



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (deseti senat)

z dne 3. decembra 2020 *

„Neizpolnitev obveznosti države – Direktivi 2009/72/ES in 2009/73/ES – Notranji trg z električno energijo in zemeljskim plinom – Dejansko ločevanje med upravljanjem prenosnih sistemov za električno energijo in plin na eni in dejavnostma dobave in proizvodnje na drugi strani – Vzpostavitev neodvisnih nacionalnih regulativnih organov“

V zadevi C-767/19,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 17. oktobra 2019,

Evropska komisija, ki jo zastopata O. Beynet in Y. G. Marinova, agentki,

tožeča stranka,

proti

Kraljevini Belgiji, ki jo zastopajo L. Van den Broeck, M. Jacobs in C. Pochet, agentke, skupaj z G. Blockom, avocat,

tožena stranka,

SODIŠČE (deseti senat),

v sestavi E. Juhász, v funkciji predsednika senata, C. Lycourgos (poročevalec) in I. Jarukaitis, sodnika,
generalni pravobranilec: G. Pitruzzella,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Kraljevina Belgija ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi 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 (UL

* Jezik postopka: francoščina.

2009, L 211, str. 55) ter Direktive 2009/73/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom in o razveljavitvi Direktive 2003/55/ES (UL 2009, L 211, str. 94), s tem, da ni pravilno prenesla:

- člena 9(1)(a) vsake od direktiv 2009/72 in 2009/73;
- člena 37(4)(a) in (b) Direktive 2009/72 in člena 41(4)(a) in (b) Direktive 2009/73;
- člena 37(6), od (a) do (c), in (9) Direktive 2009/72 in člena 41(6), od (a) do (c), in (9) Direktive 2009/73 ter
- člena 37(10) Direktive 2009/72 in člena 41(10) Direktive 2009/73.

Pravni okvir

Pravo Unije

2 V uvodnih izjavah 9, 11, 34, 37 in 61 Direktive 2009/72 je navedeno:

„(9) Brez dejanskega ločevanja omrežij od dejavnosti proizvodnje in dobave (dejansko ločevanje) nevarnost diskriminacije ne obstaja le pri upravljanju omrežij, temveč tudi pri spodbudah za vertikalno integrirana podjetja, da bi ustrezno vlagala v svoja omrežja.

[...]

(11) Dejansko ločevanje lahko zagotovi samo odprava možnosti, ki vertikalno integrirana podjetja spodbujajo k diskriminaciji konkurentov pri dostopu do omrežja in naložbah. Lastniško ločevanje, pri katerem je lastnik omrežja imenovan za operaterja sistema in je neodvisen od kakršnih koli interesov v zvezi z dobavo in proizvodnjo, je očitno učinkovit in stabilen način razreševanja notranjega navzkrižja interesov in zagotavljanja zanesljivosti oskrbe. Zato je Evropski parlament v Resoluciji z dne 10. julija 2007 o možnostih za notranji trg s plinom in električno energijo [(2007/2089(INI) (UL 2008, C 175 E, str. 206)] lastniško ločevanje na ravni prenosa opredelil kot najučinkovitejše orodje za nediskriminatorno spodbujanje naložb v infrastrukturo, poštenega dostopa do omrežja za nove udeležence in preglednosti na trgu. Pri lastniškem ločevanju bi bilo zato treba od držav članic zahtevati, naj zagotovijo, da ista oseba ali osebe ne morejo izvajati nadzora nad podjetjem za proizvodnjo ali dobavo ter hkrati izvajati nadzora ali uveljavljati kakršnih koli pravic nad operaterjem prenosnega sistema ali prenosnim sistemom. Po drugi strani pa bi moral nadzor nad prenosnim sistemom ali operaterjem prenosnega sistema izključevati možnost nadzora ali uveljavljanja kakršnih koli pravic nad proizvajalcem ali dobaviteljem. V teh okvirih bi moralo biti proizvajalcu ali dobavitelju omogočeno, da ima manjšinski delež v operaterju prenosnega sistema ali prenosnem sistemu.

[...]

(34) Notranji trg z električno energijo bo pravilno deloval le, če bodo lahko energetske regulatorji odločali o vseh ustreznih regulativnih vprašanjih in če bodo popolnoma neodvisni od kakršnih koli drugih javnih ali zasebnih interesov. [...]

[...]

(37) Energetski regulatorji bi morali imeti pooblastila, na podlagi katerih bi lahko sprejemali za elektroenergetska podjetja zavezujoče odločitve, elektroenergetskim podjetjem, ki ne izpolnjujejo svojih obveznosti, pa bi lahko nalagali učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni ali bi kaznovanje predlagali pristojnemu sodišču. Energetske regulatorje bi bilo treba pooblastiti tudi, da ne glede na uporabo pravil o konkurenci sprejemajo ustrezne ukrepe za zagotavljanje koristi odjemalcev s spodbujanjem učinkovite konkurence, ki je nujna za pravilno delovanje notranjega trga za električno energijo. Vzpostavitev virtualnih elektrarn – tj. programov sprostitve električne energije, v okviru katerih mora elektroenergetsko podjetje zainteresiranim dobaviteljem za določeno obdobje določeno količino električne energije prodati ali dati na razpolago ali dovoliti dostop do dela svojih proizvodnih zmogljivosti – je eden izmed možnih ukrepov, ki se jih lahko uporabi za spodbujanje učinkovite konkurence in zagotovitev pravilnega delovanja trga. Energetski regulatorji bi morali imeti tudi pooblastila, da bi prispevali k zagotavljanju visokih standardov univerzalnih in javnih storitev v skladu z odpiranjem trga, varstva ranljivih odjemalcev in dejanskega izvajanja ukrepov za varstvo potrošnikov. Navedene določbe ne bi smele posegati v pooblastila Komisije v zvezi z uporabo pravil o konkurenci, tudi preverjanjem združitvev z razsežnostjo Skupnosti, ter v pravila glede notranjega trga, kot je prost pretok kapitala. Neodvisni organ, pri katerem se lahko pritoži stranka, ki jo je prizadela odločitev nacionalnega regulatorja, bi lahko bilo sodišče ali drug pravosodni organ, pristojen za sodne presoje.

[...]

(61) [...] Nacionalni regulativni organi bi morali organom za konkurenco in Komisiji poročati o državah članicah, v katerih cene ovirajo konkurenco in pravilno delovanje trga.“

3 Člen 5 te direktive določa:

„Regulativni organi, kadar države članice tako določijo, ali države članice zagotovijo, da so tehnična varnostna merila določena ter da so izdelana in javnosti dostopna tehnična pravila, ki določajo minimalne tehnične projektne in obratovalne zahteve za priključitev na sistem proizvodnih naprav, distribucijskih sistemov, neposredno priključenih naprav odjemalcev, povezovalnih daljnovodov in neposrednih daljnovodov. Ta tehnična pravila zagotavljajo interoperabilnost sistemov ter so objektivna in nediskriminatorna. Kadar je primerno, lahko Agencija daje ustrezna priporočila, da se doseže skladnost teh pravil. Komisiji se navedena pravila sporočijo v skladu s členom 8 Direktive 98/34/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. junija 1998 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in predpisov o storitvah informacijske družbe [UL 1998, L 204, str. 37].“

4 Člen 9(1)(a) in (8) Direktive 2009/72 določa:

„1. Države članice zagotovijo, da od 3. marca 2012:

(a) vsako podjetje, ki ima v lasti prenosni sistem, deluje kot operater prenosnega sistema[...]

[...]

8. Če je 3. septembra 2009 prenosni sistem v lasti vertikalno integriranega podjetja, se države članice lahko odločijo, da ne uporabijo odstavka 1.

V tem primeru zadevne države članice:

(a) imenujejo neodvisnega upravljavca prenosnega omrežja v skladu s členom 13; ali

(b) spoštujejo določbe iz poglavja V.

5 Člen 10(2) te direktive določa:

„Podjetja, ki imajo v lasti prenosni sistem in ki jih je nacionalni regulativni organ v skladu s certifikacijskim postopkom spodaj certificirali, da izpolnjujejo zahteve iz člena 9, države članiceodobrijo in imenujejo za operaterje prenosnih sistemov. [...]“.

6 Člen 17(1)(a) navedene direktive, ki je v njenem poglavju V, naslovljenem „Neodvisni operater prenosnega sistema“, določa:

„Operaterji prenosnega sistema imajo na razpolago vse človeške, tehnične, fizične in finančne vire, potrebne za izpolnjevanje svojih obveznosti iz te direktive in opravljanje dejavnosti prenosa električne energije, zlasti:

(a) sredstva, potrebna za dejavnost prenosa električne energije, vključno s prenosnim sistemom, so v lasti operaterja prenosnega sistema“.

7 Člen 35(4) in (5) te direktive določa:

„4. Države članice zagotovijo neodvisnost regulativnega organa in poskrbijo, da svoja pooblastila izvaja nepristransko in pregledno. [...]“

[...]

5. Da zavarujejo neodvisnost regulativnega organa, države članice zlasti zagotovijo:

(a) da lahko regulativni organ samostojno odloča, neodvisno od katerega koli političnega organa [...]

[...]“.

8 Člen 37(1)(i) in (j), (4)(a) in (b), (6), od (a) do (c), in (9) Direktive 2009/72 določa:

„1. Regulativni organ ima naslednje naloge:

[...]

(i) spremljati raven preglednosti, tudi veleprodajnih cen, in zagotavljati, da elektroenergetska podjetja izpolnjujejo obveznosti glede preglednosti;

(j) spremljati raven in učinkovitost odprtosti trga in konkurence pri veleprodaji in maloprodaji, vključno z borzami električne energije, cenami za gospodinjske odjemalce, ki zajemajo tudi predplačilne sisteme, deležem odjemalcev, ki zamenjajo dobavitelja, deležem odklopov, stroški vzdrževanja in pritožbami gospodinjskih odjemalcev, ter morebitno izkrivljanje ali omejevanje konkurence, pri čemer organom, pristojnim za konkurenco, zagotavljajo potrebne informacije in jim posredujejo zadevne primere;

[...]

4. Države članice zagotovijo, da se regulativni organi pooblastijo za učinkovito in hitro izvajanje nalog iz odstavkov 1, 3 in 6. V ta namen ima regulativni organ vsaj naslednja pooblastila:

(a) izdaja odločitve, zavezujoče za elektroenergetska podjetja;

- (b) preverja delovanje trgov z električno energijo, določa in sprejema kakršne koli ukrepe, ki so potrebni in sorazmerni za spodbujanje učinkovite konkurence in zagotavljanje pravilnega delovanja trga. Po potrebi je regulativni organ prav tako pooblaščen, da pri vodenju preiskav v zvezi s pravom o konkurenci sodeluje z nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, in regulatorji finančnih trgov ali s Komisijo;

[...]

6. Regulativni organi so pristojni za to, da določijo ali potrdijo vsaj metodologije za izračun ali določitev naslednjih pogojev dovolj zgodaj pred začetkom njihove veljavnosti:

- (a) priključitev in dostop do nacionalnih omrežij, skupaj s tarifami za prenos in distribucijo ali njihovimi metodologijami. Te tarife ali metodologije omogočajo potrebne naložbe v omrežja, tako da bosta zagotovljena delovanje in razvoj omrežij;
- (b) zagotavljanje storitev za izravnavo, ki se morajo izvajati na najbolj ekonomičen način in uporabnikom omrežja zagotavljati ustrezne spodbude za izravnavo dobave in odjema. Storitve za izravnavo so pravične in nediskriminatorne ter temeljiti [temeljijo] na objektivnih merilih, in
- (c) dostop do čezmejne infrastrukture, vključno s postopki dodeljevanja zmogljivosti in upravljanja prezasedenosti.

[...]

