



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
P. CRUZ VILLALÓN
van 23 oktober 2014¹

Zaak C-510/13

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

[verzoek van de Kúria (Hongarije) om een prejudiciële beslissing]

„Interne markt voor aardgas — Richtlijn 2003/55 — Richtlijn 2009/73 — Werkingssfeer *ratione temporis* — Procesbevoegdheid van een rechtspersoon, een aardgasdistributeur, om een besluit van de nationale regelgevende instantie aan te vechten — Nationale voorwaarde inzake procesbevoegdheid die uitsluitend op het bestaan van een „juridisch belang” is gebaseerd — Grondrecht op een doeltreffende voorziening in rechte — Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie”

1. In het kader van zijn verzoek om een prejudiciële beslissing stelt de Kúria (hoogste gerechtshof, Hongarije) het Hof een aantal vragen over de uitlegging van de richtlijnen 2003/55/EG² en 2009/73/EG³, die beide betrekking hebben op gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas.
2. Meer in het bijzonder stelt de verwijzende rechter om te beginnen een vraag over de toepassing in de tijd van beide richtlijnen in een geval waarin het bestreden nationale besluit werd vastgesteld en aangevochten op een tijdstip waarop richtlijn 2003/55 nog van toepassing was, maar richtlijn 2009/73 – waarbij eerstgenoemde richtlijn wordt ingetrokken – zich in de omzettingfase bevond.
3. Tevens, en belangrijker, is bij de Kúria twijfel gerezen over de verenigbaarheid met het Unierecht van een voorwaarde voor procesbevoegdheid om op te treden in Hongaarse administratieve procedures, volgens welke een verzoekende partij een „juridisch belang” moet hebben, zonder dat het bestaan van louter economische schade toereikend is. In het hoofdgeding is een deelnemer op de aardgasmarkt in Hongarije, te weten E.ON Földgáz Trade Zrt. (hierna: „E.ON”), opgekomen tegen een besluit van de Hongaarse nationale regelgevende instantie waarbij de criteria worden vastgesteld voor de beoordeling van verzoeken om toewijzing van capaciteit voor lange duur voor een pijpleiding. De Hongaarse rechter in eerste aanleg was van mening dat dit besluit het „juridische belang” van de verzoekende partij niet raakt, maar alleen haar economische belang. De twijfel van de verwijzende rechter over de verenigbaarheid van dit standpunt met het Unierecht vormt de kern van dit verzoek om een prejudiciële beslissing.

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 — Richtlijn 2003/55/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en houdende intrekking van richtlijn 98/30/EG (PB L 176, blz. 57).

3 — Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van richtlijn 2003/55/EG (PB L 211, blz. 94).

I – Toepasselijke bepalingen

A – *Unierecht*

4. Richtlijn 2003/55, die ook wel bekendstaat als de „tweede richtlijn”, legt de lidstaten de verplichting op om een of meer instanties met de functie van regelgevende instantie in de gassector aan te wijzen. In artikel 25 somt richtlijn 2003/55 onder meer de rechten op van de partijen die worden geraakt door besluiten van die instanties. In het kader van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing zijn de in de leden 5, 6 en 11 vermelde rechten relevant:

„Artikel 25

Regelgevende instanties

„1. De lidstaten wijzen een of meer bevoegde instanties met de functie van regelgevende instantie aan. Deze instanties zijn geheel onafhankelijk van de belangen van de gassector. Zij zijn ingevolge dit artikel ten minste verantwoordelijk voor het garanderen van non-discriminatie, daadwerkelijke mededinging en doeltreffende marktwerking [...]

[...]

5. Partijen die een klacht hebben tegen een transmissie-, LNG- of distributiesysteembeheerder over de in de leden 1, 2 of 4 of in artikel 19 genoemde onderwerpen kunnen de klacht voorleggen aan de regelgevende instantie, die als geschillenbeslechtsinstantie binnen twee maanden na ontvangst van de klacht een beslissing neemt. Deze periode kan met twee maanden worden verlengd indien de nationale regelgevende instanties aanvullende informatie behoeven. Deze periode kan met instemming van de klager verder worden verlengd. Een dergelijke beslissing heeft bindende kracht tenzij of totdat zij in beroep wordt herroepen.

6. Benadeelde partijen die gerechtigd zijn bezwaar te maken tegen een overeenkomstig de leden 2, 3 of 4 genomen besluit over de gehanteerde methoden of wanneer de regelgevende instantie een raadplegingsplicht heeft met betrekking tot de voorgestelde methoden kunnen binnen twee maanden of binnen een door de betrokken lidstaat vastgelegde kortere termijn na de publicatie van het besluit of voorstel voor een besluit bezwaar maken met het oog op herziening. Een dergelijk bezwaar heeft geen schorsende werking.

[...]

11. Klachten en bezwaren als bedoeld in de leden 5 en 6 doen geen afbreuk aan de uitoefening van de beroepsmogelijkheden uit hoofde van het gemeenschapsrecht en de nationale wetgeving.”

5. Richtlijn 2003/55 werd ingetrokken bij richtlijn 2009/73 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas, die tevens bekendstaat als de „derde richtlijn”. In het kader van de onderhavige procedure dient te worden gewezen op de volgende bepalingen van artikel 41 van deze richtlijn:

„11. Partijen die een klacht hebben tegen de beheerder van een transmissie-, opslag-, LNG- of distributiesysteem met betrekking tot diens verplichtingen overeenkomstig deze richtlijn, kunnen deze klacht voorleggen aan de nationale regulerende instantie die fungeert als geschillenbeslechtsinstantie en een besluit neemt binnen twee maanden na ontvangst van de klacht. Deze periode kan met twee maanden worden verlengd indien de regulerende instantie aanvullende informatie behoeft. Deze periode kan met instemming van de klager nog eens worden verlengd. De beslissing van de regulerende instantie heeft bindende kracht tenzij of totdat zij in beroep wordt herroepen.

