



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (drugi razširjeni senat)

z dne 16. marca 2022*

„Energija – Uredba (EU) 2017/459 – Kodeks omrežja, ki ga je sprejela Komisija in ki vključuje ‚postopek razširitvene zmogljivosti‘ – Odločba ACER o odobritvi izvedbe projekta razširitvene zmogljivosti – Ugovor nezakonitosti – Nepristojnost Komisije – Člen 6(11), člen 7(3) in člen 8(6) Uredbe (ES) št. 715/2009“

V združenih zadevah T-684/19 in T-704/19,

Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH) s sedežem v Budimpešti (Madžarska), ki ga zastopajo G. Stanka, J. Burai-Kovács, G. Szikla in Á. Kulcsár, odvetniki,

tožeča stranka v zadevi T-684/19,

FGSZ Földgázszállító Zrt. s sedežem v Siófoku (Madžarska), ki ga zastopajo M. Horányi, N. Niejahr in S. Zakka, odvetniki,

tožeča stranka v zadevi T-704/19,

proti

Agenciji Evropske unije za sodelovanje energetske regulatorjev (ACER), ki jo v zadevi T-684/19 zastopajo P. Martinet, D. Lelovitis in N. Keyaerts, agenti, skupaj z E. Ameye, M. de Sousa Ferrom in Cs. Nagyem, odvetniki, v zadevi T-704/19 pa P. Martinet, D. Lelovitis in N. Keyaerts, agenti, skupaj z E. Ameye in M. de Sousa Ferrom, odvetnika,

tožena stranka,

ob intervenciji

Energie-Control Austria für die Regulierung der Elektrizitäts- und Erdgaswirtschaft (E-Control), ki ga zastopa S. Polster, odvetnik,

in

Evropske komisije, ki jo zastopata O. Beynet in A. Sipos, agenta,

intervenienta,

* Jezika postopka: angleščina in madžarščina.

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti Odločbe št. 05/2019 Agencije Evropske unije za sodelovanje energetske regulatorje (ACER) z dne 9. aprila 2019 in Odločbe št. A-004-2019 odbora za pritožbe pri ACER z dne 6. avgusta 2019,

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi razširjeni senat),

v sestavi V. Tomljenović, predsednica, V. Kreuschitz, F. Schalin, sodnika, P. Škvařilová-Pelzl, sodnica, in I. Nömm (poročevalec), sodnik,

sodna tajnica: A. Juhász-Tóth, administratorica,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 27. oktobra 2021

izreka naslednjo

Sodbo

I. Dejansko stanje

- 1 Tožeča stranka v zadevi T-704/19, FGSZ Földgázaszállító Zrt (v nadaljevanju: FGSZ), in sicer operater madžarskega prenosnega omrežja za plin, ter bolgarski, romunski in avstrijski operaterji so leta 2015 začeli izvajati projekt regionalnega sodelovanja, katerega namen je bil povečati energetske neodvisnosti z vključitvijo plina iz Črnega morja. V okviru tega projekta, imenovanega „Rohuat/BRUA“, je bila predvidena razširitev zmogljivosti na dveh povezovalnih točkah, in sicer eni med Romunijo in Madžarsko in drugi med Madžarsko in Avstrijo.
- 2 Projekt je bil 26. maja 2017 razdeljen na dva ločena projekta, od katerih se je eden nanašal na povezovalno točko, ki poteka iz Madžarske v Avstrijo (v nadaljevanju: projekt HUAT). FGSZ in operater avstrijskega prenosnega omrežja za plin, Gas Connect Austria GmbH (v nadaljevanju: GCA) sta zato za projekt HUAT izvedla oceno povpraševanja na trgu v skladu s členom 26 Uredbe Komisije (EU) 2017/459 z dne 16. marca 2017 o oblikovanju kodeksa omrežja za mehanizme za dodeljevanje zmogljivosti v prenosnih sistemih plina in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 984/2013 (UL 2017, L 72, str. 1).
- 3 FGSZ in GCA sta 27. julija 2017 objavila skupno poročilo o oceni, v katerem sta ugotovila obstoj nezavezujočega interesa za razširitev zmogljivosti uporabnikov omrežja, ki omogoča začetek projekta razširitvene zmogljivosti v smislu člena 3, točka 9, Uredbe 2017/459. Vendar je poročilo pokazalo obstoj asimetrije, saj je bilo povpraševanje, predloženo GCA na avstrijski strani, skoraj dvakrat večje od povpraševanja, predloženega FGSZ na madžarski strani.
- 4 FGSZ in GCA sta od 19. oktobra do 19. novembra 2017 izvedla skupno javno posvetovanje o osnutku predloga projekta na podlagi člena 27(3) Uredbe 2017/459.
- 5 FGSZ je 6. aprila 2018 tožeči stranki v zadevi T-684/19, Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH), ki je madžarski regulativni organ za energijo in javne službe, formalno predložil predlog projekta razširitvene zmogljivosti HUAT na podlagi člena 28(1) Uredbe 2017/459, pri čemer je poudaril, da ne podpira izvedbe tega projekta in da zato ne predlaga izvedbe dražbe za razširitev zmogljivosti na podlagi člena 29 Uredbe.

- 6 GCA je predlog projekta HUAT 9. aprila 2018 predložil avstrijskemu regulativnemu organu za sektorja električne energije in zemeljskega plina, Energie-Control Austria für die Regulierung der Elektrizitäts- und Erdgaswirtschaft (E-Control), ki je intervenient v podporo Agenciji Evropske unije za sodelovanje energetske regulatorjev (ACER).
- 7 E-Control je 27. aprila 2018 sprejel odločbo o odobritvi predloga projekta HUAT.
- 8 MEKH je 5. oktobra 2018 sprejel odločbo o zavrnitvi predloga projekta HUAT.
- 9 ACER je 10. oktobra 2018 MEKH in E-control sporočila, da je ugotovila, da v šestih mesecih od dne, na katerega je zadnji nacionalni regulativni organ prejel predlog projekta HUAT, ni bila sprejeta nobena usklajena odločitev in da je zato na podlagi člena 8(1) Uredbe (ES) št. 713/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o ustanovitvi agencije za sodelovanje energetske regulatorjev (UL 2009, L 211, str. 1) pristojna za odločanje o navedenem predlogu.
- 10 ACER je 9. aprila 2019 sprejela odločbo št. 05/2019 o odobritvi predloga projekta HUAT (v nadaljevanju: prvotna odločba).
- 11 MEKH in FGSZ sta 6. in 7. junija 2019 zoper prvotno odločbo pri odboru za pritožbe pri ACER vložila pritožbi v skladu s členom 19 Uredbe št. 713/2009.
- 12 Odbor za pritožbe pri ACER je z odločbo z dne 6. avgusta 2019 zavrnil pritožbi, vloženi zoper prvotno odločbo (v nadaljevanju: odločba odbora za pritožbe).

II. Postopek in predlogi strank

- 13 MEKH in FGSZ sta 7. oziroma 15. oktobra 2019 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila ti tožbi.
- 14 Evropska komisija je 21. in 22. januarja 2020 predlagala, naj se ji dovoli intervencija v zadevah T-684/19 in T-704/19 v podporo predlogom ACER.
- 15 E-Control je 23. januarja 2020 predlagal, naj se mu dovoli intervencija v zadevah T-684/19 in T-704/19 v podporo predlogom ACER.
- 16 Predsednica drugega senata Splošnega sodišča je s sklepoma z dne 2. marca in 5. junija 2020 dovolila intervencijo Komisije.
- 17 Predsednica drugega senata Splošnega sodišča je s sklepoma z dne 28. aprila in 4. junija 2020 dovolila intervencijo E-Control.
- 18 Zadeva je bila na podlagi člena 27(3) Poslovnika Splošnega sodišča 22. decembra 2020 dodeljena novemu sodniku poročevalcu, ki zaseda v drugem senatu.
- 19 Predsednica drugega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 27. julija 2021 odločila, da se zadevi T-684/19 in T-704/19 združita za ustni del postopka in izdajo končne odločbe. V istem sklepu je zavrnila predlog ACER za zaupno obravnavo nasproti FGSZ v zvezi s priložo k odgovoru na tožbo v zadevi T-684/19, ki ustreza odločbi odbora za pritožbe, ker je bil FGSZ nujno seznanjen z navedeno odločbo, saj je bil naslovnik te odločbe.