9. Regulativni organi spremljajo upravljanje prezasedenosti v nacionalnih sistemih električne energije, vključno s povezovalnimi daljinovodi, in izvajanje pravil upravljanja prezasedenosti. V ta namen operaterji prenosnih sistemov ali operaterji na trgu svoje postopke upravljanja prezasedenosti, vključno z dodeljevanjem zmogljivosti, predložijo v odobritev nacionalnim regulativnim organom. Nacionalni regulativni organi lahko zahtevajo spremembe omenjenih pravil.“

- 9 Besedilo uvodnih izjav 6, 8, 30, 33 in 59 Direktive 2009/73 je enako besedilu uvodnih izjav 9, 11, 34, 37 oziroma 61 Direktive 2009/72. Sklicevanje na Direktivo 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), navedeno v uvodni izjavi 33 Direktive 2009/72, je nadomeščeno s sklicevanjem na Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2003/55/ES z dne 26. junija 2003 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom in o razveljavitvi Direktive 98/30/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 12, zvezek 2, str. 230), navedenim v uvodni izjavi 29 Direktive 2009/73. Sklicevanja na trge z električno energijo so nadomeščena s sklicevanji na trge s plinom.
- 10 Besedilo člena 9(1)(a) in (8), člena 10(2), člena 17(1)(a) ter člena 41(1)(i) in (j), (4)(a) in (b), (6), od (a) do (c), in (9) Direktive 2009/73 je enako besedilu člena 9(1)(a) in (8), člena 10(2), člena 17(1)(a) ter člena 37(1)(i) in (j), (4)(a) in (b), (6), od (a) do (c), in (9) Direktive 2009/72.

Belgijsko pravo

Zakon o električni energiji

- 11 Člen 9a(1) loi du 29 avril 1999, relative à l'organisation du marché de l'électricité (zakon z dne 29. aprila 1999 o organizaciji trga z električno energijo) (*Moniteur belge* z dne 11. maja 1999, str. 16264), kakor je bil spremenjen z loi du 28 juin 2015 (zakon z dne 28. junija 2015) (*Moniteur belge*

z dne 6. julija 2015, str. 44424) (v nadaljevanju: zakon o električni energiji), ki je bil vstavljen z loi du 14 janvier 2003 (zakon z dne 14. januarja 2003) (*Moniteur belge* z dne 28. februarja 2003, str. 9944), določa:

„Operater sistema mora imeti, razen dveh vrednostnih papirjev, neposredno ali posredno ves kapital in vse glasovalne pravice, vezane na vrednostne papirje, ki jih izda:

1. vsaka odvisna družba, ki na zahtevo operaterja sistema v celoti ali delno zagotavlja upravljanje prenosnega sistema iz člena 8;

2. vsaka odvisna družba, ki je lastnica infrastrukture in opreme, ki sta del prenosnega sistema.“

12 Člen 10(1) zakona o električni energiji določa:

„Po pridobitvi mnenja [Commission de régulation de l'électricité et du gaz (komisija za regulacijo električne energije in plina, Belgija, CREG)] in po razpravi v Conseil des ministres [(svet ministrov, Belgija)] ministre [fédéral chargé de l'énergie (zvezni minister, pristojen za energijo, Belgija)] imenuje operaterja sistema na predlog enega ali več lastnikov sistema (po potrebi vključno z dotodanjim operaterjem sistema), ki imajo sami ali skupaj v lasti del prenosnega sistema, ki pokriva vsaj 75 [%] nacionalnega ozemlja in najmanj dve tretjini ozemlja vsake regije.

[...]“

13 Člen 11 tega zakona določa:

„Po pridobitvi mnenja [CREG] in po posvetovanju z operaterjem sistema Roi [(kralj, Belgija)] izda tehnično uredbo za upravljanje prenosnega sistema in dostop do njega.

Tehnična uredba med drugim določa:

1. minimalne tehnične zahteve za priključitev proizvodnih naprav, distribucijskih omrežij, neposredno priključenih naprav odjemalcev, povezovalnih daljnovodov in neposrednih vodov na prenosno omrežje, roke za priključitev in tehnične pogoje, ki operaterju sistema omogočajo dostop do naprav uporabnikov in sprejetje ali zagotovitev sprejetja ukrepov v zvezi z njimi, kadar to zahteva varnost ali tehnična zanesljivost sistema; ter roke za priključitev;

2. operativna pravila, ki veljajo za operaterja sistema pri tehničnem upravljanju prenosa električne energije in ukrepih, ki jih mora sprejeti za odpravo težav pri prezasedenosti, tehničnih motenj in okvare proizvodnih enot;

3. kjer je to potrebno in kolikor je mogoče ob upoštevanju potrebne zanesljivosti oskrbe, prednost proizvodnim napravam, ki uporabljajo obnovljive vire energije, ali napravam za soproizvodnjo;

4. pomožne storitve, ki jih mora vzpostaviti operater sistema;

5. informacije, ki jih morajo uporabniki sistema zagotoviti operaterju sistema, vključno s podatki o razvojnem načrtu;

6. informacije, ki jih mora operater sistema zagotoviti operaterjem drugih električnih omrežij, s katerimi je prenosni sistem povezan, da se zagotovi varno in učinkovito obratovanje, usklajen razvoj in skladno delovanje povezanega sistema;

7. določbe v zvezi z informacijami ali predhodno odobritvijo [CREG] glede obratovalnih pravil, splošnih pogojev, tipskih pogodb, obrazcev oziroma postopkov, ki veljajo za operaterja sistema in po potrebi za uporabnike.

V skladu s tehnično uredbo določajo pogodbe operaterja sistema o dostopu do sistema podrobna pravila za nediskriminatoren dostop do sistema za uporabnike sistema, distributerje ali posrednike.“

14 Člen 18(1) tega zakona določa:

„Brez poseganja v uporabo loi du 6 avril 1995 relative au statut des entreprises d’investissement et à leur contrôle, aux intermédiaires financiers et conseillers en placements [(zakon z dne 6. aprila 1995 o statusu in nadzoru investicijskih podjetij, o finančnih posrednikih in investicijskih svetovalcih) (*Moniteur belge* z dne 3. junija 1995, str. 15876)] lahko kralj po pridobitvi mnenja [CREG]:

[...]

2. sprejme pravila ravnanja, ki veljajo za posrednike in dobavitelje, med drugim o trgovanju in izravnavi;

[...]“.

15 Člen 23(1) in (2) zakona o električni energiji določa:

„1. Ustanovi se [CREG]. [CREG] je samostojen organ, ki je pravna oseba in ima sedež v upravnem okrožju Bruselj – glavno mesto [(Belgija)].

[CREG] v okviru svojih nalog, naštetih v členu 23(2), ter po potrebi v tesnem posvetovanju z drugimi zadevnimi zveznimi organi, tudi z Autorité belge de la concurrence [(belgijski organ, pristojen za konkurenco, Belgija)], in brez poseganja v njihove pristojnosti sprejme vse razumne ukrepe za uresničitev naslednjih ciljev:

[...]

2. [CREG] je na eni strani pooblaščen za svetovanje javnim organom glede organizacije in delovanja trga z električno energijo ter na drugi strani na splošno za spremljanje in nadzor nad izvajanjem zakonov in z njimi povezanih predpisov.

V zvezi s tem [CREG]:

[...]

3. spremlja preglednost in konkurenco na trgu z električno energijo v skladu s členom 23a;

3a. presoja objektivno upravičenost razmerja med cenami in stroški podjetja iz člena 23b;

4. spremlja in nadzira trgovino z veleprodajnimi energetske proizvodi v skladu z Uredbo (EU) št. 1227/2011 [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 o celovitosti in preglednosti veleprodajnega energetskega trga (UL 2011, L 326, str. 1)] ob upoštevanju pristojnosti belgijskega organa, pristojnega za konkurenco, in [Autorité des services et marchés financiers (organ za finančne storitve in trge, Belgija) (FSMA)];

[...]

8. nadzira, ali operater sistema in elektroenergetska podjetja izpolnjujejo obveznosti, ki jih imajo na podlagi tega zakona in njegovih izvedbenih odlokov ter drugih zakonov in predpisov, ki se uporabljajo za trg z električno energijo, med drugim v zvezi s čezmejnimi vprašanji in področji iz 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)];

9. nadzira uporabo tehnične uredbe, odobri dokumente, na katere se nanaša ta uredba, med drugim v zvezi s pogoji priključitve in dostopa do prenosnega sistema ter pogoji za odgovornost za izravnavo na regulacijskem območju, ter oceni preteklo učinkovitost pravil tehnične uredbe o varnosti in zanesljivosti prenosnega sistema;

[...]“.

16 Člen 23a tega zakona določa:

„[CREG] zagotovi, da se vsako elektroenergetsko podjetje, ki dobavlja električno energijo odjemalcem s stalnim prebivališčem v Belgiji, ločeno ali v dogovoru z enim ali več elektroenergetskimi podjetji, vzdrži vsakršnega protikonkurenčnega ravnanja ali nepoštenih poslovnih praks, ki vplivajo ali bi lahko vplivale na trg z električno energijo, ki deluje v Belgiji.

Če [CREG] pri izvajanju svojih nalog spremljanja in nadzora ugotovi nepošteno poslovno prakso ali protikonkurenčno ravnanje, [zveznemu ministru, pristojnemu za energijo,] na lastno pobudo pošlje poročilo, v katerem navede svoje ugotovitve in po potrebi vsak ukrep, za katerega meni, da ga mora sprejeti sama ali drug pristojni organ za odpravo nepoštenih poslovnih praks ali protikonkurenčnega ravnanja, ki vpliva ali bi lahko vplivalo na trg z električno energijo, ki deluje v Belgiji.

[CREG] domnevne kršitve prijavi belgijskemu organu, pristojnemu za konkurenco, mu pošlje poročilo, ki ga je poslala [zveznemu ministru, pristojnemu za energijo], in mu predloži potrebne zaupne informacije.

V zvezi z nepoštenimi poslovnimi praksami, kralj lahko na predlog [CREG] z odlokom, ki ga obravnava svet ministrov, določi nujne ukrepe, ki jih lahko sprejme [CREG].

[CREG] lahko izdaja mnenja in predlaga kakršen koli ukrep, s katerim se spodbuja dobro delovanje in preglednost na trgu in ki se uporablja za vsa elektroenergetska podjetja, ki delujejo v Belgiji.“

17 Člen 23b navedenega zakona določa:

„1. Cene, ki jih ponuja elektroenergetsko podjetje, morajo biti objektivno upravičene glede na stroške podjetja. [CREG] to razmerje presoja tako, da primerja zlasti stroške in cene navedenega podjetja s stroški in cenami primerljivih podjetij, če je mogoče, tudi na mednarodni ravni.

2. Če je elektroenergetsko podjetje povezano podjetje, se zloraba prevladujočega položaja domneva, če to podjetje nepovezanim podjetjem ponuja diskriminatorne cene in/ali pogoje.

3. Če [CREG] ugotovi, da ni objektivno upravičenega razmerja, kot je navedeno v [odstavku 1], [zveznemu ministru, pristojnemu za energijo,] na lastno pobudo pošlje poročilo, v katerem navede svoje ugotovitve in ukrepe, ki jih predlaga.

[CREG] domnevne kršitve prijavi belgijskemu organu, pristojnemu za konkurenco, mu pošlje poročilo, ki ga je poslala [zveznemu ministru, pristojnemu za energijo], in mu predloži potrebne zaupne informacije.

V zvezi z diskriminatornimi cenami in/ali pogoji, kralj lahko na predlog [CREG] z odlokom, ki ga obravnava svet ministrov, določi nujne ukrepe, ki jih lahko sprejme [CREG].