12. Benadeelde partijen die gerechtigd zijn om bezwaar te maken tegen een overeenkomstig dit artikel genomen besluit over de gehanteerde methoden of, wanneer de regulerende instantie een raadplegingsplicht heeft met betrekking tot de voorgestelde tarieven of methoden, kunnen binnen maximaal twee maanden of binnen een door de lidstaten vastgestelde kortere termijn, na de bekendmaking van het besluit of voorstel voor een besluit, een bezwaar maken met het oog op herziening. Een dergelijk bezwaar heeft geen schorsende werking.

13. De lidstaten voorzien in geschikte en doelmatige mechanismen voor regulering, controle en transparantie, teneinde eventueel misbruik van een machtspositie, met name ten nadele van afnemers, en eventueel roofzuchtig marktgedrag te voorkomen. Bij deze mechanismen worden de bepalingen van het Verdrag, en met name artikel 82, in acht genomen.

14. De lidstaten dragen er zorg voor dat passende maatregelen, waaronder bestuursrechtelijke of strafrechtelijke procedures in overeenstemming met hun nationale wetgeving, tegen de verantwoordelijke natuurlijke of rechtspersonen worden genomen wanneer de door deze richtlijn opgelegde vertrouwelijkheidsregels niet in acht zijn genomen.

15. Klachten en bezwaren zoals bedoeld in de leden 11 en 12 doen geen afbreuk aan de uitoefening van de beroepsmogelijkheden uit hoofde van het gemeenschapsrecht of de nationale wetgeving.

16. De door de regulerende instantie genomen besluiten worden volledig gemotiveerd en verantwoord, ten einde door de rechter te kunnen worden getoetst. Deze besluiten zijn voor het publiek beschikbaar waarbij de vertrouwelijkheid van commercieel gevoelige informatie behouden blijft.

17. De lidstaten zorgen ervoor dat er geschikte mechanismen op nationaal niveau bestaan krachtens welke een partij die getroffen wordt door een besluit van de regulerende instantie beroep kan aantekenen bij een instantie die onafhankelijk is van de betrokken partijen en van regeringen.”

6. Verordening nr. 1775/2005 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten⁴, die is ingetrokken bij en vervangen door verordening nr. 715/2009⁵, stelt de beginselen vast met betrekking tot de mechanismen voor capaciteitsallocatie alsmede de procedures voor congestiebeheer die van toepassing zijn op de transmissiesysteembeheerders. Artikel 5 van de verordening, met het opschrift „Beginselen inzake mechanismen voor capaciteitsallocatie en procedures voor congestiebeheer”, bepaalt met name:

„1. Marktdeelnemers krijgen de beschikking over de maximale capaciteit op alle relevante punten waaraan in artikel 6, lid 3, wordt gerefereerd, met inachtneming van systeemintegriteit en efficiënte netexploitatie.

2. Transmissiesysteembeheerders implementeren en publiceren niet-discriminerende en transparante mechanismen voor capaciteitsallocatie, welke

- a) passende economische signalen geven voor een efficiënt en maximaal gebruik van de technische capaciteit en investeringen in nieuwe infrastructuur vergemakkelijken;
- b) zorgen voor compatibiliteit met de marktmechanismen, met inbegrip van spotmarkten en trading hubs en tevens flexibel en in staat zijn zich aan veranderende marktomstandigheden aan te passen;
- c) compatibel zijn met de nettoegangsregelingen van de lidstaten.

4 — Verordening (EG) nr. 1775/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 28 september 2005 (PB L 289, blz. 1).

5 — Verordening (EG) nr. 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1775/2005 (PB L 211, blz. 36).

3. Wanneer transmissiesysteembeheerders nieuwe transportcontracten sluiten of nieuwe onderhandelingen over bestaande transportcontracten voeren, wordt in deze contracten rekening gehouden met de volgende principes:

- a) in geval van contractuele congestie biedt de transmissiesysteembeheerder ongebruikte capaciteit op de primaire markt aan, ten minste op ‚day-ahead’-basis en afschakelbaar;
- b) netgebruikers die hun ongebruikte gecontracteerde capaciteit op de secundaire markt willen doorverkopen of -verhuren, hebben daartoe het recht. De lidstaten kunnen kennisgeving of informatieverstrekking aan de transmissiesysteembeheerder door de netgebruikers verlangen.

4. Wanneer capaciteit die krachtens bestaande transportcontracten gecontracteerd is, ongebruikt blijft en zich contractuele congestie voordoet, passen de transmissiesysteembeheerders lid 3 toe tenzij daardoor inbreuk zou worden gemaakt op de eisen van de bestaande transportcontracten. Indien daardoor inbreuk zou worden gemaakt op bestaande transportcontracten, richten de transmissiesysteembeheerders een verzoek tot de netgebruiker om, in overleg met de bevoegde instanties, overeenkomstig lid 3, ongebruikte capaciteit op de secundaire markt te gebruiken.

5. In geval van fysieke congestie worden door de transmissiesysteembeheerder of, in voorkomend geval, de regelgevende instanties niet-discriminerende en transparante mechanismen voor capaciteitsallocatie toegepast.”

B – *Nationaal recht*

7. § 3, lid 1, van a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (wet nr. III van 1952 tot vaststelling van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering) bepaalt dat, behoudens andersluidende bepaling, bij de civiele rechter enkel verzoeken kunnen worden ingediend door personen die een belang hebben bij de zaak.

8. § 327, lid 1, sub a en b, van dit wetboek voert een bijzondere bepaling inzake administratieve procedures in, volgens welke administratief beroep kan worden ingesteld door eenieder die partij is in een administratieve procedure, alsook door elke persoon die rechtstreeks getroffen wordt door de aangevochten maatregel.

