošno sodišče ugotovilo v točkah 53, 65 in 69 izpodbijane sodbe, in drugače kot člani komisije za pritožbe pri ECHA ne bi nujno imeli potrebnega strokovnega znanja, da bi sami opravili zapletene tehnične presoje – izjemno kratko trajanje pritožbenega postopka, in sicer dva meseca, omejena sredstva, ki naj bi bila na voljo tem članom, in cilj zagotovitve ekonomičnosti pritožbenega postopka naj bi prav tako vodili k nasprotnemu sklepu. Od članov odbora za pritožbe naj ne bi bilo mogoče pričakovati, da bodo v izjemno kratkem dvomesečnem roku, ki jim je na voljo, brez kakršne koli podpore, sami opravili tehnične in ekonomske presoje.
- 47 V zvezi s pooblastili odbora za pritožbe ACER trdi, da se je Splošno sodišče v točkah 54, 55, 59 in 60 izpodbijane sodbe napačno oprlo na člen 19(5) Uredbe št. 713/2009 – v skladu s katerim lahko odbor za pritožbe „izvaja vsa pooblastila, ki so v pristojnosti [ACER], ali preda primer pristojnemu organu [ACER] zaradi nadaljnje obravnave zadeve, pri čemer ta organ zavezuje odločitev odbora za pritožbe“ – da je razsodilo, da mora ta odbor izvesti celovit nadzor nad vsemi domnevnimi napakami v zapletenih tehničnih in ekonomskih presojah iz odločbe ACER. Kot naj bi izhajalo iz sodne prakse Splošnega sodišča, takšne določbe namreč ni mogoče razlagati tako, da določa intenzivnost nadzora, ki ga mora izvajati odbor za pritožbe.
- 48 Splošno sodišče naj bi v točki 56 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo tudi, ker je ugotovilo, da iz člena 19(1) Uredbe št. 713/2009 izhaja, da je odbor za pritožbe v nasprotju s sodiščem Unije na podlagi preizkusa smotrnosti pristojen za razveljavitev ali nadomestitev odločitev ACER zgolj na podlagi tehničnih in ekonomskih preudarkov. Ta določba, na podlagi katere naj nikakor ne bi bilo mogoče upravičiti, da mora odbor za pritožbe izvesti celovit nadzor, naj bi po mnenju pritožnice določala le možnost razveljavitve odločitev ACER in njihovo nadomestitev z odločitvami odbora za pritožbe ali vrnitev zadeve ACER, ni pa v njej ničesar o intenzivnosti nadzora, ki ga izvaja odbor za pritožbe.
- 49 Splošno sodišče naj bi v točki 56 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo tudi zato, ker naj bi se v tej točki sklicevalo na člen 19(1) Uredbe št. 713/2009, ki opredeljuje osebe, ki lahko vložijo pritožbo pri odboru za pritožbe, medtem ko naj se ta člen prav tako ne bi nanašal na intenzivnost tega nadzora. Prav tako v nasprotju s tem, kar je Splošno sodišče ugotovilo v točkah 57, 58 in 70 izpodbijane sodbe, naj iz člena 20 Uredbe št. 713/2009 ne bi bilo mogoče sklepati, da bi moral odbor za pritožbe izvesti celovit nadzor nad zapletenimi tehničnimi in ekonomskimi presojami. Splošno sodišče naj bi namreč vselej lahko izvedlo celovit sodni nadzor nad odločitvami odbora za pritožbe, čeprav je ta odbor v njih opravil omejen nadzor.