Na področju cen lahko [CREG] izdaja mnenja in predlaga kakršen koli ukrep, ki se uporablja za vsa elektroenergetska podjetja, ki delujejo v Belgiji.“

18 Člen 26(1) tega zakona določa:

„Pri izvajanju nalog, ki so dodeljene [CREG], lahko [CREG] zahteva od operaterja sistema in operaterjev distribucijskega sistema, vseh povezanih podjetij ter od vsakega podjetja, ki upravlja ali uporablja večstransko trgovinsko platformo, na kateri se trguje z večjimi količinami energije ali finančnimi instrumenti, ki se nanašajo na večje količine energije, in ki ima neposredno povezavo z belgijskim trgom z električno energijo ali ima neposreden vpliv na ta trg, naj mu zagotovijo vse potrebne informacije, vključno z razlogi za vsako zavrnitev dostopa tretjih strani, in vse informacije o ukrepih, ki so potrebni za krepitev sistema, pod pogojem, da [CREG] obrazloži svojo zahtevo. [CREG] lahko opravi revizijo njihovih računovodskih izkazov na kraju samem.

Od 1. januarja 2003 lahko [CREG] od njih in od comité de contrôle de l'Électricité et du Gaz [(odbor za nadzor električne energije in plina, Belgija)] brez poseganja v naloge, ki jih ima ta zadnji, zahteva tudi informacije, ki so koristne za pripravo njene cenovne politike v okviru izvajanja naloge, ki jo ima na podlagi člena 23, točke 14a, 15 in 16.“

19 Člen 26(1a) zakona o električni energiji določa:

„Pri izvajanju nalog, ki so dodeljene [CREG] na podlagi členov 23a in 23b, ima [CREG] tudi naslednja pooblastila in pravice:

1. pridobiti od elektroenergetskih podjetij v tridesetih dneh od njene zahteve vse informacije v kakršni koli obliki na področjih, ki spadajo v njeno pristojnost in naloge;
2. pridobiti od elektroenergetskih podjetij poročila o njihovih dejavnostih ali določenih vidikih teh dejavnosti;
3. določiti informacije, ki ji jih morajo elektroenergetska podjetja redno posredovati, in časovne presledke, v katerih ji morajo posredovati informacije;
4. opraviti, v primeru zavrnitve posredovanja zahtevanih informacij v tridesetih dneh, obisk na kraju samem, med katerim [CREG] lahko pregleda vse zgoraj navedene podatke in dokumente, potrebne za izvedbo nalog, ki jih ima, in jih po potrebi skopira.

Informacije, ki jih [CREG] zbere v okviru tega odstavka, se lahko uporabijo samo za poročila, mnenja in priporočila iz členov 23a in 23b. Kralj lahko s kraljevim odlokom, ki ga obravnava svet ministrov, ta člen razširi na zavezujoče odločbe, na katere se lahko nanašata člena 23a in 23b.“

20 Člen 30a(3) tega zakona določa:

„[...]

Člani [CREG] so pristojni, da z zapisniki, ki so verodostojni, dokler ni dokazano nasprotno, raziščejo in ugotovijo kršitve [...] V zvezi s tem člani [CREG] lahko:

1. vstopijo v stavbe, delavnice in njihova gospodarska poslopja med uradnimi urami ali delovnim časom, kadar je to potrebno za opravljanje njihovih nalog;

2. ugotovijo vsa koristna dejstva, zahtevajo in zasežejo vse dokumente, listine, poslovne knjige in predmete, potrebne za preiskavo in ugotovitev kršitev;
 3. pridobijo vse informacije, sprejmejo vse pisne ali ustne izpovedbe ali izjave;
 4. zagotovijo pomoč pri izvrševanju sklepov Komisije“.
- 21 V skladu s členom 31 navedenega zakona lahko „[CREG] [...] [b]rez poseganja v druge ukrepe iz tega zakona naloži vsaki fizični ali pravni osebi s sedežem v Belgiji, da ravna v skladu s konkretnimi določbami tega zakona, njegovih izvedbenih odlokov, poznejših zakonov o tarifah ali prispevku iz člena 21a ali vsemi drugimi določbami, katerih uporabo nadzoruje [CREG] v skladu s členom 23(2), [drugi pododstavek], točki 4 in 8, v roku, ki ga določi [CREG]. [...]“.

- 22 Člen 31/1 tega zakona določa:

„1. [...] s predhodnim dovoljenjem preiskovalnega sodnika lahko osebe iz člena 30a(3), [prvi pododstavek], na podlagi obrazloženega sklepa, razen v zasebnem stanovanju, odredijo zaseg sredstev, ki so v lasti osebe, ki je predmet preiskave, ki jo vodi [CREG], in ki so bodisi predmet preiskovane kršitve, bodisi so bila namenjena ali so se uporabila za izvršitev zadevne kršitve, bodisi pomenijo premoženjsko korist, ki je neposredno povezana s kršitvijo ali pomeni njeno protivrednost.

Osebe iz člena 30a(3), [prvi pododstavek], v svojem sklepu navedejo dejanske okoliščine, ki upravičujejo sprejeti ukrep, in pri obrazložitvi svojega sklepa upoštevajo načeli sorazmernosti in subsidiarnosti.

Za izvršitev te odredbe lahko osebe iz člena 30a(3), [prvi pododstavek], po potrebi zahtevajo pomoč javnih organov.

[...]“.

Zakon o zemeljskem plinu

- 23 Člen 8(2), drugi pododstavek, loi du 12 avril 1965, relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations (zakon z dne 12. aprila 1965 o prenosu plinskih in drugih proizvodov po cevovodu) (*Moniteur belge* z dne 7. maja 1965, str. 5260), kakor je bil spremenjen z loi du 8 juillet 2015 (zakon z dne 8. julija 2015) (*Moniteur belge* z dne 16. julija 2015, str. 46239) (v nadaljevanju: zakon o zemeljskem plinu), določa:

„Imetnik dovoljenja za prenos zemeljskega plina, ki je kandidat za upravljanje prenosnega sistema zemeljskega plina, mora imeti sam ali skupaj z drugimi imetniki dovoljenja za prenos zemeljskega plina v lasti del načrtovanega sistema, ki pokriva vsaj 75 % nacionalnega ozemlja.“

- 24 Člen 15/5j tega zakona določa:

„1. Kralj na predlog [CREG] izda kodeks dobrega ravnanja na področju dostopa do prenosnega sistema zemeljskega plina, skladišča zemeljskega plina in obrata za [utekočinjeni zemeljski plin (UZP)].

Kodeks dobrega ravnanja določa:

1. postopke in pravila za zahtevo za dostop do sistema;
2. informacije, ki jih morajo uporabniki prenosnega sistema zemeljskega plina, skladišča zemeljskega plina in obratov za UZP zagotoviti operaterju prenosnega sistema zemeljskega plina, operaterju skladiščnega sistema za zemeljski plin in operaterju sistema za UZP;

3. varnostne ukrepe, ki jih morajo sprejeti operater prenosnega sistema zemeljskega plina, operater skladiščnega sistema za zemeljski plin in operater sistema za UZP, da se zagotovi zaupnost poslovnih informacij o uporabnikih prenosnega sistema zemeljskega plina, skladiščnega sistema za zemeljski plin [ali] obrata za UZP;
4. roke, v katerih morajo operater prenosnega sistema zemeljskega plina, operater skladiščnega sistema za zemeljski plin in operater sistema za UZP odgovoriti na zahteve za dostop do njihovega omrežja oziroma do njihovega sistema;
5. ukrepe za preprečevanje diskriminacije med uporabniki ali vrstami uporabnikov prenosnega sistema zemeljskega plina, skladiščnega sistema za zemeljski plin ali obrata za UZP;
6. minimalne zahteve v zvezi s pravno in operativno ločitvijo nalog prenosa zemeljskega plina in dobave zemeljskega plina, ki jih opravljajo integrirani operaterji prenosnega sistema zemeljskega plina, skladišča za zemeljski plin in za UZP;
7. temeljna načela v zvezi s pravicami in obveznostmi na eni strani operaterja prenosnega sistema zemeljskega plina, operaterja skladiščnega sistema za zemeljski plin in operaterja sistema za UZP ter na drugi strani uporabnikov prenosnega sistema zemeljskega plina, skladiščnega sistema za zemeljski plin ali obrata za UZP za dostop do njih;
8. temeljna načela za obračunavanje;
9. temeljna načela v zvezi s pravicami in obveznostmi na eni strani operaterja prenosnega sistema zemeljskega plina, operaterja skladiščnega sistema za zemeljski plin in operaterja sistema za UZP ter na drugi strani uporabnikov prenosnega sistema zemeljskega plina, skladiščnega sistema za zemeljski plin ali obrata za UZP glede njihove uporabe, zlasti na področju pogajanj o dostopu do prenosnih zmogljivosti, o upravljanju prezasedenosti in objavi informacij;
10. ukrepe, ki jih je treba vključiti v program za doseganje skladnosti, da se zagotovi preprečevanje diskriminatornega ravnanja in da se zagotovi ustrezen nadzor nad njegovim spoštovanjem. Program določa posebne obveznosti, ki jih morajo zaposleni izpolniti za uresničitev tega cilja. Oseba ali organ, ki je odgovoren za nadzor izvajanja programa za doseganje skladnosti, pošlje [CREG] letno poročilo o sprejetih ukrepih. Poročilo se objavi;
11. zahteve glede neodvisnosti osebja operaterjev v razmerju do proizvajalcev, distributerjev, dobaviteljev in posrednikov[;]
12. pravila in organizacijo sekundarnega trga iz člena 15/1[(1)], točka 9a;
13. temeljna načela v zvezi z organizacijo dostopa do vozlišč.

Izdaja in ohranitev v veljavi vseh dovoljenj za prenos ali dobavo sta pogojena s spoštovanjem kodeksa dobrega ravnanja.

[...]“.

25 Člen 15/14(2), prvi in drugi pododstavek, navedenega zakona določa:

„[CREG] je na eni strani pooblaščen za svetovanje javnim organom glede organizacije in delovanja trga z zemeljskim plinom ter na drugi strani za spremljanje in nadzor nad izvajanjem zakonov in z njimi povezanih predpisov.

V zvezi s tem [CREG]:

[...]

6. potrdi glavne pogoje za dostop do prenosnih sistemov, razen tarif iz členov od 15/5 do 15/5d, in nadzoruje, kako prenosna podjetja uporabljajo te pogoje v zvezi s svojimi zadevnimi sistemi;

[...]

9. nadzira računovodske izkaze podjetij v sektorju zemeljskega plina, zlasti zato, da se preveri, ali so bile spoštovane določbe člena 15/12, in da navzkrižno subvencioniranje ne obstaja;

[...]

16. spremlja raven preglednosti, tudi veleprodajnih cen, in zagotavlja, da podjetja plinskega gospodarstva izpolnjujejo obveznosti glede preglednosti;

17. spremlja raven in učinkovitost odprtosti trga in konkurence pri veleprodaji in maloprodaji, vključno z borzami zemeljskega plina, ter spremlja morebitno izkrivljanje ali omejevanje konkurence, pri čemer belgijskemu organu, pristojnemu za konkurenco, zagotavlja potrebne informacije in mu posreduje zadeve, pri katerih je to utemeljeno;

[...]

29. na predlog operaterja prenosnega sistema zemeljskega plina potrdi metodologije za določitev pogojev za dostop do čezmejne infrastrukture, vključno s postopki dodeljevanja zmogljivosti in upravljanja prezasedenosti. Take metodologije so pregledne in nediskriminatorne. [CREG] na svojem spletnem mestu objavi potrjene metodologije;

30. spremlja upravljanje prezasedenosti v prenosnem sistemu zemeljskega plina, vključno s povezovalnimi plinovodi, in izvajanje pravil upravljanja prezasedenosti v skladu s členom 15/1[(3)], točka 7. [CREG] o tem obvešča [d]irection générale de l'Énergie [du service public fédéral 'Économie, PME, Classes moyennes et Énergie' (generalni direktorat za energijo pri zvezni javni službi za gospodarstvo, mala in srednja podjetja, srednji sloj in energijo, Belgija)]“.

26 Člen 15/14a tega zakona določa:

„[CREG] zagotovi, da se vsako podjetje plinskega gospodarstva, ki dobavlja zemeljski plin odjemalcem s stalnim prebivališčem v Belgiji, ločeno ali v dogovoru z enim ali več podjetji plinskega gospodarstva, vzdrži vsakršnega protikonkurenčnega ravnanja ali nepoštenih poslovnih praks, ki vplivajo ali bi lahko vplivale na trg z zemeljskim plinom, ki deluje v Belgiji.