II – **Feiten en geding voor de nationale rechter**

9. FGSZ Földgázszállító Zrt. is de gasnetbeheerder in Hongarije. Overeenkomstig de geldende nationale wetgeving beslist FGSZ (hierna: „beheerder”) over de verzoeken van de deelnemers op de gasmarkt om toewijzing van capaciteit voor lange duur, in de volgorde waarin deze verzoeken worden ingediend. Na verificatie van de beschikbare capaciteit beslist de beheerder over de gevraagde capaciteit voor lange duur en sluit hij met de marktdeelnemer de betreffende capaciteitsovereenkomst van lange duur.

10. E.ON is een deelnemer op de Hongaarse gasmarkt. Uit het dossier blijkt dat E.ON bij de beheerder verzoeken heeft ingediend voor de toewijzing van capaciteit voor lange duur, voor meer dan één gasjaar, voor de HAG-pijpleiding (gasinterconnector tussen Hongarije en Oostenrijk). Daar de verzoeken de beschikbare capaciteit van het gasjaar overschreden, heeft de beheerder de Hongaarse regelgevende instantie verzocht om dienaangaande een standpunt in te nemen.

11. Bij besluit nr. 98/2010 van 22 februari 2010 heeft de Hongaarse regelgevende instantie het op die datum geldende besluit gewijzigd en het criterium vastgesteld dat de beheerder diende toe te passen op de verzoeken om toewijzing van de vrije capaciteit van de HAG-pijpleiding voor het gasjaar 2010/2011. Het nieuwe besluit staat de beheerder toe om de verzoeken voor een duur van meer dan één jaar in te willigen ten belope van 80 % van de vrije capaciteit van de pijpleiding, voor zover deze verzoeken betrekking hebben op het gasjaar 2010/2011. Het resterende deel, te weten 20 % van de vrije capaciteit van de pijpleiding, blijft voorbehouden voor de sluiting van de jaarlijkse overeenkomsten voor het gasjaar 2010/2011. Volgens de regelgevende instantie kan een te groot aantal toewijzingen voor meer dan een jaar de mededinging beperken en de toetreding van nieuwe ondernemingen op de markt belemmeren.

12. E.ON is gedeeltelijk opgekomen tegen besluit nr. 98/2010 van de regelgevende instantie bij de Fővárosi Bíróság. Deze rechter heeft op 27 maart 2010 in eerste aanleg op dit beroep uitspraak gedaan en daarbij zijn beslissing gebaseerd op het ontbreken van procesbevoegdheid van verzoekende partij. Volgens deze rechter had E.ON geen dienstverlenings- of bevoorradingsovereenkomst overgelegd en had zij evenmin een of andere overeenkomst gesloten met de netbeheerder. Overeenkomstig het Hongaarse procesrecht en de rechtspraak van de Kúria kan procesbevoegdheid niet worden gebaseerd op het bestaan van economische schade.

13. E.ON stelde bij de Kúria hoger beroep in tegen de beslissing van de rechter in eerste aanleg. Bij beslissing van 2 juli 2013 heeft de Kúria het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend bij het Hof.

III – Prejudiciële vragen en procesverloop voor het Hof

14. Het verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU is op 25 september 2013 ingekomen bij de griffie van het Hof en bevat de volgende vragen:

„1) Is artikel 25 van richtlijn 2003/55/EG [...], dat bepaalt welke personen bevoegd zijn om beroep in te stellen, van toepassing op een administratief besluit dat is vastgesteld in de periode dat deze richtlijn van kracht was, of moet in de aanhangige gerechtelijke procedure artikel 41 van richtlijn 2009/73/EG [...] in aanmerking worden genomen, welke richtlijn tijdens de procedure in werking is getreden, gelet op artikel 54, lid 1, tweede alinea, ervan, volgens hetwelk deze bepaling met ingang van 3 maart 2011 moet worden toegepast?

2) Indien de richtlijn van 2009 van toepassing is, kan dan een handelaar die zoals in de onderhavige zaak over een vergunning beschikt en er een economisch belang bij heeft om een beroep in te stellen tegen het besluit tot goedkeuring van een netcode of ter bepaling van de inhoud ervan, als een ‚getroffen partij’ in de zin van artikel 41, lid 17, van deze richtlijn worden beschouwd, of is enkel de netbeheerder die om goedkeuring van de netcode kan verzoeken een getroffen partij?

3) Indien de richtlijn van 2003 van toepassing is, valt de goedkeuring of de wijziging van de netcode zoals die welke in casu heeft plaatsgevonden dan onder de gevallen waarvan sprake in artikel 25, leden 5 en 6, voor zover het gaat om de beoordeling van verzoeken om toewijzing van capaciteit?

4) Indien het gaat om een geval dat valt onder artikel 25, lid 6, van de richtlijn van 2003, kan dan een handelaar die zoals in de onderhavige zaak over een vergunning beschikt en er een economisch belang bij heeft om een beroep in te stellen tegen het besluit tot goedkeuring van een netcode of ter bepaling van de inhoud ervan, als een ‚benadeelde partij’ worden beschouwd, of is enkel de netbeheerder die om goedkeuring van de netcode kan verzoeken een benadeelde partij?

5) Hoe moet artikel 25, lid 11, van de richtlijn van 2003 worden uitgelegd, volgens hetwelk klachten en bezwaren als bedoeld in de leden 5 en 6 geen afbreuk doen aan de uitoefening van de beroepsmogelijkheden uit hoofde van het gemeenschapsrecht en de nationale wetgeving, indien uit de antwoorden op bovenstaande vragen zou blijken dat het nationale recht beroepen aan strengere eisen onderwerpt dan die welke zijn opgelegd door de bepalingen van de richtlijn of het gemeenschapsrecht?”

