

SODBA SODIŠČA (veliki senat)
z dne 7. junija 2005*

V zadevi C-17/03,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, naslovljen na Sodišče z odločbo College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nizozemska) z dne 13. novembra 2002, ki je prispela na Sodišče 16. januarja 2003, v postopku

Vereniging voor Energie, Milieu en Water,

Amsterdam Power Exchange Spotmarket BV,

Eneco NV,

proti

Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie,

* Jezik postopka: nizozemščina.

ob udeležbi

Nederlands Elektriciteit Administratiekantoor BV, prej Samenwerkende Elek-
tricitetsProductiebedrijven NV,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans in A. Rosas
(poročevalec), predsedniki senatov, J.-P. Puissochet in R. Schintgen, sodnika,
N. Colneric, sodnica, S. von Bahr, M. Ilešič, J. Malenovský in U. Löhmus, sodniki,

generalna pravobranilka: C. Stix-Hackl,
sodna tajnica: M.-F. Contet, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 29. junija 2004,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Vereniging voor Energie, Milieu en Water I. VerLoren van Themaat in
M. het Lam, advocaten,

- za Amsterdam Power Exchange Spotmarket BV P. W. A. Goes, advocaat,
- za Eneco NV J. J. Feenstra, advocaat,
- za Nederlands Elektriciteit Administratiekantoor BV J. de Pree in Y. de Vries, advocaten,
- za nizozemsko vlado H. G. Sevenster, zastopnica,
- za francosko vlado G. de Bergues in C. Lemaire, zastopnika,
- za finsko vlado T. Pynnä in A. Guimarães-Purokoski, zastopnici,
- za norveško vlado K. B. Moen in I. Djupvik, zastopnika,

— za Komisijo Evropskih skupnosti H. Støvlbæk, M. van Beek in A. Bouquet, zastopniki,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 28. oktobra 2004

izreka naslednjo

Sodbo

- ¹ Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 86(2) ES in člena 7(5) Direktive 96/92/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. decembra 1996 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo (UL L 27, str. 20, v nadaljevanju: Direktiva).
- ² Ta predlog je bil vložen v okviru spora med podjetji Vereniging voor Energie, Milieu en Water, Amsterdam Power Exchange Spotmarket BV in Eneco NV ter Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie (direktor službe za izvajanje in nadzor energetskega sektorja, v nadaljevanju: DTE ali nadzornik upravljanja sistema) v zvezi

z odločbo slednjega, da delež zmogljivosti čezmejnega sistema za uvoz električne energije na Nizozemsko prednostno dodeli Nederlands Elektriciteit Administratiekantoor BV (v nadaljevanju: družba NEA), ki se je v času nastanka spora postopka v glavni stvari imenovala Samenwerkende ElektriciteitsProductiebedrijven NV (v nadaljevanju: družba SEP).

Pravni okvir

Pravo Skupnosti

- 3 Direktiva pomeni drugo stopnjo liberalizacije trga z električno energijo v Evropski skupnosti. Po njeni drugi uvodni izjavi je njen namen oblikovati konkurenčni notranji trg z električno energijo.
- 4 V skladu z njeno četrto uvodno izjavo „je oblikovanje notranjega trga z električno energijo zlasti pomembno za povečanje učinkovitosti proizvodnje, prenosa in prodajo tega proizvoda, ko se utrjuje zanesljivost dobav in konkurenčnost evropskega gospodarstva [...]“.
- 5 V skladu z njeno peto uvodno izjavo „se mora notranji trg z električno energijo oblikovati postopno, da bi se elektrogospodarstvo lahko prožno in urejeno prilagodilo novemu okolju, in pri tem se upoštevajo različni načini sedanje organizacije elektroenergetskih sistemov“.
- 6 V petindvajseti uvodni izjavi Direktive je podrobneje določeno, da „se mora vsak prenosni sistem podrediti osrednjemu upravljanju in nadzoru, da se zagotovi

varnost, zanesljivost in učinkovitost elektroenergetskega sistema v interesu proizvajalcev in njihovih uporabnikov; [...] zaradi tega mora biti upravljavec prenosnega omrežja uradno imenovan in pooblaščen za obratovanje, vzdrževanje, in če je treba, za razvoj sistema; [...] upravljavec prenosnega omrežja mora delovati objektivno, pošteno in nediskriminatorno“.

- 7 V zadnji uvodni izjavi te direktive je določeno: „Ta direktiva pomeni naslednjo stopnjo liberalizacije; [...] po začetku veljavnosti te direktive bo še vedno nekaj ovir pri trgovanju z električno energijo med državami članicami; [...] zaradi tega se lahko oblikuje predloge za izboljšanje obratovanja notranjega trga z električno energijo glede na izkušnje [...]“.
- 8 V členu 7, vključenem v poglavje IV Direktive z naslovom „Obratovanje prenosnega sistema“, je določeno:

„1. Države članice uradno imenujejo ali zahtevajo od podjetij, ki imajo v lasti prenosne sisteme, da uradno imenujejo za čas, ki ga morajo določiti države članice ob upoštevanju učinkovitosti in gospodarskega ravnotežja, upravljavca sistema, ki je odgovoren za obratovanje, vzdrževanje in, če je potrebno, razvoj prenosnega sistema na določenem območju in njegovih povezovalnih vodov z drugimi sistemi zato, da se zjamči zanesljivost dobav.

2. Države članice zagotovijo, da se izdelajo in objavijo tehnična pravila, ki določajo minimalne tehnične konstrukcijske in obratovalne zahteve za priključitev proizvodnih naprav, distribucijskih sistemov, instalacij neposredno priključenih uporab-

nikov, povezovalnih vodov in neposrednih vodov na sistem. Te zahteve zagotavljajo medobratovalnost sistemov in so objektivne in nediskriminatorne.

[...]

3. Upravljavec omrežja je odgovoren za vodenje energijskih pretokov na sistemu ob upoštevanju izmenjave z drugimi povezanimi sistemi. Zato je upravljavec sistema odgovoren za zagotovitev varnega, zanesljivega in učinkovitega elektroenergetskega sistema in s tem zagotavlja razpoložljivost vseh potrebnih sistemskih storitev.