Če [CREG] pri izvajanju svojih nalog spremljanja in nadzora ugotovi nepošteno poslovno prakso ali protikonkurenčno ravnanje, [zveznemu ministru, pristojnemu za energijo,] na lastno pobudo pošlje poročilo, v katerem navede svoje ugotovitve in po potrebi vsak ukrep, za katerega meni, da ga mora sprejeti sama ali drug pristojni organ za odpravo nepoštenih poslovnih praks ali protikonkurenčnega ravnanja, ki vpliva ali bi lahko vplivalo na trg z zemeljskim plinom, ki deluje v Belgiji.

[CREG] domnevne kršitve prijavi belgijskemu organu, pristojnemu za konkurenco, mu pošlje poročilo, ki ga je poslala [zveznemu ministru, pristojnemu za energijo], in mu predloži potrebne zaupne informacije.

V zvezi z nepoštenimi poslovnimi praksami, kralj lahko na predlog [CREG] z odlokom, ki ga obravnava svet ministrov, določi nujne ukrepe, ki jih lahko sprejme [CREG].

[CREG] lahko izdaja mnenja in predlaga kakršen koli ukrep, s katerim se spodbuja dobro delovanje in preglednost na trgu in ki se uporablja za vsa podjetja plinskega gospodarstva, ki delujejo v Belgiji.“

27 Člen 15/14b zakona o zemeljskem plinu določa:

„1. Cene, ki jih ponuja podjetje plinskega gospodarstva, morajo biti objektivno upravičene glede na stroške podjetja. [CREG] to razmerje presoja tako, da primerja zlasti stroške in cene navedenega podjetja s stroški in cenami primerljivih podjetij, če je mogoče, tudi na mednarodni ravni.

2. Če je podjetje plinskega gospodarstva povezano podjetje, se zloraba prevladujočega položaja domneva, če to podjetje nepovezanim podjetjem ponuja diskriminatorne cene in/ali pogoje.

3. Če [CREG] ugotovi, da ni objektivno upravičenega razmerja, kot je navedeno v [odstavku 1], [zveznemu ministru, pristojnemu za energijo,] na lastno pobudo pošlje poročilo, v katerem navede svoje ugotovitve in ukrepe, ki jih predlaga.

[CREG] domnevne kršitve prijavi belgijskemu organu, pristojnemu za konkurenco, mu pošlje poročilo, ki ga je poslala [zveznemu ministru, pristojnemu za energijo], in mu predloži potrebne zaupne informacije.

V zvezi z diskriminatornimi cenami in/ali pogoji kralj lahko na predlog [CREG] z odlokom, ki ga obravnava svet ministrov, določi nujne ukrepe, ki jih lahko sprejme [CREG].

Na področju cen lahko [CREG] izdaja mnenja in predlaga kakršen koli ukrep, ki se uporablja za vsa podjetja plinskega gospodarstva, ki delujejo v Belgiji.“

28 Člen 15/16(1a) tega zakona določa:

„Pri izvajanju nalog, ki so dodeljene [CREG] na podlagi členov 15/14a in 15/14b, ima [CREG] tudi naslednja pooblastila in pravice:

1. pridobiti od podjetij plinskega gospodarstva v tridesetih dneh od njene zahteve vse informacije v kakršni koli obliki na področjih, ki spadajo v njeno pristojnost in naloge;

2. pridobiti od podjetij plinskega gospodarstva poročila o njihovih dejavnostih ali določenih vidikih teh dejavnosti;

3. določiti informacije, ki ji jih morajo podjetja plinskega gospodarstva redno posredovati, in časovne presledke, v katerih ji morajo posredovati te informacije;

4. opraviti, v primeru zavrnitve posredovanja zahtevanih informacij v tridesetih dneh, obisk na kraju samem, med katerim [CREG] lahko pregleda vse zgoraj navedene podatke in dokumente, potrebne za izvedbo nalog, ki jih ima, in jih po potrebi skopira.

Informacije, ki jih [CREG] zbere v okviru tega odstavka, se lahko uporabijo samo za poročila, mnenja in priporočila iz členov 15/14a in 15/14b. Kralj lahko s kraljevim odlokom, ki ga obravnava svet ministrov, ta člen razširi na zavezujoče odločbe, na katere se lahko nanašata člena 15/14a in 15/14b.“

29 Člen 18(3) zakona o zemeljskem plinu določa:

„[...]

Člani [CREG] so pristojni, da z zapisniki, ki so verodostojni, dokler ni dokazano nasprotno, raziščejo in ugotovijo kršitve [...] V zvezi s tem člani [CREG] lahko:

1. vstopijo v stavbe, delavnice in njihova gospodarska poslopja med uradnimi urami ali delovnim časom, kadar je to potrebno za opravljanje njihovih nalog;
2. ugotovijo vsa koristna dejstva, zahtevajo in zasežejo vse dokumente, listine, poslovne knjige in predmete, potrebne za preiskavo in ugotovitev kršitev;
3. pridobijo vse informacije, sprejmejo vse pisne ali ustne izpovedbe ali izjave;
4. zagotovijo pomoč pri izvrševanju sklepov Komisije.

[...]“.

- 30 V skladu s členom 20/2 tega zakona lahko „[CREG] [...] [b]rez poseganja v druge ukrepe iz tega zakona naloži vsaki fizični ali pravni osebi s sedežem v Belgiji, da ravna v skladu s konkretnimi določbami tega zakona, njegovih izvedbenih odlokov, poznejših zakonov o tarifah ali prispevku iz člena 15/11 ali vsemi drugimi določbami, katerih uporabo nadzoruje [CREG] v skladu s členom 15/14(2), [drugi pododstavci], točki 5 in 5a, v roku, ki ga določi [CREG]“.

Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

- 31 Komisija je po uradni dolžnosti preučila prenos direktiv 2009/72 in 2009/73 v belgijsko pravo, da bi preverila obstoj morebitnih neskladnosti s pravom Unije. Preiskava se je nanašala na ločevanje prenosnih sistemov, neodvisnost in pristojnosti nacionalnih regulativnih organov ter varstvo potrošnikov.
- 32 Komisija je 6. maja 2013 Kraljevini Belgiji poslala dopis v okviru postopka „EU Pilot“, v katerem jo je pozvala, naj odgovori na več vprašanj v zvezi s tem prenosom. Na to državo članico so bila 10. februarja 2014 naslovljena dodatna vprašanja.
- 33 Navedena država članica je na ta dopis in dodatna vprašanja odgovorila 12. septembra 2013, 24. in 28. februarja 2014 ter 3., 18. in 19. marca 2014.
- 34 Komisija je 17. oktobra 2014 Kraljevini Belgiji poslala uradni opomin, ker je menila, da na podlagi elementov, ki jih je predložila ta država članica, ni bilo mogoče odpraviti njenih pomislekov glede skladnosti prenosa direktiv 2009/72 in 2009/73 v belgijsko pravo. Navedena država članica je nanj odgovorila 18. januarja 2015.
- 35 Komisija je 26. februarja 2016 Kraljevini Belgiji poslala obrazloženo mnenje in jo pozvala, naj v dveh mesecih od njegovega prejema sprejme ukrepe, ki jih mora sprejeti za uskladitev s tem obrazloženim mnenjem.
- 36 Kraljevina Belgija je odgovorila 19. julija 2016 in nato Komisiji sporočila zakonodajne ukrepe 15. septembra 2016 ter 9., 10. in 30. januarja 2017. Telefonska konferenca med belgijskimi organi in službami Komisije je potekala 2. oktobra 2018.
- 37 Ker je Komisija menila, da nekatere določbe belgijskega prava še vedno niso skladne z direktivama 2009/72 in 2009/73, se je odločila vložiti to tožbo.

Tožba

Prvi očitek: kršitev določb člena 9(1)(a) vsake od direktiv 2009/72 in 2009/73

Trditve strank

- 38 Komisija trdi, da člen 9(1)(a) vsake od direktiv 2009/72 in 2009/73 ni bil pravilno prenesen v belgijsko pravo. V zvezi s tem naj člen 10(1) zakona o električni energiji in člen 8(2), drugi pododstavek, zakona o zemeljskem plinu od operaterja prenosnega sistema ne bi zahtevala, da je lastnik prenosnega sistema, ampak naj bi zahtevala, da imajo v skladu z zakonom o električni energiji lastniki sistema, ki zveznemu ministru, pristojnemu za energijo, predlagajo imenovanje operaterja, skupaj v lasti del prenosnega sistema, ki pokriva vsaj 75 % nacionalnega ozemlja, in da ima v skladu z zakonom o zemeljskem plinu operater sistema skupaj z drugimi v lasti del sistema, ki pokriva vsaj 75 % nacionalnega ozemlja.
- 39 Dejanski položaj ali upravna praksa, ki je v skladu s pravom Unije, naj ne bi mogla nadomestiti nepravilnega prenosa teh direktiv v notranje pravo. Poleg tega naj ne bi bilo upoštevno, da Komisija ni nasprotovala certifikaciji družb Elia System Operator SA in Fluxys Belgium SA, operaterjev prenosnega sistema električne energije oziroma zemeljskega plina, v Belgiji.
- 40 Poleg tega naj z vključitvijo člena 9a v zakon o električni energiji leta 2003 ne bi prenehala kršitev, saj ta določba določa le, da je mogoče nadzor operaterja sistema nad tem sistemom zagotoviti prek odvisne družbe, ki je v 100 % lasti.
- 41 Kraljevina Belgija trdi, da sta družbi Elia System Operator in Fluxys Belgium lastnici sistema v smislu direktiv 2009/72 in 2009/73 in da Komisija v mnenjih, ki ju je izdala med certifikacijo teh operaterjev, ni navedla pripomb glede razlage člena 9(1)(a) teh direktiv.
- 42 Kraljevina Belgija meni, da obstaja zmeda med, na eni strani, osebami, ki lahko predlagajo imenovanje operaterja prenosnega sistema in imajo v času imenovanja tega operaterja v lasti vsaj 75 % sistema, in, na drugi strani, deležem imenovanega operaterja v lastništvu sistema. Člen 10(1) zakona o električni energiji naj bi se nanašal le na prvi element, vendar naj se ne bi nanašal na lastništvo sistema, ki ga ima imenovani operater sistema. Poleg tega naj bi člen 9a tega zakona, ki je bil uveden leta 2003, določal možnost prenosa lastništva, glede na to, da nalaga, da mora biti operater sistema prek odvisne družbe lastnik prenosnega sistema.
- 43 Kraljevina Belgija trdi, da trditve Komisije, da so lahko na podlagi člena 10(1) zakona o električni energiji lastniki sistema tudi lastniki podjetja, ki opravlja dejavnost proizvodnje ali dobave, temelji na domnevah in teoretičnih trditvah, ne da bi Komisija dokazala neizpolnitev obveznosti, čeprav naj bi nosila dokazno breme.

Presoja Sodišča

- 44 Člen 9(1)(a) vsake od direktiv 2009/72 in 2009/73 določa, da države članice zagotovijo, da od 3. marca 2012 vsako podjetje, ki ima v lasti prenosni sistem, deluje kot operater prenosnega sistema.
- 45 Člen 10(2) vsake od teh direktiv določa, da podjetja, ki imajo v lasti prenosni sistem in ki jih je nacionalni regulativni organ certificiral, da izpolnjujejo zahteve iz člena 9 teh direktiv, države članice odobrijo in imenujejo za operaterje prenosnih sistemov.