- 20 Na predlog drugega senata Splošnega sodišča je to na podlagi člena 28 Poslovnika odločilo, da zadevo dodeli razširjenemu senatu.
- 21 Splošno sodišče (drugi razširjeni senat) je na predlog sodnika poročevalca odločilo, da začne ustni del postopka, in je v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 89 Poslovnika strankam postavilo pisna vprašanja.
- 22 Ker je bil eden od članov drugega razširjenega senata zadržan, je predsednik Splošnega sodišča za dopolnitev sestave senata določil drugega sodnika.
- 23 MEKH Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- „prvotno odločbo, ki jo je potrdil odbor za pritožbe pri ACER“ razglasi za nično;
 - ACER naloži plačilo stroškov.
- 24 FGSZ Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- za nični razglasi prvotno odločbo in odločbo odbora za pritožbe;
 - podredno, za nična razglasi člena 1(1) in (2) ter člena 2(4) prvotne odločbe, kot je bila potrjena z odločbo odbora za pritožbe;
 - še bolj podredno, za nično razglasi odločbo odbora za pritožbe;
 - ACER naloži plačilo stroškov.
- 25 ACER Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- v zadevi T-684/19:
 - prvi in drugi del prvega tožbenega razloga ter drugi del drugega pritožbenega razloga razglasi za nedopustne;
 - hkrati ali podredno ugotovi, da noben tožbeni razlogi ni utemeljen in posledično tožbo v celoti zavrne;
 - MEKH naloži plačilo stroškov.
 - v zadevi T-704/19:
 - ugotovi, da noben tožbeni razlog ni utemeljen in posledično tožbo v celoti zavrne;
 - FGSZ naloži plačilo stroškov.

- 26 Komisija in E-Control Splošnemu sodišču predlagata, naj:
- tožbo zavrne;
 - tožečima strankama naloži plačilo stroškov.
- 27 Na obravnavi 6. novembra 2020 so stranke podale ustne navedbe in odgovore na ustna vprašanja Splošnega sodišča. Poleg tega je FGSZ tožbo umaknila v delu, ki se je nanašal na prvotno odločbo, kar je bilo zabeleženo v zapisniku obravnave.

III. Pravo

- 28 Uvodoma je treba navesti, da MEKH drugače kakor FGSZ, ki je na obravnavi tožbo umaknil v delu, ki se je nanašal na prvotno odločbo, v tožbi izpodbija tako prvotno odločbo kot odločbo odbora za pritožbe. Zato je treba preučiti dopustnost zadnjenavedene tožbe v delu, v katerem se nanaša na prvotno odločbo.

A. Dopustnost tožbe v zadevi T-684/19 v delu, v katerem se nanaša na prvotno odločbo

- 29 V skladu z ustaljeno sodno prakso pogoji za dopustnost tožbe, določeni v členu 263 PDEU, spadajo med absolutne procesne predpostavke, zato jih mora Splošno sodišče preveriti po uradni dolžnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 16. maja 2019, Pebagua/Komisija, C-204/18 P, neobjavljena, EU:C:2019:425, točka 28 in navedena sodna praksa).
- 30 Stranke so v okviru ukrepov procesnega vodstva, navedenih v točki 21 zgoraj, predstavile svoja stališča glede dopustnosti tožb v delu, v katerem sta se nanašali na prvotno odločbo, ob upoštevanju, na eni strani, uvodne izjave 34, člena 28(1) in člena 29 Uredbe (EU) 2019/942 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o ustanovitvi agencije Evropske unije za sodelovanje energetske regulatorjev (prenovitev) (UL 2019, L 158, str. 22), ki je nadomestila Uredbo št. 713/2009, in, na drugi strani, člena 263, peti odstavek, PDEU.
- 31 Na prvem mestu je treba ugotoviti, da člen 263, peti odstavek, PDEU v zvezi s tožbami, ki jih vložijo nepriviligirane tožeče stranke, določa, da se „[v] aktih o ustanovitvi organov, uradov in agencij Unije [...] lahko določijo posebni pogoji in podrobnosti glede tožb fizičnih ali pravnih oseb zoper akte teh organov, uradov ali agencij, ki imajo zanje pravni učinek“.
- 32 V okviru teh sporov posebni pogoji in podrobnosti glede tožb iz člena 263, peti odstavek, PDEU izhajajo iz Uredbe 2019/942.
- 33 V skladu z ustaljeno sodno prakso se namreč na splošno šteje, da se postopkovna pravila uporabljajo na dan začetka njihove veljavnosti, drugače kot pravila materialnega prava, ki se običajno razlagajo tako, da se nanašajo na položaje, ki so nastali pred začetkom njihove veljavnosti samo takrat, kadar iz njihovega besedila, ciljev ali sistematike jasno izhaja, da jim je treba pripisati tak učinek (glej sodbo z dne 26. marca 2015, Komisija/Moravia Gas Storage, C-596/13 P, EU:C:2015:203, točka 33 in navedena sodna praksa).

- 34 Iz tega sledi, da se za ugotavljanje dopustnosti tožbe v zadevi T-684/19 v delu, v katerem se nanaša na prvotno odločbo, uporabljajo postopkovna pravila iz Uredbe 2019/942. Navesti je treba, da je bila Uredba št. 713/2009 v času med sprejetjem prvotne odločbe (9. april 2019) in sprejetjem odločbe odbora za pritožbe (6. avgust 2019) namreč nadomeščena z Uredbo št. 2019/942, ki je začela veljati 4. julija 2019.
- 35 Na drugem mestu, iz uvodne izjave 34 ter členov 28 in 29 Uredbe 2019/942 izhaja, da morajo fizične in pravne osebe, ki se ne strinjajo z odločitvijo ACER, ki je naslovljena nanje ali ki jih posamično in neposredno zadeva, zadevo predložiti odboru za pritožbe, kadar jim je ta možnost dana. Kadar taka možnost obstaja, lahko pred Splošnim sodiščem izpodbijajo samo odločbo navedenega odbora za pritožbe.
- 36 Prvič, v uvodni izjavi 34 Uredbe 2019/942 je namreč navedeno:
- „Kadar je ACER pristojen 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. Da se zagotovi njegovo delovanje in polna neodvisnost, bi moral imeti odbor za pritožbe v proračunu ACER ločeno proračunsko vrstico. Zaradi kontinuitete bi morale biti pri imenovanju članov odbora za pritožbe ali pri podaljšanju njihovega mandata mogoče delno zamenjati člane odbora za pritožbe. Sklepi odbora za pritožbe so lahko predmet pritožbe na Sodišču Evropske unije.“
- 37 Drugič, člen 29 Uredbe 2019/942, naslovljen „Tožbe pri Sodišču“, določa, da se „[t]ožbe za razveljavitev odločitve, ki jo izda ACER na podlagi te uredbe, in tožbe zaradi neukrepanja v predpisanih rokih [...] lahko vložijo pri Sodišču šele, ko je izčrpan postopek za pritožbe iz člena 28“.
- 38 Tretjič, v zvezi s tem člen 28 Uredbe 2019/942, naslovljen „Odločbe, zoper katere se lahko vloži pritožba“, v odstavku 1 določa, da se „[v]saka fizična ali pravna oseba, vključno z regulativnimi organi, [...] lahko pritoži na odločitev iz točke (d) člena 2, naslovljeno nanjo, ali na odločitev, ki jo neposredno in osebno zadeva, čeprav je naslovljena na drugo osebo“. V skladu z odstavkom 2 tega člena „[o]dbor za pritožbe odločitev glede pritožbe sprejme v roku štirih mesecev po tem, ko je bila vložena“.
- 39 Ker se je torej zoper prvotno odločbo bilo mogoče pritožiti pred odborom za pritožbe, iz uvodne izjave 34, člena 28 in 29 Uredbe 2019/942 izhaja, da se lahko pred Splošnim sodiščem izpodbija le odločba odbora za pritožbe.
- 40 Na tretjem mestu, če bi se Uredba 713/2009 uporabila *ratione temporis*, bi bil sklep enak, saj člen 20 te uredbe določa, da se „[v] skladu s členom [263 PDEU] [...] lahko vloži tožba pred [Splošnim s]odiščem [...] zaradi odločitve, ki jo je sprejel odbor za pritožbe, ali, v zadevah, za katere odbor za pritožbe ni pristojen, Agencija“ (glej v tem smislu sodbo z dne 24. oktobra 2019, Austrian Power Grid in Vorarlberger Übertragungsnetz/ACER, T-333/17, neobjavljena, EU:T:2019:760, točki 31 in 32).
- 41 Ob upoštevanju vsega navedenega predlog MEKH za razglasitev ničnosti prvotne odločbe ni dopusten.
- 42 Iz tega sledi, da je treba tožbo v zadevi T-684/19 v delu, v katerem se nanaša na prvotno odločbo, razglasiti za nedopustno.

