



## Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
P. CRUZ VILLALÓN  
fremsat den 23. oktober 2014<sup>1</sup>

**Sag C-510/13**

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Kúria (Ungarn))

»Indre marked for naturgas — direktiv 2003/55 — direktiv 2009/73 — tidsmæssigt anvendelsesområde — søgsmålskompetence for en juridisk person, der er distributør af naturgas, i forhold til den regulerende myndigheds afgørelse — national betingelse om søgsmålskompetence udelukkende støttet på, om der foreligger »retlig interesse« — grundlæggende ret til adgang til effektive retsmidler — artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder«

1. Ved nærværende præjudicielle anmodning har Kúria (Ungarns Højesteret) forelagt Domstolen en række spørgsmål vedrørende fortolkningen af direktiv 2003/55/EF<sup>2</sup> og 2009/79/EF<sup>3</sup>, der begge vedrører fælles regler for det indre marked for naturgas.
2. Nærmere bestemt spørger den forelæggende ret for det første om, hvorledes de to direktiver tidsmæssigt finder anvendelse i et tilfælde, hvor den omtvistede nationale afgørelse er truffet og anfægtet, mens direktiv 2003/55 stadig var gældende, hvorimod direktiv 2009/73 om ophævelse af førstnævnte direktiv var i gennemførelsesfasen.
3. Desuden og mere væsentligt udtrykker Kúria tvivl med hensyn til foreneligheden med EU-retten af en betingelse om søgsmålskompetence i ungarsk forvaltningsret, hvorefter en sagsøger skal have »retlig interesse«, hvorved det ikke er tilstrækkeligt, at der blot foreligger et økonomisk tab. I hovedsagen har en erhvervsdrivende på markedet for naturgas i Ungarn, E.ON, anfægtet en afgørelse truffet af den nationale regulerende myndighed i Ungarn om fastsættelse af kriterierne for bedømmelse af ansøgninger om langsigtet kapacitet i forbindelse med en gasrørledning. Den ungarske førsteinstansret var af den opfattelse, at den pågældende afgørelse ikke påvirkede sagsøgerens »retlige interesse«, men udelukkende selskabets økonomiske interesse. Den forelæggende rets tvivl om, hvorvidt denne antagelse er forenelige med EU-retten, udgør kernen i den forelæggende præjudicielle anmodning.

1 — Originalsprog: spansk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/55/EF af 26.6.2003 om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 98/30/EF (EUT L 176, s. 57).

3 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/73/EF af 13.7.2009 om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 2003/55/EF (EUT L 211, s. 94).

## I – Retsforskrifter

### A – EU-retten

4. Direktiv 2003/55, der også er kendt under navnet »andet direktiv«, pålægger medlemsstaterne at oprette et eller flere organer, der fungerer som regulerende myndigheder inden for gasindustrien. I artikel 25 i direktiv 2003/55 opregnes bl.a. rettighederne for de parter, der berøres af disse myndigheds afgørelser. I forbindelse med nærværende præjudicielle anmodning skal nævnes rettighederne i bestemmelsens stk. 5, 6 og 11:

»Artikel 25

#### Regulerende myndigheder

1. Medlemsstaterne udpeger et eller flere kompetente organer, der fungerer som regulerende myndigheder. Disse myndigheder skal være totalt uafhængige af interesser i gasindustrien. De skal som led i anvendelsen af denne artikel i det mindste have ansvar for at sikre, at der ikke sker forskelsbehandling, at der er effektiv konkurrence, og at markedet fungerer effektivt [...]

[...]

5. Enhver part, der ønsker at klage over en transmissions-, LNG- eller distributionssystemoperatør for så vidt angår de i stk. 1, 2 og 4 og i artikel 19 omhandlede spørgsmål, kan indbringe en klage for den regulerende myndighed, som i sin egenskab af tvistbilæggelsesmyndighed skal træffe afgørelse inden to måneder efter modtagelsen af klagen. Denne periode kan forlænges med yderligere to måneder, hvis den regulerende myndigheder ønsker yderligere oplysninger. Denne periode kan forlænges yderligere med klagerens samtykke. En sådan afgørelse har bindende virkning, medmindre og indtil den underkendes efter påklage.

6. Enhver part, der er berørt, og som har ret til at klage over en afgørelse vedrørende metoder, som er truffet i henhold til stk. 2, 3 eller 4, eller, når den regulerende myndighed har pligt til at foretage høring, over de foreslåede metoder, kan senest inden for to måneder efter offentliggørelse af afgørelsen eller forslaget til afgørelse, eller hurtigere, hvis fastsat af medlemsstaterne, klage over afgørelsen. En sådan klage har ikke opsættende virkning.

[...]

11. Indbringelse af en klage, jf. stk. 5 og 6, udelukker ikke anvendelse af retsmidler i henhold til fællesskabsretten og national ret.«

5. Direktiv 2003/55 blev ophævet ved direktiv 2009/73 om fælles regler for det indre marked for naturgas, som også er kendt under navnet »tredje direktiv«. I forbindelse med den foreliggende sag er det relevant at nævne følgende bestemmelser i direktivets artikel 41:

»11. Enhver part, der ønsker at klage over en transmissions-, oplagrings-, LNG- eller distributionssystemoperatør i forbindelse med den pågældende operatørs forpligtelser i henhold til dette direktiv, kan indbringe en klage for den regulerende myndighed, som i sin egenskab af tvistbilæggelsesmyndighed skal træffe en afgørelse senest to måneder efter modtagelsen af klagen. Denne periode kan forlænges med yderligere to måneder, hvis den regulerende myndighed ønsker yderligere oplysninger. Denne forlængede periode kan forlænges yderligere med klagerens samtykke. Den regulerende myndigheds afgørelse har bindende virkning, medmindre og indtil den underkendes efter påklage.