- 46 V uvodni izjavi 9 Direktive 2009/72 in uvodni izjavi 6 Direktive 2009/73 je navedeno, da brez dejanskega ločevanja omrežij od dejavnosti proizvodnje in dobave (dejansko ločevanje) nevarnost diskriminacije ne obstaja le pri upravljanju omrežij, temveč tudi pri spodbudah za vertikalno integrirana podjetja, da bi ustrezno vlagala v svoja omrežja.
- 47 Kot je razvidno iz uvodne izjave 11 Direktive 2009/72 in uvodne izjave 8 Direktive 2009/73, lastniško ločevanje pomeni, da je lastnik omrežja imenovan za operaterja sistema in je neodvisen od kakršnih koli interesov v zvezi z dobavo in proizvodnjo (glej v tem smislu sodbo z dne 26. oktobra 2017, Balgarska energiyana borsa, C-347/16, EU:C:2017:816, točka 46).
- 48 Poleg tega člen 9(8) vsake od direktiv 2009/72 in 2009/73 določa, da če je 3. septembra 2009 prenosni sistem v lasti vertikalno integriranega podjetja, se države članice lahko odločijo, da ne uporabijo odstavka 1 tega člena, in da v tem primeru zadevne države članice imenujejo neodvisnega operaterja prenosnega sistema v skladu s členom 13 Direktive 2009/72 oziroma členom 14 Direktive 2009/72 ali spoštujejo določbe iz poglavja V Direktive 2009/72 oziroma poglavja IV Direktive 2009/73.
- 49 Glede neodvisnih operaterjev prenosnih sistemov je treba navesti, da je bilo razsojeno, da člen 17(1)(a) Direktive 2009/72 izrecno zahteva, da so neodvisni operaterji prenosnega sistema lastniki sredstev, ki so potrebna za opravljanje dejavnosti prenosa električne energije, zlasti prenosnega sistema, in to zlasti zato, da se zagotovi – kot je razvidno iz uvodnih izjav 16, 17 in 19 te direktive – popolna in dejanska neodvisnost teh operaterjev od dejavnosti dobave in proizvodnje (sodba z dne 17. oktobra 2019, Elektrorazpredelenie Yug, C-31/18, EU:C:2019:868, točka 64 in navedena sodna praksa).
- 50 Vendar, kot pravilno trdi Komisija, noben razlog ne upravičuje razhajanja glede obsega lastništva sistema med odstavkom 1 in odstavkom 8 člena 9 vsake od direktiv 2009/72 in 2009/73. Ta odstavek 1 se nanaša na primer „podjetja, ki ima v lasti prenosni sistem“, ne da bi bil kjer koli omenjen primer podjetja, ki bi imelo v lasti del takega sistema, kar kaže na to, da mora zadevno podjetje, ki je lahko imenovano kot operater prenosnega sistema, imeti ta sistem v lasti v celoti. To razlago potrjuje jasno besedilo člena 17(1)(a) vsake od navedenih direktiv, ki se sklicuje na primer iz člena 9(8) in zahteva, da je prenosni sistem v lasti operaterja prenosnega sistema.
- 51 Iz te analize besedila in sobesedila člena 9(1) vsake od direktiv 2009/72 in 2009/73 izhaja, da mora biti lastnik prenosnega sistema lastnik celotnega tega sistema.
- 52 Ta ugotovitev je poleg tega skladna s ciljem te določbe. Kot namreč Komisija prav tako pravilno trdi, se operaterja kot lastnika celotnega sistema spodbuja k naložbam in tehničnim spremembam, ki mu bodo omogočile optimalno upravljanje in razvoj tega sistema.
- 53 V obravnavani zadevi belgijska zakonodaja od operaterja prenosnega sistema električne energije ali zemeljskega plina ne zahteva, da je lastnik tega prenosnega sistema.
- 54 Člen 10(1) zakona o električni energiji namreč določa le, da imajo lastniki sistema, ki zveznemu ministru, pristojnemu za energijo, predlagajo imenovanje operaterja, skupaj v lasti del prenosnega sistema, ki pokriva vsaj 75 % nacionalnega ozemlja. Člen 8(2), drugi pododstavek, zakona o zemeljskem plinu pa zahteva, da ima kandidat za operaterja prenosnega sistema skupaj z drugimi v lasti del sistema, ki pokriva vsaj 75 % nacionalnega ozemlja.
- 55 Navesti je treba, da člen 9a zakona o električni energiji, ki je bil uveden leta 2003 in na katerega se sklicuje Kraljevina Belgija, določa, da mora imeti operater sistema, razen dveh vrednostnih papirjev, neposredno ali posredno „ves kapital in glasovalne pravice“, vezane na vrednostne papirje, ki jih izda vsaka odvisna družba, ki na zahtevo operaterja sistema v celoti ali delno zagotavlja upravljanje prenosnega sistema iz člena 8 tega zakona, ali vsaka odvisna družba, ki je lastnica infrastrukture in opreme, ki sta del prenosnega sistema. Ta določba sicer določa, da se nadzor operaterja sistema nad

tem sistemom lahko zagotovi prek odvisne družbe, ki je praktično v 100 % lasti tega operaterja, vendar nikakor ne zahteva, da ima vsak operater sistema tako odvisno družbo, niti da se, če taka odvisna družba obstaja, z nadzorom, ki ga ta zagotavlja, zajame celotni zadevni prenosni sistem.

- 56 Poleg tega, tudi če se, kot trdi Kraljevina Belgija, člen 10(1) zakona o električni energiji nanaša le na osebe, ki lahko predlagajo imenovanje operaterja prenosnega sistema, in s tem temu operaterju prenosnega sistema ni treba izpolniti zahtev iz te določbe, to ne pomeni, da je belgijska zakonodaja skladna z Direktivo 2009/72, temveč da ta zakonodaja ne zahteva, da ima operater v lasti sistem, saj se zahteva, da mora imeti v lasti „del prenosnega sistema“, zanj ne uporablja. Če bi se pritrdilo utemeljitvi Kraljevine Belgije, bi lahko eden ali več lastnikov dela sistema za operaterja predlagali osebo, ki nima v lasti niti dela tega sistema.
- 57 Kraljevina Belgija se nazadnje sklicuje na spoštovanje polnega učinka direktiv 2009/72 in 2009/73. Utemeljitev Kraljevine Belgije temelji predvsem na dejstvu, da sta na podlagi odločb o certifikaciji, ki ju je sprejela CREG na podlagi Uredbe št. 714/2009 in Uredbe (ES) št. 715/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o pogojih za dostop do prenosnih omrežij zemeljskega plina in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1755/2005 (UL 2009, L 211, str. 36), družbi Elia System Operator in Fluxys Belgium, operaterja prenosnih sistemov električne energije oziroma zemeljskega plina, lastnika sistema v smislu direktiv 2009/72 in 2009/73. Vendar kljub zavezujoči naravi teh odločb, ki ju je sprejela CREG, v skladu z ustaljeno sodno prakso izvrševanje upravnih organov države članice v skladu s posamezno direktivo ne more izkazovati jasnosti in doslednosti, ki sta zahtevani za izpolnitev zahteve po pravni varnosti, sama upravna praksa, ki je po naravi spremenljiva po volji uprave, pa se ne more šteti, kot da izpolnjuje obveznosti držav članic v okviru prenosa posamezne direktive (sodba z dne 15. marca 2012, Komisija/Poljska, C-46/11, neobjavljena, EU:C:2012:146, točka 28 in navedena sodna praksa).
- 58 Poleg tega dejstvo, da Komisija v mnenjih, ki ju je izdala za postopek certifikacije teh operaterjev sistema, ni nasprotovala njuni certifikaciji, ne more vplivati na pravilen prenos direktiv 2009/72 in 2009/73 v belgijsko pravo, saj namen teh mnenj ni odločiti o tem prenosu.
- 59 Zato je treba ugotoviti, da Kraljevina Belgija s tem, da ni pravilno prenesla člena 9(1)(a) vsake od direktiv, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi teh direktiv.

Drugi očitke: kršitev več določb člena 37 Direktive 2009/72 in člena 41 Direktive 2009/73

- 60 Glede drugega očitka, ki je v tožbi sestavljen iz treh delov, je Komisija v repliki navedla, da umika tretji del, ki se nanaša na kršitev člena 37(10) Direktive 2009/72 in člena 41(10) Direktive 2009/73.

Prvi del drugega očitka: kršitev člena 37(4)(a) in (b) Direktive 2009/72 ter člena 41(4)(a) in (b) Direktive 2009/73

– Trditve strank

- 61 Komisija trdi, da člen 37(4)(a) in (b) Direktive 2009/72 ter člen 41(4)(a) in (b) Direktive 2009/73 nista bila pravilno prenesena v belgijsko pravo. Več določb zakona o električni energiji in zakona o zemeljskem plinu naj regulativnemu organu, v obravnavani zadevi CREG, ne bi omogočalo, da sprejme zavezujoče odločbe glede preglednosti in svobodne konkurence na trgu, da naloži sorazmerne in potrebne ukrepe za spodbujanje učinkovite konkurence ter da zagotovi pravilno delovanje trga v razmerju do elektroenergetskih podjetij in podjetij plinskega gospodarstva.

- 62 Ker mora imeti regulativni organ na podlagi teh določb direktiv 2009/72 in 2009/73 pristojnost, da naloži ukrepe za uveljavljanje učinkovite konkurence, naj bi bilo treba trditev Kraljevine Belgije, da lahko v belgijskem pravu le kralj kot politični organ CREG na predlog tega organa omogoči, da sprejme zavezujoče odločbe ali da drugim organom posreduje informacije, ki jih je zbrala, da bi ti organi po potrebi sprejeli zavezujoče ukrepe, zavrniti. Enako naj bi veljalo za trditve v zvezi z domnevno izključno pristojnostjo organov, pristojnih za konkurenco.
- 63 V zvezi s trditvijo Kraljevine Belgije, da člen 31 zakona o električni energiji in člen 20/2 zakona o zemeljskem plinu CREG dajeta splošno pristojnost za sprejemanje zavezujočih odločb za fizične ali pravne osebe, Komisija trdi, da ti določbi omogočata le, da se tem osebam naloži, da ravnajo v skladu z obveznostmi, ki so jim že naložene, medtem ko se člen 37(4)(a) in (b) Direktive 2009/72 ter člen 41(4)(a) in (b) Direktive 2009/73 nanašata na podelitev pooblastila regulativnemu organu za samostojno sprejemanje odločb.
- 64 Kraljevina Belgija trdi, da se nacionalne določbe, ki jih navaja Komisija, nanašajo izključno na konkurenčno pravo ter prenašajo člen 37(1)(j), „zadnji del“, in (13) Direktive 2009/72 ter člen 41(1)(j), „zadnji del“, in (13) Direktive 2009/73. Na tem področju naj bi bili pristojni le organi, pristojni za konkurenco, kot naj bi bilo to razvidno zlasti iz uvodnih izjav 37 in 61 Direktive 2009/72.
- 65 Nacionalne določbe, ki jih navaja Komisija, naj bi potrjevale delitev pristojnosti med organi, pristojnimi za konkurenco, in sektorskim organom, kot je CREG, ki naj bi bil pristojen za zbiranje informacij in njihovo posredovanje organom, pristojnim za konkurenco, ki naj bi lahko na podlagi teh informacij sprejeli ukrepe ali odločbe. CREG naj bi v okviru rednega sodelovanja delovala z belgijskim organom, pristojnim za konkurenco.
- 66 Poleg tega naj pristojnosti, naštetе v odstavku 4 člena 37 Direktive 2009/72 in v odstavku 4 člena 41 Direktive 2009/73, ne bi mogle pokrivati vseh nalog, dodeljenih regulativnemu organu na podlagi odstavka 1 vsakega od teh členov, saj bi se sicer tvegalo, da na področju konkurenčnega prava nastanejo spori o pristojnosti med organom, pristojnim za konkurenco, in CREG. V teh odstavkih 4 naj bi bila omenjena le učinkovita konkurenca in učinkovito delovanje trga, ne pa tudi koncepta preglednosti in svobodne konkurence na trgu. Poleg tega naj bi CREG že imela pristojnosti, naštetе v navedenih odstavkih 4, na podlagi člena 23(2) zakona o električni energiji, člena 7(1a) in člena 29a, točka 7, zakona o električni energiji ter člena 15/14(2), točka 8a, zakona o zemeljskem plinu.
- 67 Poleg tega naj bi moral regulativni organ na podlagi istih odstavkov 4 imeti le pooblastila, potrebna za opravljanje nalog iz odstavkov 1, 3 in 6 navedenih členov 37 in 41, kar naj bi bilo v belgijskem pravu na podlagi člena 36, točka 2, loi, du 8 janvier 2012, portant modifications de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et de la loi du 12 avril 1965, relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations (zakon z dne 8. januarja 2012 o spremembah zakona z dne 29. aprila 1999 o organizaciji trga z električno energijo in zakona z dne 12. aprila 1965 o prenosu plinskih in drugih proizvodov po cevovodu) (*Moniteur belge* z dne 11. januarja 2012, str. 909) ter člena 23(1), drugi pododstavek, zakona o električni energiji, s katerim naj bi bil prenesen člen 37(1), (4), (6) in (9) Direktive 2009/72, ki se nanaša na pooblastila regulativnih organov.
- 68 Kraljevina Belgija trdi, da člen 37(1)(i) Direktive 2009/72 in člen 41(1)(i) Direktive 2009/73 določata le nalogo zagotavljanja spoštovanja obveznosti preglednosti, ki jih imajo elektroenergetska podjetja in podjetja plinskega gospodarstva. Regulativni organ naj bi lahko sankcijo naložil le za kršitev obveznosti preglednosti. Upoštevna naj bi bila le „zadnji del“ člena 37(1)(j) Direktive 2009/72 in „zadnji del“ člena 41(1)(j) Direktive 2009/73, ki določata spremljanje cen za gospodinjske odjemalce, ki zajemajo tudi predplačilne sisteme, delež odjemalcev, ki zamenjajo dobavitelja, delež odklopov, stroške in izvedbo vzdrževalnih storitev in pritožbe gospodinjskih odjemalcev.