B. Utemeljenost tožbe

- 43 MEKH in FGSZ v utemeljitev svojih tožb v bistvu navajata štirinajst tožbenih razlogov. Splošno sodišče meni, da zadostuje preučitev prvega tožbenega razloga, navedenega v zadevi T-684/19, s katerim se MEKH sklicuje na nezakonitost poglavja V Uredbe 2017/459.
- 44 MEKH se sklicuje na nezakonitost poglavja V Uredbe 2017/459, ker naj bi se s tem poglavjem prekoračilo pooblastilo, ki je Komisiji podeljeno z Uredbo (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. 1775/2005 (UL 2009, L 211, str. 36), in da je zato treba ugotoviti, da se na podlagi člena 277 PDEU v teh sporih ne uporablja.
- 45 ACER ob podpori Komisije trdi, da ugovor nezakonitosti ni dopusten in vsekakor ni utemeljen.

1. Dopustnost ugovora nezakonitosti

- 46 Prvič, ACER trdi, da ugovor nezakonitosti ni dopusten, ker se je na podlagi člena 29 Uredbe 2019/942 pred Splošnim sodiščem mogoče sklicevati le na razloge, navedene pred odborom za pritožbe pri ACER.
- 47 Res je, da se MEKH pred odborom za pritožbe pri ACER ni skliceval na nezakonitost poglavja V Uredbe 2017/459.
- 48 Prav tako ACER v bistvu pravilno poudarja, da obveznost izčrpanja postopka pred odborom za pritožbe pred vložitvijo tožbe pri Sodišču Evropske unije iz člena 29 Uredbe 2019/942 načeloma pomeni, da razlogov, ki niso bili predloženi pred navedenim odborom za pritožbe, ni mogoče prvič navesti pred Splošnim sodiščem v okviru ničnostne tožbe. Ker se ta ničnostna tožba nanaša izključno na odločitev tega odbora za pritožbe, jo je treba preučiti glede na dejanski in pravni okvir sporov, kot sta bila predložena temu odboru za pritožbe.
- 49 Vendar takemu pristopu ni mogoče slediti v zvezi z ugovorom nezakonitosti, ki je bil prvič podan pred Splošnim sodiščem, saj uveljavljanje takšnih trditev pred odborom za pritožbe pri ACER nikakor ne bi moglo biti uspešno.
- 50 Iz zakonodajnega in sodnega sistema, uvedenega s Pogodbo DEU, je razvidno, da je namreč v skladu s členom 277 PDEU samo Sodišče pristojno, da ugotovi nezakonitost splošnega akta in iz neuporabe, ki iz tega izhaja, izpelje posledice za posamični akt, ki se izpodbija pred njim, instituciji, agenciji ali uradu Unije, ki odloča v notranjem postopku pritožbe, pa s Pogodbama ta pristojnost ni podeljena (glej v tem smislu sodbo z dne 27. oktobra 2016, ECB/Cerafogli, T-787/14 P, EU:T:2016:633, točka 49).
- 51 Ker odbor za pritožbe pri ACER ni imel pravice presojaati veljavnost poglavja V Uredbe 2017/459, ampak ga je, nasprotno, moral uporabljati, dokler sodišče Unije ne ugotovi njegove morebitne nezakonitosti, MEKH ni mogoče očitati, da nezakonitosti navedenega poglavja ni uveljavljal pred navedenim odborom za pritožbe.
- 52 Drugič, ACER v dupliki poudarja, da se je „rok iz člena 263 [PDEU] za izpodbijanje veljavnosti [Uredbe 2017/459] ob vložitvi tožbe že iztekel“.

- 53 V zvezi s tem je iz člena 277 PDEU razvidno, da je nezakonitost splošnega akta v sporu, v katerem se ta akt izpodbija, mogoče uveljavljati „[n]e glede na iztek roka iz šestega odstavka člena 263 PDEU“.
- 54 Poleg tega, v delu, v katerem se ACER s temi trditvami sklicuje na sodno prakso, v skladu s katero se na ugovor nezakonitosti iz člena 277 PDEU ne more sklicevati fizična ali pravna oseba, ki ni vložila tožbe zoper izpodbijani akt v za to določenih rokih, je treba poudariti, da se ta sodna praksa uporablja le, če bi bila taka tožba nedvomno dopustna (glej v tem smislu sodbo dne 22. aprila 2004, Schintgen/Komisija, T-343/02, EU:T:2004:111, točka 26; glej v tem smislu in po analogiji tudi sodbi z dne 27. novembra 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, točki 41 in 42, in z dne 25. julija 2018, Georgsmarienhütte in drugi, C-135/16, EU:C:2018:582, točka 14 in navedena sodna praksa).
- 55 V obravnavanem primeru ni mogoče šteti, da bi bila dopustnost ničnostne tožbe MEKH zoper Uredbo 2017/459 očitna. Nasprotno, ker gre za splošen akt, ki vključuje izvedbene ukrepe v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, in ker MEKH ni privilegirana tožeča stranka v smislu drugega odstavka tega člena, naj bi bila dopustnost take tožbe vsaj vprašljiva.
- 56 Tretjič, ACER v bistvu trdi, da je treba ugotoviti, da ugovor nezakonitosti ni dopusten, ker Uredba 2017/459 ni pravna podlaga odločbe odbora za pritožbe, saj je bila ta odločba sprejeta na podlagi pooblastil, ki so bila ACER prenesena z Uredbo št. 713/2009.
- 57 Take utemeljitve prav tako ni mogoče sprejeti.
- 58 Čeprav iz sodne prakse izhaja, da je ugovor nezakonitosti na podlagi člena 277 PDEU mogoče vložiti le zoper splošni akt, ki se neposredno ali posredno uporablja za zadevo, ki je predmet tožbe, je namreč Sodišče priznalo, da je ta pogoj izpolnjen ne le pri določbah splošnega akta, ki so podlaga izpodbijanih posamičnih odločb, ampak tudi pri določbah, ki imajo neposredno pravno povezavo s takimi odločbami (glej v tem smislu sodbo z dne 8. septembra 2020, Komisija in Svet/Carreras Sequeros in drugi, C-119/19 P in C-126/19 P, EU:C:2020:676, točke od 67 do 70 in navedena sodna praksa).
- 59 MEKH pa s prvim tožbenim razlogom zatrjuje nezakonitost poglavja V Uredbe 2017/459, ker naj bi se s tem poglavjem prekorajlo pooblastilo, ki je Komisiji podeljeno z Uredbo št. 715/2009. Ker pravila, ki jih je odbor za pritožbe pri ACER uporabil v svoji odločbi, izhajajo iz Uredbe št. 2017/459, nujno obstaja neposredna pravna povezava v smislu sodne prakse, navedene v točki 58 zgoraj.
- 60 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da je ugovor nezakonitosti dopusten.

2. Utemeljenost ugovora nezakonitosti

- 61 MEKH se sklicuje na nezakonitost poglavja V Uredbe 2017/459, ker Uredba št. 715/2009 Komisije ne pooblašča za sprejetje kodeksa omrežja, ki vključuje postopek za vzpostavitev razširitvene zmogljivosti, s katerim se operaterju lahko naloži, da izvede naložbe, potrebne za vzpostavitev navedenih razširitvenih zmogljivosti.