12. Enhver berørt part, som har ret til at klage over en afgørelse om metoder i henhold til denne artikel eller – når den regulerende myndighed har høringspligt – over forslag til tariffer eller metoder, kan senest to måneder efter, at afgørelsen eller forslaget til afgørelse er offentliggjort – eller tidligere, hvis fastsat af medlemsstaterne – indgive klage med henblik på fornyet behandling. En sådan klage har ikke opsættende virkning.

13. Medlemsstaterne udarbejder passende og effektive mekanismer med henblik på regulering, kontrol og gennemsigtighed for at hindre ethvert misbrug af dominerende stilling, navnlig til skade for forbrugerne, og enhver form for aggressiv adfærd. Disse mekanismer skal tilgodese traktatens bestemmelser, især artikel 82.

14. Medlemsstaterne sikrer, at der træffes passende foranstaltninger, herunder at der indledes administrative eller strafferetlige procedurer i overensstemmelse med national lovgivning, over for de ansvarlige fysiske og juridiske personer, hvis bestemmelserne om fortrolig behandling i dette direktiv ikke er blevet overholdt.

15. Indbringelse af en klage, jf. stk. 11 og 12, udelukker ikke anvendelse af retsmidler i henhold til fællesskabsretten og/eller national ret.

16. De regulerende myndigheder skal fuldt ud begrunde deres afgørelser med henblik på domstolskontrol. Afgørelserne skal gøres offentligt tilgængelige, samtidig med at de forretningsmæssigt følsomme oplysninger behandles fortroligt.

17. Medlemsstaterne sørger for, at der på nationalt plan findes passende mekanismer, inden for hvilke en part, der er berørt af en afgørelse truffet af [den] regulerende myndighed, har klageret ved et organ, der er uafhængigt af de berørte parter og af enhver regering.«

6. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1775/2005 om betingelserne for adgang til naturgastransmissionsnet<sup>4</sup>, som er ophævet og erstattet af forordning nr. 715/2009<sup>5</sup>, fastsætter de for netoperatørerne gældende principper for regulering af mekanismerne for kapacitetstildeling samt procedurer for håndtering af kapacitetsbegrænsninger. Konkret indeholder forordningens artikel 5, der har overskriften »Principper for kapacitetstildeling og procedurer for håndtering af kapacitetsbegrænsninger«, følgende bestemmelser:

»1. Den størst mulige kapacitet på alle relevante punkter nævnt i artikel 6, stk. 3, skal stilles til rådighed for markedsdeltagere under hensyntagen til systemintegritet og effektiv netdrift.

2. Transmissionssystemoperatører skal indføre og offentliggøre ikke-diskriminerende og gennemsigtige mekanismer for kapacitetstildeling, der skal:

- a) give passende økonomiske signaler med henblik på en effektiv og maksimal udnyttelse af den tekniske kapacitet og fremme investeringer i ny infrastruktur
- b) sikre forenelighed med markedsmekanismerne, herunder spotmarkeder og handelspladser, og samtidig være fleksible og kunne tilpasses ændrede markedsforhold
- c) være forenelige med medlemsstaternes ordninger for netadgang.

4 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1775/2005 af 28.9.2005 (EUT L 289, s. 1).

5 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 715/2009 af 13.7.2009 om betingelserne for adgang til naturgastransmissionsnet og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1775/2005 (EUT L 211, s. 36).

3. Når transmissionssystemoperatører indgår nye transportaftaler eller genforhandler eksisterende transportaftaler, skal disse aftaler tage hensyn til følgende principper:

- a) I tilfælde af aftalemæssige kapacitetsbegrænsninger skal transmissionssystemoperatører tilbyde uudnyttet kapacitet på det primære marked i det mindste en dag forud og som afbrydelig kapacitet.
- b) Brugere af nettet, der ønsker at sælge eller overdrage deres uudnyttede aftalte kapacitet på det sekundære marked, skal have ret hertil. Medlemsstaterne kan kræve, at brugerne af nettet anmelder dette til transmissionssystemoperatøren eller oplyser denne herom.

4. Når kapacitet, der er omfattet af eksisterende transportaftaler, forbliver uudnyttet, og der opstår aftalemæssige kapacitetsbegrænsninger, skal transmissionssystemoperatører anvende stk. 3, forudsat at det ikke strider mod kravene i de eksisterende transportaftaler. Hvis dette strider mod de eksisterende transportaftaler, skal transmissionssystemoperatørerne efter samråd med de kompetente myndigheder anmode brugeren af nettet om at måtte anvende uudnyttet kapacitet på det sekundære marked i overensstemmelse med stk. 3.

5. Hvis der opstår fysiske kapacitetsbegrænsninger, skal transmissionssystemoperatøren eller eventuelt de regulerende myndigheder anvende ikke-diskriminerende, gennemsigtige principper for kapacitetstildeling.«

#### B – Nationale bestemmelser

7. Artikel 3, stk. 1, i *Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény* (lov nr. III af 1952 om den civile retspleje) bestemmer, at medmindre andet er udtrykkeligt anført i lovgivningen, kan et søgsmål ved en civil ret kun anlægges af en part, der har en interesse i sagens udfald.

8. Lovens artikel 327, stk. 1, litra a) og b), indfører en særlig regel vedrørende forvaltningsproceduren, hvorefter enhver part i en sådan administrativ procedure og enhver, der er udtrykkeligt omhandlet i den anfægtede foranstaltning, har ret til at anlægge administrative sager.

