



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PEDRA CRUZA VILLALÓNA
od 23. listopada 2014.¹

Predmet C-510/13

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputila Kúria (Mađarska))

„Unutarnje tržište prirodnog plina – Direktiva 2003/55 – Direktiva 2009/73 – Područje primjene ratione temporis – Aktivna legitimacija pravne osobe, društva za distribuciju prirodnog plina, za pobijanje odluke nacionalnog regulatornog tijela – Nacionalni uvjet za aktivnu legitimaciju koji se temelji isključivo na ‚pravnom interesu‘ – Temeljno pravo na djelotvoran pravni lijek – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima“

1. Kúria (Vrhovni sud, Mađarska) ovim zahtjevom za prethodnu odluku upućuje Sudu Europske unije niz pitanja o tumačenju Direktive 2003/55/EZ² i Direktive 2009/73/EZ³, koje se odnose na zajednička pravila za unutarnje tržište prirodnog plina.
2. Točnije, sud koji upućuje zahtjev postavlja pitanje ponajprije o vremenskoj primjeni obiju direktiva, u uvjetima u kojima je pobijana nacionalna odluka bila usvojena i protiv koje je podnesena tužba u trenutku u kojem se još uvijek primjenjivala Direktiva 2003/55, dok je Direktiva 2009/73, kojom se ona stavljala izvan snage, bila u fazi prenošenja.
3. Osim toga, i što je još važnije, Kúria iznosi svoje sumnje o usklađenosti s pravom Unije uvjeta za aktivnu legitimaciju u mađarskom upravnom postupku, u skladu s kojim podnositelj mora imati „pravni interes“, pri čemu postojanje samo gospodarske štete nije dovoljno. U glavnom predmetu operator na tržištu prirodnog plina u Mađarskoj, E.ON, uložio je tužbu protiv odluke mađarskog nacionalnog regulatornog tijela kojom se utvrđuju kriteriji za ocjenu zahtjevâ za raspodjelu dugoročnih kapaciteta plinovoda. Mađarski prvostupanjski sud smatra da se ta odluka ne odnosi na „pravni interes“ tužitelja, već samo na njegov gospodarski interes. Sumnje suda koji upućuje zahtjev o usklađenosti ovakvog pristupa s pravom Unije srž su ovog zahtjeva za prethodnu odluku.

1 — Izvorni jezik: španjolski

2 — Direktiva br. 2003/55/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima unutarnjeg tržišta prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 98/30/EZ (SL L 176, str. 57.).

3 — Direktiva br. 2009/73/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 2003/55/EZ (SL L 211, str. 94.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 5., str. 39.).

I. Pravni okvir

A. Zakonodavstvo Europske unije

4. Direktiva 2003/55, poznata i kao „Druga direktiva“, nalaže državama članicama osnivanje jednog ili više tijela u svojstvu regulatornih tijela u plinskom sektoru. Direktiva 2003/55 u svom članku 25. navodi među ostalim prava stranâ koje su oštećene odlukama spomenutih tijela. U svrhu ovog zahtjeva za prethodnu odluku važne su odredbe iz stavaka 5., 6. i 11.:

„Članak 25.

Regulatorna tijela

1. Države članice moraju odrediti jedno ili više nadležnih tijela s funkcijom regulatornih tijela. Ta tijela moraju biti u potpunosti neovisna o interesima plinskog sektora. Ona moraju kroz primjenu ovog članka biti odgovorna barem za osiguravanje nediskriminirajućeg, učinkovitog tržišnog natjecanja i učinkovito funkcioniranje tržišta [...]

[...]

5. Stranka koja ima pritužbu na određenog operatora transportnog sustava, terminala za UPP ili operatora distribucijskog sustava u vezi s pitanjima spomenutim u stavicima 1., 2. i 4. i članku 19. može svoju pritužbu uputiti regulatornom tijelu koje, djelujući u svojstvu tijela za rješavanje sporova, donosi odluku u roku od dva mjeseca od primitka pritužbe. Taj se rok može produljiti za dva mjeseca ako regulatorna tijela zatraže dodatne informacije. Taj se produljeni rok može dodatno produljiti uz pristanak podnositelja pritužbe. Odluka regulatornog tijela obvezujuća je ako ili sve dok ne bude ukinuta povodom žalbe.

6. Svaka oštećena strana i koja ima pravo na pritužbu o odluci o metodologijama donesenoj na temelju stavaka 2., 3. ili 4. ili o predloženim metodologijama, kada regulatorno tijelo ima dužnost savjetovati se u vezi s tim, može najkasnije u roku od dva mjeseca nakon objavljivanja odluke ili prijedloga odluke ili u kraćem roku, ako tako predvide države članice, podnijeti pritužbu na preispitivanje. Takva pritužba nema suspenzivni učinak.

[...]

11. Pritužbe iz stavaka 5. i 6. ne dovode u pitanje korištenje prava na žalbu na temelju prava Zajednice i nacionalnog prava.“

5. Direktiva 2003/55 stavljena je izvan snage Direktivom 2009/73 o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina, poznatijom i kao „Treća direktiva“. U svrhu ovog postupka, treba spomenuti sljedeće odredbe iz članka 41. te direktive:

„11. Strana koja ima pritužbu na određenog operatora transportnog sustava, sustava skladišta plina, terminala za UPP ili operatora distribucijskog sustava u vezi s obvezama koje taj operator ima na temelju ove Direktive može svoju pritužbu uputiti regulatornom tijelu koje, djelujući u svojstvu tijela za rješavanje sporova, donosi odluku u roku od dva mjeseca od primitka pritužbe. Taj se rok može produljiti za dva mjeseca ako regulatorna tijela zatraže dodatne informacije. Taj se produljeni rok može dodatno produljiti uz pristanak podnositelja pritužbe. Odluka regulatornog tijela obvezujuća je ako i sve dok ne bude ukinuta povodom žalbe.