[...]

5. Upravljavec omrežja ne sme diskriminirati posameznih uporabnikov sistema ali vrst uporabnikov sistema, posebno ne v korist svojih podružnic ali delničarjev.

[...]“

- 9 V prvem stavku člena 16 Direktive, ki je vključen v njeno poglavje VII, z naslovom „Organiziranje dostopa do omrežja“, je določeno, da lahko države članice pri takšnem organiziranju izbirajo med postopkoma iz člena 17 in/ali 18. V drugem stavku istega člena je določeno: „Obe vrsti postopka delujeta skladno z objektivnimi, preglednimi in nediskriminatornimi merili.“

10 V členu 24(1) in (2) Direktive je določeno:

„1. Tiste države članice, kjer se obveznosti ali zjamčeno obratovanje, ki so bili določeni pred začetkom veljavnosti te direktive, ne morejo izpolnjevati zaradi določb te direktive, lahko zaprosijo za prehodni režim, ki ga Komisija lahko odobri, ob upoštevanju, med drugim, velikosti sistema, ravni medsebojnih povezav omrežja in organiziranosti elektrogospodarstva. Preden se odloči, Komisija ob upoštevanju stopnje zaupnosti obvesti države članice o teh vlogah. Odločitev se objavi v *Uradnem listu Evropskih skupnosti*.

2. Prehodni režim traja omejen čas in je vezan na prenehanje obveznosti ali jamstev iz odstavka 1. Prehodni režim lahko zajema odstopanja od poglavij IV, VI in VII te direktive. Prošnje za prehodni režim je treba Komisiji predložiti najkasneje v enem letu po začetku veljavnosti te direktive.“

Nacionalna ureditev

11 Na podlagi člena 2 Zakona o ureditvi proizvodnje, uvoza, prenosa in prodaje električne energije (Elektriciteitswet) z dne 16. novembra 1989 (Staatsblad 1989, str. 535, v nadaljevanju: EW 1989) je bila v ta namen uradno imenovana družba (v nadaljevanju: uradno imenovana družba), ki je bila skupaj s koncesionarji zadolžena

za zagotavljanje zanesljivega in učinkovitega delovanja javne distribucije električne energije ob najnižjih mogočih stroških, ki so družbeno upravičeni.

- 12 V skladu s členom 34 EW 1989 je bilo le uradno imenovani družbi dovoljeno, da na Nizozemsko uvaža električno energijo, namenjeno javni distribuciji.
- 13 V skladu s členom 35 EW 1989 ta družba ni smela sklepati pogodb za uvoz električne energije, namenjene javni distribuciji, brez odobritve pristojnega ministra. Ta je odobritev smel zavrniti le, če je to zahteval interes nemotene dobave električne energije in elektrike.
- 14 Uradno imenovana družba v smislu členov 2, 34 in 35 EW 1989 je bila družba SEP, katere pravice je dne 1. januarja 2001 prevzela družba NEA.
- 15 Zakon o ureditvi proizvodnje, prenosa in dobave električne energije (Elektriciteitswet) z dne 2. julija 1998 (Staatsblad 1998, str. 427, v nadaljevanju: EW 1998) je bil namenjen prenosu Direktive in je razveljavil EW 1989 z učinkom od 1. julija 1999.
- 16 Po začetku veljavnosti EW 1998 je družba SEP prenesla upravljanje visokonapetostnega omrežja na svojo podružnico TenneT BV (v nadaljevanju: TenneT).

Lastništvo tega omrežja je bilo leta 2001 preneseno na Saranne BV (v nadaljevanju: Saranne), tudi podružnico družbe SEP. V istem letu je država postopno postala lastnica TenneT in nato Saranne.

- 17 V skladu s členom 16 EW 1998 je bila naloga TenneT med drugim vzpostaviti in vzdrževati ta sistem, zagotavljati njegovo zanesljivost in varnost, zagotavljati zadostno rezervno zmogljivost in tretjim dobavljati električno energijo, uvoženo v na Nizozemsko in izvoženo iz Nizozemske v tujino.
- 18 Na podlagi člena 24 EW 1998 mora upravljavec omrežja proizvajalcem, posrednikom, dobaviteljem in kupcem električne energije zagotoviti dostop do omrežja pod nediskriminatornimi pogoji.
- 19 Skrbništvo nad upravljanjem sistema in upravljavcem omrežja je na podlagi EW 1998 zaupano DTE. Ta je hierarhično podrejen ministru za gospodarske zadeve, ki mu lahko daje posamezne in splošne smernice.
- 20 DTE predvsem v skladu s členom 36 EW 1998 na predlog upravljavca omrežja sprejme pogoje za dostop do tega omrežja.

- 21 V ta namen je DTE z odločbo z dne 12. novembra 1999 sprejel pogoje o upravljanju čezmejnega prenosnega sistema električne energije (v nadaljevanju: pravila sistema).
- 22 Predvsem na podlagi točk 5.6.4 in 5.6.7 poglavja 5 pravil sistema je bila za leto 2000 uvozna zmogljivost električne energije 1500 MW od 3200 MW, ki so na razpolago na mednarodnih vodih, prednostno dodeljena družbi SEP za prenos električne energije, ki je bila predmet prodajnih pogodb, ki jih je družba SEP podpisala v skladu s členom 35 EW 1989.
- 23 Gre za tri pogodbe o nakupu električne energije, ki jih je družba SEP sklenila, da bi izpolnila svojo nalogo iz člena 2 EW 1989.
- 24 Te pogodbe so bile sklenjene:
- leta 1989 z Électricité de France za nakup 600 MW letno do 31. marca 2002 in 750 MW letno od 1. aprila 2002 do 31. marca 2009;
 - leta 1989 s Preussen Elektra AG za nakup 300 MW letno do 31. decembra 2005;
- I - 5026

— leta 1990 z Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen AG za nakup 600 MW letno do 31. marca 2003 (v nadaljevanju vse tri pogodbe skupaj: mednarodne pogodbe družbe SEP).