15. De Poolse regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

IV – Analyse

16. De vijf vragen van de Kúria zijn te herleiden tot twee. De eerste vraag betreft de toepasselijkheid *ratione temporis* van de richtlijnen 2003/55 en 2009/73 op een procedurele context. Het antwoord op deze eerste vraag zal het mogelijk maken om de vier overige vragen samen te smelten tot één vraag, waarbij aldus de vraag centraal zal staan of een nationale bepaling die enkel procesbevoegdheid toekent aan marktdeelnemers van de gassector die een „juridisch belang” hebben, verenigbaar is met het Unierecht. Ik zal deze twee vragen afzonderlijk behandelen.

A – Toepasselijkheid *ratione temporis* van de richtlijnen 2003/55 en 2009/73

17. De Kúria vraagt het Hof welke van deze twee richtlijnen betreffende de aardgasmarkt van toepassing is op een zaak als de onderhavige. Deze vraag is van belang, daar richtlijn 2009/73 bepalingen van procedurele aard bevat die niet waren opgenomen in richtlijn 2003/55 en die zouden kunnen leiden tot een andere uitspraak in de onderhavige zaak.

18. Enkel de Commissie heeft zich uitgesproken over deze kwestie. Zij heeft hierbij het standpunt verdedigd dat richtlijn 2003/55, en niet richtlijn 2009/73 van toepassing is. Volgens de Commissie is het tijdstip dat dient te worden gehanteerd als referentiepunt de datum van uitspraak van het besluit van de regelgevende instantie, dit wil zeggen 22 februari 2010. Daar de termijn voor omzetting van richtlijn 2009/73 verstreek op 3 maart 2011 – de datum waarop richtlijn 2003/55 werd ingetrokken krachtens artikel 53 van richtlijn 2009/73 – meent de Commissie dat de enige relevante regeling voor de onderhavige zaak richtlijn 2003/55 is.

19. Ik deel niet de mening van de Commissie dat de referentiedatum die van vaststelling van het bestreden besluit is. Ik ben het niet eens met dit criterium, daar in de onderhavige zaak de procesbevoegdheid van een verzoekende partij aan de orde is, en – zoals bekend – zowel de nationale rechtsorden als onze eigen instelling verklaren dat het relevante tijdstip in dergelijke gevallen de datum van instelling van het beroep is, en niet de datum van vaststelling van de bestreden handeling.⁶ Derhalve ben ik van mening dat de referentiedatum in casu 27 maart 2010 is, te weten de datum waarop volgens de Commissie beroep werd ingesteld bij de Fővárosi Bíróság, en niet 22 februari 2010.

20. In elk geval was richtlijn 2003/55 op 27 maart 2010 ten volle van kracht, terwijl richtlijn 2009/73 – zoals blijkt uit het dossier – zich in Hongarije in de omzettingfase bevond. Derhalve stelt de Commissie terecht dat richtlijn 2003/55 in casu de toepasselijke regeling is.

21. Toch kan men zich afvragen of richtlijn 2009/73 enig effect kan sorteren in de onderhavige zaak, voor zover het gaat om een handeling die reeds in werking was getreden, hoewel zij zich nog in de omzettingfase bevond.

6 – Zie onder meer arresten *Campogrande/Commissie*, 60/72, EU:C:1973:50, punt 4, en *Bensider e.a./Commissie*, 50/84, EU:C:1984:365, punt 8.

22. Zoals bekend heeft het Hof reeds herhaaldelijk geoordeeld dat de lidstaten waartoe een richtlijn gericht is, zich tijdens de termijn voor omzetting ervan dienen te onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen.⁷ Een dergelijke verplichting om zich te onthouden die voor alle nationale autoriteiten geldt, moet volgens de rechtspraak aldus worden begrepen dat zij verwijst naar de vaststelling van elke, algemene of specifieke, maatregel die een dergelijk schadelijk effect kan teweegbrengen.⁸

23. De bovengenoemde rechtspraak verwijst evenwel naar positieve maatregelen van de lidstaten die erop gericht zijn het resultaat van de richtlijn ernstig in gevaar te brengen, en niet naar de nationale regeling die reeds bestaat bij de inwerkingtreding van de richtlijn. Met andere woorden, met die rechtspraak wordt louter beoogd te vermijden dat maatregelen worden vastgesteld na de inwerkingtreding van de richtlijn en voor het verstrijken van de omzettingstermijn ervan, waarvan de doelstelling feitelijk of rechtens erin bestaat, de verwezenlijking van de nagestreefde doelstellingen in gevaar te brengen.

24. In de onderhavige zaak gaat het om een individuele beslissing van een rechterlijke instantie die vaste rechtspraak toepast volgens welke voor de procesbevoegdheid in een administratieve procedure een juridisch belang, en niet louter een economisch belang moet worden vastgesteld. Het gaat dus niet om een regeling of nationale rechtspraak die specifiek voor de onderhavige zaak tot stand is gekomen.

25. Bovendien betreft de onderhavige zaak een situatie waarin twee richtlijnen elkaar opvolgen in de tijd, zodat tijdens de periode van omzetting van richtlijn 2009/73 reeds een toepasselijke Europese regeling bestond die volledig in de Hongaarse rechtsorde was omgezet.