- 62 Ta tožbeni razlog je v bistvu sestavljen iz dveh delov. Po eni strani MEKH trdi, da poglavje V Uredbe 2017/459 ni v skladu s pravno podlago Uredbe št. 715/2009, to je s členom 114 PDEU. Po drugi strani meni, da navedeno poglavje ne spada v okvir pooblastila, ki je Komisiji podeljeno z zadnjenavedeno uredbo za sprejetje kodeksov omrežij.
- 63 ACER ob podpori Komisije meni, da noben del tega tožbenega razloga ni utemeljen. Najprej navaja, da je ugovor nezakonitosti brezpredmeten iz treh razlogov.
- 64 Prvi razlog, ki ga navaja ACER, se nanaša na nepravilnost predpostavke, na kateri temelji ugovor nezakonitosti, saj s poglavjem V Uredbe 2017/459 operaterjem prenosnih sistemov ni naloženo, da sprejmejo naložbene odločitve za vzpostavitev razširitvene zmogljivosti omrežja.
- 65 Take utemeljitve ni mogoče sprejeti.
- 66 V poglavju V Uredbe št. 2017/459 je namreč določen postopek, ki v bistvu zajema sedem faz, ki po potrebi pripelje do obveznosti operaterjev prenosnih sistemov, da izvedejo potrebne naložbe za vzpostavitev razširitvene zmogljivosti omrežja.
- 67 Prvič, v skladu s členom 26 Uredbe 2017/459 morajo zadevni operaterji prenosnih sistemov oceniti povpraševanje na trgu po projektih razširitvene zmogljivosti na vsaki strani povezovalne točke.
- 68 Drugič, če iz predhodne faze izhaja, da bi lahko obstajalo povpraševanje na trgu za projekt razširitvene zmogljivosti, člen 27 Uredbe 2017/459 določa, da zadevni operaterji prenosnih sistemov začnejo fazo zasnove projekta v tem smislu.
- 69 Tretjič, zadevni operaterji prenosnih sistemov morajo v skladu s členom 28(1) Uredbe 2017/459 projekt razširitvene zmogljivosti predložiti v odobritev svojemu nacionalnemu regulativnemu organu.
- 70 Četrtrič, v skladu s členom 28(2) Uredbe 2017/459 morajo pristojni nacionalni regulativni organi odobriti ali doseči soglasje o projektu.
- 71 Petič, potem ko nacionalni regulativni organiodobrijo projekt razširitvene zmogljivosti, člen 29 Uredbe 2017/459 določa, da se ta razširitvena zmogljivost ponudi na dražbi, da pridobijo obvezujoče zaveze uporabnikov omrežja za pridobitev zmogljivosti za različne celotne ponudbe.
- 72 Šestič, iz členov od 22 do 25 Uredbe 2017/459 izhaja, da bodisi nacionalni regulativni organ bodisi operater prenosnega sistema opravi preskus gospodarnosti na podlagi prejetih obvezujočih zavez.
- 73 Nazadnje, sedmič, če je rezultat preskusa gospodarnosti pozitiven na obeh straneh povezovalne točke za vsaj eno celotno ponudbo, ki vsebuje razširitveno zmogljivost, člen 22(3) Uredbe 2017/459 določa, da se „projekt začne izvajati“. Če ni pozitivnega rezultata, se „zadevni postopek razširitvene zmogljivosti prekine“.
- 74 Iz tega izhaja, da če so izpolnjeni različni pogoji, določeni v poglavju V Uredbe 2017/459, zlasti obstoj obvezujočih zavez uporabnikov omrežja za pridobitev razširitvene zmogljivosti, na podlagi katerih je ekonomska upravičenost povečanja zmogljivosti dokazana s preskusom gospodarnosti, se v skladu s členom 22(3) navedene uredbe „projekt začne izvajati“, kar pomeni, da mora operater prenosnega omrežja vzpostaviti razširitveno zmogljivost in za to nameniti potrebne naložbe.

- 75 Tej ugotovitvi so poleg tega sledili sami organi ACER. Iz prvotne odločbe (člen 2(4) izreka) je namreč razvidno, da je ACER določila obveznost, da FGSZ in GCA projekt HUAT izvedeta do 1. oktobra 2024, če bi bil rezultat preskusa gospodarnosti za navedeni projekt pozitiven. Poleg tega je odbor za pritožbe pri ACER v točki 99 svoje odločbe potrdil, da člen 22(3) v povezavi s členoma 28 in 29 Uredbe 2017/459 lahko pripelje do take obveznosti.
- 76 Drugi razlog, ki ga navaja ACER, se nanaša na brezpredmetnost ugovora nezakonnosti, ker odločba odbora za pritožbe ni bila sprejeta na podlagi poglavja V Uredbe 2017/459, ampak na podlagi člena 8(1) Uredbe št. 713/2009.
- 77 Spomniti je treba, da je ACER z odločbo odbora za pritožbe nadomestila nacionalne regulativne organe za izvedbo četrte faze postopka razširitvene zmogljivosti, ki je bil uveden s poglavjem V Uredbe 2017/459 in opisan v točkah od 66 do 73 zgoraj.
- 78 Zato in iz podobnih razlogov, kot so navedeni v točki 59 zgoraj, so v odločbi odbora za pritožbe, tudi če je sprejeta na podlagi člena 8(1) Uredbe št. 713/2009, uporabljena pravila iz poglavja V Uredbe 2017/459, od katerega je torej odvisna njena zakonitost, tako da ugovor nezakonnosti ni brezpredmeten, kot zatrjuje ACER.
- 79 Nazadnje, ACER v okviru tretjega razloga poudarja, da MEKH izpodbija le veljavnost poglavja V Uredbe 2017/459, čeprav se tudi druge določbe te uredbe nanašajo na vzpostavitev razširitvene zmogljivosti omrežja.
- 80 V zvezi s tem zadostuje poudariti, da okoliščina, da se druge določbe Uredbe 2017/459 sklicujejo na vzpostavitev razširitvene zmogljivosti in se nanje ta ugovor nezakonnosti izrecno ne nanaša, ni upoštevna, saj je pomembno le vprašanje, ali poglavje V navedene uredbe, ki je bilo uporabljeno v odločbi odbora za pritožbe, ni zakonito, kar bi pomenilo, da bi se na podlagi člena 277 PDEU razglasilo, da se v teh sporih ne uporablja.
- 81 Ker so bili ti uvodni ugovori ACER zavrtnjeni, je treba preučiti utemeljenost obeh delov tega tožbenega razloga.

a) Utemeljenost prvega dela, ki se nanaša na nezdružljivost Uredbe 2017/459 s pravno podlago Uredbe št. 715/2009

- 82 MEKH v bistvu trdi, da Komisija v poglavju V Uredbe 2017/459 ni mogla določiti možnosti, da se na operaterje prenosnih sistemov naslovijo posamične odločbe, ki jim nalagajo izvedbo naložb, ne da bi kršila pravno podlago Uredbe št. 715/2009, to je člen 114 PDEU, ki določa sprejetje usklajevalnih ukrepov, ki naj ne bi mogli vključevati vzpostavitev pravne ureditve, ki vključuje sprejemanje posamičnih odločb, naslovljenih na zasebne subjekte.
- 83 V skladu s členom 114(1), drugi stavek, PDEU „Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom sprejmeta ukrepe za približevanje določb zakonov in drugih predpisov v državah članicah, katerih predmet je vzpostavitev in delovanje notranjega trga“.
- 84 Člen 1 Uredbe št. 715/2009 določa, da je namen te uredbe med drugim „določiti nediskriminatorna pravila o pogojih za dostop do prenosnih sistemov za zemeljski plin ob upoštevanju posebnosti nacionalnih in regionalnih trgov z namenom zagotovitve pravilnega

delovanja notranjega trga s plinom“, „spodbujati nastanek dobro delujočega in preglednega veleprodajnega trga z visoko stopnjo zanesljivosti oskrbe s plinom“ in „zagotavljati mehanizme za uskladitev pravil za dostop do omrežja za čezmejno izmenjavo plina“.