- 50 Splošno sodišče naj torej nezakonito ne bi upoštevalo cilja, ki se uresničuje, in okvira pritožbenega postopka pred odborom za pritožbe, kot sta določena v Uredbi št. 713/2009, in naj bi zato kršilo načelo delitve oblasti v zvezi z odločitvami zakonodajalca Unije v vlogi zakonodajalca in proračunskega organa. Poleg tega naj bi bila tudi primerjava s komisijo za pritožbe pri agenciji ECHA, ki jo je opravilo Splošno sodišče, pravno napačna.
- 51 ACER podredno trdi, da je Splošno sodišče v točkah od 83 do 90 izpodbijane sodbe vsekakor – torej tudi če bi moral odbor za pritožbe nad odločbami ACER v delu, v katerem vsebujejo zapletene tehnične in ekonomske presoje, opraviti celovit nadzor – napačno ugotovilo, da odbor za pritožbe v obravnavani zadevi ni izvedel takšnega celovitega nadzora.
- 52 Družba AQUIND meni, da je treba prvi pritožbeni razlog zavrnil in da je Splošno sodišče pravilno presodilo, da mora odbor za pritožbe izvesti celovit nadzor nad odločbo št. 05/2018, ki ni omejen na očitno napako pri presoji.

Presoja Sodišča

- 53 ACER s prvim pritožbenim razlogom v bistvu trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo v zvezi z intenzivnostjo nadzora, ki ga mora izvesti odbor za pritožbe nad odločitvami ACER v skladu z določbami Uredbe št. 713/2009 o opredelitvi pooblastil navedenega odbora za pritožbe.
- 54 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba pri razlagi neke določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki se uresničujejo z ureditvijo, katere del je (sodba z dne 8. septembra 2022, Ministerstvo životniho prostredí (Papige vrste ara hijacinta), C-659/20, EU:C:2022:642, točka 37 in navedena sodna praksa).
- 55 Prvič, iz besedila določb členov 18 in 19 Uredbe št. 713/2009 o sestavi, organizaciji in pooblastilih odbora za pritožbe ne izhaja izrecno, da je nadzor tega odbora nad odločbami ACER, ki vključujejo presoje zapletenih ekonomskih in tehničnih vprašanj, nujno omejen na nadzor nad očitno napako pri presoji.
- 56 Drugič, v zvezi s cilji, ki se uresničujejo z ustanovitvijo odbora za pritožbe, je treba ugotoviti, kot je generalni pravobranilec to storil v točki 44 sklepnih predlogov, da je ta ustanovitev del celostnega pristopa, ki ga je uporabil zakonodajalec Unije in ki je namenjen temu, da se agencijam Unije zagotovijo pritožbeni organi, če je bilo tem agencijam podeljeno pooblastilo za odločitve o zapletenih tehničnih ali znanstvenih vprašanjih, ki lahko neposredno vplivajo na pravni položaj zadevnih strank.
- 57 Kot je Splošno sodišče prav tako pravilno navedlo v točki 51 izpodbijane sodbe, so ti pritožbeni organi primerno sredstvo za varstvo pravic zadevnih strank v okviru, v katerem mora biti v skladu z ustaljeno sodno prakso zato nadzor sodišča Unije – kadar imajo organi Unije široko diskrecijsko pravico, zlasti glede zelo zapletenih znanstvenih in tehničnih dejanskih elementov za določitev narave in obsega ukrepov, ki jih ti organi sprejmejo – omejen na preizkus, ali se pri izvajanju take pravice ni zgodila očitna napaka ali zloraba pooblastila, oziroma tudi na to, ali ti organi niso očitno prekorali mej diskrecijske pravice (sklep z dne 4. septembra 2014, Rütgers Germany in drugi/ECHA, C-290/13 P, neobjavljen, EU:C:2014:2174, točka 25 in navedena sodna praksa).