#### II – De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne ved den nationale ret

9. Selskabet FGSZ Földgázzállító Zrt. driver det ungarske naturgasnet. I overensstemmelse med gældende national lovgivning fastsætter FGSZ (herefter »netoperatøren«) i den rækkefølge, hvori ansøgningerne indleveres, den langsigtede reservekapacitet for de erhvervsdrivende på markedet for gas. Efter at have efterprøvet, at der er disponibel fri kapacitet, træffer netoperatøren afgørelse om niveauet for den ansøgte langsigtede reservekapacitet og indgår en tilsvarende kontrakt om langsigtet kapacitet med den erhvervsdrivende.

10. E.ON Földgáz Trade Zrt. (herefter »E.ON«) er en erhvervsdrivende på det ungarske marked for gas. Det er ubestridt, at E.ON indleverede ansøgninger til netoperatøren om langsigtet reservekapacitet af mere end ét gasårs varighed for så vidt angår HAG-rørledningen (gassammenkoblingslinjen mellem Ungarn og Østrig). Da ansøgningerne oversteg den disponible frie kapacitet for gasåret, anmodede netoperatøren den ungarske regulerende myndighed om at udtale sig herom.

11. Ved afgørelse nr. 98/2010 af 22. februar 2010 ændrede den ungarske regulerende myndighed den afgørelse, der var gældende på daværende tidspunkt, idet den fastlagde det kriterium, som netoperatøren havde pligt til at anvende i forhold til ansøgningerne om fri kapacitet i HAG-gasrørledningen for gasåret 2010/2011. Den nye afgørelse gav netoperatøren beføjelse til at

imødekomme ansøgningerne om varighed af mere end ét år for så vidt angår gasåret 2010/2011, indtil 80% af gasrørsledningens frie kapacitet. Den resterende del, dvs. 20% af gasrørsledningens frie kapacitet, er forbeholdt indgåelse af årlige kontrakter for gasåret 2010/2011. Ifølge myndigheden kunne en overskydende reserve på mere end et år begrænse konkurrencen og gøre det mere vanskeligt for nye erhvervsdrivendes at komme ind på markedet.

12. E.ON indbragte dele af myndighedens afgørelse for Fővárosi Bíróság, som den 27. marts 2010 traf afgørelse i sagen i første instans og støttede sin afgørelse på sagsøgerens manglende søgsmålskompetence. Retten anførte, at E.ON ikke havde fremlagt en tjenesteydelsesaftale eller en aftale indgået for at sikre adgangen til ressourcerne, og selskabet havde heller ikke underskrevet nogen kontrakt med netoperatøren. Ifølge ungarsk procesret samt Kúrias praksis er et økonomisk tab ikke tilstrækkeligt til at udgøre grundlag for søgsmålskompetence.

13. E.ON appellede førsteinstansrettens afgørelse til Kúria, der med afgørelse af 2. juli 2013 har forelagt Domstolen nærværende præjudicielle anmodning.

### III – De præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne ved Domstolen

14. Anmodningen om præjudiciel afgørelse udarbejdet i medfør af artikel 267 TEUF, som er indgået til Domstolens Justitskontor den 25. september 2013, omhandler følgende spørgsmål:

»1) Finder de bestemmelser, der fastlægger, hvem der kan anlægge sag i henhold til artikel 25 i [...] direktiv 2003/55 [...] i forbindelse med en administrativ afgørelse, der blev vedtaget, mens dette direktiv var i kraft, anvendelse, eller skal der i det verserende søgsmål tages hensyn til bestemmelserne i artikel 41 i [...] direktiv 2009/73 [...], som trådte i kraft under sagens behandling, under hensyntagen til bestemmelsen i dets artikel 54, stk. 1, andet afsnit, hvorefter de nævnte bestemmelser finder anvendelse fra den 3. marts 2011?

2) Såfremt 2009-direktivet skal anvendes, kan en godkendt operatør, som har en økonomisk interesse, som den i denne sag foreliggende, i forbindelse med en appel iværksat til prøvelse af en afgørelse, som godkender en netkodeks eller fastlægger dens indhold, da anses for »part, der er berørt« som omhandlet i artikel 41, stk. 17, i 2009-direktivet, eller er kun den netoperatør, der er beføjet til at opfordre til godkendelse af kodeksen, en berørt part?

3) Såfremt 2003-direktivet skal anvendes, er en godkendelse eller en ændring af netkodeksen som den, der har fundet sted i den foreliggende sag, for så vidt den vedrører vurderingen af ansøgninger om reservekapacitet, da omfattet af de tilfælde, der er omhandlet i artikel 25, stk. 5 eller 6?

4) Såfremt der er tale om et tilfælde, der er omfattet af artikel 25, stk. 6, i 2003-direktivet, kan en godkendt operatør, som har en økonomisk interesse som den i denne sag foreliggende, i forbindelse med en appel iværksat til prøvelse af en afgørelse, som godkender en netkodeks eller fastlægger dens indhold, da anses for en »berørt part«, eller er kun den netoperatør, der er beføjet til at opfordre til godkendelse af kodeksen, en berørt part?

5) Hvordan skal artikel 25, stk. 11, i 2003-direktivet, i henhold til hvilken de klager, som der henvises til i stk. 5 og 6, ikke udelukker anvendelse af retsmidler i henhold til fællesskabsretten og national ret, fortolkes, hvis det af svarene på ovenstående spørgsmål fremgår, at national ret underlægger anlæggelsen af søgsmål strengere krav end dem, der følger af direktivets eller fællesskabsrettens bestemmelser?»

