



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
P. CRUZ VILLALÓN
представено на 23 октомври 2014 година¹

Дело C-510/13

E.ON Földgáz Trade Zrt
срещу
Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal

(Преюдициално запитване, отправено от Kúria (Унгария))

„Вътрешен пазар на природен газ — Директива 2003/55 — Директива 2009/73 — Приложно поле *ratione temporis* — Легитимация на юридическо лице, оператор на газоразпределителна система, да обжалва решение на националния регулаторен орган — Национално изискване за легитимация, основано само на наличието на „правен интерес“ — Основно право на ефективна съдебна защита — Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз“

1. С настоящия преюдициален въпрос Kúria (Върховен съд на Унгария) сезира Съда с няколко въпроса за тълкуването на Директиви 2003/55/ЕО² и 2009/73/ЕО³, и двете свързани с общи правила за вътрешния пазар на природен газ.
2. По-конкретно, запитващата юрисдикция иска, на първо място, да се установи прилагането във времето на двете директиви в хипотезата, при която спорното национално решение е прието и обжалвано по време, когато Директива 2003/55 все още е приложима, а Директива 2009/73, която я отменя, е във фаза на транспониране.
3. Също така и в по-голяма степен, Kúria изразява съмненията си относно съвместимостта с правото на Съюза на изискване за легитимация за достъп до унгарското производство по съдебно обжалване на административни актове, по силата на което жалбоподателят трябва да има „правен интерес“, без да е достатъчно наличието просто на икономическа вреда. В конкретния случай оператор на пазара на природен газ в Унгария, E.ON, е обжалвал решение на унгарския национален регулаторен орган, с което се установяват критериите за удовлетворяване на исканията за резервиране за дългосрочен период на свободния капацитет на газопровод. Унгарският първоинстанционен съд счита, че това решение не засяга „правния интерес“ на жалбоподателя, а само неговия икономически интерес. Съмненията на запитващата юрисдикция относно съвместимостта на тази постановка с правото на Съюза съставляват ядрото на настоящия преюдициален въпрос.

¹ — Език на оригиналния текст: испански.

² — Директива 2003/55/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2003 година относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ и отменяне на Директива 98/30/ЕО (ОВ L 176, стр. 57; Специално издание на български език, 2007 г., глава 12, том 2, стр. 80).

³ — Директива 2009/73/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ и за отмяна на Директива 2003/55/ЕО (ОВ L 211, стр. 94).

I – Правна рамка

A– Правна уредба на Европейския съюз

4. Директива 2003/55, известна също като „Втора директива“, налага на държавите членки създаването на един или няколко органа с функция на регулаторни органи в сектора на природния газ. В член 25 от Директива 2003/55 се изброяват, наред с други аспекти, правата на страните, засегнати от решенията на посочените органи. За целите на настоящия преюдициален въпрос отбелязваме разпоредбите на параграфи 5, 6 и 11:

„Член 25

Регулаторни власти

1. Държавите членки следва да определят един или повече компетентни органи за регулаторни власти. Тези власти следва да бъдат изцяло независими от интересите на газовата индустрия. Те следва, чрез прилагането на настоящия член, да отговарят поне за осигуряване липса на дискриминация, ефективна конкуренция и ефективно функциониране на пазара [...]

[...]

5. Всяка страна, която има оплакване срещу оператор на система за пренос, LNG или разпределение относно въпросите, посочени в параграфи 1, 2 и 4 и в член 19, може да отнесе оплакването си към регулаторната власт, ко[я]то действайки като власт по разрешаване на спорове, следва да издаде решение в срок от два месеца след получаване на оплакването. Този срок може да бъде удължен с два месеца, ако регулаторният орган се нуждае от допълнителна информация. Този период може да се удължи със съгласието на внеслия оплакването. Такова решение има обвързваща сила ако и докато не е отменено при обжалване.

6. Всяка страна, която е засегната и има право на [жалба] по отношение на решение относно методологиите, предприети съобразно параграфи 2, 3 и 4 или в случаите, когато регулаторната власт е задължена да се консултира относно предложените методологии, може да подаде [жалбата] в срок от два месеца или в по-кратък срок, както е предвидено от държавите членки, след публикуването на решението или на предложението за решение. [Жалбата] няма суспензивен ефект.

[...]

11. Оплакванията, упоменати в параграфи 5 и 6, няма да накърнят упражняването на правото на обжалване според законите на Общността и националното законодателство“.

5. Директива 2003/55 е отменена с Директива 2009/73 относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ, известна още като „Трета директива“. За целите на настоящото производство следва да се цитират следните разпоредби на член 41 от посочената директива:

„11. Страна, която има оплакване срещу оператор на газопреносна система, система за съхранение, за ВПГ или газоразпределителна система във връзка със задълженията на оператора съгласно настоящата директива, може да отнесе жалбата си към регулаторния орган, който, действайки като орган за уреждане на спорове, излиза с решение в срок от два месеца от получаване на жалбата. Този срок може да бъде удължен с два месеца, ако регулаторният орган се нуждае от допълнителна информация. Този удължен срок може да бъде удължен допълнително със съгласието на жалбоподателя. Решението на регулаторния орган има обвързваща сила, ако и докато не бъде отменено при обжалване.