- 85 Prvič, spomniti je treba, da so avtorji Pogodbe z izrazom „ukrepi za približevanje“ zakonodajalcu Unije glede na splošne in posebne okoliščine področja, ki ga je treba harmonizirati, želeli pustiti diskrecijo pri tehniki približevanja, ki je najprimernejša za doseg želenega cilja, predvsem na področjih, za katera so značilne zapletene tehnične posebnosti (sodba z dne 22. januarja 2014, Združeno kraljestvo/Parlament in Svet, C-270/12, EU:C:2014:18, točka 102).
- 86 Drugič, iz sodne prakse Sodišča izhaja, na eni strani, da na nekaterih področjih približevanje zgolj splošnih pravil lahko ne zadošča za zagotavljanje enotnosti trga in, na drugi strani, da iz člena 114 PDEU nikakor ni mogoče sklepati, da morajo biti ukrepi, ki jih zakonodajalec Unije sprejme na podlagi tega člena, glede naslovnikov omejeni le na države članice (sodba z dne 22. januarja 2014, Združeno kraljestvo/Parlament in Svet, C-270/12, EU:C:2014:18, točki 106 in 107).
- 87 Tretjič in posledično je treba šteti, da člen 114 PDEU ne nasprotuje temu, da Komisija na podlagi Uredbe št. 715/2009 sprejme ureditev, ki po potrebi enemu ali več operaterjem prenosnih sistemov nalaga obveznost, da izvedejo potrebne naložbe za zagotovitev razširitvene zmogljivosti omrežja, če navedena obveznost ni očitno neprimerna za doseg njenih ciljev harmonizacije.
- 88 Četrtrič, ob upoštevanju pomena, ki ga lahko ima obstoj zadostnih zmogljivosti omrežij za zagotovitev pravilnega delovanja notranjega trga s plinom in zanesljivosti oskrbe, je treba ugotoviti, da je postopek povečanja zmogljivosti iz poglavja V Uredbe 2017/459, ki je opisan v točkah od 66 do 73 zgoraj, brez težav mogoče povezati s cilji Uredbe št. 715/2009, kot so določeni v njenem členu 1.
- 89 Prvi del tožbenega tega razlog je zato treba zavrni.

b) Utemeljenost drugega dela, ki se nanaša na to, da je s poglavjem V Uredbe 2017/459 prekoračeno pooblastilo, ki je Komisiji podeljeno z Uredbo št. 715/2009

- 90 MEKH v bistvu trdi, da so s poglavjem V Uredbe 2017/459 prekoračene meje pooblastila za sprejetje kodeksov omrežij, ki je Komisiji podeljeno s členom 8(6) Uredbe št. 715/2009.
- 91 ACER ob podpori Komisije meni, da so določbe Uredbe 2017/459, ki se nanašajo na razširitvene zmogljivosti, v skladu z Uredbo št. 715/2009. Poudarja, da je sprejetje pravil o razširitveni zmogljivosti po definiciji nadnacionalno vprašanje, da so ta pravila nujna za uresničitev ciljev zadnjenavedene uredbe in da spadajo v okvir pooblastila, danega Komisiji, ki ji omogoča, da ob sprejetju kodeksov omrežja, ki se nanašajo zlasti na dodeljevanje zmogljivosti, zanesljivost oskrbe in priključitev na omrežje, spremeni nebitne elemente te uredbe.
- 92 Komisija poudarja tudi pomen ureditve velikih plinovodnih omrežij za pravilno delovanje notranjega trga z zemeljskim plinom in varstvo konkurence na tem trgu, saj gre za naravne monopole, ki lahko privedejo do zlorab, kot je omejevanje strateških naložb v razvoj in širitev omrežja. Dodaja, da potreba po zagotavljanju zadostnega povezovanja med nacionalnimi energetskimi sistemi v interesu vzpostavitve notranjega trga z energijo izhaja iz členov 170, 172 in 194 PDEU.

- 93 Poleg tega Komisija v bistvu poudarja, da kljub strukturnemu ločevanju med proizvodnjo in trgovanjem s plinom na eni strani ter njegovim prenosom na drugi strani lahko obstajajo ekonomske spodbude za to, da se ne izvedejo potrebne naložbe na področju infrastrukture, da se ohrani stopnja uporabe omrežja in zaračunavajo tarife za prezasedenost. To naj bi bil razlog, iz katerega naj bi Uredba št. 715/2009 in Direktiva 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) operaterjem prenosnih sistemov nalagala obveznosti, povezane z vzpostavitvijo čezmejnih prenosnih zmogljivosti, nacionalnim regulativnim organom pa nalogo, da zagotovijo, da se te obveznosti spoštujejo.
- 94 Komisija prav tako trdi, da iz člena 16(2) in (5) Uredbe št. 715/2009 izhaja, da pojem čezmejnega dodeljevanja nujno vključuje možnost povečanja obstoječih zmogljivosti v interesu vzpostavitve delujočega notranjega trga z energijo in varstva konkurence na tem trgu. Poleg tega v bistvu opozarja, da je obveznost operaterjev prenosnega omrežja, da sprejmejo naložbeno odločitev, kadar so izpolnjeni nekateri pogoji, potrebna za doseg cilja usklajenega dodeljevanja čezmejnih zmogljivosti iz člena 42(2)(a) Direktive 2009/73.
- 95 Na prvem mestu, Splošno sodišče opozarja, da Uredba 2017/459, katere pravna podlaga sta člen 6(11) in člen 7(3) Uredbe št. 715/2009, vzpostavlja „kodeks omrežja za mehanizme za dodeljevanje zmogljivosti v prenosnih sistemih plina“, hkrati pa razveljavlja Uredbo Komisije (EU) št. 984/2013 z dne 14. oktobra 2013 o oblikovanju kodeksa omrežja za mehanizme za dodeljevanje zmogljivosti v prenosnih sistemih plina in dopolnitvi Uredbe (ES) št. 715/2009 (UL 2013, L 273, str. 5), ki je bila podlaga za prejšnji kodeks omrežja. Poglavje V Uredbe št. 2017/459 se nanaša na „postopek razširitvene zmogljivosti“. Kot je bilo pojasnjeno v točkah od 67 do 74 zgoraj, lahko navedeni postopek privede do obveznosti za operaterja prenosnega sistema, da vzpostavi razširitveno zmogljivost navedenega omrežja, če so izpolnjeni nekateri pogoji.
- 96 Na drugem mestu, pooblastilo, podeljeno Komisiji za sprejetje kodeksov omrežja, izhaja iz člena 6(11), člena 7(3) in člena 8(6) Uredbe št. 715/2009. Iz teh povezanih določb namreč izhaja, da lahko Komisija na nekaterih taksativno naštetih področjih pripravi kodekse omrežja namesto Evropske mreže operaterjev prenosnih sistemov za plin (v nadaljevanju: ENTSO), ki na podlagi člena 4 navedene uredbe pomeni strukturo sodelovanja vseh operaterjev prenosnih sistemov za plin na ravni Unije.
- 97 Prvič, člen 6 Uredbe št. 715/2009 določa postopek za oblikovanje kodeksov omrežij. Čeprav ta postopek predvideva, da ENTSO v povezavi z ACER in Komisijo pripravi kodeks omrežja, pa člen 6(11), prvi pododstavek, določa, da „[lahko] Komisija [...] na lastno pobudo, če ENTSO za plin ni pripravila kodeksa omrežja [...] sprejme enega ali več kodeksov omrežja za področja, naštetih v členu 8(6)“. Tako je obseg pooblastila, prenesenega na Komisijo za sprejetje kodeksov omrežja, omejen le na področja, na katerih bi lahko ENTSO sprejela navedene kodekse, in sicer tista, ki so navedena v členu 8(6) navedene uredbe.
- 98 Drugič, člen 6(11), drugi pododstavek, Uredbe št. 715/2009 določa, da so ukrepi, sprejeti v kodeksu omrežja, „namenjeni spreminjanju nebitvenih določb te uredbe z njenim dopolnjevanjem“ in „se sprejmejo v skladu z regulativnim postopkom s pregledom iz člena 28(2)“. Zadnje navedena določba napotuje na člen 5a, od (1) do (4), Sklepa Sveta 1999/468/ES z dne 28. junija 1999 o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 124), imenovan „sklep o komitologiji“, kakor je bil

spremenjen s Sklepom Sveta 2006/512/ES z dne 17. julija 2006 (UL 2006, L 200, str. 11). Enako navedbo vsebuje člen 7(3) Uredbe št. 715/2009, ki se nanaša na spremembe, ki jih Komisija vnese v obstoječe omrežne kodekse.

- 99 Na tretjem mestu in posledično, v zvezi s tem delom je treba najprej preučiti, ali je poglavje V Uredbe št. 2017/459 povezano s področji iz člena 8(6) Uredbe št. 715/2009, na katera napotuje člen 6(11), prvi pododstavek, zadnjenavedene uredbe. Če bo odgovor nikalen, bo treba v drugem koraku preučiti, ali je navedeno poglavje povezano s spremembo nebitvenega elementa Uredbe št. 715/2009, ki bi bila dovoljena s členom 6(11), drugi pododstavek, in členom 7(3) te uredbe.

