



Határozatok Tára

T-684/19. és T-704/19. sz. egyesített ügyek

**Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH)
és**

FGSZ Földgázszállító Zrt.

kontra

Energiaszabályozók Európai Uniók Együttműködési Ügynöksége

A Törvényszék (kibővített második tanács) 2022. március 16-i ítélete

„Energia – (UE) 2017/459 rendelet – A Bizottság által elfogadott, »bővített kapacitásra vonatkozó eljárást« magában foglaló üzemi és kereskedelmi szabályzat – Az ACER bővített kapacitásra vonatkozó projekt megvalósítását jóváhagyó határozata – Jogellenességi kifogás – A Bizottság hatáskörének hiánya – A 715/2009/EK rendelet 6. cikkének (11) bekezdése, 7. cikkének (3) bekezdése és 8. cikkének (6) bekezdése”

1. *Megsemmisítés iránti kereset – Természetes vagy jogi személyek – Elfogadhatósági feltételek – Az Energiaszabályozók Európai Uniók Együttműködési Ügynökségének (ACER) a földgázszállítási rendszeren történő kapacitásbővítési projekt jóváhagyásáról szóló határozata – Az ACER-t létrehozó jogi aktus, amely az ACER határozatával szemben hatékony belső jogorvoslati lehetőséget ír elő – Az ACER határozatával szemben a belső jogorvoslati lehetőség kimerítése nélkül benyújtott megsemmisítés iránti kereset – Elfogadhatatlanság (EUMSZ 263. cikk, ötödik bekezdés; 2019/942 európai parlamenti és tanácsi rendelet, (34) preambulumbekkezdés, valamint 28. és 29. cikk)*

(lásd: 29–32., 35–39., 41., 42. pont)

2. *Intézmények jogi aktusai – Időbeli hatály – Eljárási szabályok – Anyagi jogi szabályok – Különbségtétel*

(lásd: 33. pont)

3. *Megsemmisítés iránti kereset – Az Energiaszabályozók Európai Uniók Együttműködési Ügynöksége (ACER) fellebbviteli tanácsának határozatával szemben benyújtott kereset – Az ACER-t létrehozó jogi aktus, amely kizárja, hogy a Törvényszék előtt az említett tanács előtt elő nem terjesztett jogalapokra hivatkozzanak – Első alkalommal a megsemmisítés iránti keresetben felhozott jogellenességi kifogás – Elfogadhatóság (EUMSZ 263. cikk, EUMSZ 277. cikk; 2019/942 európai parlamenti és tanácsi rendelet, 29. cikk)*

(lásd: 47–51. pont)

4. *Jogellenességi kifogás – Terjedelem – Jogi aktusok, amelyek jogellenességére hivatkozni lehet – Az EUMSZ 263. cikk alapján meg nem támadott rendelet – Olyan nemzeti hatóság által benyújtott jogellenességi kifogás, amely esetében nem nyilvánvaló, hogy megsemmisítés iránti eljárást indíthat – Elfogadhatóság (EUMSZ 263. cikk, negyedik bekezdés; 2017/459 tanácsi rendelet)*

(lásd: 54., 55. pont)

5. *Jogellenességi kifogás – Terjedelem – Jogi aktusok, amelyek jogellenességére hivatkozni lehet – A megtámadott határozat alapját képező általános jellegű aktus – A megtámadott jogi aktus és a vitatott általános aktus közötti jogi kapcsolat szükségessége (EUMSZ 277. cikk)*

(lásd: 58. pont)

6. *Jogszabályok közelítése – Közelítést szolgáló intézkedések – A földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályok – 715/2009 rendelet – A földgázszállító rendszerekhez való hozzáférés feltételei – A Bizottság arra való felhatalmazása, hogy bizonyos területeken üzemi és kereskedelmi szabályzatokat dolgozzon ki – Terjedelem – A Bizottság által elfogadott, bővített kapacitásra vonatkozó eljárást magában foglaló üzemi és kereskedelmi szabályzat – Megengedhetetlenség (715/2009 európai parlamenti és tanácsi rendelet, 6. cikk, (11) bekezdés, első albekezdés, és 8. cikk, (6) bekezdés; 2017/459 bizottsági rendelet, 22–31. cikk; 2009/73 európai parlamenti és tanácsi irányelv)*

(lásd: 66–74., 95–97., 100., 102–105., 109., 110., 114., 119., 123–126., 128., 134., 135. pont)