12. Svaka oštećena [strana] i koja ima pravo na pritužbu o odluci o metodologijama donesenoj na temelju ovog članka ili, kada regulatorno tijelo ima dužnost savjetovati se, u vezi s predloženim tarifama ili metodologijama, može najkasnije u roku od dva mjeseca nakon objavljivanja odluke ili prijedloga odluke ili u kraćem roku, ako tako predvide države članice, podnijeti pritužbu na preispitivanje. Takva pritužba nema suspenzivni učinak.

13. Države članice uvode odgovarajuće i učinkovite mehanizme za reguliranje, kontrolu i transparentnost radi izbjegavanja bilo koje zloporabe vladajućeg položaja, posebno na štetu potrošača, i bilo kojeg predatorskog ponašanja. Ti mehanizmi uzimaju u obzir odredbe Ugovora, a posebno njegov članak 82.

14. Države članice osiguravaju poduzimanje odgovarajućih mjera, uključujući upravni ili kazneni postupak u skladu s njihovim nacionalnim pravom, protiv fizičkih ili pravnih osoba odgovornih u slučajevima nepoštovanja pravila povjerljivosti, predviđenih u ovoj Direktivi.

15. Pritužbe iz stavaka 11. i 12. ne dovode u pitanje korištenje prava na žalbu na temelju prava Zajednice ili nacionalnog prava.

16. Odluke koje donose regulatorna tijela u potpunosti su obrazložene i opravdane kako bi se omogućio sudski nadzor. Odluke su dostupne javnosti uz istodobno očuvanje povjerljivosti komercijalno osjetljivih informacija.

17. Države članice osiguravaju postojanje odgovarajućih mehanizama na nacionalnoj razini, na temelju kojih [strana] oštećena odlukom regulatornog tijela ima pravo žalbe tijelu koje je neovisno o uključenim [stranama] i o bilo kojoj vladi.“

6. Uredba 1775/2005 o uvjetima za pristup mrežama za transport prirodnog plina⁴, koja je stavljena izvan snage i zamijenjena Uredbom 715/2009⁵, utvrđuje načela mehanizama raspodjele kapaciteta i postupke upravljanja zagušenjem koji se odnose na operatore transportnih sustava. Konkretno, članak 5. te uredbe, pod naslovom „Načela mehanizama raspodjele kapaciteta i postupaka upravljanja zagušenjem“, predviđa sljedeće odredbe:

„1. Sudionicima na tržištu se na svim odgovarajućim točkama iz članka 6. stavka 3. stavlja na raspolaganje maksimalni kapacitet, vodeći računa o cjelovitosti sustava i učinkovitom funkcioniranju mreže.

2. Operatori transportnih sustava provode i objavljuju nediskriminirajuće i transparentne mehanizme raspodjele kapaciteta, koji:

- a) osiguravaju primjerene gospodarske signale za učinkovitu, najveću moguću primjenu tehničkog kapaciteta te olakšavaju ulaganja u novu infrastrukturu;
- b) su uskladivi s tržišnim mehanizmima, uključujući promptna tržišta („spot“) i tržišna čvorišta (trading hubs), a pritom su fleksibilni i sposobni prilagoditi se tržišnim okolnostima koje se mijenjaju;
- c) su uskladivi sa sustavima država članica za pristup mreži.

4 — Uredba (EZ) br. 1775/2005 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. rujna 2005. (SL L 289, str. 1.).

5 — Uredba (EZ) br. 715/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uvjetima za pristup mrežama za transport prirodnog plina i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1775/2005 (SL L 211, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 5., str. 20.).

3. Ako operatori transportnih sustava sklope nove ugovore o transportu ili ponovno pregovaraju o postojećim ugovorima o transportu, u tim će se ugovorima voditi računa o sljedećim načelima:

- a) u slučaju ugovornog zagušenja, operator transportnog sustava nudi neiskorišteni kapacitet na primarnom tržištu i to najmanje jedan dan unaprijed i kao neprekidivi kapacitet;
- b) korisnici mreže koji žele preprodati ili dati u podzakup neiskorišteni ugovoreni kapacitet na sekundarnom tržištu, imaju pravo to učiniti. Države članice mogu zatražiti da korisnici mreže o tome obavijeste operatora transportnog sustava.

4. Ako ugovoreni kapacitet dodijeljen u skladu s postojećim ugovorima o transportu i dalje bude neiskorišten i ako dođe do ugovornog zagušenja, operatori transportnih sustava primjenjuju stavak 3., ako se time ne krše postojeći ugovori o transportu. Ako bi se time prekršili postojeći ugovori o transportu, operatori transportnih sustava, nakon savjetovanja s nadležnim tijelima vlasti, korisniku mreže podnose zahtjev za korištenje neiskorištenog kapaciteta na sekundarnom tržištu u skladu sa stavkom 3.

5. U slučaju fizičkog zagušenja, operatori transportnih sustava ili, ovisno o slučaju, regulatorna tijela, primjenjuju transparentne i nediskriminirajuće mehanizme raspodjele kapaciteta.“

B. Nacionalno zakonodavstvo

7. Člankom 3. stavkom 1. *a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. Törvény* (Zakon br. III. iz 1952. o Zakoniku o civilnom postupku) utvrđuje se da tužbu pred građanskim sudom može podignuti jedino onaj tko ima interes u predmetu, osim ako zakonom nije drukčije određeno.

