



Raccolta della giurisprudenza

Cause riunite T-684/19 e T-704/19

Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH)

e

FGSZ Földgázszállító Zrt.

contro

**Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia
(ACER)**

Sentenza del Tribunale (Seconda Sezione ampliata) del 16 marzo 2022

«Energia – Regolamento (UE) 2017/459 – Codice di rete adottato dalla Commissione includente una procedura di capacità incrementale – Decisione dell'ACER che approva la realizzazione di un progetto di capacità incrementale – Eccezione di illegittimità – Incompetenza della Commissione – Articolo 6, paragrafo 11, articolo 7, paragrafo 3, e articolo 8, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 715/2009»

1. *Ricorso di annullamento – Persone fisiche o giuridiche – Presupposti per la ricevibilità – Decisione dell'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER) che approva la realizzazione di un progetto di capacità incrementale in una rete di trasporto del gas naturale – Atto istitutivo dell'ACER che prevede una procedura di ricorso interno contro la decisione dell'ACER – Ricorso di annullamento proposto contro la decisione dell'ACER senza aver esperito la procedura di ricorso interno – Irricevibilità (Art. 263, comma 5, TFUE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 2019/942, considerando 34 e artt. 28 e 29)*

(v. punti 29-32, 35-39, 41, 42)

2. *Atti delle istituzioni – Applicazione nel tempo – Norme di procedura – Norme sostanziali – Distinzione*

(v. punto 33)

3. *Ricorso di annullamento – Ricorso contro una decisione della commissione dei ricorsi dell'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER) – Atto istitutivo dell'ACER che esclude la possibilità di dedurre dinanzi al Tribunale motivi di ricorso non presentati dinanzi a detta commissione – Eccezione di illegittimità sollevata per la prima volta nell'ambito del ricorso di annullamento – Ricevibilità (Artt. 263 e 277 TFUE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 2019/942, art. 29)*

(v. punti 47-51)

4. *Eccezione di illegittimità – Portata – Atti di cui può essere eccepita l’illegittimità – Regolamento non impugnato ex articolo 263 TFUE – Eccezione di illegittimità proposta da un’autorità nazionale manifestamente priva di legittimazione ad agire per l’annullamento – Ricevibilità*
(Artt. 263, comma 4, e 277 TFUE; regolamento della Commissione 2017/459)
(v. punti 54, 55)
5. *Eccezione di illegittimità – Portata – Atti di cui può essere eccepita l’illegittimità – Atto a carattere generale su cui si fonda la decisione impugnata – Necessità di un nesso giuridico tra l’atto impugnato e l’atto a carattere generale contestato*
(Art. 277 TFUE)
(v. punto 58)
6. *Ravvicinamento delle legislazioni – Provvedimenti di ravvicinamento – Norme comuni per il mercato interno del gas naturale – Regolamento n. 715/2009 – Condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale – Legittimazione della Commissione a istituire codici di rete in taluni settori – Portata – Codice di rete adottato dalla Commissione includente una procedura di capacità incrementale – Inammissibilità*
(Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 715/2009, artt. 6, § 11, comma 1, e 8, § 6; regolamento della Commissione 2017/459, artt. da 22 a 31; direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2009/73)
(v. punti 66-74, 95-97, 100, 102-105, 109,110, 114, 119, 123-126, 128, 134, 135)
7. *Ravvicinamento delle legislazioni – Provvedimenti di ravvicinamento – Norme comuni per il mercato interno del gas naturale – Regolamento n. 715/2009 – Condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale – Istituzione di codici di rete – Regolamento della Commissione che istituisce un codice di rete relativo ai meccanismi di allocazione di capacità nei sistemi di trasporto del gas – Attuazione di una procedura di capacità incrementale – Misura destinata ad assicurare il buon funzionamento del mercato del gas – Base giuridica – Articolo 114 TFUE*
(Art. 114 TFUE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 715/2009, art.1 ; regolamento della Commissione 2017/459, artt. da 22 a 31)
(v. punti 83-88)
8. *Istituzioni dell’Unione europea – Esercizio delle competenze – Potere conferito alla Commissione per l’adozione di atti delegati – Obbligo di non modificare elementi essenziali dell’atto legislativo di base – Regolamento di base che autorizza la Commissione ad adottare codici di rete in taluni settori – Codice di rete comportante norme relative a un settore non compreso nel regolamento di base – Inammissibilità – Modifica relativa a un elemento essenziale del regolamento di base*
[Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 715/2009, artt. 6, § 11, comma 2, 7, § 3, e 8, § 6, g); regolamento della Commissione 2017/459, artt. da. 22 a 31; direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2009/73]