12. Всяка страна, която е заинтересована и която има право да подаде жалба срещу решение за методиките, взето съгласно настоящия член, или в случаите, когато регулаторните органи имат задължението да се консултират относно предложените тарифи или методики, може най-късно в срок от два месеца или в по-кратък срок, предвиден от държавите членки, от публикуването на решението или предложението за решение, да представи жалба за преразглеждане. Такава жалба няма суспензивен ефект.

13. Държавите членки създават подходящи и ефективни механизми за регулиране, контрол и прозрачност, за да се избегне злоупотреба с господстващо положение, особено във вреда на потребителите, и всякакви агресивни търговски практики. Тези механизми вземат предвид разпоредбите на Договора, и по-специално член 82 от него.

14. Държавите членки гарантират, че са взети подходящи мерки, включително административни действия или наказателно производство съгласно националното законодателство, срещу физически или юридически лица, които са отговорни за неспазването на правилата за поверителност, наложени от настоящата директива.

15. Жалбите, посочени в параграфи 11 и 12, не засягат упражняването на правата на обжалване съгласно общностното или националното право.

16. Решенията на регулаторните органи са напълно мотивирани, обосновани и подлежат на съдебен контрол. Решенията са обществено достъпни, като същевременно се запазва поверителността на чувствителната търговска информация.

17. Държавите членки гарантират, че на национално равнище съществуват подходящи механизми, съгласно които всяка страна, засегната от решение на регулаторния орган, има право да обжалва пред орган, който е независим от заинтересованите страни и от всяко правителство“.

6. Регламент № 1775/2005 относно условия за достъп до газопреносни мрежи⁴, отменен и заменен с Регламент № 715/2009⁵, установява принципите, които регулират механизмите за разпределение на капацитет, както и процедурите за управление на претоварването, приложими за операторите на преносни системи. В частност член 5 от Регламента, озаглавен „Принципи на механизмите за разпределение на капацитет и процедури за управление на претоварване“, гласи следното:

„1. Максималният капацитет във всички важни точки, определени в член 6, параграф 3, се предоставя на всички пазарни участници, като се взема под внимание надеждността на системата и ефективното функциониране на мрежата.

2. Операторите на преносни системи прилагат и публикуват недискриминиращи и прозрачни механизми за разпределение на капацитет, които:

а) осигуряват подходящи икономически сигнали за ефективното и максимално използване на техническата мощност и насърчават инвестиции в изграждане на нови инфраструктурни съоръжения;

4 — Регламент (ЕО) № 1775/2005 на Европейския парламент и на Съвета от 28 септември 2005 година (ОВ L 289, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 12, том 2, стр. 201).

5 — Регламент (ЕО) № 715/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно условията за достъп до газопреносни мрежи за природен газ и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1775/2005 (ОВ L 211, стр. 36).

- б) са съвместими с пазарните механизми, включително спот пазари и електронна борса (*trading hubs*), като същевременно са гъвкави и способни за приспособяване към променящите се пазарни обстоятелства;
 - в) са съвместими със системите за мрежови достъп на държавите членки.
3. Когато операторите на преносни системи сключат нови договори за транспортиране или предоговорят съществуващи договори, тези договори вземат под внимание следните принципи:
- а) в случай на претоварване при изпълнение на договорен капацитет операторите на преносни системи предлагат неизползания капацитет на първичния пазар на база един ден предварително и при режим на прекъсване на доставките;
 - б) потребители на мрежата, които желаят да препродадат или преотстъпят неизползван договорен капацитет на вторичния пазар, имат право да го направят. Държавите членки имат право да изискат нотификация или информирание на оператора на преносна система от мрежовите потребители.
4. Когато капацитет, договорен съгласно съществуващ договор за транспортиране, остане неизползван и възникне претоварване при изпълнение на договорен капацитет, операторите на преносни системи прилагат параграф 3, освен в случаите, в които това би довело до нарушаване на изискванията на съществуващите договори за транспортиране. Когато това би довело до нарушаване на съществуващите договори за транспортиране, операторите на преносни мрежи, след консултации с компетентните органи, подават искане към мрежовия потребител за предлагане на неизползания капацитет на вторичния пазар в съответствие с параграф 3.
5. В случай че е налице физическо претоварване, операторът на преносна система или, когато е приложимо, регулаторните органи прилагат недискриминиращи и прозрачни механизми за разпределение на капацитета“.