25 Pozneje je prednostno dodelitev letne zmogljivosti za čezmejni prenos električne energije za obdobje po letu 2000 v korist družbe SEP izrecno uredil prehodni zakon o sektorju proizvodnje električne energije (Overgangswet elektriciteitsproductie-sector) z dne 21. decembra 2000 (Staatsblad 2000, str. 607, v nadaljevanju: Overgangswet 2000).

26 V njegovem členu 13(1) je določeno:

„Upravljavec nacionalnega visokonapetostnega omrežja dodeli uradno imenovani družbi na prošnjo največ 900 MW, do vključno 31. marca 2005, in največ 750 MW, od 1. aprila 2005 do vključno 31. marca 2009, za prenos električne energije, če se s tem prenosom izvajajo sporazumi, sklenjeni leta 1989 in 1990 med uradno imenovano družbo ter Électricité de France, Preussen Elektra AG in Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen AG, v različici z dne 1. avgusta 1998, če ti sporazumi še veljajo. [...]“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

27 Tožeče stranke v postopku v glavni stvari so vložile ugovor zoper sprejetje poglavja 5 pravil sistema s strani DTE.

- 28 DTE je z odločbo z dne 17. julija 2000 zavrnil ta ugovor. Priznal je, da prednosti, dodeljene družbi SEP, pomenijo ovire za pravilno delovanje trga z električno energijo. Prav tako je poudaril, da je dejanska konkurenca na trgu proizvodnje elektrike na Nizozemskem še vedno precej omejena, tako da se lahko konkurenca v praksi izvaja le na področju električne energije, proizvedene v tujini. V tem kontekstu je opozoril, da zmogljivost, razpoložljiva za čezmejni prenos, znaša 3200 MW in da bi bilo njeno povečanje drago. Iz tega je sklepal, da rezervacija za preostalo obdobje iz mednarodnih pogodb družbe SEP občutno omejuje možnosti uvoza in s tem možnosti trgovanja z električno energijo drugih tržnih izvajalcev.
- 29 Vendar je DTE svojo odločbo o zavrnitvi utemeljil z ugotovitvijo, da je šlo za tekoče dolgoročne pogodbe, ki jih je družba SEP sklenila v skladu s tedaj veljavno zakonodajo in pri izvajanju storitev splošnega gospodarskega pomena v smislu člena 86 ES. Razen tega naj EW 1998 ne bi vseboval nobene določbe, ki bi lahko povzročila dvom glede veljavnosti teh pogodb, tako da bi se te v načelu morale izpolniti. Prekinitev izpolnjevanja obstoječih pogodb bi povzročila nesprejemljivo ogrožanje pravne varnosti strank kot tudi veliko premoženjsko škodo. Izpolnjevanje teh pogodb naj namreč ne bi zahtevalo celotne zmogljivosti mednarodnega prenosa.
- 30 Tožeče stranke v postopku v glavni stvari so zoper odločbo DTE vložile tožbo na College van Beroep voor het bedrijfsleven. Navedle so, da je bil ta akt sprejet s kršitvami členov 28 ES, 81 ES, 82 ES in 86 ES, z načelom prepovedi diskriminacije, določenem v členu 7(5) direktive in členu 24 EW 1998, kot tudi z načeloma prepovedi diskriminacije in objektivnosti. Ta odločba naj bi prav tako kršila interes spodbujanja razvoja menjave na trgu z električno energijo v smislu člena 36 EW 1998. Tožeče stranke so še navedle, da je metodo dodelitve iz pravil sistema

treba opredeliti kot „tehnični predpisi“ in da bi bilo o tem posledično treba obvestiti Komisijo v skladu z Direktivo Sveta 83/189/EGS z dne 28. marca 1983 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov (UL L 109, str. 8).

- 31 V teh okoliščinah je College van Beroep voor het bedrijfsleven prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. a) Ali se sme sklicevati na člen 86(2) ES, da se upraviči, da se podjetju, ki mu je bilo prej zaupano opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena in ki je iz tega naslova prevzelo določene obveznosti, po izpolnitvi te posebne zaupane naloge prizna še posebna pravica, ki bi mu omogočala izpolniti te obveznosti?

b) Če se na to vprašanje odgovori pritrdilno, ali je pravilo, ki zadevnemu podjetju za obdobje desetih let zagotavlja prednostno (postopno padajoče) dodelitev polovice do četrtine zmogljivosti čezmejnega prenosa električne energije, vendarle neveljavno, ker

— naj ne bi bilo sorazmerno – javnemu – interesu, ki mu služi;

— naj bi prizadelo trgovanje v takem obsegu, da bi bilo v nasprotju z interesom Skupnosti?

2. a) Ali je člen 7(5) [Direktive] treba razlagati tako, da je načelo prepovedi diskriminacije, ki ga vsebuje, omejeno le na zahtevo, da upravljavec omrežja pri odobritvi dostopa do omrežja ne sme nikogar diskriminirati s tehničnimi pravili?

Če je tako, ali je metodo dodelitve v zvezi z zmogljivostjo čezmejnega prenosa električne energije treba opredeliti kot tehnično pravilo v smislu te določbe?

- b) Ali je, če je metodo dodelitve treba opredeliti kot tehnično pravilo ali če člen 7(5) [Direktive] ni omejen na tehnična pravila, pravilo, ki prednostno dodeljuje zmogljivost čezmejnega prenosa za potrebe pogodb, sklenjenih v okviru posebne javne naloge, v skladu z načelom prepovedi diskriminacije, ki je določeno v tem členu?“

Drugo vprašanje

- ³² Z drugim vprašanjem, ki ga je najprej treba preučiti, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali prepoved diskriminacije iz člena 7(5) Direktive nasprotuje ukrepom, kot sta točki 5.6.4 in 5.6.7 pravil sistema ter člen 13(1) Overgangswet 2000 (v

nadaljevanju: zadevni ukrepi), ki delež zmogljivosti uvoza električne energije prednostno dodeljujejo družbi SEP, da bi ji omogočili izpolnitev obveznosti iz mednarodnih pogodb, ki jih je sklenila v času, ko ji je bila zaupana naloga zagotavljanje zanesljivo in učinkovito delovanje javne distribucije električne energije ob najnižjih mogočih stroških, ki so družbeno upravičeni.