15. Republikken Polens regering og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

#### IV – Analyse

16. De fem spørgsmål, der er formuleret af Kúria, kan i sidste ende begrænses til to. Det første spørgsmål vedrører den tidsmæssige anvendelse af direktiv 2003/55 og 2009/73 i en processuel kontekst. Besvarelsen af dette første spørgsmål gør det muligt at omdanne de fire resterende spørgsmål til et enkelt ved at fokusere på foreneligheden med EU-retten af en national bestemmelse, der kun anerkender søgsmålskompetence for erhvervsdrivende på markedet for gas, som har en »retlig interesse«. Jeg vil behandle de to spørgsmål hver for sig.

##### A – Den tidsmæssige anvendelse af direktiv 2003/55 og 2009/73

17. Kúria har spurgt Domstolen, hvilket af de to direktiver vedrørende markedet for naturgas der finder anvendelse i et tilfælde som det, der er genstand for hovedsagen. Dette spørgsmål er relevant, eftersom direktiv 2009/73 indeholder bestemmelser af processuel karakter, som ikke følger af direktiv 2003/55, og som vil kunne føre til et andet resultat ved behandlingen af den foreliggende sag.

18. Det er alene Kommissionen, som har udtalt sig om dette punkt, idet den er fortalende for anvendelsen af direktiv 2003/55 og ikke direktiv 2009/73. Ifølge Kommissionen er det tidspunkt, der skal tages udgangspunkt i, tidspunktet for vedtagelsen af den regulerende myndigheds afgørelse, dvs. den 22. februar 2010. Da fristen for gennemførelse af direktiv 2009/73 var den 3. marts 2011, dvs. den dato, hvor direktiv 2003/55 ifølge førstnævnte direktivs artikel 53, blev ophævet, er Kommissionen af den opfattelse, at direktiv 2003/55 er den eneste retsforordning, der er relevant for den foreliggende sag.

19. Jeg kan ikke tilslutte mig Kommissionens antagelse vedrørende referencetidspunktet, hvorefter dette skal være datoen for vedtagelsen af den anfægtede retsakt. Jeg er ikke enig i dette kriterium, eftersom den forelæggende sag omhandler et problem vedrørende en sagsøgers søgsmålskompetence, og som bekendt har såvel de nationale retsordener som Domstolen erklæret, at det relevante tidspunkt i denne type sager er tidspunktet for indgivelsen af søgsmålet og ikke tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede retsakt<sup>6</sup>. Følgelig er jeg af den opfattelse, at referencetidspunktet i den foreliggende sag er den 27. marts 2010, dvs. den dato, hvor sagen, ifølge det af Kommissionen anførte, blev anlagt ved Fővárosi Bíróság, og ikke den 22. februar 2010.

20. Under alle omstændigheder var direktiv 2003/55 fuldt ud gældende den 27. marts 2010, mens direktiv 2009/73 var under gennemførelse i Ungarn, som det fremgår af sagsakterne. Kommissionen havde således ret, da den anførte, at direktiv 2003/55 finder anvendelse i den foreliggende sag.

21. Når det er sagt, kan man ikke desto mindre spørge, om direktiv 2009/73 kunne få virkning i den foreliggende sag, idet der er tale om en allerede gældende retsakt, selv om den fortsat er i gennemførelsesfasen.

22. Domstolen har som bekendt gentagne gange fastslået, at de medlemsstater, som er adressater for et direktiv, mens fristen for dets gennemførelse i national ret løber, skal afholde sig fra at vedtage foranstaltninger, der kan bringe det ved direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare<sup>7</sup>. En sådan undladelsespligt, der påhviler samtlige nationale myndigheder, omfatter vedtagelsen af enhver generel eller specifik foranstaltning, der kan fremkalde en sådan fare<sup>8</sup>.

6 – Jf. bl.a. domme Campogrande mod Kommissionen (60/72, EU:C:1973:50, præmis 4) og Bensider m.fl. mod Kommissionen (50/84, EU:C:1984:365, præmis 8).

7 – Jf. domme Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, præmis 45), Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-165/09 – C-167/09, EU:C:2011:348, præmis 78) og Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias m.fl. (C-43/10, EU:C:2012:560, præmis 57).

8 – Ibidem.

23. Den ovenfor nævnte retspraksis vedrører imidlertid positive foranstaltninger, der er vedtaget af medlemsstaterne med henblik på at bringe det ved direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare, og ikke de nationale bestemmelser, der var gældende på tidspunktet for direktivets ikrafttræden. Sagt på en anden måde har denne retspraksis blot til formål at hindre vedtagelsen af foranstaltninger i tidsrummet imellem direktivets ikrafttræden og fristen for dets gennemførelse, som retligt eller faktisk har til formål at bringe virkeliggørelsen af de mål, der forfølges med direktivet, i fare.

24. Den foreliggende sag vedrører en individuel afgørelse fra en retsinstans, som har anvendt en fast retspraksis, hvorefter søgsmålskompetencen i en forvaltningsprocedure er betinget af, at der kan fastslås en retlig interesse og ikke udelukkende en økonomisk interesse. Der er således ikke tale om en national bestemmelse eller en retspraksis, der er opstået specifikt med henblik på den foreliggende sag.

25. Desuden er der i nærværende sag tale om en situation, hvor to direktiver efterfølger hinanden tidsmæssigt, således at der allerede i perioden for gennemførelsen af direktiv 2009/73 fandtes en europæiske retsakt, der fandt anvendelse og var fuldt ud gennemført i ungarsk ret.

26. Under disse omstændigheder skal det påpeges, at Domstolen allerede tidligere har haft lejlighed til at behandle flere sager af en sådan type. I Hochtief AG-sagen<sup>9</sup> vedrørende en offentlig udbudsprocedure, under hvilken fristen for gennemførelse af et nyt direktiv udløb, fastslog Domstolen under henvisning til retssikkerhedsprincippet, at dette direktiv ikke fandt anvendelse på en afgørelse, som ordregiver havde truffet om indgåelse af en bygge- og anlægskontrakt før udløbet af den fastsatte frist til at bringe national lovgivning i overensstemmelse med direktivet. Domstolen henviste i denne sag til dens afgørelse i sagen Kommissionen mod Frankrig<sup>10</sup>, hvorved den allerede havde fastslået, at et direktiv var uanvendeligt i en sag, der var anlagt før datoen for direktivets gennemførelse<sup>11</sup>.

27. På grundlag af samtlige ovenstående betragtninger må jeg tilslutte mig det synspunkt, at direktiv 2003/55 finder eksklusiv anvendelse, da det spørgsmål, der her er forelagt, vedrører tidspunktet for anlæggelsen af en forvaltningsretssag, dvs. den dato, hvor sagsøgeren i overensstemmelse med ungarsk ret skulle godtgøre, at han havde »retlig interesse«. Det står derfor blot tilbage at undersøge, om direktiv 2009/73, mens det endnu var i gennemførelsesfasen, og direktiv 2003/55 fortsat var gældende, på nogen måde kunne være relevant for fortolkningen af ungarsk ret.

28. I denne henseende har Domstolen udtrykkeligt fastslået, at pligten til at fortolke i overensstemmelse med et direktiv først begynder på det tidspunkt, hvor gennemførelsen i den nationale retsorden er foretaget (der således er offentliggjort), eller i tilfælde af manglende gennemførelse ved udløbet af fristen for gennemførelse. I dommen i sagen Adeneler m.fl.<sup>12</sup> behandlede Domstolens Store Afdeling dette spørgsmål og fastslog, »at de nationale retsinstancessers almindelige forpligtelse – i tilfælde af forsinket gennemførelse af et direktiv – til at fortolke national ret i overensstemmelse med direktivet først indtræder *fra tidspunktet for udløbet af gennemførelsesfristen for direktivet*«<sup>13</sup>.

29. Jeg er af den opfattelse, at denne tilgangsvinkel så meget desto mere gælder i forhold til en række af direktiver, når der allerede findes en europæiske retsakt på området, som pålægger den nationale ret at foretage en fortolkning i overensstemmelse med det direktiv, der fortsat er gældende. Det ville medføre en retsusikkerhed i strid med selve EU-systemet at pålægge den nationale ret at foretage en fortolkning i overensstemmelse med to direktiver, hvis bestemmelser afviger fra hinanden på adskillige punkter, hvilket således må forkastes.

9 — Dom Hochtief og Linde-Kca-Dresden (C-138/08, EU:C:2009:627).

10 — C-337/98, EU:C:2000:543.

11 — Dom Kommissionen mod Frankrig, præmis 38-40.

12 — C-212/04, EU:C:2006:443.

13 — Nævnt ovenfor i fodnote 12, præmis 115. Min fremhævelse.

30. Følgelig foreslår jeg Domstolen at besvare det første præjudicielle spørgsmål, der er stillet af den forelæggende ret, med, at i en situation som den foreliggende – og under hensyntagen til tidspunktet for anlæggelsen af søgsmålet ved førsteinstansretten – påhviler det den nationale ret alene at anvende direktiv 2003/55.

*B – Nationale bestemmelser, der kun anerkender søgsmålskompetence for personer, som kan påvise »retlig interesse«*

1. De standpunkter, der er forsvaret i de indgivne indlæg

31. Republikken Polen og Kommissionen, som er de eneste intervenienter, der har indgivet indlæg i denne sag, anskuer spørgsmålet fra forskellige vinkler.

32. Ifølge den polske regering vedrører henvisningen i artikel 25, stk. 6, i direktiv 2003/55 til »part, der er berørt«, ikke brugerne af nettene, men netoperatøren. Regeringen er derfor af den opfattelse, at denne bestemmelse ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, hvorfor der ikke er nogen bestemmelse, der gør det muligt at besvare det spørgsmål, der er stillet af Kúria.

33. Ifølge Kommissionen tager artikel 25 i direktiv 2003/55 såvel i bestemmelsens stk. 5 som stk. 6 udelukkende sigte på en ret til administrativ klage, men ikke til domstolsprøvelse. Denne fortolkning bekræftes ifølge Kommissionen ved en sammenligning mellem denne bestemmelse og ordlyden af direktiv 2009/73, som udtrykkeligt fastsætter muligheden for at anlægge sag ved de nationale domstole. Desuden er den anfægtede afgørelse, selv om den ifølge Kommissionen i princippet er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 25, stk. 1, i direktiv 2003/55, ikke truffet af den ungarske regulerende myndighed i sin egenskab af »tvistbilæggelsesmyndighed«. Derfor finder artikel 25, stk. 5, i direktiv 2003/55 ikke anvendelse. Det samme bør gælde stk. 6, der vedrører afgørelser om metoder som omhandlet i samme bestemmelsens stk. 2, 3 eller 4. Da den anfægtede afgørelse er en anden foranstaltning end dem, der er omhandlet i bestemmelsens stk. 2, 3 eller 4, finder artikel 25, stk. 6, heller ikke anvendelse. Følgelig er Kommissionen af den opfattelse, at de relevante bestemmelser i direktiv 2003/55 ikke finder anvendelse i den foreliggende sag.

34. Det forekommer mig væsentligt at understrege, at Kommissionen også – ganske vist subsidiært – har taget stilling til en afgørelse af sagen i henhold til direktiv 2009/73. Det er væsentligt at understrege dette, eftersom Kommissionen i denne sammenhæng når frem til, at selv om det ganske vist påhvilede den nationale ret at overholde effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet, var det ikke som følge af anvendeligheden af dette direktiv, men i henhold til forordning nr. 715/2009 om betingelserne for adgang til naturgasstransmissionsnet. Denne forordning tildeler de erhvervsdrivende inden for gasindustrien visse rettigheder, herunder rettigheder til, at mekanismerne for tildeling af kapaciteter er transparente og ikke-diskriminerende. Selv om Kommissionen har fremsat dette forslag i tilfælde af, at direktiv 2009/73 måtte finde anvendelse i det foreliggende tilfælde, er det væsentligt at understrege, da dette punkt vil være afgørende i den analyse, som jeg nu vil foretage.

2. Analyse

35. Som jeg allerede har gjort gældende i punkt 19-30 ovenfor, er det eneste direktiv, der i princippet finder anvendelse i den foreliggende sag, det andet direktiv, direktiv 2003/55. Direktivet er ophævet ved direktiv 2009/73, som til forskel fra direktiv 2003/55 indeholder yderligere bestemmelser vedrørende den domstolsprøvelse, der står til rådighed for de berørte parter. Det direktiv, der finder anvendelse i den foreliggende sag, direktiv 2003/55, er da også karakteriseret ved kun at indeholde en meget sparsom omtale af adgangen til domstolsprøvelse.

36. Den eneste bestemmelse i direktiv 2003/55, der henviser til udøvelsen af retten til at indgive søgsmål, er således bestemmelsen i artikel 25, stk. 11. I denne bestemmelse nævnes artikel 25, stk. 5 og 6, og det tilføjes, at i de tilfælde, der er reguleret derved, »udelukker [klager indbragt af de berørte parter] ikke anvendelse af retsmidler i henhold til fællesskabsretten og national ret«.

37. Som Kommissionen imidlertid har anført, er den anfægtede afgørelse i hovedsagen ikke en af den type afgørelser, der er omfattet af artikel 25, stk. 5 og 6. Disse bestemmelser omhandler således henholdsvis afgørelser truffet i myndighedens egenskab af tvistbilæggelsesmyndighed og afgørelser vedrørende metoder. I den foreliggende sag fremgår det ikke, at vi er inden for disse to kategorier, hvorfor bestemmelserne vedrørende retsmidler i artikel 25, stk. 11, ikke finder anvendelse i dette tilfælde.

38. De EU-retlige bestemmelser inden for gasindustrien er imidlertid væsentligt mere omfattende, idet de ikke alene er begrænset til de omhandlede harmoniseringsbestemmelser. De nationale tilsynsmyndigheder samt netoperatørerne og de erhvervsdrivende er underlagt bestemmelser i en række forskellige forordninger, heriblandt af relevans for den foreliggende sag forordning nr. 1775/2005 om betingelserne for adgang til naturgas transmissionsnet, som blev ophævet ved ovennævnte forordning nr. 715/2009.

39. Forordning nr. 1775/2005 fandt således materielt og tidsmæssigt anvendelse i hovedsagen, da forordningen netop vedrører de erhvervsdrivendes betingelser for adgang til naturgas transmissionsnet og tilmed var gældende indtil den 3. marts 2011, hvor forordning nr. 715/2009 trådte i kraft<sup>14</sup>.

40. Artikel 5 i forordning nr. 1775/2005 fastsætter principperne for regulering af kapacitetstildeling og de procedurer for håndtering af kapacitetsbegrænsninger, der finder anvendelse i forhold til transmissionssystemoperatørerne. Denne bestemmelse giver samtlige erhvervsdrivende ret til at råde over »størst mulig kapacitet«, samt til at være underlagt »ikke-diskriminerende og gennemsigtige« mekanismer for kapacitetstildeling. Disse principper gælder såvel for netoperatørerne som for de regulerende myndigheder, der i henhold til artikel 10 skal »sikre overensstemmelse« med forordning nr. 1775/2005.

41. Konkret bestemmer artikel 5, stk. 5, at hvis der opstår fysiske kapacitetsbegrænsninger, skal såvel netoperatøren som de regulerende myndigheder »anvende ikke-diskriminerende, gennemsigtige principper for kapacitetstildeling«. Selv om adressaterne for denne bestemmelse er netoperatøren og de regulerende myndigheder, er det åbenbart, at de begunstigede er brugerne af nettene, som får tildelt ret til, at afgørelserne om håndtering af kapacitetsbegrænsninger skal træffes på grundlag af gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier.

42. På dette punkt finder jeg, at artikel 5, stk. 5, i forordning nr. 1775/2005 i det foreliggende tilfælde giver sagsøgeren i hovedsagen en ret til, at afgørelserne om håndtering af kapacitetsbegrænsninger bliver truffet på grundlag af gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier. Følgelig, og eftersom der er tale om en ret for E.ON i den foreliggende sag, der er direkte afledt af EU-retten, har Ungarn pligt til at sikre denne ret i de nationale retssager, ganske vist inden for rammerne af dens processuelle autonomi, men i overensstemmelse med adgangen til effektive retsmidler, som påkrævet i henhold til artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Denne konklusion er bekræftet ved Domstolens righoldige og faste praksis.

14 — Artikel 32 i forordning nr. 715/2009.

43. Som bekendt har artikel 47, der er en videreførelse af en ældre retspraksis, der kommer til udtryk som effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet samt som det generelle princip, der knæsetter retten til adgang til effektive retsmidler, virkning i forhold til enhver national processuel norm, som har til formål at sikre prøvelsesmuligheden for de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten<sup>15</sup>. Det er åbenbart, at de nationale bestemmelser vedrørende søgsmålskompetence udgør en del heraf, for så vidt som de udgør det filter, der er relevant for adgangen til domstolsprøvelse i medlemsstaterne.

44. Faktisk er betingelserne for at få adgang til domstolsprøvelse i medlemsstaterne særligt relevante inden for EU-retten. Dette ses tydeligt i artikel 19, stk. 1, TEU, der kræver, at medlemsstaterne tilvejebringer »den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten«.

45. Det er derfor ud fra synsvinklen om effektiv retsbeskyttelse, at det skal vurderes, om de nationale kriterier for søgsmålskompetence, som den forelæggende ret har stillet spørgsmålstejn ved, er forenelige med EU-retten<sup>16</sup>.

46. Når en national processuel norm giver anledning til tvivl om, hvorvidt den er forenelig med ovennævnte principper, kræver den grundlæggende ret til adgang til effektive retsmidler som bekendt en bedømmelse, der tager hensyn til, hvilken stilling bestemmelsen indtager i den samlede procedure for de forskellige nationale instanser, herunder procedurens forløb og særlige kendetegn. Efter disse betragtninger er det i henhold til retspraksis påkrævet i givet fald at tage hensyn til de principper, der ligger til grund for den nationale retsplejeordning, såsom beskyttelsen af retten til forsvar, retssikkerhedsprincippet og princippet om en hensigtsmæssig sagsbehandling<sup>17</sup>.

47. Anvendelsen af den grundlæggende ret til adgang til effektive retsmidler på de betingelser, som den nationale lovgivning har opstillet for søgsmålskompetence, har givet anledning til flere domme fra Domstolen, der har relevans for den foreliggende præjudicielle sag.

48. I 2005 fastslog Domstolen i Steekgewest-sagen<sup>18</sup>, at en national afgørelse, hvorved et søgsmål anlagt af et konsortium af kommuner til prøvelse af et andet forvaltningsorgans afgørelse om ikke at gennemføre et forbud mod en støtte, der var erklæret ulovlig, ikke blev antaget til realitetsbehandling, var uforenelig med EU-retten. Domstolen fandt, at en »borger kan [...] have interesse i for de nationale retter at gøre den direkte virkning af forbuddet mod gennemførelse i traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum [nu artikel 108, stk. 3, TEUF], gældende«<sup>19</sup>. Ifølge den nationale afgørelse om manglende antagelse til realitetsbehandling var det påkrævet, at sagsøgeren var blevet berørt af den konkurrencefordrejning, der fulgte af støtteforanstaltningen. Domstolen fulgte ikke denne vurdering og fastslog, at »[d]er skal alene tages hensyn til den omstændighed, at borgeren er pligtig at betale en afgift, der udgør en integrerende del af en støtteforanstaltning, der er gennemført i strid med forbuddet i denne bestemmelse [traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum, nu artikel 108, stk. 3, TEUF]«<sup>20</sup>.

15 — Jf. chartrets artikel 51, der begrænser anvendelsen til situationer, hvor medlemsstaterne »gennemfører EU-retten«. Domstolens nyere praksis, navnlig praksis vedrørende den grundlæggende ret til adgang til effektive retsmidler, er væsentlig i denne henseende. Jf. bl.a. domme DEB (C-279/09, EU:C:2010:811), Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524) og Sánchez Morcillo og Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099).

16 — Denne vide fortolkning af den effektive retsbeskyttelse, der ligeledes omfatter de velkendte principper for effektivitet og ækvivalens, er også foretaget af andre generaladvokater. Det er tilfældet i forslaget til afgørelse fra generaladvokat Bot i Agrokonsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:172, punkt 36) samt forslaget til afgørelse fra generaladvokat Jääskinen i Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:155, punkt 47).

17 — Dom Tele2 Telecommunication (C-426/05, EU:C:2008:103, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis). Jf. ligeledes forslag til afgørelse fra generaladvokat Szpunar i T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2014:2179).

18 — C-174/02, EU:C:2005:10.

19 — Ibidem, præmis 19.

20 — Ibidem.

49. I sin dom i sagen Club Hotel Loutraki m.fl.<sup>21</sup> afsagt i 2010 efter Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheders ikrafttræden kritiserede Domstolen igen en medlemsstat for i for stort et omfang at have begrænset kriterierne for søgsmålskompetence i en sag om en offentlig kontrakt. Den bydende sagsøger var blevet forhindret i at søge erstatning ved de græske domstole for den skade, som han måtte have lidt som følge af en tilsidesættelse af EU-retten ved en forvaltningsakt, som kunne have indflydelse på udfaldet af en udbudsprocedure. Under disse omstændigheder fastslog Domstolen, at en »sådan bydende har således fået frataget den effektive domstolsbeskyttelse af sine rettigheder i henhold til EU-retten på området«<sup>22</sup>.

50. Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at tilstedeværelsen af en forventning alene kan være tilstrækkeligt til at afvise at realitetsbehandle en administrativ sag, der er indbragt for de nationale retter. En sådan afvisning er ikke i strid med den grundlæggende ret til adgang til effektive retsmidler. Når interessen imidlertid er tilstrækkeligt kvalificeret, og den afspejler sig i økonomiske konsekvenser, kræver en rettighed, der er tildelt i henhold til EU-retten og det økonomiske tab, der er lidt, samlet betragtet af medlemsstaterne, at de sikrer adgangen til domstolsprøvelse.

51. For at komme tilbage til den sag, der er forelagt af den forelæggende ret, fremgår det således af sagsakterne, at søgsmålskompetencen i en forvaltningsprocedure i henhold til de ungarske domstoles praksis er betinget af, at der kan fastslås en »retlig interesse«. Denne interesse står i modsætning til, at der udelukkende foreligger et økonomisk tab, idet den nævnte interesse sikrer adgangen til domstolsprøvelse, hvilket ikke er tilfældet for det nævnte tab. Det fremgår af sagsakterne, at E.ON ikke indgik i noget specifikt retsforhold med hverken netoperatøren eller den regulerende myndighed, som var tilstrækkeligt til at kunne betegnes som en »retlig« interesse for sagsøgeren, i det mindste for så vidt angår det konkrete aspekt vedrørende håndtering af kapacitetsbegrænsninger.

52. Denne tilgang er særegen for flere medlemsstater, hvis forvaltningsretlige ordninger er kendetegnet ved en vis stregthed i forhold til betingelserne for søgsmålskompetence<sup>23</sup>. Dette er begrundelsen for, at Republikken Polen er interveneret i nærværende sag.

53. Der er ingen tvivl om, at disse forvaltningsretlige ordninger er indført i overensstemmelse med medlemsstaternes processuelle autonomi, uden at EU-retten har haft anledning til de mindste indsigelser i forhold til deres funktionsmåde generelt set<sup>24</sup>. Det er legitimt, at nogle medlemsstater alene sikrer adgangen til retlig prøvelse af administrative retsakter for personer eller grupper, som er direkte berørt af bestemte afgørelser truffet af de offentlige myndigheder, mens andre medlemsstater har valgt systemer, der er mere åbne. I visse tilfælde, som i forbindelse med miljøretten, kan EU-retten pålægge medlemsstaterne at foretage visse tilpasninger, men som helhed betragtet sameksisterer den europæiske retsorden fredeligt med de forskellige nationale forvaltningsretlige ordninger.

54. For så vidt angår hovedsagen er jeg af den opfattelse, at E.ON ikke vil kunne påberåbe sig rettigheder i medfør af direktiv 2003/55, idet direktivet, selv om det fandt tidsmæssig anvendelse, ikke materielt set indeholder bestemmelser, der vedrører den specifikke sag, som Kúria er forelagt.

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

22 — Ibidem, præmis 78.

23 — Jf. om dette spørgsmål en meget velformuleret analyse af M. Eliantonio, C. Backes, C.H. van Rhee, T. Spronken, og A. Berlee: *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.

24 — Jf. f.eks. Domstolens praksis vedrørende Tyskland og overensstemmelsen af de tyske bestemmelser om søgsmålskompetence på det forvaltningsretlige område med den internationale og europæiske ramme, som er opridsset ved Aarhuskonventionen, nærmere bestemt bestemmelserne heri om adgangen til domstolsprøvelse: domme Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, præmis 43), og Gemeinde Alttrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, præmis 45).

55. Som anført ovenfor har E.ON imidlertid en ret i henhold til artikel 5, stk. 5, i forordning nr. 1775/2005. Denne bestemmelse sikrer enhver erhvervsdrivende retten til, at afgørelserne om fysiske kapacitetsbegrænsninger bliver truffet i overensstemmelse med principperne om gennemsigtighed og ikke-diskrimination. Det er netop en afgørelse af denne type, som E.ON har anfægtet, eftersom selskabet henviser til kriterierne vedrørende den disponible frie kapacitet for gasåret. Jeg er derfor af den opfattelse, at E.ON ud over at have en ret i medfør af forordning nr. 1775/2005 også har en åbenbar økonomisk interesse i denne sag. Disse to omstændigheder samlet betragtet giver mig anledning til at konkludere, at afgørelsen om manglende søgsmålskompetence som følge af manglende retlig interesse, når afgørelsen vurderes i forhold til retten til adgang til effektive retsmidler, er vanskelig at forene med denne ret.

56. Det er ikke Domstolens opgave at udtale sig om gyldigheden af et generelt kriterium vedrørende søgsmålskompetence i en national procedure eller at fratage den nationale dommer sin funktion som garant for og fortolker af national ret. Det påhviler Kúria at søge en fortolkning af den nationale retsorden, der gør det muligt at gøre den forenelig med EU-retten. Domstolen kan kun assistere den forelæggende ret i arbejdet med fortolkningen af de EU-retlige normer.

57. Følgelig er jeg således af den opfattelse, at artikel 5, stk. 5, i forordning nr. 1775/2005, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for et kriterium for søgsmålskompetence som det, der er anvendt i nærværende sag, støttet på tilstedeværelsen af en »retlig interesse«, der udelukker en erhvervsdrivende på markedet for naturgas, som ønsker at anfægte en afgørelse truffet af den regulerende myndighed, fra adgangen til prøvelse ved en forvaltningsdomstol.

#### V – Forslag til afgørelse

58. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de spørgsmål, der er stillet af Kúria, således:

- »1) I en situation som den foreliggende – og under hensyntagen til tidspunktet for anlæggelsen af søgsmålet ved førsteinstansretten – påhviler det den nationale ret udelukkende at anvende Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/55/EF af 26. juni 2003 om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 98/30/EF.
- 2) Artikel 5, stk. 5, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1775/2005 af 28. september 2005 om betingelserne for adgang til naturgastransmissionsnet, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for et kriterium for søgsmålskompetence som det, der er anvendt i nærværende sag, støttet på tilstedeværelsen af en »retlig interesse«, der udelukker en erhvervsdrivende på markedet for naturgas, som ønsker at anfægte en afgørelse truffet af den regulerende myndighed, fra adgangen til prøvelse ved en forvaltningsdomstol.«