Б– Национална правна уредба

7. Член 3, параграф 1 от *a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény* (Закон № III от 1952 г. за приемането на Кодекс за гражданското съдопроизводство) предвижда, че ако друго не е предвидено в закона, само заинтересованите от спора лица могат да предявяват иски пред гражданския съд.
8. Член 327, параграф 1, букви а) и б) от посочения закон въвежда специално правило относно съдебното производство по административни дела, според което право да обжалва по съдебен ред има всяка страна в административното производство и всяко лице, което е изрично засегнато от оспорената мярка.

II – Факти и национално производство

9. Дружеството FGSZ Földgázszállító Zrt. е управител на газовата мрежа в Унгария. Съгласно действащото национално законодателство FGSZ (наричано по-нататък „управителят“) се произнася по заявките, по реда на постъпването им, за дългосрочно предоставяне на капацитет на операторите на пазара на природен газ. След като провери разполагаемия свободен капацитет, управителят взема решение относно поисканото равнище на дългосрочно резервиране на капацитет и сключва с оператора съответния договор за дългосрочно предоставяне на капацитет.

10. E.ON Földgáz Trade Zrt. (наричано по-нататък „E.ON“) е оператор на унгарския газов пазар. Установено е в случая, че E.ON е подало до управителя заявки за дългосрочно резервиране на капацитет за период, по-дълъг от една газова година, за газопровода HAG (междусистемен газопровод между Унгария и Австрия). Тъй като заявките надвишават разполагаемия свободен капацитет за газовата година, управителят сезира унгарския регулаторен орган с искане да се произнесе по този въпрос.

11. С Решение № 98/2010 от 22 февруари 2010 г. унгарският регулаторен орган изменя действащото към тази дата решение, като налага на управителя критерия, приложим за заявките във връзка със свободния капацитет на газопровода HAG за газовата 2010/2011 година. Новото решение разрешава на управителя да удовлетвори исканията за резервиране за период над една година, доколкото се отнасят до газовата 2010/2011 година, до 80 % от свободния капацитет на газопровода. Останалата част, тоест 20 % от свободния капацитет на газопровода, остава предназначена за пренос на годишния резерв за газовата 2010/2011 година. Според органа натрупването на резерв за период над една година може да ограничи конкуренцията и да затрудни навлизането на нови оператори на пазара.

12. E.ON обжалва частично решение № 98/2010 на регулаторния орган пред Fővárosi Bíróság, който на 27 март 2010 г. се произнася като първа инстанция, основавайки решението си на липса на активна легитимация на жалбоподателя. Според посочения съд E.ON не е представил договор за предоставяне на услуги или споразумение, сключено за гарантиране на достъп до ресурсите, нито е подписал какъвто и да е договор с управителя на мрежата. Съгласно унгарското процесуално законодателство, както и според съдебна практика на Kúria, наличието на икономическа вреда не обосновава активната легитимация.

13. E.ON обжалва решението на първоинстанционния съд пред Kúria, който с акт от 2 юли 2013 г. отправя настоящото преюдициално запитване до Съда.

III – Преюдициалните въпроси и производството пред Съда

14. На 25 септември 2013 г. в секретариата на Съда постъпва актът за преюдициално запитване на основание член 267 ДФЕС, със следния текст:

„1 Приложими ли са разпоредбите на член 25 от Директива 2003/55/ЕО [...], определящи легитимираните да обжалват лица, в случая на административен акт, приет при действието на тази директива, или във всящото съдебно производство трябва да се вземат предвид разпоредбите на член 41 от влязлата в сила в хода на това производство Директива 2009/73/ЕО [...], като се има предвид член 54, параграф 1, втора алинея от Директивата от 2009 г., според които посочените разпоредби се прилагат, считано от 3 март 2011 г.?

2 В случай че се прилага Директивата от 2009 г., възможно ли е притежаващият лицензия търговец с икономически интерес като този в настоящия случай да се счита за „засегната страна“ по смисъла на член 41, параграф 17 от посочената директива във връзка с обжалването на решение за одобряване на мрежов кодекс или за определяне на неговото съдържание или засегната страна е само управителят на мрежата, който има право да поиска одобряването на кодекса?

3 В случай че се прилага Директивата от 2003 г., обхваща ли се от предвидените в член 25, параграф 5 или параграф 6 хипотези одобряване или изменение на мрежовия кодекс като извършените в настоящия случай, доколкото се отнасят до разглеждането на исканията за резервиране на капацитет?

4 В случай че става въпрос за хипотеза, обхваната от член 25, параграф 6 от Директивата от 2003 г., възможно ли е притежаващият лицензия търговец с икономически интерес като този в настоящия случай да се счита за „засегната страна“ във връзка с обжалването на решение за одобряване на мрежов кодекс или за определяне на неговото съдържание или засегната страна е само управителят на мрежата, който има право да поиска одобряването на кодекса?