33 Najprej je treba ugotoviti, da se člen 7(5) Direktive nanaša na upravljavca nacionalnega prenosnega omrežja električne energije (sodba z dne 14. aprila 2005 v združenih zadevah AEM in AEM Torino, C-128/03 in C-129/03, ZOdl., str. I-2861, točka 56). Če pravil sistema, ki jih je določil DTE, ni mogoče pripisati nizozemskemu upravljavcu omrežja električne energije TenneT, kljub temu ostaja dejstvo, da predložitevno sodišče sprašuje Sodišče o dometu te določbe.

34 V okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, ki ga vzpostavlja člen 234 ES, je izključno nacionalno sodišče tisto, ki glede na posebnosti vsake zadeve presodi o potrebi po sprejetju predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, in o relevantnosti vprašanj, ki jih postavi Sodišču. Sodišče sme predlog nacionalnega sodišča zavrniti le, kadar je očitno, da zahtevana razlaga prava Skupnosti nima nikakršne zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora postopka v glavni stvari, ali kadar je vprašanje splošne oziroma hipotetične narave (glej predvsem sodbe z dne 15. decembra 1995 v zadevi Bosman, C-415/93, Recueil, str. I-4921, točke od 59 do 61; z dne 27. novembra 1997 v zadevi Somalfruit in Camar, C-369/95, Recueil, str. I-6619, točki 40 in 41, in z dne 13. julija 2000 v zadevi Idéal tourisme, C-36/99, Recueil, str. I-6049, točka 20).

35 Iz postopka v glavni stvari je razvidno, da je upravljavec omrežja sprejel dejanske ukrepe s tem, da je zavrnil dostop do omrežja vsaj eni od tožečih strank v postopku v

glavni stvari, družbi Eneco NV, na podlagi točk 5.6.4 ali 5.6.7 pravil sistema. Predložitveno sodišče je zato upravičeno ocenilo, da je razlaga člena 7(5) Direktive nujna za rešitev spora v postopku v glavni stvari. To določbo je torej treba razložiti glede na navedeni točki 5.6.4 ali 5.6.7.

36 Ker se spor v postopku v glavni stvari nanaša na državne ukrepe, ki jih ni mogoče pripisati upravljavcu omrežja, je treba upoštevati tudi člen 16 Direktive. Iz te določbe namreč izhaja, da če države članice pri organizaciji dostopa do omrežja izbirajo med postopkom pogodbenega dostopa do omrežja ali postopkom pooblaščenega kupca, morata obe vrsti postopka delovati v skladu z objektivnimi, preglednimi in nediskriminatornimi merili (zgoraj navedena sodba AEM in AEM Torino, točka 57). Ta člen 16 tako prepoveduje državam članicam, da bi dostop do omrežja organizirale na diskriminatoren način.

37 Člen 13(1) Übergangswet 2000, ki predvideva, da upravljavec omrežja za leta 2001 in naslednja družbi SEP dodeli prednostni dostop do čezmejnega prenosnega sistema električne energije, je bil uveden po vložitvi tožbe v postopku v glavni stvari. Zato je to določbo treba preučiti v povezavi z načelom prepovedi diskriminacije iz člena 16 Direktive.

38 Glede področja uporabe člena 7(5) Direktive ta določba po mnenju tožečih strank v postopku v glavni stvari ne zajema le tehničnih pravil, temveč prepoveduje tudi ukrepe, kakršni so zadevni ukrepi.

- 39 Nizozemska, francoska, finska in norveška vlada kot tudi Komisija še zatrjujejo, da člen 7(5) Direktive ne velja le za tehnična pravila. Vendar ocenjujejo, da zadevni ukrepi ne pomenijo diskriminacije, ki jo prepoveduje ta določba.
- 40 Nasprotno pa je – po mnenju družbe NEA –, ker se drugi odstavki člena 7 Direktive nanašajo na ta tehnična pravila, iz tega treba sklepati, da odstavek 5 tega člena zajema le tehnična pravila. Ker zadevnih ukrepov ni mogoče opredeliti kot tehničnih ukrepov, ne spadajo v področje uporabe člena 7(5) Direktive.
- 41 Pri razlagi določbe prava Skupnosti je treba upoštevati ne le njeno besedilo, temveč tudi njen kontekst in cilje, ki jih zasleduje ureditev, katere del je ta določba (glej predvsem sodbe z dne 17. novembra 1983 v zadevi Merck, 292/82, Recueil, str. 3781, točka 12; z dne 21. februarja 1984 v zadevi St. Nikolaus Brenneri, 337/82, Recueil, str. 1051, točka 10, in z dne 14. oktobra 1999 v zadevi Adidas, C-223/98, Recueil, str. I-7081, točka 23).
- 42 Prvič, člen 7(5) Direktive je oblikovan splošno in prepoveduje „vsako diskriminacijo med posameznimi uporabniki sistema ali vrstami uporabnikov sistema“. Besedilo te določbe torej ne vsebuje ničesar, kar bi govorilo v prid stroge razlage, da se ta določba omejuje le na tehnična pravila.