26. In deze omstandigheden dient eraan te worden herinnerd dat het Hof in het verleden reeds in de gelegenheid werd gesteld dergelijke gevallen te onderzoeken. In de zaak *Hochtief AG*⁹ heeft het Hof immers in de context van een procedure voor het plaatsen van een overheidsopdracht tijdens welke de termijn voor omzetting van een nieuwe richtlijn was verstreken, op grond van het rechtszekerheidsbeginsel geoordeeld dat die richtlijn niet van toepassing was op een beslissing die de aanbestedende dienst in verband met de toewijzing van een overheidsopdracht voor uitvoering van werken had vastgesteld voor het verstrijken van de termijn voor omzetting van deze richtlijn. Het Hof steunde in dit geval op het arrest in de zaak *Commissie/Frankrijk*¹⁰, waarin het reeds had geoordeeld dat een richtlijn niet van toepassing was op een procedure die was aangevat voor de datum waarop de termijn voor omzetting van die richtlijn verstreek.¹¹

27. Op grond van het voorgaande pleit ik voor de uitsluitende toepassing van richtlijn 2003/55, daar het in casu gaat om het tijdstip waarop een administratief beroep werd ingesteld en waarop de verzoekende partij overeenkomstig de Hongaarse rechtsorde een „juridisch belang” moet aantonen. Derhalve dient enkel nog te worden nagegaan of richtlijn 2009/73 een of andere interpretatieve werking kan hebben voor de Hongaarse regeling op het tijdstip waarop zij nog in omzettingfase was en richtlijn 2003/55 nog van kracht was.

7 — Zie de arresten van 18 december 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, EU:C:1997:628, punt 45; 26 mei 2011, *Stichting Natuur en Milieu e.a.*, C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punt 78, en 11 september 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e.a.*, C-43/10, EU:C:2012:560, punt 57.

8 — *Ibidem*.

9 — Arrest *Hochtief en Linde-Kca-Dresden*, C-138/08, EU:C:2009:627.

10 — C-337/98, EU:C:2000:543.

11 — Arrest *Commissie/Frankrijk*, reeds aangehaald, punten 38-40.

28. Dienaangaande ben ik van mening dat het Hof stellig heeft geoordeeld dat de verplichting van richtlijnconforme uitlegging slechts een aanvang neemt op het tijdstip waarop de nationale rechtsorde specifiek een omzetting tot stand brengt (en daarvan dus wordt kennisgegeven) of, bij gebreke van die omzetting, vanaf het tijdstip waarop de termijn voor omzetting verstreek. In de zaak *Adeneler e.a.*¹² heeft de Grote kamer van het Hof deze kwestie onderzocht en geoordeeld dat „in geval van te late omzetting van een richtlijn voor de nationale rechter pas *vanaf het verstrijken van de omzettingstermijn* de algemene verplichting geldt om het interne recht richtlijnconform uit te leggen”.¹³

29. Mijns inziens geldt dit temeer in het geval van opeenvolgende richtlijnen, waarbij reeds een Europese regeling ter zake bestaat die van de nationale rechter een uitlegging conform de nog geldende richtlijn vergt. Wanneer van de nationale rechter een richtlijnconforme uitlegging wordt verlangd met betrekking tot twee richtlijnen waarvan de inhoud op talrijke punten verschilt, zou dit leiden tot een onaanvaardbare rechtsonzekerheid, in strijd met de eigen rechtsorde van de Unie.

30. Derhalve geef ik het Hof in overweging, de eerste prejudiciële vraag van de verwijzende rechter in die zin te beantwoorden dat in een situatie als die van het hoofdgeding de nationale rechter, gelet op het tijdstip waarop het beroep bij de rechter in eerste aanleg werd ingesteld, uitsluitend richtlijn 2003/55 dient toe te passen.

B – Nationale bepaling die enkel procesbevoegdheid toekent aan personen die een „juridisch belang” hebben

1. Standpunt van degenen die opmerkingen hebben ingediend

31. De Republiek Polen en de Commissie, de enige interveniënten die opmerkingen hebben ingediend in deze procedure, gaan uit verschillende oogpunten op de kwestie in.

32. Volgens de Poolse regering is de verwijzing in artikel 25, lid 6, van richtlijn 2003/55 naar „benadeelde partij” geen verwijzing naar de netdeelnemers, maar naar de netbeheerder. Derhalve is deze regering van mening dat deze bepaling niet van toepassing is op de onderhavige zaak, zodat geen enkele bepaling van de richtlijn een oplossing biedt voor de door de Kúria gestelde vraag.

33. Volgens de Commissie ziet artikel 25 van richtlijn 2003/55, zowel in lid 5 als in lid 6 ervan, enkel op een recht om administratief bezwaar te maken, maar niet op een beroep in rechte. Deze uitlegging zou worden bevestigd door een vergelijking van deze bepaling met de inhoud van richtlijn 2009/73, die wel uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid van een beroep voor de nationale rechters. Hoewel de Commissie voorts van mening is dat het bestreden besluit in beginsel valt onder de werkingssfeer van artikel 25, lid 1, van richtlijn 2003/55, werd dit besluit niet vastgesteld door de Hongaarse regelgevende instantie als „geschillenbeslechtinginstantie”. Derhalve is artikel 25, lid 5, van richtlijn 2003/55 niet van toepassing. Hetzelfde zou gelden voor artikel 25, lid 6, dat betrekking heeft op overeenkomstig de leden 2, 3 of 4 van dat artikel genomen besluiten over de gehanteerde methoden. Aangezien het bestreden besluit betrekking heeft op een maatregel die niet wordt vermeld in de leden 2, 3 en 4, is het bepaalde in artikel 25, lid 6, evenmin van toepassing. De Commissie is dus van mening dat de relevante bepalingen van richtlijn 2003/55 niet van toepassing zijn op de onderhavige zaak.

¹² — C-212/04, EU:C:2006:443.

¹³ — Boven genoemd arrest, punt 115 (cursivering door mij).