Sintesi

Nel 2015 la FGSZ Földgázszállító Zrt., gestore del sistema di trasporto di gas ungherese (in prosieguo: la «FGSZ»), nonché i suoi omologhi bulgaro, rumeno e austriaco avviavano un progetto di cooperazione regionale diretto ad accrescere l'indipendenza energetica introducendo il gas del mar Nero. Tale progetto prevedeva l'aumento della capacità incrementale in due punti di interconnessione, tra i quali quello esistente tra l'Ungheria e l'Austria (in prosieguo: il «progetto HUAT»). A tale titolo, la FGSZ e il suo omologo austriaco, la Gas Connect Austria GmbH (in prosieguo : la «GCA»), pubblicavano una relazione di valutazione congiunta, conformemente al regolamento 2017/459 che istituisce un codice di rete relativo ai meccanismi di allocazione di capacità nei sistemi di trasporto del gas¹.

In applicazione del medesimo regolamento², la FGSZ presentava formalmente alla Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH), ovvero l'Autorità di regolamentazione dell'energia e dei servizi pubblici ungherese, la proposta di progetto HUAT, sottolineando, al contempo, di non essere favorevole alla realizzazione di questo progetto. La GCA, dal canto suo, presentava la proposta all'Energie-Control Austria für die Regulierung der Elektrizitäts- und Erdgaswirtschaft (E-Control), autorità austriaca di regolamentazione dei settori dell'elettricità e del gas naturale.

L'E-Control approvava la proposta di progetto HUAT, mentre la MEKH la respingeva. Poiché le autorità di regolamentazione nazionali non erano pervenute ad un accordo, l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER) adottava, a sua volta, una decisione di approvazione della proposta di progetto HUAT (in prosieguo: la «decisione iniziale»).

La MEKH e la FGSZ hanno proposto ciascuna un ricorso contro la decisione iniziale dinanzi alla commissione dei ricorsi dell'ACER. Poiché i loro ricorsi sono stati respinti dalla commissione suddetta, la MEKH (causa T-684/19) e la FGSZ (causa T-704/19) hanno adito il Tribunale con due ricorsi di annullamento di tale decisione di rigetto; il ricorso della MEKH era diretto, inoltre, all'annullamento della decisione iniziale. A sostegno del proprio ricorso, la MEKH eccepiva, segnatamente, l'illegittimità del capo V del regolamento 2017/459.

Nella sua sentenza, la Seconda Sezione ampliata del Tribunale, pur dichiarando irricevibile il ricorso di annullamento proposto dalla MEKH nella parte in cui è diretto contro la decisione iniziale, accoglie l'eccezione d'illegittimità sollevata da quest'ultima e annulla, di conseguenza, la decisione di rigetto della commissione dei ricorsi dell'ACER.

Giudizio del Tribunale

In via preliminare, il Tribunale dichiara irricevibile il ricorso di annullamento della MEKH nella parte in cui è diretto contro la decisione iniziale. A tale proposito, esso rileva che la ricevibilità dei ricorsi proposti da persone fisiche o giuridiche contro atti dell'ACER destinati a produrre effetti giuridici nei loro confronti dev'essere esaminata alla luce delle modalità specifiche previste

¹ Articolo 26 del regolamento (UE) 2017/459 della Commissione, del 16 marzo 2017, che istituisce un codice di rete relativo ai meccanismi di allocazione di capacità nei sistemi di trasporto del gas e che abroga il regolamento (UE) n. 984/2013 (GU 2017, L 72, pag. 1).

² Articolo 28, paragrafo 1, del regolamento 2017/459.

dall'atto che istituisce tale agenzia, vale a dire il regolamento 2019/942³. Orbene, conformemente a detto regolamento, solo la decisione della commissione dei ricorsi dell'ACER può essere l'oggetto di un ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale⁴.

Per contro, nonostante il fatto che la MEKH non abbia sollevato l'eccezione d'illegittimità del capo V del regolamento 2017/459 dinanzi alla commissione dei ricorsi dell'ACER, tale eccezione, dedotta dalla MEKH dinanzi al Tribunale, è da esso dichiarata ricevibile. Infatti, poiché solo il giudice dell'Unione è autorizzato a constatare l'illegittimità di un atto di portata generale⁵, la MEKH aveva il diritto di sollevare tale eccezione per la prima volta dinanzi al Tribunale al fine di contestare la validità della decisione di rigetto della commissione dei ricorsi dell'ACER.

Per quanto riguarda la fondatezza di tale eccezione d'illegittimità, il Tribunale rileva, innanzitutto, che il regolamento 2017/459, che istituisce un codice di rete relativo ai meccanismi di allocazione di capacità nei sistemi di trasporto del gas, istituisce, con il suo capo V, una procedura di capacità incrementale che può condurre a un obbligo per i gestori dei sistemi di trasporto di dedicare gli investimenti necessari alla creazione di capacità incrementale nella rete. Infatti, dalla formulazione stessa di detto capo V⁶ risulta che un progetto di capacità incrementale viene avviato quando sono soddisfatte le diverse condizioni ivi stabilite, il che implica che i gestori della rete di trasporto sono tenuti a gli investimenti necessari a tal fine.