- 43 Drugič, iz konteksta člena 7 Direktive izhaja, da odstavka 5 tega člena ni mogoče omejiti na tehnična pravila. Dejansko že odstavek 2 istega člena določa, da morajo biti tehnična pravila nediskriminatorna. Torej, če bi bilo pravilo prepovedi diskriminacije, sprejeto v odstavku 5, omejeno na tehnična pravila, bi bilo pravilo iz odstavka 2 odveč.
- 44 Tretjič, glede ciljev Direktive je v njeni petindvajseti uvodni izjavi, ne da bi predvidela kakršnokoli omejitev glede tehničnih pravil, določeno, da mora upravljavec omrežja „delovati objektivno, pošteno in nediskriminatorno“.
- 45 Ob upoštevanju navedenega je treba skleniti, da se člen 7(5) Direktive ne omejuje le na določitev tehničnih pravil, ampak ga je treba razlagati, kot da velja za vsako obliko diskriminacije.
- 46 Enak sklep je treba sprejeti glede člena 16 Direktive. Pravilo prepovedi diskriminacije, ki ga ta predpisuje, je oblikovano splošno in ga je treba brati ob upoštevanju člena 3(1) te direktive, po katerem države članice ne bodo razlikovale med elektroenergetskimi podjetji glede pravic in obveznosti.
- 47 Glede vprašanja, ali pomenijo zadevni ukrepi diskriminacijo v nasprotju z Direktivo, je treba opozoriti, da so njene določbe, ki zahtevajo nediskriminatorno delovanje

upravljavca omrežja in države pri izvrševanju dostopa do omrežja, poseben izraz splošnega načela enakosti (glej zgoraj navedeno sodbo AEM in AEM Torino, točka 58; kot tudi, po analogiji, kar zadeva drugi odstavek člena 40(3) Pogodbe ES (po spremembi postal drugi odstavek člena 34(2) ES), sodbo z dne 5. oktobra 1994 v zadevi Nemčija proti Svetu, C-280/93, Recueil, str. I-4973, točka 67, in glede zaščite proti dampinškemu uvozu iz tretjih držav sodbo z dne 27. januarja 2005 v zadevi Europe Chemi-Con (Nemčija) proti Svetu, C-422/02 P, ZOdl., str. I-791, točka 33).

48 Prepoved diskriminacije, ki je del temeljnih načel prava Skupnosti, zahteva, da se primerljive situacije ne obravnavajo različno, razen če ni to razlikovanje objektivno utemeljeno (glej predvsem zgoraj navedeno sodbo Nemčija proti Svetu, točka 67).

49 Družbi SEP je bila na podlagi zadevnih ukrepov v letu 2000 prednostno dodeljena zmogljivost 1500 MW od 3200 MW, razpoložljivih za čezmejni prenos električne energije, kar ustreza 47 % razpoložljive zmogljivosti. Maksimalna zmogljivost, ki je bila prednostno pridržana družbi NEA od leta 2001 do 31. marca 2009 v skladu s členom 13(1) Overgangswet 2000, znaša 750 MW, kar ustreza 23,4 % razpoložljive zmogljivosti. Kot zagotavlja družba Enesco NV, ne da bi ji v tej točki kdo oporekal, je TenneT njeno prošnjo za uvozno zmogljivost električne energije na podlagi zadevnih ukrepov zavrnila, zaradi česar ni mogla izvršiti dobave električne energije, ki bi jo zaradi liberalizacije trga morala dobaviti svojim odjemalcem. Posledično naj bi konkurenti družbe SEP utrpeli veliko gospodarsko škodo, še posebej, kot izhaja iz predložitvene odločbe, ker se konkurenca na področju dobave električne energije na Nizozemskem v praksi lahko izvaja le glede električne energije, proizvedene v tujini.

- 50 Ni sporno, da prednostni dostop do čezmejnega prenosnega sistema električne energije, kot je bil dodeljen družbi SEP in nato družbi NEA, na podlagi ukrepov, kot so zadevni ukrepi, pomeni različno obravnavanje.
- 51 Vendar družba NEA, ki jo v bistvu podpirata nizozemska in francoska vlada, zatrjuje, da njen položaj ni primerljiv s položajem drugih izvajalcev. Družba SEP naj bi mednarodne pogodbe sklenila v času, ko je bila lastnica visokonapetostnega omrežja in povezovalnih vodov. Te pogodbe naj bi sklenila v okviru izvrševanja naloge splošnega gospodarskega pomena, ki temelji na EW 1989 in katere predmet je bilo zagotavljanje dobav elektrike na Nizozemskem, da bi jo ponovno prodala po primernih cenah.
- 52 Pred liberalizacijo trga električne energije na Nizozemskem je bila družba SEP dejansko edino podjetje, ki je smelo uvažati električno energijo in je bilo odgovorno za nalogo splošnega gospodarskega pomena, da zagotavlja zanesljivo in učinkovito delovanje javne distribucije električne energije ob najnižjih mogočih stroških, ki so družbeno upravičeni.
- 53 Vendar je družba SEP zaradi liberalizacije trga, ki je sledila prenosu Direktive, izgubila uvozni monopol. Ta uvozni trg se je odprl za druge konkurenčne izvajalce. Sočasno, po uveljavitvi EW 1998, družba SEP ni bila več zadolžena za to nalogo.

- 54 Zato je treba preveriti, ali Direktiva upravičuje različno obravnavanje, ki obstaja v prednostnem dostopu družbe SEP, in nato družbe NEA, do čezmejnega prenosnega sistema električne energije na podlagi zadevnih ukrepov.
- 55 Družba NEA, kot tudi v bistvu nizozemska in norveška vlada, zatrjuje, da takšno različno obravnavanje upravičuje le okoliščina, da je bila družba SEP dolžna skleniti take dolgoročne pogodbe pri izpolnjevanju svoje naloge. Te pogodbe, za katere sta bili značilni visoko določena cena in relativno nizka cena na MW, naj bi strogo kaznovale družbo NEA, če ne bi smela uvoziti načrtovane količine električne energije glede na to, da ni bilo zadostne zmogljivosti za čezmejni prenosni sistem. To naj bi upravičevalo, da je bila določena zmogljivost tega sistema prednostno pridržana družbi SEP.
- 56 Tej trditvi ni mogoče pritrditi.
- 57 Za ublažitev določenih posledic liberalizacije Direktiva v členu 24 predvideva možnost uporabe prehodnega režima pod določenimi pogoji. Države članice lahko na podlagi te določbe zaprosijo za odstopanja, predvsem od določb poglavij IV in VII Direktive, ki vsebujeta člena 7 in 16, kadar obveznosti ali zjamčeno obratovanje, ki so bili določeni pred začetkom veljavnosti te direktive, zaradi teh določb ne morejo izpolnjevati.
- 58 Ob upoštevanju te specifične določbe za obravnavanje posebnih okoliščin, ki izhajajo iz pravnega konteksta, ki je obstajal pred začetkom veljavnosti Direktive, je obstoj

diskriminacije v smislu njenih členov 7(5) in 16 treba presoditi brez upoštevanja teh posebnih okoliščin.