8. Člankom 327. stavkom 1. točkama (a) i (b) navedenog zakonika uvodi se posebno pravilo u području upravnog spora, prema kojemu žalbu pred sudovima s tom nadležnošću može podnijeti svaka strana u upravnom postupku i svatko na koga se pobijana mjera izričito odnosi.

II. Činjenice i nacionalni postupak

9. Društvo FGSZ Földgázzállító Zrt. operator je sustava za transport plina u Mađarskoj. FGSZ (u daljnjem tekstu: operator transportnog sustava) u skladu s važećim nacionalnim zakonodavstvom, i s obzirom na redoslijed zahtjeva, odlučuje o dodjeli dugoročnih rezervnih kapaciteta operatorima na tržištu plina. Nakon provjere raspoloživih kapaciteta operator transportnog sustava odlučuje o razini zahtijevanog dugoročnog rezervnog kapaciteta i s operatorom sklapa odgovarajući ugovor o dugoročnom kapacitetu.

10. E.ON Földgáz Trade Zrt. (u daljnjem tekstu: E.ON) operator je na mađarskom tržištu plina. U spisu se navodi da je E.ON operatoru transportnog sustava podnio zahtjeve za dugoročni rezervni kapacitet u trajanju duljem od jedne plinske godine za plinovod HAG (plinovod koji povezuje Mađarsku i Austriju). Budući da su zahtjevi prelazili raspoloživi kapacitet za plinsku godinu, operator transportnog sustava zatražio je od mađarskog regulatornog tijela da se očituje o tom pitanju.

11. Svojom odlukom br. 98/2010 od 22. veljače 2010. mađarsko regulatorno tijelo izmijenilo je odluku koja je tada bila na snazi, te je operatoru transportnog sustava nametnulo kriterij koji se primjenjuje na zahtjeve za dodjelu raspoloživih kapaciteta za plinovod HAD za plinsku godinu 2010./2011. Nova odluka operatora transportnog sustava ovlašćuje da provede zahtjeve za razdoblje dulje od jedne godine koji se odnose na plinsku godinu 2010./2011., do 80% raspoloživog kapaciteta plinovoda.

Preostali dio, odnosno 20% raspoloživog kapaciteta plinovoda, namijenjen je za sklapanje godišnjih ugovora koji se odnose na plinsku godinu 2010./2011. Prema mišljenju regulatornog tijela, višak rezervacija iznad jedne godine, može ograničiti tržišno natjecanje i otežati ulazak na tržište drugim operatorima.

12. E.ON je protiv jednog dijela odluke regulatornog tijela br. 98/2010 podnio tužbu Fővárosi Bíróságu, koji je 27. ožujka 2010. donio odluku u prvome stupnju koja se temeljila na nedostatku aktivne legitimacije tužitelja. Prema mišljenju tog suda, E.ON nije predložio ugovor o pružanju usluga ili sporazum sklopljen radi jamčenja pristupa resursima niti je potpisao bilo kakav ugovor s operatorom transportnog sustava. U skladu s mađarskim postupovnim zakonodavstvom, kao i sudskom praksom Kúrije, aktivna legitimacija ne može se temeljiti na postojanju gospodarske štete.

13. E.ON je protiv odluke prvostupanjskog suda podnio tužbu Kúriji, tijelu koje je rješenjem od 2. srpnja 2013. uputilo Sudu Europske unije ovaj zahtjev za prethodnu odluku.

III. Prethodna pitanja i postupak pred Sudom Europske unije

14. Tajništvo Suda Europske unije zaprimilo je 25. rujna 2013. zahtjev za prethodnu odluku u skladu s člankom 267. UFEU-a, u kojem se navode sljedeća pitanja:

„1. Treba li odredbe članka 25. Direktive 2003/55/EZ [...], kojima se određuju osobe ovlaštene na podnošenje pravnog sredstva, primijeniti u slučaju administrativne odluke donesene pod tom direktivom, ili treba voditi računa, u sudskom postupku koji je u tijeku, o odredbama sadržanima u članku 41. Direktive 2009/73/EZ [...], koja je stupila na snagu tijekom postupka, uzimajući u obzir članak 54. stavak 1. drugi podstavak navedene direktive prema kojem se te odredbe trebaju primjenjivati počevši od 3. ožujka 2011.?”

2. U slučaju da treba primijeniti Direktivu iz 2009., može li se, u odnosu na pravno sredstvo protiv odluke kojom se odobrava mrežni kodeks ili određuje njegov sadržaj, za ‚oštećenu stranku‘ u smislu članka 41. stavka 17. navedene direktive smatrati prodavatelja koji je nositelj odobrenja i koji ima gospodarski interes, poput onoga u predmetnom slučaju, ili oštećena stranka može biti samo operator transportnog sustava ovlašten za pokretanje postupka odobravanja mrežnog kodeksa?

3. U slučaju da treba primijeniti Direktivu iz 2003., obuhvaćaju li situacije predviđene člankom 25. stavkom 5. ili 6. navedene direktive odobravanje ili izmjenu, ovisno o potrebi, [m]režnog kodeksa, poput onih do kojih je došlo u predmetnom slučaju, u mjeri u kojem se odnose na razmatranje zahtjeva za raspodjelu kapaciteta?

4. Ako je ovdje riječ o situaciji koja je obuhvaćena člankom 25. stavkom 6 Direktive iz 2003., može li se, u odnosu na pravno sredstvo protiv odluke kojom se odobrava mrežni kodeks ili određuje njegov sadržaj, prodavatelja koji je nositelj odobrenja i koji ima gospodarski interes poput onoga u predmetnom slučaju smatrati oštećenom strankom ili oštećena stranka može biti samo operator transportnog sustava koji je ovlašten pokrenuti postupak odobravanja mrežnog kodeksa?

5. Kako bi trebalo tumačiti članak 25. stavak 11. Direktive iz 2003., koji predviđa da pritužbe predviđene u stavcima 5. i 6. ne dovode u pitanje prava na pravno sredstvo prema pravu [Unije] i nacionalnom pravu, ako bi iz odgovora na prethodna pitanja proizlazilo da nacionalno pravo podvrgava pravo na pravno sredstvo strožim uvjetima od onih koji proizlaze iz te direktive ili prava [Unije]?”

15. Pisana očitovanja podnijele su Vlada Republike Poljske i Europska komisija.

IV. Analiza

16. Pet pitanja koja je postavila Kúria mogu se, ukratko, svesti na dva pitanja. Prvo se pitanje odnosi na primjenu *ratione temporis* Direktive 2003/55 i Direktive 2009/73 u postupovnom kontekstu. Odgovor na to prvo pitanje omogućit će nam da objedinimo preostala četiri pitanja u samo jedno, kao i da se usredotočimo na usklađenost s pravom Unije nacionalne odredbe kojom se aktivna legitimacija priznaje isključivo operatorima u plinskom sektoru koji imaju „pravni interes“. Oba ću pitanja razmotriti odvojeno.

A. O primjeni *ratione temporis* Direktive 2003/55 i Direktive 2009/73

17. Kúria pita Sud koja se od dviju direktiva koje se odnose na tržište prirodnog plina primjenjuje u ovom konkretnom slučaju. Pitanje je važno zato što su u Direktivi 2009/73 sadržane odredbe postupovne naravi koje se nisu nalazile u Direktivi 2003/55, a koje bi mogle dovesti do različitog rješenja u rješavanju ovog predmeta.

18. O tom se pitanju očitovala samo Komisija, zauzimajući se za primjenu Direktive 2003/55, a ne Direktive 2009/73. Prema mišljenju Komisije, vrijeme koje se treba upotrijebiti kao referentna točka jest datum donošenja odluke regulatornog tijela, odnosno 22. veljače 2010. Budući da je krajnji rok za prenošenje Direktive 2009/73 bio 3. ožujka 2011., datum na koji je, u skladu s člankom 53. Direktive 2009/73, Direktiva 2003/55 bila stavljena izvan snage, Komisija smatra da je jedini relevantni propis u ovome predmetu Direktiva 2003/55.

19. S Komisijom ne dijelim stajalište o referentnoj vremenskoj točki koja je, prema njezinu mišljenju, datum usvajanja pobijanog akta. Ne slažem se s tim stajalištem zato što se u ovom predmetu javlja problem aktivne legitimacije tužitelja, a kao što je poznato i nacionalni pravni poredci i naš Sud tvrde da je relevantan trenutak u ovakvim slučajevima trenutak podnošenja pravnog sredstva, a ne trenutak donošenja pobijanog akta⁶. Stoga smatram da je referentni datum u ovom predmetu 27. ožujka 2010., kada je, kao što tvrdi Komisija, tužba podnesena Fővárosi Bíróságu, a ne 22. veljače 2010.

20. U svakom slučaju, Direktiva 2003/55 bila je 27. ožujka 2010. u potpunosti važeća, dok je Direktiva 2009/73, kao što proizlazi iz spisa, u Mađarskoj bila u fazi prenošenja. Zato je Komisija u pravu kada tvrdi da je primjenjivo zakonodavstvo u ovom slučaju Direktiva 2003/55.

21. Moglo bi se, međutim, postaviti pitanje postoji li mogućnost da Direktiva 2009/73 ima neki učinak u ovom predmetu s obzirom na to da je riječ o aktu koji je već stupio na snagu, iako je još uvijek bio u fazi prenošenja.

22. Kao što je poznato, Sud se u mnogim prilikama izjasnio u smislu da se tijekom razdoblja prilagodbe nacionalnog prava jednoj direktivi države članice koje su adresati te direktive moraju suzdržati od usvajanja odredbi kojima bi se mogli ozbiljno ugroziti ciljevi propisani tom direktivom⁷. Budući da se ta obveza suzdržavanja nalaže svim nacionalnim tijelima vlasti, treba je tumačiti u skladu sa sudskom praksom, tako da se odnosi na donošenje bilo koje mjere, opće ili posebne, koja bi mogla imati taj negativan učinak⁸.

6 — Vidjeti, među ostalim, presudu Campogrande/Komisija (60/72, EU:C:1973:50, t. 4.) i Bensider i dr./Komisija (50/84, EU:C:1984:365, t. 8.).

7 — Vidjeti presude od 18. prosinca 1997., Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, EU:C:1997:628, t. 45.; od 26. svibnja 2011., Stichting Natuur en Milieu i drugi, C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, t. 78. i od 11. rujna 2012., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i drugi, C-43/10, EU:C:2012:560, t. 57.

8 — *Ibidem*.

23. Upravo spomenuta sudska praksa odnosi se međutim na pozitivne mjere država članica usmjerene na ozbiljno ugrožavanje ciljeva direktive, a ne na nacionalno zakonodavstvo koje je postojalo prije stupanja na snagu direktive. Drugim riječima, cilj navedene sudske prakse jest samo spriječiti donošenje mjera, u razdoblju nakon stupanja na snagu direktive i prije roka za njezino prenošenje, kojih bi svrha bila, *de iure* ili *de facto*, ugroziti ispunjenje njezinih ciljeva.

24. Ovaj se predmet odnosi na pojedinačnu odluku sudbenog tijela koje primjenjuje ustaljenu sudsku praksu u skladu s kojom je potrebno iskazati pravni, a ne samo ekonomski interes, kako bi se u upravnom sporu priznala aktivna legitimacija. Stoga nije riječ o nacionalnom zakonodavstvu ili nacionalnoj sudskoj praksi koja se javila posebno u ovom predmetu.

25. Osim toga, u ovome je predmetu riječ o situaciji u kojoj su dvije direktive slijedile jedna za drugom, tako da je u razdoblju prenošenja Direktive 2009/73 već postojalo zakonodavstvo EU-a koje se primjenjivalo i koje je u potpunosti bilo preneseno u mađarski pravni poredak.

26. U tim okolnostima valja podsjetiti da se Sud već susretao s nekim predmetima takve naravi. Naime, u predmetu *Hochtief AG*⁹, u kontekstu provedbe postupka javne nabave tijekom kojeg je istekao rok za prenošenje nove direktive, Sud je odlučio, na temelju načela pravne sigurnosti, da se ta direktiva ne može primjenjivati na odluku koju je donio naručitelj, u svrhu dodjele ugovora o javnim radovima, prije isteka roka utvrđenog za prilagodbu nacionalnog prava direktivi. Sud se u tom slučaju pozvao na presudu izrečenu u predmetu *Komisija/Francuska*¹⁰, u kojoj je već utvrđeno da se jedna direktiva ne može primjenjivati u postupku koji je započeo prije roka za prenošenje te direktive¹¹.

27. Radi svega navedenoga sklon sam zastupati stajalište o isključivoj primjeni Direktive 2003/55, s obzirom na to da se pitanje kojim se ovdje bavimo odnosi na trenutak podnošenja tužbe u upravnom sporu, a riječ je o trenutku u kojem je tužitelj, u skladu s mađarskim pravim poretom, trebao iskazati „pravni interes“. Još bi samo trebalo ispitati je li Direktiva 2009/73, dok je još uvijek bila u fazi prenošenja i dok je na snazi bila Direktiva 2003/55, mogla imati ikakav učinak na tumačenje mađarskog zakonodavstva.

28. U vezi s tim, smatram da se Sud izričito izjasnio da obveza tumačenja u skladu s nekom direktivom počinje tek u trenutku u kojem se u nacionalnom pravnom poretku provede prenošenje (koje je stoga objavljeno) ili, ako tog prenošenja nema, od trenutka isteka roka za prenošenje. Veliko vijeće Suda suočilo se s tim pitanjem u predmetu *Adeneler i drugi*¹² i zaključilo da „u slučaju nepravodobnog prenošenja jedne direktive u nacionalno pravo opća obveza nacionalnih sudova da nacionalno pravo tumače u skladu s direktivom postoji jedino *po isteku roka za njezino prenošenje*“¹³.

29. Smatram da se taj pristup nameće još više u slučaju kada dođe do slijeda direktiva, ako već postoji europsko zakonodavstvo u nekom području, koje od nacionalnog suca zahtijeva tumačenje u skladu s direktivom koja je još uvijek na snazi. Kad bi se od nacionalnog suca zahtijevalo tumačenje u skladu s dvjema direktivama, čiji se sadržaji razlikuju u mnogim odredbama, to bi dovelo do pravne nesigurnosti koja je u suprotnosti sa samim pravim poretom Unije i koju treba odbaciti.

30. Stoga predlažem Sudu da na prvo prethodno pitanje, koje je postavio sud koji upućuje zahtjev, odgovori tako da u kontekstu ovog predmeta, uzimajući u obzir trenutak podnošenja tužbe prvostupanjskom sudu, nacionalni sudac mora primijeniti isključivo Direktivu 2003/55.

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

10 — C-337/98, EU:C:2000:543.

11 — Ranije navedena presuda *Komisija/Francuska*, t. 38. do 40.

12 — C-212/04, EU:C:2006:443.

13 — Navedena presuda, točka 115. (isticanje je moje).

B. Nacionalna odredba koja aktivnu legitimaciju priznaje samo onima s „pravnim interesom“

1. Stajalište strana koje su podnijele očitovanja

31. Republika Poljska i Komisija, jedini intervenijenti koji su u ovom postupku podnijeli očitovanja, pitanju pristupaju iz različitih kutova.

32. Prema stajalištu Vlade Republike Poljske, „oštećena strana“ iz članka 25. stavka 6. Direktive 2003/55 ne odnosi se na mrežne operatore, već na operatora transportnog sustava. Stoga spomenuta vlada smatra da se taj članak ne može primijeniti u ovom predmetu te da zbog toga nijedna odredba Direktive ne može riješiti pitanje koje postavlja Kúria.

33. Prema mišljenju Komisije, članak 25. Direktive 2003/55 u svojim stavcima 5. i 6. predviđa isključivo pravo na upravnu pritužbu, ali ne i na sudsku zaštitu. To tumačenje se prema Komisiji potvrđuje usporedbom te odredbe s formulacijom iz Direktive 2009/73 kojom se izričito predviđa mogućnost žalbe pred nacionalnim sudovima. Osim toga, iako Komisija smatra da pobijana odluka načelno ulazi u područje primjene članka 25. stavka 1. Direktive 2003/55, mađarsko regulatorno tijelo nije je usvojilo u svojstvu „tijela nadležnog za rješavanje sporova“. Zbog toga se ne može primjenjivati članak 25. stavak 5. Direktive 2003/55. Isti zaključak treba donijeti u vezi sa stavkom 6. koji se odnosi na odluke o metodologijama iz stavaka 2., 3. i 4. istog članka. Budući da pobijana odluka predstavlja drukčiju mjeru od onih navedenih u spomenutim stavcima 2., 3. i 4., odredbe članka 25. stavka 6. također se ne primjenjuju. Ukratko, Komisija smatra da se odgovarajuće odredbe iz Direktive 2003/55 ne mogu primjenjivati u ovom predmetu.