- 69 Vsekakor naj bi člen 31 zakona o električni energiji in člen 20/2 zakona o zemeljskem plinu na splošno določala pristojnost za odločanje glede podjetij, regulativni organi pa naj bi bili upravni organi, ki so pristojni za sprejetje upravnih aktov, ki imajo naravo odločbe. CREG naj bi lahko spremljala raven preglednosti podjetij ter raven in učinkovitost odprtosti trga in konkurence pri veleprodaji in maloprodaji. CREG naj bi imela pooblastilo za izdajo odredb, pooblastilo za izvajanje nadzora na podlagi dokumentov in na kraju samem, preiskovalna pooblastila, določena v členu 30a(3) in členu 31/1 zakona o električni energiji ter v členu 18(3) in členu 15/16 zakona o zemeljskem plinu, ter pooblastilo za sprejetje in naložitev ukrepov za spodbujanje konkurence na podlagi člena 31 zakona o električni energiji in člena 20/2 zakona o zemeljskem plinu. CREG naj bi lahko naložila upravne globe in zagotavljala spoštovanje Uredbe št. 1227/2011.

– Presoja Sodišča

- 70 Člen 37(1) Direktive 2009/72 in člen 41(1) Direktive 2009/73 regulativnemu organu podelujeta različne naloge, med katerimi so med drugim v točkah (i) in (j) teh odstavkov 1 te, da spremlja raven preglednosti, tudi veleprodajnih cen, da zagotavlja, da elektroenergetska podjetja in podjetja plinskega gospodarstva izpolnjujejo obveznosti glede preglednosti, da spremlja raven in učinkovitost odprtosti trga in konkurence pri veleprodaji in maloprodaji, cene za gospodinjske odjemalce in pritožbe gospodinjskih odjemalcev ter morebitno izkrivljanje ali omejevanje konkurence, pri čemer organom, pristojnim za konkurenco, zagotavlja potrebne informacije in jim posreduje zadevne primere.
- 71 Člen 37(4)(a) in (b) Direktive 2009/72 ter člen 41(4)(a) in (b) Direktive 2009/73 določata, da države članice zagotovijo, da so regulativni organi pooblaščen za učinkovito in hitro izvajanje nalog iz odstavkov 1, 3 in 6 teh členov ter da ima v ta namen regulativni organ vsaj pooblastila za izdajo odločb, zavezujočih za elektroenergetska podjetja in podjetja plinskega gospodarstva, in za opravljanje preveritev ter določanje in sprejemanje kakršnih koli ukrepov, ki so potrebni in sorazmerni za spodbujanje učinkovite konkurence in zagotavljanje pravilnega delovanja trga. Po potrebi je regulativni organ prav tako pooblaščen, da pri vodenju preiskav v zvezi s pravom o konkurenci sodeluje med drugim z nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco.
- 72 Tako v nasprotju s tem, kar trdi Kraljevina Belgija, pooblastila za sprejetje ukrepov za spodbujanje učinkovite konkurence na trgih z električno energijo in zemeljskim plinom ne smejo imeti izključno nacionalni organi, pristojni za konkurenco. Kot je navedeno v uvodni izjavi 37 Direktive 2009/72 in uvodni izjavi 33 Direktive 2009/73, morajo imeti energetske regulatorji pooblastilo, da ne glede na uporabo pravil o konkurenci sprejemajo ustrezne ukrepe za zagotavljanje koristi odjemalcev s spodbujanjem učinkovite konkurence, ki je nujna za pravilno delovanje notranjega trga za električno energijo in za zemeljski plin. Kot je razvidno iz uporabe izraza „sprejema“ v členu 37(4)(b) Direktive 2009/72 in členu 41(4)(b) Direktive 2009/73, mora to pooblastilo omogočiti sprejetje zavezujočih ukrepov.
- 73 Tako iz določb direktiv 2009/72 in 2009/73 izhaja, da morajo države članice regulativnim organom dati pooblastilo za sprejetje zavezujočih ukrepov, med drugim za spodbujanje učinkovite konkurence na trgih z električno energijo in zemeljskim plinom. Ti organi morajo sicer imeti možnost sodelovanja z nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco, pri čemer jim zagotavljajo potrebne informacije in posredujejo zadevne primere, vendar jim mora biti omogočeno, da izvajajo svoje pristojnosti in pooblastila neodvisno od tistih, ki jih izvajajo nacionalni organi, pristojni za konkurenco.
- 74 V tem okviru je treba preučiti prvi del drugega očitka Komisije. V zvezi s tem je treba navesti, da člena 23a in 23b ter člen 26(1a) zakona o električni energiji ter členi 15/14a, 15/14b in 15/16 zakona o zemeljskem plinu, na katere se sklicuje Komisija v okviru tega prvega dela, sicer spadajo na področje uporabe člena 37(1)(i) in (j) Direktive 2009/72 in člena 41(1)(i) in (j) Direktive 2009/73, ker je namen

teh nacionalnih določb – tako kot v primeru teh določb Unije – CREG podeliti nalogo spremljanja in nadzora protikonkurenčnih ravnanj in praks, pa tudi cen, ki jih zaračunavajo elektroenergetska podjetja in podjetja plinskega gospodarstva.

- 75 Vendar – kot Komisija pravilno navaja – navedene nacionalne določbe regulativnemu organu ne omogočajo sprejetja zavezujočih odločb glede preglednosti in svobodne konkurence na trgu ter posledično naložitve ukrepov, ki so sorazmerni in potrebni za spodbujanje učinkovite konkurence, in zagotovitve pravilnega delovanja trga v razmerju do elektroenergetskih podjetij in podjetij plinskega gospodarstva.
- 76 Namreč, pristojnosti, ki izhajajo iz členov 23a in 23b ter člena 30a(3) zakona o električni energiji in iz členov 15/14a, 15/14b in 15/16 ter člena 18(3) zakona o zemeljskem plinu, lahko sicer omogočajo CREG, da nadzoruje in spremlja protikonkurenčna ravnanja ali nepošteno poslovne prakse podjetij, ki dobavljajo električno energijo ali zemeljski plin, ki vplivajo ali bi lahko vplivale na trg z električno energijo oziroma zemeljskega plina, ter nadzoruje in spremlja cene, ki jih ponujajo ta podjetja in morajo biti objektivno upravičene glede na stroške teh podjetij, vendar je treba navesti, da v skladu s členoma 23a in 23b zakona o električni energiji ter členoma 15/14a in 15/14b zakona o zemeljskem plinu CREG lahko na podlagi svojih ugotovitev pri izvajanju svojih nalog spremljanja in nadzora načeloma le pripravi poročilo zveznemu ministru za energijo, izda mnenja in priporočila ter prijavi domnevne kršitve belgijskemu organu, pristojnemu za konkurenco. Te določbe v zvezi z nepoštenimi poslovnimi praksami ter diskriminatornimi cenami in/ali pogoji sicer določajo tudi, da lahko kralj na predlog CREG z odlokom, ki ga obravnava svet ministrov, določi ukrepe, ki jih lahko sprejme CREG, iz česar je mogoče sklepati, da so lahko vključeni zavezujoči ukrepi. Vendar so ti ukrepi, ki se jih lahko CREG dovoli sprejeti, omejeni na „nujne ukrepe“. Vsekakor se Kraljevina Belgija ni sklicevala na noben odlok, s katerim bi bili določeni zavezujoči ukrepi, ki bi jih CREG lahko sprejela.
- 77 Glede člena 26(1a) zakona o električni energiji in člena 15/16 zakona o zemeljskem plinu je treba navesti, da ti določbi zgolj podelujeta pooblastilo CREG za zbiranje informacij, ki jih je mogoče uporabiti le za poročila, mnenja, priporočila in morebiti za nujne ukrepe iz členov 23a in 23b zakona o električni energiji ter členov 15/14a in 15/14b zakona o zemeljskem plinu. Ta pooblastila tako ne morejo odpraviti vrzeli v pooblastilih CREG, ki izhajajo iz členov 23a in 23b zakona o električni energiji ter členov 15/14a in 15/14b zakona o zemeljskem plinu.
- 78 Podobno člen 31/1 zakona o električni energiji, na katerega se sklicuje Kraljevina Belgija, osebju CREG dovoljuje zgolj, da lahko na podlagi predhodnega dovoljenja preiskovalnega sodnika z obrazloženim sklepom odredi – razen v zasebnem stanovanju – zaseg sredstev, ki so v lasti osebe, ki je predmet preiskave, ki jo vodi CREG, in ki so bodisi predmet preiskovane kršitve, bodisi so bila namenjena ali so se uporabila za izvršitev zadevne kršitve, bodisi pomenijo premoženjsko korist, ki je neposredno povezana s kršitvijo ali pomeni njeno protivrednost.
- 79 Nazadnje je treba dodati, da na podlagi določb člena 31 zakona o električni energiji in člena 20/2 zakona o zemeljskem plinu prav tako ni mogoče ugotoviti, da ima CREG pooblastila iz člena 37(4)(b) Direktive 2009/72 in člena 41(4)(b) Direktive 2009/73. Kot namreč pravilno trdi Komisija, ta člena zakona o električni energiji in zakona o zemeljskem plinu CREG omogočata le, da zadevnim osebam naloži, da ravnajo v skladu z obveznostmi, ki so jim že natančno naložene z določbami teh zakonov. Navedena člena temu organu ne dajeta širših pooblastil za sprejetje zavezujočih odločb in za samostojno naložitev ukrepov, ki se ji zdijo nujni, zlasti za spodbujanje učinkovite konkurence in zagotavljanje pravilnega delovanja trga.
- 80 V zvezi z razlago teh členov, ki jo zagovarja Kraljevina Belgija, da naj bi ti dovoljevali, da CREG sprejema zavezujoče odločbe in naloži ukrepe, ki jih člen 37(4)(a) in (b) Direktive 2009/72 ter člen 41(4)(a) in (b) Direktive 2009/73 zahtevata, je treba navesti, da bi bila taka razlaga v nasprotju s členoma 23a in 23b zakona o električni energiji ter členoma 15/14a in 15/14b zakona o zemeljskem plinu, ki poleg morebitne možnosti CREG, da sprejme nujne ukrepe, ki so predhodno določeni

s kraljevim odlokom, za ta organ določajo le možnost priprave poročil, izdaje mnenj in priporočil ter prijave domnevnih kršitev belgijskemu organu, pristojnemu za konkurenco. Člen 31 zakona o električni energiji in člen 20/2 zakona o zemeljskem plinu pa je treba brati, kot to izrecno določata, „brez poseganja v druge ukrepe iz“ teh zakonov.