59 Države članice morajo v skladu s členom 24 Direktive prošnje za prehodni režim predložiti Komisiji najkasneje v enem letu po začetku njene veljavnosti. V skladu s to določbo Komisija sprejme odločitve, ki mora v ta namen upoštevati tudi velikost sistema, ravni medsebojnih povezav omrežja in organiziranost elektrogospodarstva zadevne države. Poleg tega mora Komisija, še preden odloči, o teh prošnjah obvestiti države članice, ki ji lahko sporočijo pripombe. Končno se morebitna odstopanja v smislu tega člena časovno omejijo in so vezana na prenehanje zadevnih obveznosti ali jamstev.

60 Kraljevina Nizozemska bi lahko uporabila člen 24 Direktive, da bi pravočasno zahtevala začasno odstopanje od njenih členov 7(5) in 16 v korist družbe SEP v obliki prošnje, da se ji dovoli, da temu podjetju prednostno dodeli delež zmogljivosti čezmejnega prenosa električne energije. Vendar tega ni storila, saj je šele po izteku določenega roka predložila prošnjo za nadomestitev dela finančne izgube, ki naj bi jo družba SEP utrpela zaradi izvrševanja mednarodnih pogodb, ki jih je sklenila za opravljanje prejšnje naloge javne storitve (glej Odločbo Komisije 1999/796/ES z dne 8. julija 1999 o prošnji za prehodni režim, ki jo je Nizozemska vložila v skladu s členom 24 Direktive 96/92/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. decembra 1996 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo (UL L 319, str. 34, točka 44)). Kraljevina Nizozemska torej ni zaprosila za odobritev spornih ukrepov in Komisija tako ni mogla odobriti ukrepa, ki ga je načrtovala Kraljevina Nizozemska, saj ga ta ni priglasila v roku.

- 61 Postopek, merila in omejitve, predvideni v členu 24 Direktive, bi izgubili smisel, če bi bilo dopuščeno, da sme država članica enostransko in brez upoštevanja tega postopka uvoznike električne energije različno obravnavati iz razlogov, ki lahko na podlagi člena 24 Direktive upravičijo odstopanje od njenih členov 7(5) in 16.
- 62 Na eni strani bi z drugačno razlago dejansko tvegali, da bi se v nasprotju s ciljem Direktive ogrozil prehod iz monopolističnega in segmentiranega trga električne energije na odprt in konkurenčen trg. Zadevni ukrepi bi resno ogrozili ali celo preprečili novim izvajalcem dostop do trga in položaj prejšnjega nizozemskega monopolista bi bil zaščiten pred konkurenco drugih izvajalcev prek možnosti, ki jih je zakonodajalec Skupnosti predvidel v Direktivi, da bi vzpostavitev trga z električno energijo uskladjil z zavarovanjem obveznosti, ki so bile sklenjene po prejšnji zakonodaji.
- 63 Po drugi strani naj bi sistem odstopanja iz člena 24 Direktive zagotovil enakost obravnavanja prejšnjih nacionalnih monopolistov, ki se znajdejo v podobnem položaju kot družba NEA. Taka enakost obravnavanja bi lahko bila ogrožena, če bi se vsaki državi članici dopustilo, da bi smela zunaj postopka in pogojev iz člena 24 Direktive dajati prednost svojemu prejšnjemu monopolistu, da bi s tem zagotovila izpolnitev dolgoročnih pogodb, ki jih je ta sklenil pred liberalizacijo trga z električno energijo. To naj bi nasprotovalo cilju Direktive iz dvanajste uvodne izjave, da „mora biti ne glede na vrsto tržne organiziranosti dostop do omrežja skladno s to direktivo odprt in mora voditi k enakovrednim gospodarskim rezultatom v državah in zaradi tega k neposredno primerljivi ravni odpiranja trgov in k neposredno primerljivi stopnji dostopa do trgov z električno energijo“.

- ⁶⁴ Nizozemska vlada sicer navaja, da določbe členov 3(3) in 17(5) Direktive, ki upravljavcu omrežja dovoljujejo, da v določenih okoliščinah zavrne dostop do omrežja, kažejo, da rezervacija določene zmogljivosti čezmejnega prenosa električne energije ni nujno v nasprotju z načelom prepovedi diskriminacije. Podobno sklepanje je razvila finska vlada, ki se sklicuje na člena 8(2) in 17(5) Direktive, kot tudi norveška vlada in Komisija, ki se prav tako sklicujeta na navedeno določbo in člen 3(3) iste direktive.
- ⁶⁵ Člen 3(3) Direktive dovoljuje, da države članice pod določenimi pogoji odstopijo od členov 5, 6, 17, 18 in 21 Direktive. Ne navaja niti člena 7 niti člena 16 Direktive. Zato se nanj ni mogoče sklicevati, da bi utemeljili odstopanje od njenih členov 7(5) in 16.
- ⁶⁶ V členu 17(5) Direktive je določeno, da lahko upravljavec omrežja zavrne dostop do omrežja, če nima potrebnih zmogljivosti, in da mora za tako zavrnitev podati utemeljene razloge. Vendar ob upoštevanju ugotovitev iz točk od 56 do 63 te sodbe prednostnega dostopa, ki je utemeljen z obstojem pogodb, sklenjenih pred uveljavitvijo Direktive, in dodeljen zunaj postopka iz člena 24 Direktive, ni mogoče šteti kot upravičenega.
- ⁶⁷ V členu 8(2) Direktive je določeno:

„Brez poseganja v dobavo električne energije na podlagi pogodbenih obveznosti, skupaj s tistimi, ki izhajajo iz razpisnih pogojev, se dispečerstvo proizvodnih naprav

in uporaba povezovalnih vodov določi na podlagi meril, ki jih lahko odobri država članica in ki morajo biti objektivna, objavljena in uporabljena nediskriminatorno, kar zagotavlja pravilno delovanje notranjega trga z električno energijo. Merila upoštevajo vrstni red gospodarnosti proizvodnje električne energije iz razpoložljivih naprav, prenosov preko povezovalnih vodov in tehnične omejitve sistema.“

⁶⁸ Ta določba ne omejuje, neposredno ali posredno, dometa načela prepovedi diskriminacije iz členov 7(5) in 16 Direktive. Zato se nanjo ni mogoče uspešno sklicevati.