5 Как следва да се тълкува член 25, параграф 11 от Директивата от 2003 г., според който оплакванията, упоменати в параграфи 5 и 6, няма да накърнят упражняването на правото на обжалване според законите на Общността и националното законодателство, в случай че предвид отговорите на предходните въпроси се окаже, че националното право обуславя подаването на жалба от изпълнението на по-строги изисквания от тези, които се извеждат от разпоредбите на Директивата или на общностното право?⁶.

15. Писмени становища са представили правителството на Република Полша и Европейската комисия.

IV – Анализ

16. Петте формулирани от Кúria въпроса всъщност се свеждат до два. Първият се отнася до приложимостта *ratione temporis* на Директиви 2003/55 и 2009/73 и има процесуален контекст. Отговорът на този първи въпрос ще ни даде възможност да преработим останалите четири въпроса в един, като по този начин се съсредоточим върху съвместяването с правото на Съюза на една национална норма, която признава легитимация само на оператори в газовия сектор, които имат „правен интерес“. Ще разгледам всеки от двата въпроса поотделно.

A– По приложимостта *ratione temporis* на Директиви 2003/55 и 2009/73

17. Постановеният от Кúria на Съда въпрос е коя от двете директиви, отнасящи се до пазара на природен газ, е приложима в случай като този в делото по главното производство. Въпросът е важен, защото Директива 2009/73 съдържа процесуални разпоредби, каквито не са включени в Директива 2003/55 и които биха могли да доведат до различно решение при разрешаването на настоящия случай.

18. Единствено Комисията се произнася по този въпрос, като защитава приложимостта на Директива 2003/55, а не на Директива 2009/73. Според Комисията моментът, който трябва да се използва като отправна точка, е този, в който е прието решението на регулаторния орган, т.е. 22 февруари 2010 г. Тъй като срокът за транспониране на Директива 2009/73 изтича на 3 март 2011 г. — момент, в който по силата на член 53 от Директива 2009/73 е отменена Директива 2003/55, Комисията смята, че единственият релевантен за настоящото дело нормативен акт е Директива 2003/55.

19. Не мога да се съглася с Комисията относно довода за момента, който следва да е отправна точка във времето, който момент според нея е денят на приемане на обжалвания акт. Не споделям този критерий, тъй като настоящото дело поставя проблема за процесуалната легитимация на жалбоподател и както е известно и националните правни системи, и нашата институция обявяват, че релевантният момент в такива случаи е този на подаване на жалбата, а не този на приемане на обжалвания акт⁶. Затова смятам, че референтната дата в конкретния случай е 27 март 2010 г. — според Комисията, дата на подаване на жалбата пред Fővárosi Bíróság, а не 22 февруари 2010 г.

6 — Вж. например решения *Camprogrande/Комисия* (60/72, EU:C:1973:50), т. 4 и *Bensider* и др./Комисия (50/84, EU:C:1984:365), т. 8.

20. Във всеки случай на 27 март 2010 г. Директива 2003/55 е била изцяло в сила, докато Директива 2009/73 е била, както става ясно от преписката по делото, на етапа на транспониране в Унгария. Следователно Комисията правилно твърди, че приложимата към настоящото дело правна уредба е Директива 2003/55.

21. Може обаче да се постави въпросът дали Директива 2009/73 би имала някакво действие в настоящото дело с оглед на това, че става въпрос за вече действащ акт, макар и все още на етапа на транспониране.

22. Както е известно, Съдът многократно е постановявал, че в срока за транспониране на директива във вътрешното право държавите членки, адресати на същата, следва да се въздържат от приемане на разпоредби, които могат да застрашат сериозно постигането на предписания от нея резултат⁷. Тъй като това задължение за въздържане се налага на всички национални органи, трябва да се схваща според съдебната практика в смисъл, че се отнася до приемането на всяка мярка, обща или специална, която може да породи отрицателен ефект⁸.

23. Въпреки това споменатата неотдавнашна съдебна практика се отнася до положителните действия на държавите членки, целящи да застрашат сериозно резултата от директивата, а не до съществуващата отпреди влизането в сила на директивата национална правна уредба. Следователно целта на цитираната съдебна практика е единствено да се избегнат мерки, приети след влизането в сила на директивата и преди изтичането на срока за транспониране на същата, чиято цел е правно или фактически да застрашат изпълнението на преследваните от нея цели.

24. В настоящото дело сме изправени пред индивидуално решение на правораздавателен орган, прилагащо постоянна съдебна практика, по силата на която, за да е налице активна легитимация в съдебното производство по административни дела, е необходимо да се установи правен интерес, а не само икономически интерес. Поради това не става въпрос за национална правна уредба или съдебна практика, възникнала специално за настоящия случай.

25. Освен това настоящото дело поставя въпроса за положение, в което има последователна смяна във времето на две директиви, така че в периода на транспониране на Директива 2009/73 вече е съществувала приложима и напълно въведена в унгарския правен ред европейска правна уредба.