1) Obseg pooblastila, ki je Komisiji podeljeno s členom 6(11), prvi pododstavek, in členom 8(6) Uredbe št. 715/2009

- 100 Iz razlogov, navedenih v točki 97 zgoraj, je obseg pooblastila, podeljenega s členom 6(11) Uredbe št. 715/2009, omejen na področja, naštetih v členu 8(6) te uredbe, ki ga je zato treba razložiti.
- 101 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo temveč tudi njen okvir in cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del je (glej sodbo z dne 7. junija 2005, VEMW in drugi, C-17/03, EU:C:2005:362, točka 41 in navedena sodna praksa).

i) Jezikovna razlaga člena 8(6) Uredbe št. 715/2009

- 102 Med področji, naštetimi v členu 8(6) Uredbe št. 715/2009, za katera je predvideno sprejetje kodeksa omrežja, so v točki (g) navedena „pravila za dodeljevanje zmogljivosti in upravljanje prezasedenosti“, na katera se v svojih pisanjih sklicuje MEKH. ACER poleg tega navaja področja iz točk od (a) do (c), ki se nanašajo na „pravila glede varnosti in zanesljivosti omrežja“, „pravila o priključevanju na omrežje“ in „pravila za dostop tretjih strani“.
- 103 Vendar je treba ugotoviti, da je edino področje, za katero je predvidena vzpostavitev kodeksa omrežja, katerega besedilo eventualno lahko zajema vprašanje razširitvenih zmogljivosti, tisto iz člena 8(6)(g) Uredbe št. 715/2009, ki se nanaša na „pravila za dodeljevanje zmogljivosti in upravljanje prezasedenosti“. Druga področja iz navedenega odstavka, med drugim tista, ki se nanašajo na „pravila glede varnosti in zanesljivosti omrežja“, „pravila o priključevanju na omrežje“ in „pravila za dostop tretjih strani“, na katera se sklicuje ACER, namreč niso oblikovana tako, da bi lahko vključevala vprašanje vzpostavitve razširitvene zmogljivosti navedenega omrežja.
- 104 Člen 2 Uredbe št. 715/2009 vsebuje opredelitve pojmov in izrazov, uporabljenih v navedeni uredbi, zlasti v členu 8(6)(g) te uredbe. Pojem zmogljivosti je na splošno opredeljen v točki 3. Nato je razdelan v različnih sestavah: v točki 4 kot „neizkoriščena zmogljivost“, v točki 16 kot „zagotovljena zmogljivost“, v točki 18 kot „tehnična zmogljivostjo“ in v točki 19 kot „pogodbena zmogljivost“. Pojem upravljanje prezasedenosti je opredeljen v točki 5. V točkah 21 in 23 je pojem prezasedenosti obravnavan v okviru opredelitve „pogodbene“ prezasedenosti oziroma „fizične“ prezasedenosti.
- 105 Iz teh opredelitev izhaja, da se pojem zmogljivost nesporno nanaša na trenutno zmogljivost omrežja in da je upravljanje prezasedenosti zasnovano na podlagi obstoječe zmogljivosti navedenega omrežja. Nasprotno pa iz nobene od teh opredelitev ni izrecno razvidno, da bi bilo

mogoče navedeni pojem razumeti tako, da vključuje tudi vzpostavitev razširitvene zmogljivosti v navedenem omrežju ali da bi bilo mogoče „upravljanje prezasedenosti“ razlagati tako, da vključuje odpravo morebitne prezasedenosti z vzpostavitvijo razširitvene zmogljivosti.

- 106 Tako je, prvič, pojem zmogljivosti opredeljen kot „največji možni pretok, [...] do katerega je upravičen uporabnik omrežja v skladu z določbami pogodbe o prenosu“. Ker se ta opredelitev nanaša le na zmogljivost, do katere je uporabnik omrežja „upravičen“, taka opredelitev pomeni, da se upoštevajo le trenutne zmogljivosti omrežja, in ne morebitne prihodnje zmogljivosti.
- 107 Drugič, navesti je treba, da čeprav Uredba št. 715/2009 pojem zmogljivosti obravnava v številnih možnih različicah, pa ne omenja „prihodnje zmogljivosti“. Komisija jo je šele v členu 3(1) Uredbe 2017/459 opredelila kot „možno prihodnje povečanje tehnične zmogljivosti s tržnimi postopki ali možno vzpostavitev nove zmogljivosti, kjer zdaj ne obstaja[, ki se lahko] ponuja na podlagi naložbe v fizično infrastrukturo ali optimizacije dolgoročne zmogljivosti in se nato dodeljuje, če je uspešno prestala preskus gospodarnosti, v [različnih] primerih“.
- 108 Tretjič, niti opredelitev izraza „upravljanje prezasedenosti“ niti opredelitvi pojmov „pogodbena prezasedenost“ in „fizična prezasedenost“ ne predvidevajo vzpostavitev razširitvene zmogljivosti omrežja kot rešitev težav s prezasedenostjo ali zasičenostjo omrežja.

ii) Kontekstualna razlaga člena 8(6) Uredbe št. 715/2009

- 109 V okviru kontekstualne razlage člena 8(6) Uredbe št. 715/2009 je treba preučiti, ali iz splošne sistematike te uredbe ali, odvisno od primera, drugih določb prava Unije izhaja, da obseg pristojnosti, ki jih ima ENTSO na podlagi člena 8(6) navedene uredbe pri oblikovanju omrežnih kodeksov, in posledično Komisija na podlagi člena 6(11), prvi pododstavek, te uredbe, zajema tudi pravila o vzpostavitvi razširitvene zmogljivosti omrežja.
- 110 To pa ni tako, saj iz preučitve Uredbe št. 715/2009 v celoti izhaja jasno razlikovanje med, na eni strani, področji, naštetimi v členu 8(6) navedene uredbe, za katera je ENTSO pristojna za sprejetje upoštevanih pravil v okviru kodeksov omrežja, in, na drugi strani, okvirom za naložbe, potrebne za vzpostavitev razširitvene zmogljivosti v omrežju, pri katerih ima ENTSO le podporno in usklajevalno vlogo.
- 111 To se na prvem mestu kaže v naravi pooblastil, prenesenih na ENTSO, kar se tiče razvoja omrežja, kot izhajajo iz člena 8(3)(b) v povezavi s členom 8(10) Uredbe št. 715/2009.
- 112 Namreč, na eni strani, čeprav člen 8(3)(b) Uredbe št. 715/2009 določa, da ENTSO sprejme razvojni načrt omrežja za celotno Unijo, pa je v njem navedeno, da je navedeni načrt zgolj „nezavezujoč“. Poleg tega v skladu s členom 8(10) te uredbe ta načrt temelji na „nacionalnih naložbenih načrtih“.
- 113 Na drugi strani, čeprav razvojni načrt omrežja za celotno Unijo, ki ga je na podlagi člena 8(10) Uredbe št. 715/2009 sprejela ENTSO, v skladu s točko (c) tega odstavka „prepoznava naložben[e] vrzeli, zlasti v zvezi s čezmejnimi zmogljivostmi“, ta določba ENTSO ne daje nobene pristojnosti za zapolnitev ugotovljenih vrzeli. Na podlagi člena 8(10), tretji pododstavek, navedene uredbe ima le možnost, da k temu načrtu priloži „pregled ovir za povečanje čezmejnih zmogljivosti omrežja, nastalih zaradi različnih postopkov ali praks za odobritev“.