34. Het lijkt mij belangrijk erop te wijzen dat de Commissie – weliswaar subsidiair – ook een standpunt heeft ingenomen over de oplossing van het geschil in het licht van richtlijn 2009/73. Het is belangrijk hierop te wijzen omdat de Commissie in deze context tot de slotsom kwam dat de nationale rechter uitvoering moet geven aan het doeltreffendheids- en gelijkwaardigheidsbeginsel, niet wegens de toepasselijkheid van deze richtlijn, maar krachtens verordening nr. 715/2009 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten. Bij deze verordening worden verschillende rechten toegekend aan de marktdeelnemers van de gassector, waaronder het recht op transparante en niet-discriminerende mechanismen voor capaciteitsallocatie en procedures voor congestiebeheer. Hoewel de Commissie dit bepleit voor het geval dat richtlijn 2009/73 van toepassing zou zijn op het concrete geval, is het belangrijk hierop te wijzen omdat het doorslaggevend zal zijn in de analyse waartoe ik nu zal overgaan.

2. Analyse

35. Zoals ik reeds in de punten 19 tot en met 30 supra heb betoogd, is de enige richtlijn die van toepassing is op de onderhavige zaak, in beginsel de tweede richtlijn, richtlijn 2003/55. Deze richtlijn werd ingetrokken bij richtlijn 2009/73 die, anders dan richtlijn 2003/55, extra bepalingen bevat over de beroepen in rechte die de belanghebbenden kunnen instellen. De in casu toepasselijke richtlijn, richtlijn 2003/55, is dus karig op het vlak van de toegang tot de rechter.

36. De enige bepaling van richtlijn 2003/55 waarin wordt verwezen naar de uitoefening van de beroepsmogelijkheden is immers artikel 25, lid 11. In deze bepaling wordt gerefereerd aan de leden 5 en 6 van ditzelfde artikel en wordt toegevoegd dat in de aldaar bedoelde gevallen de door de benadeelde partijen geformuleerde klachten en bezwaren „geen afbreuk [doen] aan de uitoefening van de beroepsmogelijkheden uit hoofde van het gemeenschapsrecht en de nationale wetgeving”.

37. Zoals de Commissie heeft aangevoerd, maakt het in het hoofdgeding aangevochten besluit evenwel geen deel uit van de besluiten als bedoeld in die leden 5 en 6. Die bepalingen verwijzen immers respectievelijk naar besluiten die zijn vastgesteld in de hoedanigheid van geschillenbeslechtinginstantie en besluiten over de methoden. In casu lijkt geen sprake te zijn van een van die twee categorieën, zodat de in lid 11 vervatte regels inzake beroepsmogelijkheden niet van toepassing zijn op de onderhavige zaak.

38. Het Europese regelgevingskader van de gassector is niettemin aanzienlijk ruimer, daar het niet beperkt is tot bovengenoemde harmonisatieregels. De nationale regelgevende instanties alsmede de netbeheerders en de marktdeelnemers zijn onderworpen aan de bepalingen van verschillende verordeningen, waaronder de voor de onderhavige zaak relevante verordening nr. 1775/2005 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten, die in 2009 is ingetrokken bij de reeds aangehaalde verordening nr. 715/2009.

39. Verordening nr. 1775/2005 was immers *ratione materiae* en *ratione temporis* van toepassing op de onderhavige zaak, daar deze juist ziet op de voorwaarden waaronder de marktdeelnemers toegang hebben tot het aardgastransmissienet, terwijl deze van kracht bleef tot 3 maart 2011, vanaf welke datum verordening nr. 715/2009 werd toegepast.¹⁴

¹⁴ — Artikel 32 van verordening nr. 715/2009.

40. Artikel 5 van verordening nr. 1775/2005 stelt de beginselen vast met betrekking tot de mechanismen voor capaciteitsallocatie en procedures voor congestiebeheer die gelden voor de transmissiesysteembeheerders. Krachtens deze bepaling krijgen de marktdeelnemers de beschikking over de „maximale capaciteit” en hebben zij recht op „niet-discriminerende en transparante” mechanismen voor capaciteitsallocatie. Deze beginselen zijn gericht tot zowel de transmissiesysteembeheerders als de regelgevende instanties, die volgens artikel 10 „[zich ervan] vergewissen [...] dat [...] verordening [nr. 1775/2005] word[t] nageleefd”.

41. Concreet bepaalt artikel 5, lid 5, dat in geval van fysieke congestie zowel door de transmissiesysteembeheerder als door de regelgevende instanties „niet-discriminerende en transparante mechanismen voor capaciteitsallocatie [worden] toegepast”. Hoewel de adressaten van de bepaling de transmissiesysteembeheerders en de regelgevende instanties zijn, is het duidelijk dat de begunstigden de netdeelnemers zijn, aan wie het recht wordt toegekend dat besluiten inzake congestiebeheer aan de hand van transparante en niet-discriminerende criteria worden vastgesteld.

42. Op dit punt ben ik van mening dat artikel 5, lid 5, van verordening nr. 1775/2005 in casu verzoekster in het hoofdgeding het recht verleent dat besluiten inzake congestiebeheer volgens transparante en niet-discriminerende criteria worden vastgesteld. Daar het gaat om een recht dat rechtstreeks door het Unierecht wordt verleend aan – in casu – E.ON, dient Hongarije dit recht te waarborgen door middel van nationale rechtswegen, weliswaar overeenkomstig haar procedurele autonomie, maar met eerbiediging van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, zoals artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) vereist. Deze conclusie vindt steun in overvloedige en vaste rechtspraak van het Hof.