26. При тези обстоятелства следва да се припомни, че Съдът вече е имал подобни случаи в миналото. По дело *Hochtief AG*⁹ в контекста на процедура за възлагане на обществена поръчка, в хода на която е изтекъл срокът за транспониране на нова директива, Съдът постановява, като се основава на принципа на правна сигурност, че посочената директива не е била приложима към решение, прието от възлагащ орган с мотива за възлагане на обществена поръчка за строителство, преди изтичането на срока, определен за въвеждане във вътрешното право на посочената директива. Съдът се позовава в този случай на решение по дело *Комисия/Франция*¹⁰, където е обявена неприложимостта на директива към производство, започнало преди изтичането на срока за транспониране на същата¹¹.

7 — Вж. решения от 18 декември 1997 г., *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, EU:C:1997:628, т. 45, от 26 май 2011 г., *Stichting Natuur en Milieu и др.*, C-165/09—C-167/09, EU:C:2011:348, т. 78 и от 11 септември 2012 г., *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias и др.*, C-43/10, EU:C:2012:560, т. 57.

8 — Пак там.

9 — Решение *Hochtief и Linde-Kca-Dresden* (C-138/08, EU:C:2009:627).

10 — C-337/98, EU:C:2000:543.

11 — Решение *Комисия/Франция*, посочено по-горе, т. 38—40.

27. Поради всичко гореизложено съм склонен да защитавам прилагането само на Директива 2003/55, тъй като засягащият ни тук въпрос се отнася до момента, в който е подадена съдебна жалба по административно дело — момент, към който съгласно унгарския правен ред жалбоподателят трябва да докаже наличието на „правен интерес“. Остава само да се изясни дали Директива 2009/73 може да упражни някакво действие върху тълкуването на унгарската правна уредба към момента, в който е била още на етапа на транспониране, но Директива 2003/55 все още е действала.

28. В това отношение считам, че Съдът е постановил изрично, че задължението за съответстващо тълкуване в светлината на директива възниква едва от момента, в който националният правен ред извърши специфично транспониране (и затова се изпраща уведомление) или, при липсата на такова транспониране, от момента на изтичане на срока за транспониране. По дело *Adeneler* и др.¹² Съдът, голям състав, се занимава с този въпрос и заключава, че „в случай на закъсняло въвеждане на директива във вътрешното право, общото задължение, по силата на което националните правораздавателни органи трябва да тълкуват вътрешното си право в съответствие с директивата, възниква едва от изтичането на срока за съобразяване на вътрешното право с посочената директива“¹³.

29. Според мен този извод се налага още повече в хипотезата, при която настъпва последователна смяна на две директиви, когато вече съществува европейска правна уредба в разглежданата материя, която изисква от националния съд съответстващо тълкуване с директивата, която все още е в сила. Да се изисква от националния съд съответстващо тълкуване на две директиви, които се различават по съдържание в много отношения, би довело до правна несигурност, противоречаща на самия правен ред на Съюза, която трябва да се отхвърли.

30. Поради това предлагам на Съда да отговори на първия преюдициален въпрос, поставен от запитващата юрисдикция, като обяви, че в контекст като този в настоящия случай, като се има предвид датата на подаване жалбата пред първата инстанция, националният съд трябва да прилага само Директива 2003/55.

Б— По националното правило, което признава само легитимацията на лицата, които докажат „правен интерес“

1. Позиция на представилите писмени становища

31. Република Полша и Комисията, единствени встъпили страни, които са представили писмени становища в това производство, разглеждат въпроса от различни гледни точки.

32. За правителството на Република Полша член 25, параграф 6 от Директива 2003/55, като използва „засегната страна“, няма предвид мрежовите оператори, а управителя. Затова посоченото правителство смята, че тази разпоредба не е приложима в настоящото дело и следователно никоя разпоредба на Директивата няма да разреши повдигнатия от *Kügia* въпрос.

33. Според Комисията както параграф 5, така и параграф 6 на член 25 от Директива 2003/55 предоставят само право на административна, но не и на съдебна жалба. Това тълкуване се потвърждавало от това, че посочената разпоредба противоречи на буквалния текст на Директива 2009/73, който предвижда, че се предоставя изрично възможност за обжалване пред националните съдилища. Освен това, макар Комисията да счита, че обжалваното решение по

12 — C-212/04, EU:C:2006:443.

13 — Посоченото решение, точка 115 (подчертаването е мое).

принцип попада в обхвата на приложение на член 25, параграф 1 от Директива 2003/55, последната не е приета от унгарския регулаторен орган в качеството му на „орган за уреждане на спорове“. Следователно член 25, параграф 5 от Директива 2003/55 не е приложим. Същото трябва да се заключи и за параграф 6 по отношение на решенията относно методологиите, предприети съобразно параграфи 2, 3 и 4 от същия член. Не е приложима и разпоредбата на член 25, параграф 6, тъй като в обжалваното решение става въпрос за мярка, несвързана с цитираните параграфи 2, 3 и 4. Накрая, Комисията счита, че релевантните разпоредби от Директива 2003/55 не са приложими по настоящото дело.