- 58 Tretjič, kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 41 sklepnih predlogov, se ti različni pritožbeni organi sicer nekoliko razlikujejo po svoji strukturi, delovanju in pooblastilih, vendar imajo vseeno nekatere skupne značilnosti.
- 59 Najprej je treba opozoriti, da gre za organe za upravni nadzor, ki so del strukture agencij. Ti organi imajo neko določeno neodvisnost, v kontradiktornih postopkih izvajajo kvazisodne funkcije ter jih sestavljajo pravniki in tehnični strokovnjaki, zaradi česar imajo večjo sposobnost za odločanje o pritožbah zoper odločitve, ki običajno vsebujejo precej tehničnih elementov. Dalje, pritožbe lahko pri njih vložijo naslovniki odločitev agencij, katerih del so, ter fizične in pravne osebe, na katere se te odločitve neposredno in posamično nanašajo. Poleg tega ti organi izvajajo nadzor nad odločbami z učinki na tretje osebe, za kar so pristojni na podlagi predpisa sekundarnega prava, s katerim so ustanovljeni. Nazadnje, ti organi pomenijo hiter, dostopen, specializiran in nedrag mehanizem za zaščito pravic naslovnikov in oseb, ki jih navedene odločbe zadevajo.
- 60 Četrto, ugotoviti je treba, da postopek, ki se uporablja pred odborom za pritožbe, ne urejajo druga pravila kot tista iz člena 19 te uredbe, ki v odstavku 1 določa, da se lahko vsaka fizična ali pravna oseba, vključno z nacionalnimi regulativnimi organi, pritoži na odločitev iz členov od 7 do 9 te uredbe, ki je naslovljena nanjo ali jo neposredno in osebno zadeva. Kot je Splošno sodišče pravilno navedlo v točki 56 izpodbijane sodbe, iz te določbe člena 19 ne izhaja, da bi za pritožbo pred odborom za pritožbe veljali drugi pogoji za dopustnost.
- 61 Ta ugotovitev je potrjena s členom 19(2) Uredbe št. 713/2009, ki določa, da mora biti pritožba obrazložena, ne da bi se v okviru razlogov, ki jih je tako treba navesti v utemeljitev pritožbe, razlikovalo med pravnimi in dejanskimi razlogi.
- 62 Petič, navesti je treba, da odbor za pritožbe na podlagi člena 18(1) Uredbe št. 713/2009 sestavlja šest članov in šest namestnikov, izbranih med sedanjimi ali nekdanjimi višjimi zaposlenimi v nacionalnih regulativnih organih, organih za konkurenco in drugih nacionalnih institucijah ali institucijah Unije, z ustreznimi izkušnjami v sektorju energije.
- 63 Sestava odbora za pritožbe je torej v skladu z zahtevami, potrebnimi za izvajanje celovitega nadzora nad odločitvami ACER. Razlog za to, da morajo imeti njegovi člani izkušnje v sektorju energije, je ta, da imajo ali bi morali imeti tehnična znanja, potrebna za poglobljeno odločanje o pritožbah.
- 64 Zato je želel zakonodajalec Unije, kot je Splošno sodišče pravilno navedlo v točki 53 izpodbijane sodbe, odboru za pritožbe zagotoviti potrebno strokovno znanje, da bi mu omogočil, da sam opravi presoje zapletenih tehničnih in ekonomskih dejanskih elementov, povezanih z energetiko. Tak je bil tudi cilj, ki ga je ta zakonodajalec uresničeval pri ustanovitvi drugih agencij Unije, kot sta EASA ali ECHA, katerih odbor oziroma komisijo za pritožbe sestavljajo strokovnjaki s kvalifikacijami, ki odražajo specifičnost zadevnih področij.
- 65 Tako je Splošno sodišče v točki 52 izpodbijane sodbe pravilno ugotovilo, da iz določb o organizaciji in pooblastilih odbora za pritožbe izhaja, da ta odbor ni bil ustanovljen zato, da bi opravil zgolj omejen nadzor nad zapletenimi tehničnimi in ekonomskimi presojami.
- 66 Šestič, Splošno sodišče je v točki 61 izpodbijane sodbe tudi pravilno navedlo, da se sodna praksa v zvezi z omejenim nadzorom, ki ga sodišče Unije opravi nad zapletenimi tehničnimi, znanstvenimi in ekonomskimi presojami, ne uporablja za pritožbene organe agencij Unije.