43. Het is bekend dat artikel 47, als voortzetting van een vroegere rechtspraak die tot uitdrukking kwam in het doeltreffendheidsbeginsel en het gelijkwaardigheidsbeginsel, alsmede in het algemene beginsel van een doeltreffende voorziening in rechte, zijn effecten sorteert op om het even welke nationale procedurele bepaling die bedoeld is om de rechterlijke toetsing van de door het Unierecht verleende rechten te waarborgen.¹⁵ Daartoe behoren natuurlijk de nationale bepalingen inzake procesbevoegdheid, voor zover zij als relevante filter voor de toegang tot de rechter in de lidstaten dienen.

44. De facto lijken de voorwaarden voor de toegang tot de rechter in de lidstaten zeer relevant te zijn voor het Unierecht. Dit blijkt uit artikel 19, lid 1 VEU, volgens hetwelk de lidstaten dienen te voorzien in „de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren”.

45. Derhalve dient uit dit oogpunt, dat van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, te worden onderzocht of de door de verwijzende rechter aan de orde gestelde nationale criteria inzake procesbevoegdheid verenigbaar zijn met het Unierecht.¹⁶

46. Wanneer twijfel bestaat over de verenigbaarheid van een nationale procedurele bepaling met bovengenoemde beginselen, eist het grondrecht van een doeltreffende voorziening in rechte dat een analyse wordt verricht waarbij rekening wordt gehouden met de plaats van deze bepaling in de gehele procedure, en het verloop en de bijzonderheden van die procedure voor de verschillende nationale

15 — Zie artikel 51 van het Handvest, dat de toepassing van het Handvest beperkt tot de situaties waarin de lidstaten „het recht van de Unie ten uitvoer brengen”. De recente rechtspraak van het Hof, in het bijzonder die welke betrekking heeft op het grondrecht van een doeltreffende voorziening in rechte, is in dit verband veelzeggend. Zie met name arresten DEB, C-279/09, EU:C:2010:811; Samba Diouf, C-69/10, EU:C:2011:524, en Sánchez Morcillo, C-169/14, EU:C:2014:2099.

16 — Deze ruime opvatting van de doeltreffende voorziening in rechte, die ook het doeltreffendheidsbeginsel en het gelijkwaardigheidsbeginsel behelst, wordt gedeeld door andere advocaten-generaal. Zie bijvoorbeeld de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Agrokonsulting, C-93/12, EU:C:2013:172, punt 36, en de conclusie van advocaat-generaal Jääskinen in de zaak Liivimaa Lihaveis, C-562/12, EU:C:2014:155, punt 47.

instanties. Daartoe moet volgens de rechtspraak in voorkomend geval rekening worden gehouden met de beginselen die aan het nationale stelsel van rechtspleging ten grondslag liggen, zoals de bescherming van de rechten van de verdediging, het rechtszekerheidsbeginsel en het goede verloop van de procedure.¹⁷

47. De toepassing van het grondrecht van een doeltreffende voorziening in rechte op de nationale vereisten inzake procesbevoegdheid heeft geleid tot verschillende arresten van het Hof die van belang zijn voor de onderhavige prejudiciële procedure.

48. In 2005 heeft het Hof in de zaak *Streekgewest*¹⁸ geoordeeld dat een nationale beslissing houdende niet-ontvankelijkverklaring van een beroep dat was ingesteld door een consortium van gemeenten tegen de beslissing van een andere administratie om geen gevolg te geven aan het verbod van uitvoering van onrechtmatig verklaarde steun, onverenigbaar was met het Unierecht. Het Hof stelde dat „een justitiabele [...] er belang bij [kan] hebben zich [...] te beroepen op de rechtstreekse werking van het uitvoeringsverbod van artikel 93, lid 3, laatste volzin [thans artikel 108, lid 3, VWEU]”.¹⁹ De nationale beslissing houdende niet-ontvankelijkverklaring eiste dat de verzoeker werd geraakt door de concurrentievervalsing die het gevolg was van de steunmaatregel. Het Hof was het daarmee evenwel niet eens en kwam tot de slotsom dat „enkel rekening [dient] te worden gehouden met het feit dat de justitiabele aan een heffing is onderworpen die integrerend deel uitmaakt van een steunmaatregel die in strijd met het in deze bepaling [artikel 93, lid 3, laatste volzin, EG, thans artikel 108, lid 3, VWEU] neergelegde verbod tot uitvoering is gebracht”.²⁰

49. In de zaak *Club Hotel Loutraki e.a.*²¹, waarin uitspraak werd gedaan in 2010 na de inwerkingtreding van het Handvest, verweet het Hof opnieuw een lidstaat, te strikte criteria inzake procesbevoegdheid in een zaak betreffende een overheidsopdracht te hebben gehanteerd. De inschrijver die beroep had ingesteld, werd belet om voor de Griekse rechterlijke instanties vergoeding te vorderen van de schade die hij zou hebben geleden als gevolg van een schending van het Unierecht door een administratieve handeling die de uitkomst van de aanbestedingsprocedure kon hebben beïnvloed. In deze omstandigheden oordeelde het Hof dat „[e]en dergelijke inschrijver [...] daardoor verstoken [blijft] van een doeltreffende bescherming in rechte van de rechten die hij aan het desbetreffende recht van de Unie ontleent”.²²

50. Uit een en ander blijkt dat het bestaan van een loutere verwachting kan volstaan om een administratief beroep voor de nationale rechterlijke instanties niet-ontvankelijk te verklaren. Dit lijkt niet in strijd met het grondrecht van een doeltreffende voorziening in rechte. Wanneer er evenwel sprake is van een voldoende gekwalificeerd belang dat zich uit in een vermogensresultaat, eist de combinatie van een door het Unierecht verleend recht en de geleden economische schade dat de lidstaten de toegang tot de rechter waarborgen.