- 81 V teh okoliščinah, tudi če bi Sodišče priznalo, da je razlaga člena 31 zakona o električni energiji in člena 20/2 zakona o zemeljskem plinu, ki jo zagovarja Kraljevina Belgija, mogoča, ne bi bilo mogoče šteti, da se s temi določbami nacionalnega prava natančno in jasno prenašajo določbe člena 37(4)(a) in (b) Direktive 2009/72 ter člena 41(4)(a) in (b) Direktive 2009/73.
- 82 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pa je treba določbe direktive prenesti z nesporno zavezujočo močjo, z zahtevano specifičnostjo, natančnostjo in jasnostjo, da bi bila izpolnjena zahteva po pravni varnosti, na podlagi katere morajo biti upravičenci, če je ta direktiva namenjena podeljevanju pravic za posameznike, sposobni jasno določiti obseg svojih pravic (sodbe z dne 8. julija 1999, Komisija/Francija, C-354/98, EU:C:1999:386, točka 11, z dne 14. marca 2006, Komisija/Francija, C-177/04, EU:C:2006:173, točka 48, in z dne 4. oktobra 2018, Komisija/Španija, C-599/17, neobjavljena, EU:C:2018:813, točka 19 in navedena sodna praksa).
- 83 Zato je treba ugotoviti, da Kraljevina Belgija s tem, da ni pravilno prenesla člena 37(4)(a) in (b) Direktive 2009/72 ter člena 41(4)(a) in (b) Direktive 2009/73, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi direktiv 2009/72 in 2009/73.

Drugi del drugega očitka: kršitev člena 37(6), od (a) do (c), in (9) Direktive 2009/72 ter člena 41(6), od (a) do (c), in (9) Direktive 2009/73

– *Trditve strank*

- 84 Komisija trdi, da člen 37(6), od (a) do (c), in (9) Direktive 2009/72 ter člen 41(6), od (a) do (c), in (9) Direktive 2009/73 nista bila pravilno prenesena v belgijsko pravo. Na podlagi več določb tega prava naj regulativni organ, v obravnavani zadevi CREG, ne bi imel izključne pristojnosti, da določi ali potrdi metodologije za izračun ali določitev pogojev za priključitev in dostop do nacionalnih omrežij ter pogoje za zagotavljanje storitev izravnave.
- 85 Področja, ki naj bi morala spadati v izključno pristojnost regulativnega organa, naj bi bila vključena v „tehnično uredbo“ v smislu člena 11 zakona o električni energiji in „kodeks dobrega ravnanja“ v smislu člena 15/5j zakona o zemeljskem plinu, ki ju mora določiti kralj. Pristojnost CREG naj bi bila omejena le na nadzor nad uporabo te tehnične uredbe in tega kodeksa dobrega ravnanja. Poleg tega naj bi bila naloga CREG odobritev dokumentov, ki morajo biti pripravljeni na podlagi pogojev za dostop, ki jih določi kralj.
- 86 Komisija trdi, da morata navedena tehnična uredba in navedeni kodeks dobrega ravnanja spoštovati določbe „tretjega energetskega svežnja“, vključno z določbami o pristojnostih in neodvisnosti regulativnega organa. Regulativni organ naj bi moral biti pristojen za sprejetje določb te tehnične uredbe in tega kodeksa dobrega ravnanja.
- 87 Nazadnje, Komisija je v odgovor na vprašanje Sodišča navedla, da umika svoje trditve v zvezi s členom 18(1), točka 2, zakona o električni energiji.
- 88 Kraljevina Belgija trdi, da je člen 37(6) in (9) Direktive 2009/72 prenesla z več določbami zakona o električni energiji in arrêté royal du 22 avril 2019, établissant un règlement technique pour la gestion du réseau de transport de l'électricité et l'accès à celui-ci (kraljevi odlok z dne 22. aprila 2019 o tehnični uredbi za upravljanje prenosnega sistema električne energije in dostop do tega sistema) (*Moniteur belge* z dne 29. aprila 2019, str. 41040) (v nadaljevanju: tehnična uredba) ter s pristojnostmi

za odobritev, ki so zaupane CREG in so navedene v delih 4, 5 in 6 naslova 4 te tehnične uredbe. Poleg tega Kraljevina Belgija meni, da je člen 41(6) in (9) Direktive 2009/73 prenesla z več določbami zakona o zemeljskem plinu in *arrêté royal* du 23 décembre 2010, relatif au code de bonne conduite en matière d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel, à l'installation de stockage de gaz naturel et à l'installation de GNL et portant modification de l'arrêté royal du 12 juin 2001 relatif aux conditions générales de fourniture de gaz naturel et aux conditions d'octroi des autorisations de fourniture de gaz naturel (kraljevi odlok z dne 23. decembra 2010 o kodeksu dobrega ravnanja na področju dostopa do prenosnih sistemov zemeljskega plina, skladiščnega sistema za zemeljski plin in obrata za UZP ter o spremembi kraljevega odloka z dne 12. junija 2001 o splošnih pogojih dobave zemeljskega plina in o pogojih za izdajo dovoljenj za dobavo zemeljskega plina) (*Moniteur belge* z dne 5. januarja 2011, str. 181) (v nadaljevanju: kodeks dobrega ravnanja).

- 89 Na prvem mestu, Kraljevina Belgija v zvezi z določbami zakonov o električni energiji in zemeljskem plinu glede trga z električno energijo na eni strani trdi, da čeprav se zdi, da člen 23(2), drugi pododstavek, točka 9, zakona o električni energiji regulativnemu organu daje samo pooblastilo za odobritev dokumentov v zvezi s priključitvami, dostopom in pogojem izravnave, naj bi se ta določba izvajala s členom 4 tehnične uredbe, v skladu s katerim je CREG izključno pristojna za odobritev tipskih pogodb za priključitev, za dostop, za odgovornost za izravnavo in za zagotavljanje storitev izravnave.
- 90 Na drugi strani, glede trga s plinom, naj bi člen 15/14(2), drugi pododstavek, točki 6 in 6a, zakona o zemeljskem plinu določal, da CREG odobri glavne pogoje za dostop do prenosnih sistemov in odobri pogodbo o prenosu za dostop do povezovalnega plinovoda. Poleg tega naj bi člen 15/1(3), točka 7, tega zakona določal, da CREG odobri predlog pravil o upravljanju prezasedenosti in lahko od operaterja sistema med drugim z obrazloženo vlogo zahteva, naj ta pravila spremeni. Te določbe naj bi se izvajale s členom 2(2), točki 2 in 3, členom 29(1), členom 77(1) in členom 96(1) kodeksa dobrega ravnanja. Tako naj bi bila CREG izključno pristojna za odobritev glavnih pogojev za dostop do prenosnega sistema in do prenosnih storitev, kot je določen v členu 2(1), točka 2, in (2) tega kodeksa, uredbe o dostopu do dejavnosti prenosa zemeljskega plina, kot je določena v členu 29(1) navedenega kodeksa, standardizirane pogodbe za dejavnosti prenosa zemeljskega plina, kot je določena v členu 77(1) tega kodeksa, ter standardizirane pogodbe o priključitvi in njenih sprememb, kot je določena v členu 96(1) kodeksa dobrega ravnanja.
- 91 Glede člena 29(2), drugi pododstavek, točka 9, zakona o električni energiji in člena 15/14(2), drugi pododstavek, točka 15, zakona o zemeljskem plinu, naj bi ti določbi CREG podeljevali pristojnost za nadzor nad uporabo tehnične uredbe in kodeksa dobrega ravnanja. Izključna pristojnost odobritve, ki naj bi jo tako imela CREG, naj bi ji omogočala, da odloča o pravni ureditvi na področju pogojev za priključitev in dostop do nacionalnih omrežij, o pogojih za zagotavljanje storitev izravnave ter o pogojih za dostop do čezmejne infrastrukture, vključno s postopki dodeljevanja zmogljivosti in upravljanja prezasedenosti. Izključne pristojnosti CREG naj ne bi bile omejene na nadzor nad uporabo pogojev, ki jih je kralj predhodno določil v tehnični uredbi. Okoliščina, da take izključne pristojnosti izhajajo iz členov zakona v povezavi s členi izvedbenih odlokov, ki ju je sprejel kralj, naj ne bi povzročila omejevanja takih izključnih pristojnosti.
- 92 V skladu z določbami direktiv 2009/72 in 2009/73 naj bi CREG odobrila vzorčne pogodbe, ki določajo metodologije, ki se uporabljajo za izračun ali določitev pogojev za priključitev in dostop do nacionalnih omrežij ter pogojev za zagotavljanje storitev izravnave. Šlo naj bi za to, da regulativni organ odobri vzorce, ki se uporabljajo za vse, in ne da sprejema posamezne odločbe. Člen 31 zakona o električni energiji in člen 20/2 zakona o zemeljskem plinu naj bi določala, da ima CREG poleg pristojnosti za odobritev, ki se zahtevajo z direktivama 2009/72 in 2009/73, ustrezna pooblastila za nadzor in sankcioniranje.

- 93 Na drugem mestu, Kraljevina Belgija v zvezi s pripravo tehnične uredbe in kodeksa dobrega ravnanja trdi, da je pristojnost kralja, da s kraljevim odlokom sprejme tehnično uredbo in kodeks dobrega ravnanja po prejemu mnenja oziroma predloga CREG, združljiva z določbami direktiv 2009/72 in 2009/73. To, da regulativni organ ne more spremeniti besedila, za pripravo katerega ni pristojen, naj ne bi bilo nezdružljivo s temi določbami.
- 94 Na tretjem mestu, Kraljevina Belgija v zvezi z določbami tehnične uredbe in kodeksa dobrega ravnanja prereka, da bi lahko te določbe vplivale na izključno pristojnost CREG. Najprej, Komisija naj ne bi natančno opredelila členov te uredbe in tega kodeksa, čeprav naj bi nosila dokazno breme. Ta očitek naj bi bil zato nedopusten.
- 95 Dalje, iz razlage člena 11 in člena 23(2), drugi pododstavek, točka 9, zakona o električni energiji ter člena 15/5j in člena 15/14(2), drugi pododstavek, točki 6 in 15, zakona o zemeljskem plinu naj ne bi bilo mogoče sklepati, da določbe tehnične uredbe in kodeksa dobrega ravnanja, ki ju sprejme kralj na podlagi mnenja ali predloga CREG, kralju podeljujejo izključno pristojnost, ki naj bi jo morala imeti CREG.
- 96 Nazadnje, direktivi 2009/72 in 2009/73 naj bi spadali v širši okvir uredb št. 714/2009 in št. 715/2009, ki določata uvedbo kodeksov omrežij, ki se uporabljajo za vse države članice. Komisija naj bi na področju priključitve v sektorju električne energije sprejela tri kodekse. V uvodni izjavi 2 vsakega od teh kodeksov naj bi bilo opozorjeno na razlikovanje med področjem uporabe člena 5 Direktive 2009/72 in področjem uporabe člena 37(6) te direktive. Člen 7(1) Uredbe Komisije (EU) 2016/631 z dne 14. aprila 2016 o vzpostavitvi kodeksa omrežja za zahteve za priključitev proizvajalcev električne energije na omrežje (UL 2016, L 112, str. 1), člen 6(1) Uredbe Komisije (EU) 2016/1388 z dne 17. avgusta 2016 o vzpostavitvi kodeksa omrežja za priključitev odjemalcev (UL 2016, L 223, str. 10) in člen 5(1) Uredbe Komisije (EU) 2016/1447 z dne 26. avgusta 2016 o vzpostavitvi kodeksa omrežja za zahteve za priključitev visokonapetostnih sistemov prenosa z enosmernim tokom in modulov v proizvodnem polju, priključenih na enosmerni tok, na omrežje (UL 2016, L 241, str. 1) naj bi državam članicam omogočali, da pristojnost za odobritev splošnih zahtev, ki jih zadevni sistemski operaterji določijo, zaupajo organu, ki ni regulativni organ.
- 97 To naj bi bil razlog za sprejetje tehnične uredbe, ki naj bi v skladu s kodeksi omrežja Unije potrdila te zahteve. Z določbami tehnične uredbe naj bi bil prenesen člen 5 Direktive 2009/72 in kralj naj na njihovi podlagi ne bi prevzel pristojnosti CREG niti naj ne bi omejevale pristojnosti tega organa za odobritev metodologij in pravil iz člena 37(6) in (9) Direktive 2009/72.