- 67 Kot je Splošno sodišče navedlo v točki 58 izpodbijane sodbe, da če bi moral biti nadzor odbora za pritožbe glede zapletenih tehničnih in ekonomskih presoj iz odločb ACER le omejen, bi to namreč pomenilo, da bi sodišče Unije izvajalo omejen nadzor nad odločbo, ki bi bila sama rezultat omejenega nadzora. Zato je Splošno sodišče na podlagi tega pravilno ugotovilo, da tak sistem ne bi zagotavljal jamstev učinkovitega sodnega varstva, ki bi morala biti zagotovljena podjetjem, ki jim je bila zavrnjena zahteva za izvzetje na podlagi člena 17(1) Uredbe št. 714/2009.
- 68 Sedmič, ACER za izpodbijanje preudarkov, navedenih v točkah od 61 do 68 izpodbijane sodbe, v utemeljitev prvega pritožbenega razloga zaman navaja razlike med odborom za pritožbe in komisijo za pritožbe pri ECHA glede ciljev, postopka, rokov in kadrovske ureditve.
- 69 V zvezi s tem je Splošno sodišče v točki 61 izpodbijane sodbe navedlo, da je bilo v zvezi s komisijo za pritožbe pri agenciji ECHA že razsojeno, da nadzor, ki ga ta komisija za pritožbe opravi nad znanstvenimi presojami v odločbi agencije ECHA, ni omejen na preverjanje obstoja očitnih napak, temveč mora navedena komisija za pritožbe, nasprotno, zaradi pravnih in strokovnih kompetenc svojih članov preučiti, ali je mogoče s trditvami pritožnika dokazati, da so bile ugotovitve, na katerih je temeljila ta odločba agencije ECHA, napačne, in da je intenzivnost nadzora komisije za pritožbe tako večja od intenzivnosti nadzora sodišča Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 20. septembra 2019, BASF Grenzach/ECHA, T-125/17, EU:T:2019:638, točke od 87 do 89 in 124).
- 70 Kot pa je Splošno sodišče v bistvu pravilno presodilo v točkah od 64 do 67 izpodbijane sodbe, so po eni strani sestava in pooblastila komisije za pritožbe pri agenciji ECHA – v nasprotju s trditvami ACER – primerljiva s sestavo in pooblastili odbora za pritožbe, saj sta oba organa sestavljena iz članov, ki imajo potrebno strokovno znanje, da lahko sami opravijo presoje, ki se nanašajo na zapletene znanstvene, tehnične in ekonomske dejanske elemente. Po drugi strani dejstvo, da so člani komisije za pritožbe pri agenciji ECHA drugače kot člani odbora za pritožbe zaposleni za polni delovni čas, ne more vplivati na intenzivnost nadzora, ki ga morajo opraviti.
- 71 Glede trditve ACER, ki se nanaša na kratek rok, ki je predpisan odboru za pritožbe za odločanje in je v členu 19(2) Uredbe št. 713/2009 določen kot dvomesečen, iz tega ni mogoče sklepati, da je bil namen zakonodajalca Unije omejiti nadzor odbora za pritožbe, čeprav ta krajši rok, ki je sicer na podlagi člena 28(2) Uredbe 2019/942 podaljšan na štiri mesece, kaže bolj na skrb tega zakonodajalca, da zagotovi hiter postopek.
- 72 Ob upoštevanju vseh teh preudarkov je očitno, da je Splošno sodišče pravilno ugotovilo, da je odbor za pritožbe napačno uporabil pravo, ker je presodil, da lahko v zvezi s tehničnimi ali zapletenimi presojami izvaja omejen nadzor in se omeji na ugotavljanje, ali je ACER storila očitno napako pri presoji.
- 73 ACER podredno trdi, da je Splošno sodišče, tudi če bi se priznalo, da mora odbor za pritožbe opraviti celovit nadzor nad odločbami ACER, ki vsebujejo zapletene tehnične in ekonomske presoje, s tem, da je ugotovilo, da ta odbor v obravnavani zadevi ni opravil takšnega nadzora, napačno uporabilo pravo.
- 74 Te trditve ni mogoče sprejeti, ker je iz točke 52 sporne odločbe izrecno razvidno, da je odbor za pritožbe nameraval svoj nadzor nad odločbo št. 05/2018 omejiti na očitno napako pri presoji.
- 75 Glede na zgoraj navedene preudarke je treba prvi pritožbeni razlog ACER zavrni.