51. Wat het door de verwijzende rechter aangehaalde geval betreft, blijkt uit het dossier dat de rechtspraak van de Hongaarse rechterlijke instanties een „juridisch belang” eist als voorwaarde voor procesbevoegdheid in administratieve procedures. Dit belang staat tegenover de louter economische schade, voor zover eerstgenoemd belang de toegang tot de rechter waarborgt, maar louter

17 — Arrest *Tele2 Telecommunication*, C-426/05, EU:C:2008:103, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Szpunar in de zaak *T-Mobile Austria*, C-282/13, EU:C:2014:2179.

18 — C-174/02, EU:C:2005:10.

19 — *Ibidem*, punt 19.

20 — *Ibidem*.

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

22 — *Ibidem*, punt 78.

economische schade niet. Uit de verwijzingsbeslissing valt af te leiden dat E.ON geen specifieke rechtsbetrekking is aangegaan met de netbeheerder of met de regelgevende instantie – althans op het concrete punt dat ziet op het congestiebeheer – die zou volstaan om het belang van verzoekende partij aan te merken als een „juridisch” belang.

52. Deze benadering is eigen aan verschillende lidstaten, waar het systeem van bestuursrechtspraak wordt gekenmerkt door een zekere strengheid wat de vereisten inzake procesbevoegdheid betreft.²³ Dit is het geval in de Republiek Polen, hetgeen haar interventie in de onderhavige procedure verklaart.

53. Het lijdt geen twijfel dat die systemen van bestuursrechtspraak zijn vastgesteld overeenkomstig de procedurele autonomie van de lidstaten, zonder dat het Unierecht zich op een of andere wijze heeft verzet tegen de werking ervan uit algemeen oogpunt.²⁴ Het is legitiem dat de lidstaten de rechterlijke toetsing van het optreden van de overheid waarborgen voor particulieren of groepen die rechtstreeks worden geraakt door bepaalde overheidsbeslissingen, terwijl andere lidstaten kiezen voor toegankelijker systemen. In specifieke gevallen, zoals in de context van het milieurecht, kan het Unierecht bepaalde aanpassingen eisen van enkele lidstaten, maar over het algemeen coëxisteert de Europese rechtsorde in goede harmonie met de verschillende nationale systemen van bestuursrechtspraak.

54. In het onderhavige geval ben ik van mening dat E.ON niet heeft kunnen schermen met een recht op grond van richtlijn 2003/55, daar deze richtlijn, niettegenstaande de toepasselijkheid ervan in de tijd, inhoudelijk geen bepalingen bevat die het specifieke door de Kúria aan de orde gestelde geval regelen.

55. Zoals ik reeds heb uiteengezet, beschikt E.ON niettemin over een recht krachtens artikel 5, lid 5, van verordening nr. 1775/2005. Deze bepaling waarborgt elke marktdeelnemer het recht dat besluiten inzake fysieke congestie overeenkomstig het transparantie- en non-discriminatiebeginsel worden vastgesteld. Het is juist een dergelijk besluit dat door E.ON wordt aangevochten, daar het betrekking heeft op de criteria inzake de beschikbare vrije capaciteit voor het gasjaar. Derhalve ben ik van mening dat E.ON niet alleen een door verordening nr. 1775/2005 verleend recht genoot, maar bovendien een duidelijk vermogensrechtelijk belang had. De combinatie van beide omstandigheden brengt mij ertoe te concluderen dat, gelet op het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, de beslissing tot afwijzing van de procesbevoegdheid van E.ON wegens het ontbreken van „juridisch belang” moeilijk te rijmen valt met bovengenoemd recht.

56. Evenwel staat het niet aan het Hof om uitspraak te doen over de geldigheid van een algemeen criterium voor procesbevoegdheid, en evenmin om de nationale rechter zijn taak, het nationale recht te waarborgen en uit te leggen, te ontnemen. De Kúria dient te onderzoeken welke uitlegging van de nationale rechtsorde verenigbaar kan zijn met het Unierecht. Het Hof staat de verwijzende rechter enkel bij wat de taak van uitlegging van de Unierechtelijke bepalingen betreft.

57. Derhalve concludeer ik dat artikel 5, lid 5, van verordening nr. 1775/2005, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een criterium voor procesbevoegdheid, zoals het in de onderhavige zaak toegepaste criterium, dat is gebaseerd op het bestaan van een „juridisch belang”, waarbij de toegang tot de administratieve rechter uitgesloten is voor een aardgasdistributeur die een besluit van een nationale regelgevende instantie wil aanvechten.

23 — Op dit punt is veelzeggend de analyse van Eliantonio, M., Backes, C., van Rhee, C.H., Spronken, T. en 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 — Zie bijvoorbeeld de rechtspraak van het Hof in het geval van Duitsland en de verenigbaarheid van haar voorschriften inzake procesbevoegdheid in administratieve procedures aan het internationale en Europese kader dat is gecreëerd door het Verdrag van Aarhus en, meer in het bijzonder, de bepalingen hiervan inzake toegang tot de rechter: *arresten Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, C-115/09, EU:C:2011:289, punt 43, en *Gemeinde Altrip e.a.*, C-72/12, EU:C:2013:712, punt 45.

V – Conclusie

58. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Kúria te beantwoorden als volgt:

- „1) In een situatie als die van het hoofdgeding dient de nationale rechter, gelet op het tijdstip waarop het beroep bij de rechter in eerste aanleg werd ingesteld, uitsluitend richtlijn 2003/55/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en houdende intrekking van richtlijn 98/30/EG toe te passen.
- 2) Artikel 5, lid 5, van verordening (EG) nr. 1775/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 28 september 2005 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een criterium voor procesbevoegdheid, zoals het in de onderhavige zaak toegepaste criterium, dat is gebaseerd op het bestaan van een ‚juridisch belang‘, waarbij de toegang tot de administratieve rechter uitgesloten is voor een aardgasdistributeur die een besluit van een nationale regelgevende instantie wil aanvechten.”