⁶⁹ V tem kontekstu je neuspešno tudi sklicevanje Komisije na zadnjo uvodno izjavo Direktive, po kateri pomeni Direktiva le naslednjo stopnjo liberalizacije trga z električno energijo, medtem ko bodo še naprej obstajale nekatere ovire pri trgovanju z električno energijo med državami članicami. Ta uvodna izjava je dejansko oblikovana na zelo splošen način in ne more upravičiti odstopanj od členov 7(5) in 16 Direktive.

⁷⁰ Enako velja za peto uvodno izjavo, na katero se sklicuje družba NEA in v kateri je določeno, da se mora notranji trg z električno energijo oblikovati postopno.

Postopna narava liberalizacije izhaja iz tega, da bi se trg leta 2000 moral odpreti le velikim odjemalcem, leta 2002 srednje velikim odjemalcem in končno leta 2004 vsem odjemalcem. Ta postopni značaj določajo tudi prehodne določbe in določbe o odstopanju iz člena 24 Direktive. Vendar na podlagi te pete uvodne izjave ni mogoče odstopiti od členov 7(5) in 16 Direktive.

- 71 Iz teh ugotovitev izhaja, da je prednostni dostop do deleža zmogljivosti čezmejnega prenosa električne energije, ki je bil izvajalcu dodeljen zaradi obveznosti, sprejetih pred začetkom veljave Direktive, vendar brez upoštevanja postopka iz člena 24 Direktive, treba šteti kot diskriminatoren v smislu členov 7(5) in 16 Direktive, zaradi česar je v nasprotju s temi členi.
- 72 Družba NEA in finska vlada vendarle opozarjata, da naj bi izvajalec, kot je družba NEA, zaradi načel varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti imel pravico do izvrševanja mednarodne pogodbe družbe SEP.
- 73 Načelo varstva legitimnih pričakovanj spada med temeljna načela Skupnosti (glej predvsem sodbi z dne 14. oktobra 1999 v zadevi Atlanta proti Evropski skupnosti, C-104/97 P, Recueil, str. I-6983, točka 52, in z dne 15. julija 2004 v združenih zadevah Di Lenardo in Dilexport, C-37/02 in C-38/02, Recueil, str. I-6945, točka 70).
- 74 V skladu z ustaljeno sodno prakso se lahko na načelo varstva legitimnih pričakovanj sklicuje vsak izvajalec gospodarske dejavnosti, ki mu je institucija vzbudila

utemeljeno pričakovanje. Vendar pa se, kadar lahko preudaren in previden izvajalec gospodarske dejavnosti predvidi izdajo skupnostnega ukrepa, ki lahko vpliva na njegove interese, ob njegovem morebitnem sprejetju na to načelo ne more sklicevati (glej predvsem zgoraj navedeni sodbi Atlanta proti Komisiji, točka 52, in Di Lenardo in Dilexport, točka 70).

⁷⁵ V obravnavnem primeru institucije Skupnosti niso sprejele nobenega ukrepa niti s svojim vedenjem niso nakazovale na ohranitev normativnega položaja, ki je veljal v letih 1989 in 1990, ko so bile sklenjene mednarodne pogodbe družbe SEP.

⁷⁶ Čeprav je Sodišče v svoji sodbi z dne 23. oktobra 1997 v zadevi Komisija proti Nizozemski (C-157/94, Recueil, str. I-5699) zavrnilo tožbo Komisije na ugotovitev, da je nizozemska zakonodaja, v tem primeru EW 1989, ki je družbi SEP dodelila izključne pravice uvoza električne energije po pravu, ki je veljalo pred uveljavitvijo Direktive, kršilo člen 37 Pogodbe ES (po spremembi postal člen 31 ES), nikakor ni jamčilo, da bo zakonodaja na ravni Skupnosti ostala nespremenjena.

⁷⁷ Sicer pomeni Direktiva le drugo stopnjo v procesu, ki vodi k liberalizaciji trga z električno energijo, prvo stopnjo pa je pomenila Direktiva Sveta 90/547/EGS z dne 29. oktobra 1990 o tranzitu električne energije po prenosnih omrežjih. Glede na prvo uvodno izjavo zadnje direktive je Evropski svet na svojih zaporednih srečanjih priznal potrebo po enotnem notranjem trgu z energijo. Komisija je potem v svojem

Obvestilu o povečanju trgovanja z električno energijo znotraj Skupnosti: temeljni element za uresničitev notranjega trga z energijo z dne 29. septembra 1989 (COM(89) 336, končno), ki je spremljalo osnutek Direktive 90/547 predvidela možnost, da se prenosni sistemi električne energije, pridržani nacionalnim ali regionalnim monopolom, dajo na razpolago tretjim in ocenila, da je nujna ukinitvev uvoznih in izvoznih monopolov (glej točki 2 in 52 navedenega obvestila).

- 78 Zato ni mogoče pritrditi, da so institucije Skupnosti družbi SEP vzbudile utemeljena pričakovanja glede ohranitve uvoznega monopola električne energije na Nizozemsko ali prednostne pravice uporabe čezmejnega prenosnega sistema do izteka sklenjenih mednarodnih pogodb.
- 79 Nizozemske javne oblasti so sprejele nacionalni normativni okvir, v katerem je družba SEP sklenila mednarodne pogodbe, da bi izpolnila svojo nalogo splošnega gospodarskega pomena, da zagotovi zanesljivo in učinkovito delovanje distribucije električne energije ob najnižjih mogočih stroških, ki so družbeno upravičeni. Vendar država članica ne more vezati Skupnosti v tem smislu, da ta ne bi mogla začeti ali nadaljevati liberalizacije trga z električno energijo.
- 80 Načelo pravne varnosti posebej zahteva, da so pravila, ki nimajo ugodnih posledic za posameznike, jasna in natančna in da je njihova uporaba predvidljiva za vse upravičence (glej v tem smislu sodbe z dne 15. decembra 1987 v zadevi Irska proti Komisiji, 325/85, Recueil, str. 5041; z dne 13. februarja 1996 v zadevi Van Es Douane Agenten, C-143/93, Recueil, str. I-431, točka 27, in z dne 15. februarja 1996 v zadevi Duff in drugi, C-63/93, Recueil, str. I-569, točka 20).