– *Presoja Sodišča*

- 98 Na prvem mestu, nedopustnosti, na katero se sklicuje Kraljevina Belgija, ni mogoče sprejeti, ker je Komisija v okviru svojega očitka zadostno navedla več določb zakonov o električni energiji in zemeljskem plinu, za katere meni, da so v nasprotju s členom 37(6) in (9) Direktive 2009/72 ter členom 41(6) in (9) Direktive 2009/73, tako da je ta očitek mogoče upoštevati. Ta država članica je poleg tega lahko ta očitek razumela in nanj odgovorila.
- 99 Na drugem mestu, glede vsebine, člen 37(6), od (a) do (c), in (9) Direktive 2009/72 ter člen 41(6), od (a) do (c), in (9) Direktive 2009/73 določata, da so regulativni organi pristojni za to, da določijo ali potrdijo vsaj metodologije za izračun ali določitev pogojev za priključitev in dostop do nacionalnih omrežij, zagotavljanje storitev za izravnavo in dostop do čezmejne infrastrukture, vključno s postopki dodeljevanja zmogljivosti in uravnavanja prezasedenosti, ter za to, da zahtevajo, da operaterji prenosnih sistemov ali operaterji na trgu spremenijo svoje postopke upravljanja prezasedenosti, vključno z dodeljevanjem zmogljivosti, ki jih morajo predložiti v odobritev navedenemu organu.

- 100 Kot je razvidno iz uvodne izjave 34 Direktive 2009/72 in uvodne izjave 33 Direktive 2009/73, bo notranji trg z elektriko in plinom pravilno deloval le, če bodo lahko regulatorji odločali o vseh ustreznih regulativnih vprašanjih in če bodo popolnoma neodvisni od kakršnih koli drugih javnih ali zasebnih interesov.
- 101 V obravnavani zadevi pa ima kralj na podlagi člena 11 zakona o električni energiji in člena 15/5j zakona o zemeljskem plinu pooblastilo za sprejetje tehnične uredbe za upravljanje prenosnega sistema električne energije in dostop do tega sistema oziroma kodeksa dobrega ravnanja na področju dostopa do prenosnega sistema zemeljskega plina, skladiščnega sistema za zemeljski plin in obrata za UZP.
- 102 V skladu s temi določbami lahko kralj pri pripravi te tehnične uredbe in tega kodeksa dobrega ravnanja določi nekatere obratovalne zahteve in pravila ter več pravil, pogojev in informacij, ki bi morali v skladu s členom 37(6), od (a) do (c), in (9) Direktive 2009/72 ter členom 41(6), od (a) do (c), in (9) Direktive 2009/73 spadati v pristojnost regulativnega organa.
- 103 Tako med drugim člen 11, drugi odstavek, točki 1 in 5, zakona o električni energiji določa, da tehnična uredba določa roke za priključitev in informacije, ki jih morajo uporabniki sistema zagotoviti njegovemu operaterju. Poleg tega člen 15/5j zakona o zemeljskem plinu v drugem pododstavku, točke 1, 2, 4, in 7, določa, da kodeks dobrega ravnanja določa postopke in pravila za zahteve za dostop do sistema, informacije, ki jih morajo uporabniki sistema zagotoviti operaterju sistema, roke, v katerih mora operater sistema odgovoriti na zahteve za dostop do njegovega omrežja in do njihovih sistemov, ter temeljna načela v zvezi s pravicami in obveznostmi na eni strani operaterja prenosnega sistema zemeljskega plina in na drugi strani uporabnikov prenosnega sistema zemeljskega plina za dostop do njega.
- 104 S tem je določeno, da tehnična uredba in kodeks dobrega ravnanja določata pravila, informacije in načela v zvezi s pogoji za priključitev in dostop do nacionalnih omrežij v smislu člena 37(6)(a) Direktive 2009/72 in člena 41(6)(a) Direktive 2009/73. V skladu s temi določbami prava Unije pa bi moral biti regulativni organ pristojen za določitev ali odobritev teh pogojev ali vsaj metodologij, uporabljenih za njihovo določitev.
- 105 Prav tako člen 11, drugi odstavek, točki 2 in 7, zakona o električni energiji določa, da tehnična uredba določa operativna pravila, ki veljajo za operaterja sistema pri tehničnem upravljanju prenosa električne energije, in da v skladu s to tehnično uredbo pogodbe operaterja sistema o dostopu do sistema določajo podrobna pravila za nediskriminatoren dostop do sistema za uporabnike sistema. Poleg tega člen 15/5j, drugi pododstavek, točki 5 in 9, zakona o zemeljskem plinu določa, da kodeks dobrega ravnanja določa ukrepe za preprečevanje diskriminacije med uporabniki ali vrstami uporabnikov prenosnega sistema zemeljskega plina ter temeljna načela v zvezi s pravicami in obveznostmi na eni strani operaterja prenosnega sistema zemeljskega plina in na drugi strani uporabnikov prenosnega sistema zemeljskega plina za njegovo uporabo.
- 106 S tem lahko pravila, ukrepi in načela, ki so tako določeni s tehnično uredbo in kodeksom dobrega ravnanja, zajemajo pogoje za zagotavljanje storitev izravnave, ki morajo biti pravične in nediskriminatorne. V skladu s členom 37(6)(b) Direktive 2009/72 in členom 41(6)(b) Direktive 2009/73 pa bi moral biti regulativni organ pristojen za določitev ali odobritev teh pogojev ali vsaj metodologij, uporabljenih za njihovo določitev.
- 107 Poleg tega člen 11, drugi odstavek, točki 2 in 6, zakona o električni energiji določa, da tehnična uredba določa operativna pravila, ki veljajo za operaterja sistema pri ukrepih, ki jih mora sprejeti za odpravo težav pri prezasedenosti, ter informacije, ki jih mora operater sistema zagotoviti operaterjem drugih električnih omrežij, s katerimi je prenosni sistem povezan, da se zagotovi varno in učinkovito obratovanje, usklajen razvoj in skladno delovanje povezanega sistema. Poleg tega člen 15/5j, drugi pododstavek, točka 9, zakona o zemeljskem plinu določa, da kodeks dobrega ravnanja določa temeljna

načela v zvezi s pravicami in obveznostmi na eni strani operaterja prenosnega sistema zemeljskega plina in na drugi strani uporabnikov prenosnega sistema zemeljskega plina na področju pogajanj o dostopu do prenosnih zmogljivosti in upravljanju prezasedenosti.

- 108 S tem lahko pravila, informacije in načela, ki so tako določena s tehnično uredbo in kodeksom dobrega ravnanja, zajemajo dostop do čezmejne infrastrukture, vključno s postopki dodeljevanja zmogljivosti in upravljanja prezasedenosti. V skladu s členom 37(6)(c) Direktive 2009/72 in členom 41(6)(c) Direktive 2009/73 pa bi moral biti regulativni organ pristojen za določitev ali odobritev teh dostopov in postopkov ali vsaj metodologij, uporabljenih za njihovo določitev, saj je ta organ na podlagi odstavka 9 vsakega od teh členov pristojen tudi za spremljanje upravljanja prezasedenosti.
- 109 V takih okoliščinah posredovanje kralja pri določitvi več pogojev, ki bi jih morala v skladu z direktivama 2009/72 in 2009/73 določiti ali potrditi CREG, CREG odvzame regulativne pristojnosti, ki bi jih morala imeti (glej po analogiji sodbo z dne 29. oktobra 2009, Komisija/Belgija, C-474/08, neobjavljena, EU:C:2009:681, točka 29).
- 110 Navesti je treba, da bi CREG kot regulativnemu organu moralo biti omogočeno, da svoje odločitve sprejema neodvisno, le na podlagi javnega interesa, da zagotovi spoštovanje ciljev iz te direktive, ne da bi morala pri tem upoštevati zunanja navodila drugih organov, kot je kralj (glej po analogiji sodbo z dne 11. junija 2020, Prezident Slovenske republike, C-378/19, EU:C:2020:462, točka 54).
- 111 Dodati je treba, da s trditvami Kraljevine Belgije ni mogoče zavrnila drugega dela drugega očitka.
- 112 V zvezi s tem trditve, ki temeljijo na uredbah št. 714/2009 in št. 715/2009, niso upoštevne, ker se ti uredbi nanašata na pogoje za dostop do omrežja za čezmejno trgovino in njun namen ni spremeniti določb direktiv 2009/72 in 2009/73, na katere se nanaša ta tožba in ki se nanašajo na pristojnost regulativnega organa za določitev ali odobritev vsaj metodologij, ki se uporabljajo za izračun ali določitev med drugim pogojev za priključitev in dostop do nacionalnih omrežij.
- 113 Glede trditev v zvezi z uredbami 2016/631, 2016/1388 in 2016/1447, razveljavitvijo člena 5 Direktive 2009/72 in sprejetjem tehnične uredbe je treba opozoriti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso obstoj neizpolnitve obveznosti presoati glede na položaj države članice, kakršen je bil ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, morebitnih naknadnih sprememb pa Sodišče ne sme upoštevati (sodba z dne 15. marca 2017, Komisija/Španija, C-563/15, neobjavljena, EU:C:2017:21016, točka 25 in navedena sodna praksa). Teh uredb, razveljavitve člena 5 Direktive 2009/72 in sprejetja tehnične uredbe zato ni mogoče upoštevati pri preizkusu te tožbe, ker so ta dejstva nastopila po izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju.
- 114 Vsekakor, čeprav je cilj uredb 2016/631, 2016/1388 in 2016/1447 določiti harmonizirana pravila o priključitvi omrežij, njihov namen ni spremeniti pravil o pristojnosti, kot so določena v členu 37(6), od (a) do (c), in (9) Direktive 2009/72 ter členu 41(6), od (a) do (c), in (9) Direktive 2009/73, niti države članice razbremeniti obveznosti prenosa teh določb.
- 115 Zato je treba ugotoviti, da Kraljevina Belgija s tem, da ni pravilno prenesla člena 37(6), od (a) do (c), in (9) Direktive 2009/72 ter člena 41(6), od (a) do (c), in (9) Direktive 2009/73, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi direktiv 2009/72 in 2009/73.

Stroški

- 116 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.
- 117 Komisija je predlagala, naj se Kraljevini Belgiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (deseti senat) razsodilo:

1. **Kraljevina Belgija ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi 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 ter Direktive 2009/73/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom in o razveljavitvi Direktive 2003/55/ES, s tem da ni pravilno prenesla:**
 - člena 9(1)(a) vsake od direktiv 2009/72 in 2009/73;
 - člena 37(4)(a) in (b) Direktive 2009/72 ter člena 41(4)(a) in (b) Direktive 2009/73 ter
 - člena 37(6), od (a) do (c), in (9) Direktive 2009/72 ter člena 41(6), od (a) do (c), in (9) Direktive 2009/73.
2. **Kraljevini Belgiji se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi