



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
PEDRO CRUZ VILLALÓN  
 prezentate la 23 octombrie 2014<sup>1</sup>

**Cauza C-510/13**

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

[cerere de decizie preliminară formulată de Kúria (Ungaria)]

„Piața internă în sectorul gazelor naturale — Directiva 2003/55 — Directiva 2009/73 — Domeniul de aplicare *ratione temporis* — Calitatea procesuală a unei persoane juridice, societate de distribuție a gazelor naturale, în raport cu o decizie emisă de autoritatea națională de reglementare — Cerința națională privind calitatea procesuală întemeiată exclusiv pe «interesul juridic» — Dreptul fundamental la o cale de atac efectivă — Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene”

1. Prin intermediul prezentei cereri de decizie preliminară, Kúria (Curtea Supremă din Ungaria) adresează Curții o serie de întrebări cu privire la interpretarea Directivei 2003/55/CE<sup>2</sup> și a Directivei 2009/73/CE<sup>3</sup>, ambele referitoare la normele comune aplicabile pieței interne în sectorul gazelor naturale.
2. Mai exact, instanța de trimitere are îndoieli, în primul rând, cu privire la aplicarea în timp a celor două directive într-un context în care decizia națională a fost adoptată și atacată când încă era aplicabilă Directiva 2003/55, în timp ce Directiva 2009/73, de abrogare a acesteia, se afla în curs de transpunere.
3. Mai mult, Kúria își exprimă îndoielile cu privire la conformitatea cu dreptul Uniunii a unei cerințe privind calitatea procesuală în vederea formulării de acțiuni în fața instanțelor maghiare de contencios administrativ, în temeiul căreia un reclamant trebuie să aibă „interes juridic”, nefiind suficientă existența unui simplu prejudiciu economic. În prezenta cauză, un operator de pe piața gazelor naturale din Ungaria, E.ON, a atacat o decizie a autorității naționale de reglementare din Ungaria prin care se stabilesc criteriile de apreciere a cererilor de rezervare pe termen lung a capacității unui gazoduct. Instanța maghiară de fond apreciază că această decizie nu afectează „interesul juridic” al reclamantei, ci doar interesul său economic. Îndoielile instanței de trimitere cu privire la compatibilitatea acestui aspect cu dreptul Uniunii stau la baza prezentei cereri de decizie preliminară.

1 — Limba originală: spaniola.

2 — Directiva 2003/55/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2003 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale și de abrogare a Directivei 98/30/CE (JO L 176, p. 57, Ediție specială, 12/vol. 2, p. 80).

3 — Directiva 2009/73/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale și de abrogare a Directivei 2003/55/CE (JO L 211, p. 94, rectificare în JO L 60, p. 23).

## I – Contextul juridic

### A – Reglementarea Uniunii Europene

4. Directiva 2003/55, cunoscută, de asemenea, drept „a doua directivă”, impune statelor membre crearea unuia sau mai multor organisme cu funcția de autorități de reglementare în sectorul gazelor naturale. La articolul 25, directiva enumeră, printre alte aspecte, drepturile părților afectate de deciziile respectivelor autorități. În sensul prezentei trimiteri preliminare, se remarcă drepturile enumerate la alineatele (5), (6) și (11):

„Articolul 25

Autorități de reglementare

(1) Statele membre desemnează unul sau mai multe organisme competente pentru a îndeplini funcția de autorități de reglementare. Aceste autorități trebuie să fie complet independente de sectorul gazelor naturale. Prin aplicarea prezentului articol, acestea răspund cel puțin de asigurarea nediscriminării, a concurenței efective și a funcționării eficiente a pieței [...]

[...]

(5) Orice parte care are o reclamație față de un operator al rețelelor de transport, GNL sau distribuție cu privire la elementele menționate la articolul 19 alineatele (1), (2) și (4) poate transmite reclamația către autoritatea de reglementare, care, acționând în calitate de autoritate de soluționare a litigiilor, ia o hotărâre în termen de două luni de la primirea reclamației. Acest termen poate fi prelungit cu două luni în cazul în care autoritățile de reglementare doresc să obțină informații suplimentare. Acest termen poate fi prelungit cu acordul reclamantului. O astfel de hotărâre are caracter obligatoriu, cu condiția să nu fie anulată ca urmare a unui apel.

(6) Orice parte vătămată și care are dreptul să depună plângere în legătură cu o decizie referitoare la metodologia, adoptată în temeiul alineatelor (2), (3) sau (4), sau atunci când autoritatea de reglementare are obligația de a se consulta referitor la metodologia propusă, poate să depună plângerea spre reexaminare ulterior publicării deciziei sau a propunerii de decizie, în termen de cel mult două luni sau mai puțin, după cum stabilesc statele membre. Această plângere nu are efect suspensiv.

[...]

(11) Reclamațiile menționate la alineatele (5) și (6) nu trebuie să aducă atingere exercitării căilor de atac prevăzute de dreptul comunitar și național.”

5. Directiva 2003/55 a fost abrogată prin Directiva 2009/73 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale, cunoscută, de asemenea, drept „a treia directivă”. În sensul prezentei proceduri, trebuie subliniate următoarele dispoziții ale articolului 41 din această directivă:

„(11) Orice parte care depune o plângere împotriva unui operator de transport și de sistem, unui operator de înmagazinare, de GNL sau de distribuție, referitoare la obligațiile care revin operatorului în temeiul prezentei directive, poate înainta această plângere autorității de reglementare care, acționând ca autoritate de soluționare a litigiilor, emite o decizie în termen de două luni de la data primirii plângerii. Acest termen poate fi prelungit cu două luni în cazul în care autoritățile de reglementare doresc să obțină informații suplimentare. Acest termen prelungit poate fi prelungit în continuare cu acordul reclamantului. Decizia autorității de reglementare produce efecte obligatorii până la o eventuală hotărâre contrarie pronunțată în urma unei căi de atac.

(12) Orice parte care se consideră lezată și care are dreptul de a contesta o decizie luată fie cu privire la metodologiile urmate în temeiul prezentului articol, fie, în cazul în care autoritatea de reglementare are obligația de a se consulta, cu privire la metodologiile sau tarifele propuse, poate să depună o contestație în vederea revizuirii respectivei decizii sau propunerii de decizie, în termen de maximum două luni de la publicarea acesteia sau într-un termen mai scurt prevăzut de statele membre. Contestația nu are efect suspensiv.

(13) Statele membre creează mecanisme eficiente și adecvate de reglementare, de control și de asigurare a transparenței, în scopul evitării abuzurilor de poziție dominantă, în special în detrimentul consumatorilor, cât și a oricăror practici agresive. Aceste mecanisme iau în considerare dispozițiile tratatului, în special cele ale articolului 82.

(14) Statele membre se asigură că sunt luate măsurile corespunzătoare, inclusiv măsuri administrative sau penale în conformitate cu dreptul lor național, împotriva persoanelor fizice sau juridice care se fac vinovate de nerespectarea normelor privind confidențialitatea impuse de prezenta directivă.

(15) Plângerile menționate la alineatele (11) și (12) nu aduc atingere exercitării dreptului de a introduce o cale de atac în temeiul legislației comunitare și/sau naționale.

(16) Deciziile luate de autoritățile de reglementare sunt pe deplin întemeiate și motivate pentru a permite controlul judiciar. Deciziile sunt disponibile publicului, păstrându-se confidențialitatea informațiilor sensibile din punct de vedere comercial.

(17) Statele membre asigură existența la nivel național a mecanismelor adecvate care să garanteze că partea afectată de o decizie a autorității de reglementare are dreptul de a introduce o cale de atac în fața unui organism independent de orice parte afectată și de orice guvern.”

6. Regulamentul nr. 1775/2005 privind condițiile de acces la rețelele pentru transportul gazelor naturale<sup>4</sup>, astfel cum a fost abrogat și înlocuit prin Regulamentul nr. 715/2009<sup>5</sup>, stabilește principiile care stau la baza mecanismelor de alocare a capacității și procedurile de gestionare a congestiei aplicabile în cazul operatorilor de rețele. Concret, articolul 5 din regulamentul, intitulat „Principii ale mecanismelor de alocare a capacității și proceduri de gestionare a congestiei”, prevede:

„(1) Se pune la dispoziția participanților pieței capacitatea maximă în toate punctele relevante prevăzute la articolul 6 alineatul (3), luând în considerare integritatea sistemului și exploatarea eficientă a rețelei.

(2) Operatorii de rețele de transport pun în aplicare și publică mecanisme de alocare a capacității nediscriminatorii și transparente, care:

- (a) dau semnale economice corespunzătoare pentru utilizarea eficientă și optimă a capacității tehnice și facilitează investițiile în noile infrastructuri;
- (b) sunt compatibile cu mecanismele de piață, inclusiv cu piețele spot și centrele de comercializare, fiind în același timp flexibile și capabile să se adapteze în funcție de evoluția condițiilor pieței;
- (c) sunt compatibile cu sistemele de acces la rețea ale statelor membre.

4 — Regulamentul (CE) nr. 1775/2005 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 septembrie 2005 (JO L 289, p. 1, Ediție specială, 12/vol. 2, p. 201).

5 — Regulamentul (CE) nr. 715/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind condițiile de acces la rețelele pentru transportul gazelor naturale și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1775/2005 (JO L 211, p. 36, rectificare în JO L 229, p. 29, și în JO L 309, p. 87).

(3) Atunci când operatorii de rețele de transport încheie noi contracte de transport sau renegociază contracte de transport existente, aceste contracte iau în considerare următoarele principii:

- (a) în cazul unei congestiuni contractuale, operatorul de rețele de transport oferă capacitatea neutilizată pe piața principală cel puțin pe baza unui aranjament pe termen scurt (o zi) și întreruptibil;
- (b) utilizatorii rețelei care doresc să-și revândă sau să-și subînchirieze capacitatea contractată neutilizată pe piața secundară au dreptul să facă acest lucru.

(4) Atunci când capacitatea contractată în baza contractelor de transport în vigoare rămâne neutilizată și apare congestiunea contractuală, operatorii de rețele de transport aplică alineatul (3), cu excepția cazului în care acest lucru ar contraveni cerințelor contractelor de transport în vigoare. În cazul în care acest lucru ar contraveni contractelor de transport în vigoare, operatorii de rețele de transport înaintează, după consultarea autorităților competente, o cerere către utilizatorul rețelei de a utiliza capacitatea neutilizată pe piața secundară, în conformitate cu alineatul (3).

(5) În cazul în care există congestiune fizică, operatorul de rețele de transport sau, după caz, autoritățile de reglementare aplică mecanisme nediscriminatorii și transparente de alocare a capacității.”

## B – Legislația națională

7. Articolul 3 alineatul 1 din Legea nr. III din 1952 privind Codul de procedură civilă (Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény) prevede că cererile pot fi formulate în fața instanțelor civile doar de cei care au un interes în cauză, cu excepția cazului în care legea prevede altfel.

8. Articolul 327 alineatul 1 literele a) și b) din legea menționată introduce o regulă specială în materia contenciosului administrativ, conform căreia poate formula o cale de atac în fața instanțelor competente în această materie orice parte la o procedură administrativă și orice persoană afectată în mod expres de măsura atacată.

## II – Situația de fapt și procedura națională

9. Societatea FGSZ Földgázzállító Zrt. este operatorul rețelei de gaz din Ungaria. În temeiul legislației naționale în vigoare, FGSZ (denumită în continuare „operatorul”) decide, în ordinea cererilor, cu privire la capacitatea de rezervare pe termen lung a operatorilor de pe piața gazelor naturale. După verificarea capacității libere disponibile, operatorul decide cu privire la capacitatea de rezervare pe termen lung solicitată și încheie cu operatorul contractul corespunzător de rezervare a capacității pe termen lung.

10. E.ON Földgáz Trade Zrt. (denumită în continuare „E.ON”) este un operator pe piața maghiară a gazelor naturale. Conform situației de fapt din prezenta cauză, E.ON a adresat operatorului rețelei mai multe cereri de rezervare a capacității pe termen lung, cu o durată mai mare de un an gazier, pentru gazoductul HAG (conducta de interconectare de gaz dintre Ungaria și Austria). Având în vedere că cererile depășeau capacitatea liberă disponibilă a anului gazier, operatorul rețelei a solicitat autorității maghiare de reglementare să se pronunțe în această privință.

11. Prin decizia nr. 98/2010 din 22 februarie 2010, autoritatea maghiară de reglementare a modificat decizia în vigoare la acea dată, impunând operatorului rețelei să aplice criteriul aplicabil cererilor de capacitate liberă pentru gazoductul HAG pentru anul gazier 2010/2011. Noua decizie permite operatorului să soluționeze cererile pentru o durată mai mare de un an, în partea care privește anul

gazier 2010/2011, până la 80 % din capacitatea liberă a gazoductului. Restul de 20 % din capacitatea liberă a gazoductului este alocat pentru efectuarea rezervărilor anuale referitoare la anul gazier 2010/2011. În opinia autorității de reglementare, un exces de rezervări mai mare de un an poate restrânge concurența și poate îngreuna intrarea pe piață a unor noi operatori.

12. E.ON a atacat în parte decizia nr. 98/2010 emisă de autoritatea de reglementare în fața Fővárosi Bíróság, care, la 27 martie 2010, a soluționat acțiunea în primă instanță, întemeindu-și hotărârea pe lipsa calității procesuale a reclamantei. În opinia instanței de fond, E.ON nu a prezentat un contract de prestări de servicii sau un acord încheiat pentru a garanta accesul la resurse și nici nu a încheiat un contract cu operatorul rețelei. Conform normelor maghiare de drept procedural, precum și în temeiul jurisprudenței Kúria, calitatea procesuală activă nu se poate întemeia pe existența unui prejudiciu economic.

13. E.ON a formulat o cale de atac împotriva deciziei instanței de fond în fața Kúria, care, prin ordonanța din 2 iulie 2013, a sesizat Curtea cu prezenta trimitere preliminară.

### III – Întrebările preliminare și procedura în fața Curții

14. La 25 septembrie 2013, s-a înregistrat la grefa Curții, în temeiul articolului 267 TFUE, decizia de trimitere preliminară, formulată astfel:

„1) Dispozițiile prevăzute la articolul 25 din Directiva 2003/55/CE [...], care stabilesc care sunt persoanele care pot exercita o cale de atac, sunt aplicabile în cazul unei decizii administrative adoptate în perioada în care s-a aflat în vigoare această directivă sau trebuie luate în considerare în procedura judiciară în curs dispozițiile cuprinse la articolul 41 din Directiva 2009/73/CE [...], care a intrat în vigoare în cursul procedurii, ținând seama de dispozițiile articolului 54 alineatul (1) al doilea paragraf din aceasta, în conformitate cu care dispozițiile menționate se aplică începând cu 3 martie 2011?

2) În cazul în care este aplicabilă Directiva din 2009, poate fi considerat «parte afectată» în sensul articolului 41 alineatul (17) din directiva menționată un comerciant autorizat care are un interes economic precum cel existent în prezenta cauză în legătură cu o cale de atac formulată împotriva deciziei prin care se aprobă un cod de rețea sau prin care se stabilește conținutul acestuia sau parte afectată este numai operatorul rețelei împuternicit să inițieze procedura de aprobare a codului?

3) În cazul în care este aplicabilă Directiva din 2003, aprobarea sau modificarea codului de rețea, în discuție în prezenta cauză, face parte dintre cazurile prevăzute la articolul 25 alineatul (5) sau (6), în măsura în care privește aprecierea cererilor de rezervare a capacității?