- 81 Kot je Sodišče že razsodilo, pričakovanje ni mogoče, če sploh ne obstaja normativna sprememba, ampak se lahko dvomi o podrobnih pravilih uporabe take spremembe (glede normativne spremembe, ki razveljavlja pravico do odbitka davka na dodano vrednost za določene stroške najema nepremičnin, glej sodbo z dne 29. aprila 2004 v združenih zadevah Gemeente Leusden in Holin Groep, C-487/01 in C-7/02, Recueil, str. I-5368, točka 81). Na enak način načelo pravne varnosti ne zahteva, da ne obstaja normativna sprememba, ampak zahteva, da zakonodajalec upošteva posebne okoliščine izvajalcev gospodarske dejavnosti in glede na posebnosti primera predvidi prilagoditev uporabe novih pravnih predpisov.
- 82 V tej zvezi je treba poudariti, da Direktiva vsebuje določbe, ki dopuščajo, da se upoštevajo posebne okoliščine izvajalcev gospodarskih dejavnosti, kot je družba SEP v kontekstu liberalizacije trga z električno energijo. Direktiva je predvsem v členu 24 državam članicam ponudila možnost, da zaprosijo za odstopanje od členov 7(5) in 16 glede obveznosti ali zajamčenega obratovanja, ki so bili določeni pred začetkom veljavnosti Direktive. Kraljevina Nizozemska te možnosti ni uporabila (glej Odločbo 1999/796, točka 44).
- 83 Komisija navaja, da v Direktivi ni določena obveznost odpovedi pogodb, kakršne so mednarodne pogodbe družbe SEP. Vendar ta položaj ne dovoljuje, da se pravila Direktive kršijo zaradi tega, ker bi bilo to potrebno za izvedbo tovrstnih pogodb. Poleg tega naj bi bil odstop od le-teh le posredna in morebitna posledica te direktive. Le-ta naj ne bi preprečevala izvajalcu, kot je družba SEP (ki je po letu 2001 postala družba NEA), da zunaj Nizozemske proda električno energijo, ki jo je bila zavezana kupiti po svojih mednarodnih pogodbah.
- 84 Družba NEA se prav tako sklicuje na Uredbo (ES) št. 1228/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2003 o pogojih za dostop do omrežja za

čezmejne izmenjave električne energije (UL L 176, str. 1), predvsem na točko 2, pod naslovom „Položaj dolgoročnih pogodb“ Priloge k tej uredbi, po kateri „veljavne dolgoročne pogodbe ob obnovi nimajo predkupnih pravic“. Družba NEA meni, da iz te določbe izhaja, da mora biti omogočeno spoštovanje pogodb, sklenjenih pred uveljavitvijo te uredbe.

85 Ta trditev ne more spremeniti presoje, izvedene do sedaj. Ta določba, ki ni veljala v času dejanskega stanja spora v postopku v glavni stvari, je dejansko popolnoma skladna z razlago členov 7(5) in 16 Direktive, navedeno v točkah od 56 do 63 te sodbe, in o njej ni mogoče dvomiti. V tem primeru le potrjuje, da morebitna odstopanja od teh členov, zagotovljena na podlagi člena 24 Direktive, ne morejo preseči obdobja prevzetih obveznosti s pogodbami, sklenjenih pred začetkom veljave Direktive.

86 Te ugotovitve ne vplivajo na odgovor na vprašanje, ali in v kolikšnem obsegu lahko podjetje, kot je družba NEA, na podlagi nacionalnega prava zahteva povrnitev škode, ki bi mu nastala zaradi izbire nizozemskih organov, da v zvezi z zadevnimi ukrepi ne zaprosijo za odstopanje na podlagi člena 24 Direktive.

87 Iz navedenih ugotovitev izhaja, da okoliščine, ki so jih navedle stranke in zainteresirane osebe, ki so Sodišču podale pripombe, ne dopuščajo, da bi se uspešno sklicevali na načeli varstva legitimnega pričakovanja in pravne varnosti.

88 Na drugo vprašanje je tako treba odgovoriti, da:

- se člena 7(5) in 16 Direktive ne omeujeta na določitev tehničnih pravil, ampak ju je treba razlagati tako, da veljata za vsakršno diskriminacijo;
- navedena člena nasprotujeta nacionalnim ukrepom, ki podjetju dodeljujejo prednostno zmogljivost čezmejnega prenosa električne energije ne glede na to, ali gre za ukrepe upravljavca omrežja, nadzornika upravljanja sistema ali zakonodajalca, če ti ukrepi niso bili odobreni v okviru postopka iz člena 24 Direktive.

Prvo vprašanje

89 S prvim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je člen 86(2) ES treba razlagati tako, da upravičuje ukrepe, kot so presekani v postopku v glavni stvari.

90 Ob upoštevanju odgovora na drugo vprašanje na to vprašanje ni več treba odgovoriti.

Stroški

- ⁹¹ Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Člena 7(5) in 16 Direktive 96/92/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. decembra 1996 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo se ne omejujeta na določitev tehničnih pravil, temveč ju je treba razlagati tako, da veljata za vsakršno diskriminacijo.**
- 2. Navedena člena nasprotujeta nacionalnim ukrepom, ki podjetju dodeljujejo prednostno zmogljivost čezmejnega prenosa električne energije, ne glede na to, ali gre za ukrepe upravljavca omrežja, nadzornika upravljanja sistema ali zakonodajalca, če ti ukrepi niso bili odobreni v okviru postopka iz člena 24 te direktive.**

Podpisi