34. Čini mi se važnim istaknuti da je Komisija također zauzela stajalište, iako podredno, o rješavanju predmeta s obzirom na Direktivu 2009/73. To je važno napomenuti zato što je Komisija došla, u tom kontekstu, do zaključka da nacionalni sud treba poštovati načelo djelotvornosti i ekvivalentnosti, ali ne kao posljedicu primjene te direktive, nego na temelju Uredbe br. 715/2009 o uvjetima za pristup mrežama za transport prirodnog plina. Tim se aktom operatorima u plinskom sektoru dodjeljuju različita prava, uključujući pravo da mehanizmi raspodjele kapaciteta i postupci upravljanja zagušenjem budu transparentni i nediskriminirajući. Iako Komisija taj odgovor predlaže pod pretpostavkom da se u konkretnom slučaju primijeni Direktiva 2009/73, važno ga je spomenuti jer će se pokazati odlučujućim u analizi koju ću sada provesti.

2. Analiza

35. Kao što sam već obrazložio u točkama 19. do 30. ovog mišljenja, jedina direktiva koja se u osnovi može primjenjivati u ovom predmetu jest „Druga direktiva“, tj. Direktiva 2003/55. Tekst te direktive stavljen je izvan snage Direktivom 2009/73, aktom koji za razliku od Direktive 2003/55 sadržava dodatne odredbe o pravnim lijekovima koji stoje na raspolaganju zainteresiranim stranama. Stoga se direktiva primjenjiva u ovom predmetu, Direktiva 2003/55, odlikuje šturošću kad je riječ o pristupu pravosuđu.

36. Naime, jedina odredba iz Direktive 2003/55 koja se odnosi na korištenje prava na žalbu sadržana je u članku 25. stavku 11. Ta odredba upućuje na stavke 5. i 6. istog članka i dodaje da, u slučajevima koji su uređeni tim stavcima, pritužbe koje podnesu oštećene strane „ne dovode u pitanje korištenje prava na žalbu na temelju prava Zajednice i nacionalnog prava“.

37. Međutim, pobijana odluka u glavnom postupku, kao što je argumentirala Komisija, nije obuhvaćena odlukama koje se predviđaju u spomenutim stavcima 5. i 6. Naime, svaki od tih stavaka odnosi se na odluke koje je donijelo tijelo u svojstvu tijela nadležnog za rješavanje sporova te na odluke o metodologijama. Čini se da se nijedna od tih dviju kategorija ne odnosi na ovaj predmet, pa se odredbe o podnošenju žalbe iz stavka 11. ne mogu primijeniti u ovom slučaju.

38. Međutim, europski regulatorni okvir za plinski sektor znatno je opširniji i ne svodi se isključivo na spomenute odredbe o usklađivanju. Za nacionalna regulatorna tijela, kao i operatore transportnog sustava i operatore, vrijede odredbe iz nekoliko uredbi, među kojima, u svrhu ovog predmeta, treba istaknuti Uredbu br. 1775/2005 o uvjetima za pristup mrežama za transport prirodnog plina koja je stavljena izvan snage 2009. usvajanjem ranije navedene Uredbe br. 715/2009.

39. Uredba 1775/2005 u ovom se predmetu doista primjenjivala *ratione materiae* i *ratione temporis* zato što se upravo njome utvrđuju uvjeti pod kojima operatori pristupaju mrežama za transport prirodnog plina, pri čemu je ta uredba bila na snazi do 3. ožujka 2011., kada se počela primjenjivati Uredba 715/2009¹⁴.

40. U članku 5. Uredbe 1775/2005 utvrđuju se načela za mehanizme raspodjele kapaciteta i postupke upravljanja zagušenjem koji se odnose na operatore transportnih sustava. U toj se odredbi za sve operatore predviđa pravo da raspolazu „maksimalnim kapacitetom“ i da za njih vrijede „transparentni i nediskriminirajući“ mehanizmi raspodjele kapaciteta. Ta su načela namijenjena kako za operatore transportnih sustava tako i za regulatorna tijela koja, u skladu s člankom 10., „jamče sukladnost“ s Uredbom 1775/2005.

41. Konkretno, u stavku 5. navedenog članka 5. navodi se da će i operator transportnog sustava i regulatorna tijela, u slučaju fizičkog zagušenja, „primijeniti transparentne i nediskriminirajuće mehanizme raspodjele kapaciteta“. Očito je da su korisnici, bez obzira na to što je odredba upućena operatorima transportnih sustava i regulatornim tijelima, mrežni operatori kojima se dodjeljuje pravo da odluke o upravljanju zagušenjem budu donesene u skladu s kriterijima temeljenima na transparentnosti i nediskriminaciji.

42. U ovoj fazi argumentacije smatram da članak 5. stavak 5. Uredbe 1775/2005 u predmetnom slučaju daje pravo tužitelju u glavnom postupku da odluke o upravljanju zagušenjem budu donesene u skladu s kriterijima transparentnosti i nediskriminacije. Stoga, budući da je riječ o pravu koje pravo Unije u ovom slučaju izravno dodjeljuje društvu E.ON, Mađarska to pravo treba zajamčiti u sklopu nacionalnih sudskih postupaka, svakako u skladu s njegovom postupovnom autonomijom, ali poštujući pravo na djelotvoran pravni lijek, kao što to zahtijeva članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Takav zaključak ima uporište u opsežnoj i ustaljenoj sudskoj praksi Suda.

43. Kao što je poznato, članak 47., kao nastavak ranije navedene sudske prakse, koja se očituje u načelu djelotvornosti i ekvivalentnosti, kao i u općem načelu djelotvornog pravnog lijeka, ima učinke na sve nacionalne postupovne odredbe kojima se jamči sudsko rješavanje prava dodijeljenih pravom Unije¹⁵. Očito je da su time obuhvaćene nacionalne odredbe o postupovnoj legitimaciji zato što djeluju kao odgovarajući filtri za pristup pravosuđu u državama članicama.

44. Zapravo, uvjeti za pristup pravosuđu u državama članicama iznimno su važni za pravo Unije. Tome u prilog govori članak 19. stavak 1. UEU-a kojim se od država članica zahtijeva da *osiguraju* „pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije“.

45. Stoga, iz tog kuta učinkovite pravne zaštite, valja preispitati usklađenost nacionalnih kriterija o aktivnoj legitimaciji, koje sud koji upućuje zahtjev dovodi u pitanje¹⁶.

14 — Članak 32. Uredbe 715/2009.

15 — Vidjeti članak 51. Povelje kojim se ta primjena ograničava na situacije u kojima države članice „primjenjuju pravo Unije“. Nedavna sudska praksa Suda, osobito ona koja se tiče temeljnog prava na djelotvoran pravni lijek, značajna je u tom smislu. Vidjeti, među ostalim, presude DEB (C-279/09, EU:C:2010:811), Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524) i Sánchez Morcillo (C-169/14, EU:C:2014:2099).

16 — To široko tumačenje učinkovite pravne zaštite, kojim su obuhvaćena i poznata načela djelotvornosti i ekvivalentnosti, prihvaćaju i drugi nezavisni odvjetnici. To čini nezavisni odvjetnik Bot u svojem mišljenju u predmetu Agronkonsulting (C-93/12, EU:C:2013:172, t. 36.), kao i nezavisni odvjetnik Jääskinen u svojem mišljenju u predmetu Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:155, t. 47.).

46. Kao što je poznato, ako nacionalna postupovna odredba budi sumnje o svojoj usklađenosti s navedenim načelima, temeljno pravo na učinkovitu pravnu zaštitu zahtijeva analizu koja vodi računa o mjestu koju ta odredba ima u cjelokupnom postupku, o njezinu razvoju i posebnostima pred različitim nacionalnim tijelima. Iz te perspektive, sudska praksa traži da se, prema potrebi, razmotre načela na kojima se temelji nacionalni pravni sustav, poput zaštite prava na obranu, načela pravne sigurnosti i dobrog odvijanja postupka¹⁷.

47. Primjena temeljnog prava na djelotvoran pravni lijek na nacionalne uvjete za aktivnu legitimaciju činila je temelj mnogih presuda Suda koje imaju značaj za ovaj zahtjev za prethodnu odluku.

48. Sud je 2005. u predmetu *Streekgewest*¹⁸ presudio da postoji neusklađenost s pravom Unije nacionalne odluke o nedopuštenosti pravnog sredstva konzorcija općina protiv odluke druge uprave o neprovođenju zabrane dodjele pomoći, koja je proglašena nezakonitom. Sud Europske unije smatrao je da „pojedinaac može imati interes da zatraži izravan učinak zabrane provedbe predviđene u članku 93. stavku 3., posljednjoj rečenici [sadašnji članak 108. stavak 3. UFEU-a]“¹⁹. Nacionalna odluka, kojom je proglašena nedopuštenost, zahtijevala je da podnositelj pravnog sredstva bude oštećen zbog narušavanja tržišnog natjecanja do kojeg je došlo kao posljedica mjere pomoći. Ipak, Sud je odstupio od tog stajališta i zaključio da „u obzir treba uzeti isključivo okolnost je li pojedinac bio dužan plaćati pristojbu, koja čini dio mjere pomoći, koja se provodi u suprotnosti sa zabranom predviđenom u toj odredbi [članak 93. stavak 3., posljednja rečenica, sadašnji članak 108. stavak 3. UFEU-a]“²⁰.

49. U predmetu *Club Hotel Loutraki* i drugi²¹, koji je riješen 2010. i kada je Povelja Europske unije o temeljnim pravima već bila stupila na snagu, Sud je državi članici ponovno prigovorio što je previše ograničila kriterije za aktivnu legitimaciju u predmetu javne nabave. Ponuditelj u svojstvu tužitelja pred grčkim sudovima nije mogao tražiti naknadu za štetu koja mu je nanesena kao posljedica upravne odluke kojom se krši pravo Unije, a koja je mogla utjecati na ishod postupka javne nabave. U tim okolnostima Sud je presudio da se „tom ponuditelju na taj način oduzima djelotvorna sudska zaštita koja mu u tom području pripada prema pravu Europske unije“²².

50. Iz svega ranije navedenog proizlazi da i samo postojanje očekivanja već može biti dovoljno za proglašenje nedopuštenosti tužbe u upravnom postupku pred nacionalnim sudovima. Ta nedopuštenost nije u suprotnosti s temeljnim pravom na djelotvoran pravni lijek. Ipak, ako je interes u dovoljnoj mjeri opravdan i ako se odražava u imovinskim posljedicama, postojanje prava koje je dodijeljeno pravom Unije i pretrpljene gospodarske štete od država članica zahtijeva da zajamče pristup pravosuđu.

51. Ako se sada vratimo na slučaj suda koji upućuje zahtjev, u spisu se navodi da sudska praksa mađarskih sudova kao uvjet za aktivnu procesnu legitimaciju u upravnim sporovima zahtijeva postojanje „pravnog interesa“. Taj je interes u suprotnosti s bilo kakvom gospodarskom štetom zato što on jamči pristup postupku, a šteta to ne jamči. Iz spisa proizlazi da E.ON nije uspostavio poseban pravni odnos ni s operatorom transportnog sustava niti s regulatornim tijelom, koji bi bio dovoljan da se interes tužitelja može smatrati „pravnim“, barem ne u konkretnom aspektu koji se tiče upravljanja zagašenjem.

17 — Presuda *Tele 2 Telecommunication* (C-426/05, t. 55. i navedena sudska praksa). Vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika Szpunara u predmetu *T-Mobile Austria* (C-282/13, EU:C:2014:2179).

18 — C-174/02, EU:C:2005:10.

19 — *Ibidem*, točka 19.

20 — *Ibidem*.

21 — C-145/08, EU:C:2010:247.

22 — *Ibidem*, točka 78.

52. Taj pristup zagovara više država članica čiji se sustavi upravnog sudovanja odlikuju određenim stupnjem strogoće kad je riječ o uvjetima za aktivnu legitimaciju²³. To je slučaj s Republikom Poljskom, čime se opravdava njezino sudjelovanje u ovom postupku.

53. Nema nikakve sumnje u to da su ti sustavi upravnog sudovanja usvojeni u skladu s postupovnom autonomijom država članica, a da pravo Unije, s općeg stajališta, nije uložilo prigovor na njihovo djelovanje²⁴. Legitimno je da države članice jamče sudsku ocjenu djelovanja uprave onim pojedincima ili skupinama na koje određene odluke tijela javne vlasti imaju izravan utjecaj, dok druge države članice izabiru otvorenije sustave. U pojedinačnim primjerima, kao što se to može dogoditi u kontekstu prava zaštite okoliša, pravo Unije od nekih država članica može zahtijevati određene izmjene, ali, cjelovito gledajući, europski pravni poredak mirno koegzistira s različitim nacionalnim sustavima upravnog sudovanja.

54. Smatram da, u glavnom predmetu, E.ON nije mogao tražiti da mu se prizna pravo u skladu s Direktivom 2003/55, zato što ona, bez obzira na to što je bila vremenski primjenjiva, ne sadržava materijalne odredbe kojima bi se riješio ovaj konkretan slučaj koji je uputila Kúria.

55. Ipak, i kao što sam već ranije naveo, E.ON ostvaruje pravo u skladu s člankom 5. stavkom 5. Uredbe 1775/2005. Ta odredba svim operatorima jamči pravo da odluke o fizičkom zagušenju budu donesene u skladu s načelom transparentnosti i nediskriminacije. E.ON pobija odluku upravo takve naravi zato što se ona odnosi na kriterije o raspoloživom kapacitetu za plinsku godinu. Zato smatram da je E.ON, osim što je ostvarivao pravo na temelju Uredbe 1775/2005, imao i očite financijske interese. Skup obiju okolnosti navodi me na zaključak da odluka da se društvu E.ON odbije aktivna legitimacija zbog nedostatka pravnog interesa nije u skladu s pravom na djelotvoran pravni lijek.

56. Zadaća ovog Suda, međutim, nije da se očituje o valjanosti općeg kriterija za nacionalnu postupovnu legitimaciju, kao ni ta da nacionalnom sudu oduzima njegov položaj jamca i tumača nacionalnog prava. Kúria mora pronaći tumačenje nacionalnog pravnog poretka koje omogućava njegovo usklađivanje s pravom Europske unije. Sud pomaže sudu koji upućuje zahtjev samo u tumačenju odredbi prava Unije.

57. Zato zaključno smatram da članak 5. stavak 5. Uredbe 1775/2005, u vezi s člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da se ti članci protive kriteriju za aktivnu legitimaciju, koji je primijenjen u ovom predmetu, a koji se temelji na postojanju „pravnog interesa“, i kojim se operatoru prirodnog plina koji želi pobiti odluku nacionalnog regulatornog tijela onemogućava pristup upravnom sudovanju.

V. Zaključak

58. S obzirom na sve ranije navedeno, predlažem Sudu da na pitanja koja je postavila Kúria odgovori na sljedeći način:

„1. U kontekstu glavnog predmeta, uzimajući u obzir trenutak podnošenja tužbe prvostupanjskom sudu, nacionalni sudac mora primijeniti isključivo Direktivu 2003/55/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima unutarnjeg tržišta prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 98/30/EZ.

23 — O ovome pitanju vidjeti vrlo znakovitu analizu skupine autora Eliantonio, M., Backes, C., van Rhee, C. H., Spronken, T. y 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.

24 — Vidjeti, primjerice, sudsku praksu Suda Europske unije u rješavanju predmeta SR Njemačke i usklađivanju njezinih odredbi o aktivnoj legitimaciji u upravnim sporovima s međunarodnim i europskim okvirom utvrđenima Aarhuškom konvencijom i, konkretno, odredbama o pristupu pravosuđu iz te konvencije: presude Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), t. 43. i Gemeinde Altrip i drugi (C-72/12, EU:C:2013:712), t. 45.

2. Članak 5. stavak 5. Uredbe (EZ) br. 1775/2005 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. rujna 2005. o uvjetima za pristup mrežama za transport prirodnog plina, u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da se ti članci suprotstavljaju kriteriju za aktivnu legitimaciju, koji je primijenjen u ovom predmetu, a koji se temelji na postojanju ‚pravnog interesa‘ i kojim se operatoru prirodnog plina koji želi pobiti odluku nacionalnog regulatornog tijela onemogućava pristup upravnom sudovanju.“