4) În cazul în care situația din speță intră sub incidența articolului 25 alineatul (6) din Directiva din 2003, poate fi considerat «parte vătămată» un comerciant autorizat care are un interes economic precum cel din prezenta cauză în legătură cu o cale de atac formulată împotriva deciziei prin care se aprobă un cod de rețea sau prin care se stabilește conținutul acestuia sau parte vătămată este numai operatorul rețelei împuternicit să inițieze procedura de aprobare a codului?

5) Ce interpretare trebuie dată articolului 25 alineatul (11) din Directiva din 2003, potrivit căruia reclamațiile menționate la alineatele (5) și (6) nu trebuie să aducă atingere exercitării căilor de atac prevăzute de dreptul comunitar și național, în cazul în care din răspunsurile la întrebările anterioare va reieși că dreptul național supune formularea căilor de atac unor condiții mai stricte decât cele care rezultă din dispozițiile directivei sau ale dreptului comunitar?”

15. Au formulat observații scrise atât Guvernul Republicii Polone, cât și Comisia Europeană.

#### IV – Analiză

16. Cele cinci întrebări formulate de Kúria se reduc, în definitiv, la două. Prima întrebare se referă la aplicabilitatea *ratione temporis* a Directivei 2003/55 și a Directivei 2009/73 unui context procedural. Răspunsul la această primă întrebare ne va permite să consolidăm celelalte patru întrebări în una singură, concentrându-ne astfel pe conformitatea cu dreptul Uniunii a unei norme naționale care recunoaște calitatea procesuală doar operatorilor din sectorul gazelor naturale care au un „interes juridic”. Ne vom îndrepta atenția asupra ambelor întrebări, în mod separat.

##### A – Cu privire la aplicabilitatea *ratione temporis* a Directivei 2003/55 și a Directivei 2009/73

17. Kúria solicită Curții să determine care dintre cele două directive referitoare la piața gazelor naturale este aplicabilă în speță. Întrebarea este importantă, deoarece Directiva 2009/73 conține dispoziții procedurale care nu figurau în Directiva 2003/55 și care ar putea conduce la un rezultat distinct în soluționarea acestei cauze.

18. Comisia este singura care s-a pronunțat în această privință, susținând aplicabilitatea Directivei 2003/55, iar nu pe cea a Directivei 2009/73. Potrivit Comisiei, momentul care trebuie utilizat drept referință este acela în care s-a emis decizia autorității de reglementare, și anume 22 februarie 2010. Având în vedere că termenul de transpunere a Directivei 2009/73 a expirat la 3 martie 2011, moment în care, în temeiul articolului 53 din Directiva 2009/73, Directiva 2003/55 a fost abrogată, Comisia apreciază că singura reglementare relevantă în prezenta cauză este Directiva 2003/55.

19. Nu putem împărtăși opinia Comisiei privind momentul de referință, potrivit căreia ar fi vorba despre data adoptării actului atacat. Nu suntem de acord cu acest criteriu, întrucât, în prezenta cauză, se ridică o problemă referitoare la calitatea procesuală a unui reclamant și, astfel cum se știe, atât legislațiile naționale, cât și Curtea au reținut că momentul relevant în astfel de cazuri este acela al introducerii căii de atac, iar nu cel al adoptării actului atacat<sup>6</sup>. Prin urmare, apreciem că data de referință în prezenta cauză este 27 martie 2010, data la care, astfel cum arată Comisia, s-a introdus acțiunea în fața Fővárosi Bíróság, iar nu 22 februarie 2010.

20. În orice caz, la 27 martie 2010, Directiva 2003/55 era pe deplin în vigoare, în timp ce Directiva 2009/73 era, astfel cum reiese din documentele aflate la dosar, în faza de transpunere în dreptul maghiar. Prin urmare, Comisia afirmă în mod întemeiat că reglementarea aplicabilă în prezenta cauză este Directiva 2003/55.

21. Acestea fiind spuse, s-ar putea ridica problema dacă Directiva 2009/73 ar produce vreun efect în prezenta cauză, având în vedere că este vorba despre un act aflat deja în vigoare, deși este încă în faza de transpunere.