7. *Jogszabályok közelítése – Közelítést szolgáló intézkedések – A földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályok – 715/2009 rendelet – A földgázszállító rendszerekhez való hozzáférés feltételei – Üzemi és kereskedelmi szabályzatok kidolgozása – A földgázszállító rendszerekben alkalmazott kapacitásallokációs mechanizmusokat szabályozó üzemi és kereskedelmi szabályzat létrehozásáról szóló bizottsági rendelet – Bővített kapacitásra vonatkozó eljárás végrehajtása – A földgáz belső piaca megfelelő működésének biztosítását szolgáló intézkedés – Jogalap – EUMSZ 114. cikk (EUMSZ 114. cikk; 715/2009 európai parlamenti és tanácsi rendelet, 1. cikk; 2017/459 bizottsági rendelet, 22–31. cikk)*

(lásd: 83–88. pont)

8. *Az Európai Unió intézményei – A hatáskörök gyakorlása – Felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadása céljából a Bizottságnak adott felhatalmazás – Az alapul szolgáló jogalkotási aktus alapvető elemei megváltoztatásának mellőzésére vonatkozó kötelezettség – A Bizottságot bizonyos területeken üzemi és kereskedelmi szabályzatok elfogadására felhatalmazó alaprendelet – Az alaprendelet által nem érintett területre vonatkozó*

szabályokat tartalmazó üzemi és kereskedelmi szabályzat – Megengedhetetlenség – Az alaprendelet egyik alapvető fontosságú elemére vonatkozó módosítás (715/2009 európai parlamenti és tanácsi rendelet, 6. cikk, (11) bekezdés, második albekezdés, 7. cikk, (3) bekezdés; és 8. cikk, (6) bekezdés, g) pont; 2017/459 bizottsági rendelet, 22–31. cikk; 2009/73 európai parlamenti és tanácsi irányelv)

(lásd: 137–141. pont)

Összefoglalás

2015-ben a magyarországi földgázhálózat rendszerirányítói feladatait ellátó FGSZ Földgázszállító Zrt. (a továbbiakban: FGSZ), valamint annak bolgár, román és osztrák partnerei a fekete-tengeri földgáz betáplálásával az energiafüggetlenség növelésére irányuló regionális együttműködési projektet indítottak. E projekt két rendszerösszekötési ponton, köztük a Magyarország és Ausztria között meglévő rendszerösszekötési ponton kapacitásbővítést irányozott elő (a továbbiakban: HUAT-projekt). Ennek alapján az FGSZ és annak osztrák partnere, a Gas Connect Austria GmbH (a továbbiakban: GCA) a földgázszállító rendszerekben alkalmazott kapacitásallokációs mechanizmusokat szabályozó üzemi és kereskedelmi szabályzat létrehozásáról szóló 2017/459 rendeletnek¹ megfelelően közös piacfelmérési jelentést tett közzé.

Az FGSZ ugyanezen rendelet alapján² benyújtotta a magyar energia- és szolgáltatásügyi szabályozó hatósághoz, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalhoz (MEKH) a bővített kapacitásra vonatkozó HUAT-projektjavaslatot, hangsúlyozva, hogy nem támogatta a projekt végrehajtását. A GCA a maga részéről benyújtotta a javaslatot a villamosenergia- és földgázágazat osztrák szabályozó hatóságához, az Energie-Control Austria für die Regulierung der Elektrizitäts- und Erdgaswirtschaft- und Erdgaswirtschafthoz (E-Control).

Az e-Control jóváhagyta a HUAT-projektre vonatkozó javaslatot, míg az MEKH elutasította azt. Mivel a nemzeti szabályozó hatóságok nem jutottak megállapodásra, az Energiaszabályozók Európai Uniói Együttműködési Ügynöksége (ACER) a maga részéről határozatot fogadott el a HUAT-projektjavaslat jóváhagyásáról (a továbbiakban: eredeti határozat).

Ezt követően mind az MEKH, mind pedig az FGSZ fellebbezést nyújtott be az eredeti határozattal szemben az ACER fellebbezési tanácsához. Miután az említett fellebbezési tanács elutasította a kereseteiket, az MEKH (T-684/19. sz. ügy) és az FGSZ (T-704/19. sz. ügy) két keresetet nyújtott be a Törvényszékhez ezen elutasító határozat megsemmisítése iránt, az MEKH keresete pedig egyúttal az eredeti határozat megsemmisítésére is irányult. Keresetének alátámasztására az MEKH többek között a 2017/459 rendelet V. fejezetének jogellenességére hivatkozott.

A Törvényszék kibővített második tanácsa az ítéletében, jóllehet elfogadhatatlannak nyilvánítja az MEKH által az eredeti határozat megsemmisítése iránt benyújtott keresetet, helyt ad az utóbbi által felhozott jogellenességi kifogásnak, és következésképpen megsemmisíti az ACER fellebbezési tanácsa által hozott elutasító határozatot.

¹ A földgázszállító rendszerekben alkalmazott kapacitásallokációs mechanizmusokat szabályozó üzemi és kereskedelmi szabályzat létrehozásáról és a 984/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2017. március 16-i (EU) 2017/459 bizottsági rendelet (HL 2017. L 72., 1. o.; helyesbítés: HL 2017. L 235., 32. o.).

² A 2017/459 rendelet 28. cikkének (1) bekezdése.

A Törvényszék álláspontja

Előzetesen a Törvényszék az MEKH által benyújtott megsemmisítés iránti keresetet az eredeti határozat ellen irányuló részében elfogadhatatlannak nyilvánítja. E tekintetben rámutat arra, hogy a természetes vagy jogi személyek által az ACER olyan jogi aktsaival szemben benyújtott megsemmisítés iránti keresetek elfogadhatóságát, amelyek rájuk nézve joghatás kiváltására irányulnak, az ezen ügynökség létrehozásáról szóló jogi aktusban, vagyis a 2019/942 rendeletben³ meghatározott különös feltételekre tekintettel kell vizsgálni. Márpedig az említett rendelet értelmében kizárólag az ACER fellebbviteli tanácsának határozatával szemben indítható megsemmisítés iránti kereset a Törvényszék előtt.⁴

Ugyanakkor, annak ellenére, hogy az MEKH nem emelt jogellenességi kifogást a 2017/459 rendelet V. fejezetével szemben az ACER fellebbviteli tanácsa előtt, a Törvényszék az MEKH által előtte hivatkozott ezen kifogást elfogadhatónak nyilvánítja. Mivel ugyanis kizárólag az uniós bíróság jogosult megállapítani valamely általános hatályú jogi aktus jogellenességét,⁵ az MEKH jogosult volt e kifogást első alkalommal a Törvényszék előtt felhozni az ACER fellebbviteli tanácsa által hozott elutasító határozat érvényességének vitatása érdekében.

E jogellenességi kifogás megalapozottságát illetően a Törvényszék először is megállapítja, hogy a 2017/459 rendelet, amely a földgázszállító rendszerekben alkalmazott kapacitásallokációs mechanizmusokat szabályozó üzemi és kereskedelmi szabályzatot hoz létre, az V. fejezetében a bővített kapacitásra vonatkozóan olyan eljárást vezet be, amely alapján a szállításirendszer-üzemeltetők arra kötelezhetők, hogy a hálózaton történő kapacitásbővítésekhez szükséges beruházásokat valósítsanak meg. Magából az említett V. fejezet⁶ szövegéből ugyanis kitűnik, hogy a kapacitásbővítésre vonatkozó projekt akkor indítható el, ha az ott előírt feltételek teljesülnek, ami azt jelenti, hogy a szállításirendszer-üzemeltetőnek a szükséges beruházások megvalósítása révén további kapacitásokat kell létrehoznia.

Ezt követően a Törvényszék azt vizsgálja, hogy a Bizottság túllépte-e az alaprendelet, vagyis a földgázszállító hálózatokhoz való hozzáférés feltételeiről szóló 715/2009 rendelet⁷ által biztosított felhatalmazás korlátait azáltal, hogy olyan üzemi és kereskedelmi szabályzatot dolgozott ki, amely kapacitásbővítésre irányuló eljárást ír elő.

Tekintettel arra, hogy az említett alaprendelet értelmében a Bizottság csak bizonyos kimerítő jelleggel felsorolt területeken, és csak abban az esetben jogosult az üzemi és kereskedelmi szabályzatok elfogadására, ha a Földgázpiaci Szállításirendszer-üzemeltetők Európai Hálózata (a továbbiakban: ENTSO) még nem dolgozott ki ilyen üzemi és kereskedelmi szabályzatot az érintett területen,⁸ a Törvényszék először is azt vizsgálja meg, hogy a 2017/459 rendelet V. fejezete kapcsolódik-e az érintett területek valamelyikéhez.

³ Az Energiaszabályozók Európai Uniói Együttműködési Ügynökségének létrehozásáról szóló, 2019. június 5-i (EU) 2019/942 európai parlamenti és tanácsi rendelet (átdolgozás) (HL 2019. L 158., 22. o.).