Drugi pritožbeni razlog

- 76 ACER z drugim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče pri razlagi člena 17(1)(b) Uredbe št. 714/2009 napačno uporabilo pravo glede razmerja med ureditvijo izvzetja in reguliranim sistemom.
- 77 Kot je razvidno iz točke 91 izpodbijane sodbe, je Splošno sodišče zaradi dodatne pojasnitve preučilo to vprašanje, ki je bilo predmet četrtega tožbenega razloga družbe Aquind v utemeljitev njene ničnostne tožbe, potem ko je deveti tožbeni razlog iz te tožbe sprejelo iz razlogov, navedenih v točkah od 43 do 90 izpodbijane sodbe, ki jih je ACER zaman grajala v okviru prvega pritožbenega razloga.
- 78 V zvezi s tem je treba opozoriti, da v skladu s sodno prakso Sodišča, kadar eden od razlogov, ki jih sprejme Splošno sodišče, zadošča za utemeljitev izreka sodbe, napake, ki bi jih lahko vseboval drug razlog, prav tako naveden v zadevni sodbi, nikakor ne vplivajo na navedeni izrek, tako da je pritožbeni razlog, ki jih navaja, brezpredmeten in ga je treba zavrni (sodba z dne 5. septembra 2019, Evropska unija/Guardian Europe in Guardian Europe/Evropska unija, C-447/17 P in C-479/17 P, EU:C:2019:672, točka 143 in navedena sodna praksa).
- 79 Drugi pritožbeni razlog je zato treba zavrni kot brezpredmeten.
- 80 Iz vseh zgoraj navedenih razlogov izhaja, da je treba glavno pritožbo v celoti zavrni.

Nasprotna pritožba

- 81 Ker je glavna pritožba zavrjnena, o nasprotni pritožbi ni treba odločati.

Stroški

- 82 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča, ki se v pritožbenem postopku uporablja na podlagi člena 184(1) tega poslovnika, se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.
- 83 Ker je Sodišče v obravnavani zadevi zavrnilo glavno pritožbo in ker je družba Aquind predlagala, naj se ACER naloži plačilo stroškov, je treba ACER naložiti, da poleg svojih stroškov v zvezi z glavno pritožbo nosi stroške, nastale družbi Aquind.
- 84 Člen 142 Poslovnika, ki se v pritožbenem postopku uporablja na podlagi člena 184(1) tega poslovnika, določa, da če se postopek ustavi, odloči Sodišče o stroških po prostem preudarku.
- 85 Odločiti je treba, da ACER in družba Aquind nosita svoje stroške v zvezi z nasprotno pritožbo.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

1. Glavna pritožba se zavrne.

2. Postopek z nasprotno pritožbo se ustavi.

- 3. Agenciji Evropske unije za sodelovanje energetskih regulatorjev (ACER) se naloži, da poleg svojih stroškov v zvezi z glavno pritožbo nosi tudi stroške, nastale družbi Aquind Ltd.**
- 4. Agencija Evropske unije za sodelovanje energetskih regulatorjev in družba Aquind Ltd nosita svoje stroške v zvezi z nasprotno pritožbo.**

Podpisi