- 114 Iz tega izhaja, da je razvoj omrežja v celotni Uniji predvsem v pristojnosti držav članic in da je vloga ENTSO povezana izključno z usklajevanjem izvajanja pristojnosti navedenih držav članic. Zato bi bilo v nasprotju z notranjo logiko Uredbe št. 715/2009, če bi se razlagala tako, da se na podlagi njenega člena 8(6) ENTSO podeljuje normativna pristojnost v zvezi s pripravo pravil, ki urejajo vzpostavljane razširitvene zmogljivosti v omrežju.
- 115 Na drugem mestu, tako iz člena 16 Uredbe št. 715/2009 kot iz primerjave te uredbe z Direktivo 2009/73 je razvidno, da načini povečanja zmogljivosti omrežja v navedeni uredbi niso predvideni kot področje, ki bi lahko bilo na podlagi te uredbe predmet naknadne prave ureditve.
- 116 Prvič, člen 16 Uredbe št. 715/2009 se nanaša na „dodeljevanje zmogljivosti“ in „upravljanje prezasedenosti“ in zato zajema isto področje kot kodeks omrežja, za katerega pripravo je ENTSO pooblaščen na podlagi člena 8(1) in (6)(g) navedene uredbe.
- 117 Na eni strani so v odstavkih od 1 do 4 člena 16 Uredbe št. 715/2009 določene natančne obveznosti operaterjev prenosnih sistemov v zvezi z dodeljevanjem zmogljivosti in upravljanjem pogodbene in fizične prezasedenosti omrežja. Vendar se te obveznosti nanašajo izključno na dodeljevanje trenutnih zmogljivosti in upravljanje prezasedenosti zgolj na podlagi obstoječih zmogljivosti, to je brez upoštevanja razširitvenih zmogljivosti, ki bi lahko nastale zaradi prihodnjih naložb. Ti odstavki se namreč ne nanašajo niti na razširitvene zmogljivosti niti na nove naložbe v zvezi z njimi. Nasprotno pa je vprašanje novih naložb v omrežje izrecno obravnavano v odstavku 5 tega člena.
- 118 Na drugi strani pa je člen 16(5) Uredbe št. 715/2009 veliko manj normativen kot prvi štirje odstavki tega člena. V njem je zgolj podarjeno, na eni strani, da „operaterji prenosnih sistemov redno ocenjujejo tržno povpraševanje zaradi novih naložb“ in, na drugi strani, da „[o]peraterji prenosnih sistemov tržno povpraševanje ocenijo pri načrtovanju novih naložb in upoštevajo zanesljivost oskrbe“. Ni predvidena nobena obveznost operaterjev prenosnih sistemov, da izvedejo dodatne naložbe zaradi razmer v omrežju ali zanesljivosti oskrbe.
- 119 Drugič, navesti je treba, da so edine določbe, iz katerih lahko izhaja obveznost operaterjev prenosnih sistemov, da izvedejo nove naložbe v omrežje, da bi vzpostavili razširitveno zmogljivost, določene v Direktivi 2009/73, ki je bila sprejeta sočasno z Uredbo št. 715/2009 v okviru „tretjega energetskega svežnja“.
- 120 Tako člen 13(2) Direktive 2009/73 operaterjem prenosnih sistemov nalaga, da vzpostavijo „zadostno čezmejno zmogljivost za vključitev evropske prenosne infrastrukture, prilagojene vsem ekonomsko razumnim in tehnično izvedljivim zahtevam po zmogljivosti, upoštevaje zanesljivo oskrbo s plinom“. Poleg tega člen 22 navedene direktive, naslovljen „Razvoj omrežja in pristojnosti glede naložbenih odločitev“, v odstavku 1 določa, da „[o]peraterji prenosnih sistemov [...] regulativnemu organu predložijo 10-letni razvojni načrt omrežja, ki temelji na obstoječi in predvideni ponudbi in povpraševanju“. V skladu z odstavkom 3 tega člena mora ta načrt temeljiti na „razumn[ih] predpostavk[ah] o razvoju proizvodnje, oskrbe, porabe in izmenjave z drugimi državami“.
- 121 Poleg tega iz člena 41(1)(b) in (g) Direktive 2009/73 izhaja, da mora regulativni organ zagotavljati, da operater prenosnega sistema izpolnjuje svoje obveznosti na podlagi prava Unije, vključno s čezmejnimi zadevami, in da se ta naloga nadzora razteza tudi na naložbene načrte operaterjev prenosnega sistema.

- 122 Ta naloga nadzora je med drugim razvidna iz člena 22, od (4) do (7), Direktive 2009/73, ki nacionalnemu regulativnemu organu nalaga, da se o 10-letnem razvojnem načrtu omrežja, ki ga predloži operater prenosnega sistema, posvetuje z vsemi dejanskimi in možnimi uporabniki sistema, da preuči, ali je načrt celovit in v skladu z razvojnim načrtom omrežja za celotno Unijo iz člena 8(3)(b) Uredbe št. 715/2009, da spremlja in ocenjuje izvajanje 10-letnega razvojnega načrta omrežja in da po potrebi sprejme ukrepe, če operater omrežja ne izvede naložb.
- 123 Iz navedenega izhaja, da je operater prenosnega sistema na podlagi Direktive 2009/73 dolžan izvesti naložbe, ki so potrebne za pravilno delovanje omrežja, in po potrebi za vzpostavitev razširitvene zmogljivosti, in da mora država članica prek svojega nacionalnega regulativnega organa nadzorovati spoštovanje teh obveznosti.
- 124 Poleg tega je treba ugotoviti, da nobena določba Direktive 2009/73 na ravni Unije ne predvideva sprejetja normativnega okvira načinov izvajanja obveznosti operaterjev prenosnih sistemov na področju naložb in kako naj nacionalni regulativni organi nadzirajo te obveznosti.
- 125 V zvezi s tem je treba navesti, da čeprav je v členu 42(2)(a) Direktive 2009/73, na katerega se sklicuje Komisija, poudarjen pomen sodelovanja med nacionalnimi regulatorji, zlasti da bi „vključno z novimi povezavami omogočili ustrezno raven zmogljivosti za medsebojno povezovanje“, ta člen določa le obveznost sodelovanja med regulativnimi organi „na regionalni ravni“. Zato ni mogoče šteti, da ta določba predvideva, da Komisija sprejme predpise o vzpostavitvi razširitvene zmogljivosti na povezovalnih točkah.
- 126 Zato je treba na podlagi analize Uredbe št. 715/2009 in Direktive 2009/73 ugotoviti, da je zakonodajalec ob sprejetju „tretjega energetskega svežnja“ želel, da izvajanje upoštevnihih pravil Unije v zvezi z razvojem omrežja in vzpostavitvijo razširitvene zmogljivosti spada v izključno pristojnost držav članic, ne da bi ENTSO in po potrebi Komisiji priznal pristojnost v tem smislu.

iii) Teleološka razlaga člena 8(6) Uredbe št. 715/2009

- 127 V zvezi s teleološko razlago člena 8(6) Uredbe št. 715/2009, ACER in Komisija navajata različne argumente v podporo utemeljenosti sprejetja predpisov na ravni Unije na področju naložb, ki omogočajo vzpostavitev razširitvene zmogljivosti. Tako se sklicujeta na to, da je za pravilno delovanje notranjega trga z zemeljskim plinom potrebna ureditev velikih plinovodnih omrežij, da bi imeli na voljo zadostne naložbe in da ne bi bili predmet ravnanj, ki omejujejo konkurenco, s strani upravljavcev prenosnega sistema, ki so v položaju naravnega monopola.
- 128 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je zakonodajalec Unije v Uredbi št. 715/2009 sicer lahko predvidel vzpostavitev razširitvene zmogljivosti omrežja, da bi se med drugim dosegel cilj politike Unije na področju energije „zagotoviti zanesljivost oskrbe z energijo v Uniji“, določen v členu 194(1)(b) PDEU, vendar na podlagi nobenega dela obrazložitve te uredbe ni mogoče razbrati cilja, ki vključuje pooblastitev ENTSO in posledično Komisije, da pripravi kodeks omrežja, ki bi zajemal tudi vprašanje naložb, potrebnih za vzpostavitev takšne razširitvene zmogljivosti.
- 129 Nasprotno, kot je bilo poudarjeno v točki 126 zgoraj, iz Uredbe št. 715/2009 in Direktive 2009/73 izhaja, da je bil ob sprejetju „tretjega energetskega svežnja“ namen zakonodajalca prenesti izvajanje upoštevnihih pravil Unije na tem področju izključno na države članice.