34. Струва ми се важно да подчертая, че и Комисията е изразила позиция, макар и при условията на евентуалност, по решаването на случая в светлината на Директива 2009/73. Важно е да се отбележи това, защото в този контекст Комисията стига до извода, че националният съд трябва да спазва принципите на ефективност и равностойност, но не като последица от приложимостта на посочената директива, а поради действието на Регламент № 715/2009 относно условията за достъп до газопреносни мрежи за природен газ. Този текст предоставя няколко права на операторите в газовия сектор, включително правото механизмите за разпределение на капацитет и процедурите за управление на претоварването да бъдат прозрачни и недискриминационни. Въпреки че Комисията прави това предложение в хипотезата на прилагане на Директива 2009/73 към конкретния случай, е важно да се подчертае, защото то е определящо за анализа, който ще направим по-нататък.

2. Анализ

35. Както бе изложено в точки 19—30 от настоящото заключение, единствената приложима към случая директива е по принцип т.нар. Втора директива — Директива 2003/55. Този текст е отменен с Директива 2009/73, която за разлика от Директива 2003/55 съдържа допълнителни правила относно съдебните иски и жалби, с които разполагат заинтересованите страни. Приложимата към настоящия случай Директива 2003/55 се характеризира също така със своята пестеливост, що се отнася до достъпа до правосъдие.

36. Действително единствената разпоредба на Директива 2003/55, която споменава упражняването на правото да се подават жалби, е тази на член 25, параграф 11. Тази разпоредба визира параграфи 5 и 6 от същия член и добавя, че в така уредените хипотези оплакванията, направени от засегнатите лица, „няма да накърнят упражняването на правото на обжалване според законите на Общността и националното законодателство“.

37. Както обаче посочва Комисията, обжалваното в делото по главното производство решение не е включено сред решенията, предвидени в споменатите параграфи 5 и 6. Наистина тези разпоредби се отнасят съответно до решенията, приети в качество на орган за уреждане на спорове и до решенията относно методологиите. В настоящия случай явно не става въпрос за която и да е от двете категории, така че предвиденото в параграф 11 относно обжалването не е приложимо към него.

38. Същевременно европейската правна рамка на газовия сектор е значително по-широка, а не се ограничава само до посочените норми за хармонизиране. Националните регулаторни органи, както управителите на мрежа и операторите, са подчинени на разпоредбите на различните регламенти, сред които се откроява за целите на настоящото дело Регламент № 1775/2005 относно условията за достъп до газопреносни мрежи, отменен през 2009 г. с горепосочения Регламент № 715/2009.

39. Всъщност Регламент № 1775/2005 е приложим *ratione materiae* и *ratione temporis* в настоящия случай, тъй като той се отнася точно за условията, при които операторите получават достъп до газопреносната мрежа, по времето, когато неговото действие се продължава до 3 март 2011 г., в който момент започва да се прилага Регламент № 715/2009¹⁴.

40. Член 5 от Регламент № 1775/2005 установява принципите на механизмите за разпределение на капацитет и процедури за управление на претоварване, приложими за управителите на транспортни мрежи. Посочената разпоредба предвижда правото на всички оператори да имат предоставен „максимален капацитет“, както и да бъдат подложени на „недискриминаращи и прозрачни“ механизми за разпределение на капацитет. Тези принципи визират както управителите на мрежа, така и регулаторните органи, които според член 10 „обезпечават изпълнението“ на Регламент № 1775/2005.

41. По-конкретно, параграф 5 от цитирания член 5 гласи, че в случай че е налице физическо претоварване, операторът на преносна система или, когато е приложимо, регулаторните органи „прилагат недискриминаращи и прозрачни механизми за разпределение на капацитета“. Макар че адресати на разпоредбата са управителите на мрежата и регулаторните органи, е очевидно, че ползватели са мрежовите оператори, на които се предоставя право решенията, свързани с управление на претоварването, да бъдат приемани въз основа на критериите прозрачност и недискриминация.

42. При това положение смятам, че член 5, параграф 5 от Регламент № 1775/2005 предоставя в конкретния случай на жалбоподателя по главното производство право решенията, свързани с управление на претоварването, да бъдат приемани съгласно критериите за прозрачност и недискриминация. Следователно, тъй като става въпрос за право, пряко предоставено от правото на Съюза в полза, в конкретния случай, на E.ON, Унгария трябва да гарантира посоченото право посредством националните правораздавателни правила, несъмнено в съответствие с нейната процесуална автономия, но при спазване на правото на ефективна съдебна защита, както изисква член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Този извод се вписва в богатата и постоянна практика на Съда.

43. Както е известно, член 47, като продължение на предходна съдебна практика, намерила израз в принципите на ефективност и равностойност, както и на общия принцип на ефективна съдебна защита, разгръща действието си върху всички национални процесуални правила, насочени към гарантиране на възможността за съдебна реализация на правата, предоставени от правото на Съюза¹⁵. Това очевидно включва националните правила за процесуална легитимация, доколкото те действат като важни филтри за достъпа до правосъдие в държавите членки.

44. Фактически условията за достъп до правосъдие в държавите членки са особено важни за правото на Съюза. Доказателство за това е член 19, параграф 1 от ДЕС, който изисква от държавите членки да *установят* „правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза“.

14 — Член 32 от Регламент № 715/2009.

15 — Вж. член 51 от Хартата, който ограничава прилагането на същата до случаите, в които държавите „прилагат правото на Съюза“. Неотдавнашната практика на Съда, особено тази, която се отнася до основното право на ефективна съдебна защита, е значителна в това отношение. Вж. по-конкретно решения DEB (C-279/09, EU:C:2010:811), Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524) и Sanchez Morcillo (C-169/14, EU:C:2014:2099).

45. Поради това съвместимостта с правото на Съюза на националните критерии за легитимация, поставени под въпрос от запитващата юрисдикция, трябва да бъдат разгледани именно от тази гледна точка — на ефективната съдебна защита¹⁶.

46. Както е известно, когато национална процесуална норма поставя съмнения относно съвместимостта си с посочените принципи, основното право на ефективна съдебна защита изисква анализ, който да взема предвид мястото, което заема посочената норма в производството като цяло, в неговото развитие и особености пред различните национални инстанции. От тази гледна точка съдебната практика изисква да се вземат под внимание, ако е необходимо, принципите, които стоят в основата на националната съдебна система, като принципа за гарантиране на правото на защита, принципа на правна сигурност и ефективното развитие на производството¹⁷.

47. Прилагането на основното право на ефективна съдебна защита към националните изисквания за легитимация е в основата на няколко решения на Съда, които са от значение за настоящото преюдициално производство.

48. През 2005 г. по дело *Streekgewest*¹⁸ Съдът постановява, че е несъвместимо с правото на Съюза национално решение, с което е обявена за недопустима жалба, подадена от сдружение на общини срещу решението на друг административен орган да не изпълни забрана за помощ, обявена за незаконна. Съдът приема, че „частноправен субект може да има интерес да се позове на директния ефект на забраната за изпълнение, предвидена в член 93, параграф 3, последно изречение [понастоящем член 108, параграф 3 ДФЕС]“¹⁹. Националното решение, с което е обявена недопустимостта, изисква от жалбоподателя да е бил засегнат от нарушението на конкуренцията, произтичащо от мярката за помощ. Въпреки това Съдът е на друго мнение и заключава, че „трябва да се вземе предвид само обстоятелството, че частноправният субект е обложен с такса, която съставлява част от мярката за помощ, изпълнена в противоречие със забраната, предвидена в тази разпоредба (член 93, параграф 3, последно изречение, сега член 108, параграф 3 ДФЕС)“²⁰.

49. В решение *Club Hotel Loutraki* и др.²¹, постановено през 2010 г., след влизането в сила на Хартата на основните права на Европейския съюз, Съдът отново упреква държава членка, че е ограничила твърде много критериите за легитимация по дело за обществена поръчка. Жалбоподателят оферент е възпрепятстван да поиска от гръцките съдилища поправянето на вреди, които са претърпени вследствие на нарушение на правото на Съюза от административен акт, който може да е оказал влияние върху резултата от процедура за възлагане на обществена поръчка. При тези обстоятелства Съдът приема, че „по този начин такъв оферент се оказва лишен от ефективна съдебна защита на правата, които черпи от правото на Съюза в тази област“²².

16 — Това схващане в широк смисъл на ефективната съдебна защита, в която се включват и известните принципи на ефективност и равностойност, се споделя и от други генерални адвокати. Така е формулирано от генералния адвокат Bot в неговото заключение *Agronkonsulting* (C-93/12, EU:C:2013:172), т. 36, както и от генералния адвокат Jääskinen в неговото заключение по дело *Liivimaa Lihaveis* (C-562/12, EU:C:2014:155), т. 47.

17 — Решение *Tele 2 Telecommunication* (C-426/05, т. 55 и цитираната съдебна практика). Вж. също и заключението на генералния адвокат Szpunar по дело *T-Mobile Austria* (C-282/13, EU:C:2014:2179).

18 — C-174/02, EU:C:2005:10.

19 — Пак там, т. 19.

20 — Пак там.

21 — C-145/08 и C-149/08, EU:C:2010:247.

22 — Пак там, т. 78.

50. От всичко гореизложено произтича, че наличието само на очакване може да бъде достатъчно, за да се обяви за недопустима жалба по административно дело пред националните съдилища. Този резултат не е в противоречие с основното право на ефективна съдебна защита. Когато обаче интересът е достатъчно квалифициран и се отразява в имуществени последици, сборът на едно право, предоставено от правото на Съюза, и понесената икономическа вреда изисква от държавите членки да гарантират достъпа до правосъдие.

51. Ако се върнем към въпроса, с който е сезирана запитващата юрисдикция, по делото е установено, че в практиката на унгарските съдилища се изисква „правен интерес“ като условие за легитимация по административни дела. Този интерес се противопоставя на обикновената икономическа вреда, тъй като първият гарантира достъпа до съдебно производство, а втората — не. От акта за преюдициално запитване е видно, че Е.ON не е установило специфична правна връзка нито с управителя на мрежата, нито с регулаторния орган, поне по конкретния въпрос, засягащ управлението на претоварването, достатъчна, за да квалифицира интереса на жалбоподателя като „правен“.

52. Този подход е присъщ на редица държави членки, чиито системи на административно правосъдие се характеризират с известна стриктност на изискванията за легитимация²³. Такъв е случаят на Република Полша, което обосновава нейното встъпване в настоящото производство.

53. Несъмнено тези системи на административно правосъдие са приети в съответствие с процесуалната автономия на държавите членки, без правото на Съюза да е поставило поначало каквото и да било възражение пред тяхното функциониране²⁴. Легитимно е държавите членки да гарантират съдебен контрол над действията на администрацията на тези лица или групи, които пряко са засегнати от определени решения на публичните органи, докато други държави членки са избрали по-отворени системи. В конкретни случаи, както може да се случи в контекста на екологичното право, правото на Съюза може да изисква определени изменения от някои държави членки, но като цяло европейският правов ред съжителства мирно с различни национални системи на административно правосъдие.

54. В настоящия случай намирам, че Е.ON не е могло да защити едно право съгласно Директива 2003/55, тъй като, въпреки че е била приложима по време, не съдържа материалноправни разпоредби, които решават специфичната хипотеза, поставена от Kúria.

55. Въпреки това и както бе изложено по-горе, Е.ON се ползва от право по силата на член 5, параграф 5 от Регламент № 1775/2005. Тази разпоредба гарантира на всеки оператор правото решенията относно физическото претоварване да се приемат в съответствие с принципите на прозрачност и недискриминация. Именно решение от такова естество обжалва Е.ON, тъй като се позовава на критериите, свързани с разполагаемия свободен капацитет за газовата година. Следователно смятам, че Е.ON, освен да се ползва от право, предоставено от Регламент № 1775/2005, има и очевидни имуществени интереси, които са поставени под въпрос. Съвкупността от двете обстоятелства ме довежда до извода, че с оглед на правото на ефективна съдебна защита решението да се отхвърли легитимацията на Е.ON поради липса на „правен интерес“ е трудно съвместимо с посоченото право.

23 — По този въпрос е много красноречив анализът на Eliantonio, M., Backes, C., van Rhee, C.H., Spronken, T. et Berlee, A., *Standing up for your right(s) in Europe. A comparative study on Legal Standing (Locus Standi) before the EU and Member States' Courts*. Intersentia, 2013 г.

24 — Вж. например практиката на Съда, в която се разглежда случаят на Германия и привиждането в съответствие на нейните правила за легитимация по съдебни административни дела с международната и европейската рамка, очертана от Орхуската конвенция, и по-конкретно разпоредбите на същата относно достъпа до правосъдие: решения Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), т. 43 и Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712), т. 45.

56. Действително този Съд няма за задача да се произнесе по валидността на общ критерий за национална процесуална легитимация, нито да лишава националния съд от неговата функция на гарант и тълкувател на националното право. Тълкуването на националния правен ред, което позволява той да се съвмести с правото на Съюза, трябва да се намери от Кúria. Съдът само подпомага запитващата юрисдикция в дейността по тълкуване на нормите на правото на Съюза.

57. Поради това и в заключение съм на мнение, че член 5, параграф 5 от Регламент № 1775/2005 във връзка с член 47 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска критерий за легитимация като приложения в настоящото дело, основан на съществуването на „правен интерес“, който изключва достъпа до административно правосъдие на газов оператор, който иска да обжалва решение на национален регулаторен орган.

V – Заключение

58. Предвид всички изложени съображения предлагам на Съда да отговори на отправените от Кúria въпроси по следния начин:

- „1. В контекст като този по настоящото дело, като се има предвид датата на подаване на жалбата пред първата инстанция, националният съд трябва да приложи само Директива 2003/55/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2003 година относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ и отменяне на Директива 98/30/ЕО.
2. Член 5, параграф 5 от Регламент (ЕО) № 1775/2005 на Европейския парламент и на Съвета от 28 септември 2005 година относно условия за достъп до газопреносни мрежи, във връзка с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска критерий за легитимация като приложения в настоящото дело, основан на съществуването на „правен интерес“, който изключва достъпа до административно правосъдие на газов оператор, който иска да обжалва решение на национален регулаторен орган“.