Il Tribunale esamina, poi, se, avendo elaborato un codice di rete che prevede una tale procedura di capacità incrementale, la Commissione non ecceda i limiti dell'abilitazione conferita dal regolamento di base, ossia il regolamento. 715/2009 relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale⁷.

Tenuto conto del fatto che, ai sensi di tale regolamento, la Commissione ha soltanto il diritto di elaborare codici di rete in taluni settori tassativamente elencati e a condizione che la rete europea dei gestori del sistema di trasporto del gas (in prosieguo: la «REGST») non abbia già elaborato un tale codice nel settore interessato⁸, il Tribunale verifica, in primo luogo, se il capo V del regolamento 2017/459 rientri in uno dei settori di cui trattasi.

A tale proposito, da un'interpretazione letterale del regolamento di base deriva che i settori elencati non possono includere la questione della creazione di capacità incrementale nella rete. Parimenti, da un'interpretazione contestuale di detto regolamento si evince l'esistenza di una distinzione tra, da un lato, i settori per i quali la REGST è competente ad elaborare codici di rete, e, dall'altro, la delimitazione degli investimenti necessari alla creazione di capacità incrementale nella rete, per i quali la REGST coordina l'esercizio da parte degli Stati membri della loro competenza. Inoltre, il Tribunale rileva che è ai sensi della direttiva 2009/73 relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale⁹ che i gestori del sistema di trasporto sono assoggettati, eventualmente, all'obbligo di dedicare gli investimenti necessari alla creazione di

³ Regolamento (UE) 2019/942 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (rifusione) (GU 2019 L 158, pag. 22).

⁴ Considerando 34 e articoli 28 e 29 del regolamento 2019/942.

⁵ Articolo 277 TFUE.

⁶ Articolo 22, paragrafo 3, del regolamento 2017/459.

⁷ Regolamento (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale e che abroga il regolamento (CE) n. 1775/2005 (GU 2009, L 211, pag. 36) (in prosieguo: il «regolamento di base»).

⁸ Articolo 6 del regolamento di base.

⁹ Direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE (GU 2009, L 211, pag. 94).

tale capacità incrementale. In tale contesto, spetta agli Stati membri vigilare sul rispetto di tali obblighi, senza che sia riconosciuta alla REGST o alla Commissione una competenza normativa a tale riguardo. Infine, nessuno dei motivi del regolamento di base consente di individuare una finalità consistente nell'autorizzare la REGST e, di conseguenza, la Commissione ad elaborare un codice di rete che si estenda alla questione degli investimenti necessari alla creazione di siffatta capacità incrementale.

Poiché il capo V del regolamento 2017/459 non è ricollegabile a uno dei settori tassativamente elencati nel regolamento di base, il Tribunale esamina, in secondo luogo, se la Commissione fosse legittimata ad adottare le disposizioni che disciplinano la procedura di capacità incrementale in forza di altre disposizioni del regolamento di base, che autorizzino la Commissione a modificarne gli elementi non essenziali in occasione dell'adozione di un codice di rete¹⁰.

Orbene, secondo una costante giurisprudenza, gli elementi essenziali di una normativa di base sono quelli la cui adozione richiede scelte politiche rientranti nelle responsabilità proprie del legislatore dell'Unione. Nel caso di specie, il legislatore dell'Unione ha effettuato la scelta politica di attribuire l'attuazione delle norme relative alla creazione di capacità incrementale ai soli Stati membri, in quanto la legittimazione riconosciuta alla REGST e, di conseguenza, alla Commissione nel settore delle norme di allocazione delle capacità¹¹ riguarda unicamente la capacità esistente nella rete. Ne consegue che la modifica effettuata dal capo V, consistente nell'estendere tale legittimazione alla creazione di capacità incrementale, riguarda un elemento essenziale di tale regolamento di base.

Avendo, quindi, concluso che la Commissione non poteva istituire una procedura di capacità incrementale, il Tribunale accoglie l'eccezione d'illegittimità e dichiara inapplicabile il capo V del regolamento 2017/459. Poiché la decisione di rigetto della commissione dei ricorsi dell'ACER applicava detto capo, il Tribunale accoglie, inoltre, i ricorsi di annullamento nella parte in cui sono diretti contro tale decisione, annullandola con effetto erga omnes

¹⁰ Articoli 6, paragrafo 11, secondo comma, e 7, paragrafo 3, del regolamento di base.

¹¹ Articolo 8, paragrafo 6, lettera g), del regolamento di base.