- 130 To ugotovitev potrjuje pripravljalno gradivo za Uredbo št. 715/2009. Iz skupnega stališča Sveta št. 12/2009, sprejetega 9. januarja 2009, zaradi sprejetja uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o pogojih za dostop do prenosnih omrežij zemeljskega plina in razveljavitvi uredbe (ES) št. 1775/2005 (UL, 2009/C 075E/03, str. 38), je namreč razvidno, da je ta dal prednost besedilu člena 8(3)(b) in člena 16 Uredbe št. 715/2009, ki sta navedena v točki 112 in točki 118 zgoraj, pred besedilom, ki sta ga predvidela Komisija in Evropski parlament, s čimer je zavrnil predvidena sklicevanja na naložbe v omrežje in vzpostavitev razširitvene zmogljivosti.
- 131 Na eni strani, MEKH je v zvezi s členom 8(3)(b) Uredbe št. 715/2009 v odgovorih na ukrepe procesnega vodstva pravilno opozoril, da Svet v zvezi z vlogo, ki jo ima ENTSO pri načrtovanju, ni upošteval predloga Komisije in je namesto izraza „naložbeni načrt“ uporabil izraz „razvojni načrt omrežja“ in poudaril „nezavezujočo“ naravo navedenega načrta.
- 132 Na drugi strani, Svet v zvezi s členom 16 Uredbe št. 715/2009 ni sledil spremembi Evropskega parlamenta, s katero je Komisija soglašala in na podlagi katere bi se priznala obveznost, da operaterji prenosnih sistemov vzpostavijo razširitveno zmogljivost po postopku, ki je nekoliko podoben tistemu iz poglavja V Uredbe 2017/459 in opisan v točkah od 66 do 73 zgoraj.
- 133 Namen te spremembe je bil namreč členu 16 Uredbe št. 715/2009 dodati odstavek, ki bi določal, prvič, obveznost operaterjev prenosnih sistemov, da „[v] primeru dolgoročne fizične prezasedenosti [to odpravijo] tako, da obstoječo zmogljivost razširijo z novo zmogljivostjo na podlagi tržnega povpraševanja“, in drugič, obveznost navedenih operaterjev, da izvedejo odprti razpisni postopek „[z]a oceno tržnega povpraševanja“.
- 134 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da iz jezikovne, kontekstualne in teleološke razlage člena 8(6) Uredbe št. 715/2009 izhaja, da ta člen ENTSO ne daje nobenega pooblastila, ki bi mu omogočal, da v kodeks omrežja vključi pravila, ki lahko operaterju prenosnega sistema za plin nalagajo obveznost, da vzpostavi razširitveno zmogljivost v navedenem omrežju.
- 135 Iz tega izhaja, da Komisija zgolj na podlagi člena 6(11), prvi pododstavek, Uredbe št. 715/2009 ni bila pooblaščenca za sprejetje določb, ki urejajo postopek razširitvene zmogljivosti iz poglavja V Uredbe 2017/459.

2) Obseg pooblastila, ki je Komisiji podeljeno s členom 6(11), drugi pododstavek, in členom 7(3) Uredbe št. 715/2009

- 136 Iz razlogov, navedenih v točki 99 zgoraj, je treba preveriti, ali bi tako pooblastilo lahko glede na okoliščine izhajalo iz člena 6(11), drugi pododstavek, in člena 7(3) Uredbe št. 715/2009, na podlagi katerih lahko Komisija ob sprejetju ali spremembi kodeksa omrežja spremeni ne bistvene elemente navedene uredbe.
- 137 V skladu z ustaljeno sodno prakso so bistveni elementi temeljne ureditve tisti, za katerih sprejetje je treba opraviti politične odločitve, ki so v pristojnostih zakonodajalca Unije (glej sodbo z dne 11. maja 2017, Dyson/Komisija, C-44/16 P, EU:C:2017:357, točka 61 in navedena sodna praksa).
- 138 Identifikacija elementov nekega področja, ki jih je treba opredeliti kot bistvene, mora temeljiti na objektivnih dejavnikih, ki so lahko predmet sodnega nadzora, pri čemer je treba upoštevati značilnosti in posebnosti zadevnega področja (glej sodbo z dne 11. maja 2017, Dyson/Komisija, C-44/16 P, EU:C:2017:357, točka 62 in navedena sodna praksa).

- 139 V obravnavanem primeru je treba opozoriti, da je poglavje V Uredbe št. 2017/459 povezano s spremembo Uredbe št. 715/2009, katere posledica je, da se pooblastilo, ki je ENTSO, in posledično Komisiji, priznано s členom 8(6)(g) Uredbe št. 715/2009 na področju „pravil za dodeljevanje zmogljivosti in upravljanje prezasedenosti“, razširi na vzpostavitev razširitvene zmogljivosti, čeprav se navedeno pooblastilo nanaša le na obstoječe zmogljivosti omrežja.
- 140 Iz razlogov, navedenih v točkah od 114 do 126 zgoraj, pa je iz sistematike Uredbe št. 715/2009 v povezavi z Direktivo 2009/73, ki je bila sprejeta sočasno, razvidno, da je zakonodajalec sprejel politično odločitev, s katero je izvajanje upoštevanih pravil Unije v zvezi z vzpostavitvijo razširitvene zmogljivosti dodelil samo državam članicam, ne da bi pristojnost v tem smislu prenesel na ENTSO in po potrebi na Komisijo. Zato je treba v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 137 zgoraj, šteti, da se sprememba, uvedena s poglavjem V Uredbe 2017/459, nanaša na bistveni element Uredbe št. 715/2009, ki ni zajet s členom 6(11), drugi pododstavek, in členom 7(3) zadnjenavedene uredbe.
- 141 Iz vsega navedenega izhaja, da Komisija z Uredbo št. 715/2009 ni bila pooblaščen za sprejetje določb, ki urejajo postopek razširitvenih zmogljivosti iz poglavja V Uredbe 2017/459.
- 142 Zato je treba ugovoru nezakonnosti ugoditi in razglasiti, da se poglavje V Uredbe 2017/459 na podlagi člena 277 PDEU ne uporablja. Iz tega sledi, da je treba odločbo odbora za pritožbe, v kateri je uporabljeno navedeno poglavje, razglasiti za nično z učinkom *erga omnes* (glej v tem smislu sodbo z dne 1. junija 2006, P & O European Ferries (Vizcaya) in Diputación Foral de Vizcaya/Komisija, C-442/03 P in C-471/03 P, EU:C:2006:356, točka 43 in navedena sodna praksa), ne da bi bilo treba odločiti o drugih tožbenih razlogih, navedenih v okviru obravnavanih sporov.
- 143 Zato je treba tema tožbama v delu, v katerem se nanašata na odločbo odbora za pritožbe, ugoditi.

IV. Stroški

- 144 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker v obravnavani zadevi ACER v bistvenem ni uspela, se ji v skladu s predlogi tožečih strank naloži, da nosi svoje stroške in vse stroške tožečih strank.
- 145 V skladu s členom 138(1) Poslovnika institucije, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške. Zato Komisija nosi svoje stroške.
- 146 Poleg tega je treba v skladu s členom 138(3) Poslovnika E-Control naložiti, da nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi razširjeni senat)

razsodilo:

- 1. Tožba Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH) ni dopustna v delu, ki se nanaša na odločbo št. 05/2019 Evropske unije za sodelovanje energetske regulatorje (ACER) z dne 9. aprila 2019.**
- 2. Odločba št. A-004-2019 odbora za pritožbe pri ACER z dne 6. avgusta 2019 se razglasi za nično.**
- 3. ACER nosi svoje stroške in stroške MEKH in FGSZ Földgázszállító Zrt.**
- 4. Evropska komisija in Energie-Control Austria für die Regulierung der Elektrizitäts- und Erdgaswirtschaft (E-Control) nosita svoje stroške.**

Tomljenović

Kreuschitz

Schalin

Škvařilová-Pelzl

Nömm

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 16. marca 2022.

Podpisi

Kazalo

I.	Dejansko stanje	2
II.	Postopek in predlogi strank	3
III.	Pravo	5
	A. Dopustnost tožbe v zadevi T-684/19 v delu, v katerem se nanaša na prvotno odločbo	5
	B. Utemeljenost tožbe	7
	1. Dopustnost ugovora nezakonnosti	7
	2. Utemeljenost ugovora nezakonnosti	8
	a) Utemeljenost prvega dela, ki se nanaša na nezdržljivost Uredbe 2017/459 s pravno podlago Uredbe št. 715/2009	10
	b) Utemeljenost drugega dela, ki se nanaša na to, da je s poglavjem V Uredbe 2017/459 prekoračeno pooblastilo, ki je Komisiji podeljeno z Uredbo št. 715/2009	11
	1) Obseg pooblastila, ki je Komisiji podeljeno s členom 6(11), prvi pododstavek, in členom 8(6) Uredbe št. 715/2009	13
	i) Jezikovna razlaga člena 8(6) Uredbe št. 715/2009	13
	ii) Kontekstualna razlaga člena 8(6) Uredbe št. 715/2009	14
	iii) Teleološka razlaga člena 8(6) Uredbe št. 715/2009	16
	2) Obseg pooblastila, ki je Komisiji podeljeno s členom 6(11), drugi pododstavek, in členom 7(3) Uredbe št. 715/2009	17
IV.	Stroški	18