⁴ A 2019/942 rendelet (34) preambulumbekzdése, valamint 28. és 29. cikke.

⁵ EUMSZ 277. cikk.

⁶ A 2017/459 rendelet 22. cikkének (3) bekezdése.

⁷ A földgázszállító hálózatokhoz való hozzáférés feltételeiről és az 1775/2005/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. július 13-i 715/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2009. L 211., 36. o.; helyesbítés: HL 2009. L 309., 87. o.).

⁸ Az alaprendelet 6. cikke.

E tekintetben az alaprendelet szó szerinti értelmezéséből az következik, hogy az ott felsorolt területek nem foglalhatják magukban a hálózaton történő kapacitásbővítésekre irányuló kérdést. Ehhez hasonlóan az említett rendelet rendszertani értelmezése különbséget tesz egyrészt azon területek között, amelyek tekintetében az ENTSO hatáskörrel rendelkeznek az üzemi és kereskedelmi szabályzatok kialakítására, másrészt pedig a hálózaton történő kapacitásbővítésekhez szükséges azon beruházások kereteinek megállapítása között, amelyek tekintetében az ENTSO a tagállamok saját hatáskörének gyakorlását koordinálja. Ezenkívül a Törvényszék rámutat arra, hogy a szállításrendszer-üzemeltetők a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló 2009/73 irányelv⁹ alapján kötelesek adott esetben arra, hogy az ilyen kapacitásbővítésekhez szükséges beruházásokat hajtsanak végre. Ennek keretében a tagállamok feladata e kötelezettség tiszteletben tartásának biztosítása, anélkül hogy e tekintetben az ENTSO vagy a Bizottság számára szabályozási hatáskört ismernének el. Végül az alaprendelet alapjául szolgáló egyik indokolás alapján sem azonosítható olyan célkitűzés, amely arra irányulna, hogy felhatalmazza az ENTSO-t, ebből következően pedig a Bizottságot arra, hogy az ilyen többletkapacitások létrehozásához szükséges beruházások kérdésére is kiterjedő üzemi és kereskedelmi szabályzatot dolgozzon ki.

Mivel a 2017/459 rendelet V. fejezete nem kapcsolható hozzá az alaprendeletben kimerítő jelleggel felsorolt területek valamelyikéhez, a Törvényszék másodszor azt vizsgálja, hogy a Bizottság jogosult volt-e a bővített kapacitásra vonatkozó szabályok elfogadására az említett alaprendelet más olyan rendelkezései alapján, amelyek feljogosítják a Bizottságot arra, hogy valamely üzemi és kereskedelmi szabályzat elfogadása során módosítsa ugyanezen rendelet nem alapvető fontosságú elemeit.¹⁰

Márpedig az állandó ítélkezési gyakorlat alapján az alapszabályozás alapvető elemei azok, amelyeknek az elfogadásához az uniós jogalkotó saját felelősségi körébe tartozó politikai döntések szükségesek. A jelen ügyben az uniós jogalkotó politikai döntést hozott arra irányulóan, hogy a kapacitásbővítésre vonatkozó uniós szabályok végrehajtása kizárólag a tagállamok hatáskörébe tartozzon, mivel az ENTSO és – tágabb értelemben – a Bizottság számára a kapacitáselosztásra vonatkozó szabályok területén¹¹ elismert felhatalmazás csak a hálózaton fennálló kapacitásokra vonatkozik. Ebből következően az V. fejezet által bevezetett módosítás, amely e felhatalmazásnak a kapacitásbővítésre való kiterjesztésére irányul, az alaprendelet egyik alapvető fontosságú elemére vonatkozik.

Ily módon, annak megállapításával, hogy a Bizottság nem volt jogosult a bővített kapacitásra vonatkozó eljárás létrehozására, a Törvényszék helyt ad a jogellenességi kifogásnak, és kimondja a 2017/459 rendelet V. fejezetének alkalmazhatatlanságát. Mivel az ACER fellebbviteli tanácsának elutasító határozata az említett fejezetet alkalmazta, a Törvényszék ezenkívül helyt ad a megsemmisítés iránti kereseteknek, amennyiben azok e határozat ellen irányulnak, és *erga omnes* hatállyal megsemmisíti azt.

⁹ A földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. július 13-i 2009/73/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2009. L 211., 94. o.; helyesbítés: HL 2015. L 167., 97. o.).

¹⁰ Az alaprendelet 6. cikke (11) bekezdésének második albekezdése és 7. cikkének (3) bekezdése.

¹¹ Az alaprendelet 8. cikke (6) bekezdésének g) pontja.