22. Astfel cum se știe, Curtea a statuat în repetate rânduri că, pe durata termenului de transpunere a unei directive în dreptul național, statele membre destinate ale acesteia trebuie să se abțină de la adoptarea unor dispoziții de natură să compromită grav rezultatul impus prin această directivă<sup>7</sup>. Având în vedere că obligația de abținere respectivă se impune tuturor autorităților naționale, trebuie interpretată, conform jurisprudenței, în sensul că se referă la adoptarea oricărei măsuri, generale și specifice, care poate avea un astfel de efect compromițător<sup>8</sup>.

6 — A se vedea printre altele Hotărârile Campogrande/Comisia (60/72, EU:C:1973:50, punctul 4) și Bensider și alții/Comisia (50/84, EU:C:1984:365, punctul 8).

7 — A se vedea Hotărârea din 18 decembrie 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, EU:C:1997:628, punctul 45, Hotărârea din 26 mai 2011, Stichting Natuur en Milieu și alții, C-165/09-C-167/09, EU:C:2011:348, punctul 78, și Hotărârea din 11 septembrie 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias și alții, C-43/10, EU:C:2012:530, punctul 57.

8 — *Ibidem*.

23. Cu toate acestea, jurisprudența menționată anterior se referă la măsurile pozitive luate de statele membre cu scopul de a compromite grav obiectivul directivei, iar nu la legislația națională existentă la momentul intrării în vigoare a directivei. Cu alte cuvinte, scopul jurisprudenței citate este acela de a evita adoptarea de măsuri în perioada dintre intrarea în vigoare a directivei și expirarea termenului de transpunere, care au scopul, *de iure* sau *de facto*, de a periclita îndeplinirea obiectivelor.

24. În prezenta cauză, ne aflăm în fața unei decizii individuale a unei instanțe care a aplicat o jurisprudență constantă, în temeiul căreia, pentru a avea calitate procesuală activă în procesul în contencios administrativ, se impune constatarea unui interes juridic, iar nu doar a unui interes economic. Prin urmare, nu este vorba despre o legislație sau o jurisprudență națională adoptată special pentru această cauză.

25. Mai mult, în prezenta cauză, este vorba despre o situație în care se produce o succesiune în timp a două directive, astfel încât, în perioada de transpunere a Directivei 2009/73, exista deja o reglementare europeană aplicabilă și transpusă în totalitate în legislația maghiară.

26. În aceste condiții, trebuie amintit că Curtea s-a mai confruntat în trecut cu astfel de situații. Concret, în cauza Hochtief AG<sup>9</sup>, în contextul unei proceduri de atribuire a unui contract administrativ, în cursul căreia a expirat termenul de transpunere a unei noi directive, Curtea a statuat, în temeiul principiului securității juridice, că directiva respectivă nu se aplica unei decizii adoptate de o autoritate contractantă, cu ocazia atribuirii unui contract de achiziții publice de lucrări, înainte de expirarea termenului stabilit pentru adaptarea dreptului național la acea directivă. În cauza respectivă, Curtea a invocat Hotărârea Comisia/Franța<sup>10</sup>, în care s-a constatat că o directivă nu este aplicabilă în cazul unei proceduri inițiate înainte de expirarea termenului de transpunere a acesteia<sup>11</sup>.

27. În lumina celor prezentate anterior, înclinăm să susținem aplicarea exclusivă a Directivei 2003/55, întrucât întrebarea analizată se referă la momentul în care s-a formulat o acțiune în contencios administrativ, moment în care reclamanta trebuia să demonstreze, conform legislației maghiare, un „interes juridic”. Trebuie stabilit doar dacă Directiva 2009/73 poate avea vreun efect în ceea ce privește interpretarea legislației maghiare la momentul la care era încă în faza de transpunere, iar Directiva 2003/55 era încă în vigoare.

28. În acest sens, în opinia noastră, Curtea a statuat în mod categoric că obligația de a efectua interpretarea în conformitate cu o directivă nu există decât de la momentul la care se efectuează o transpunere expresă în legislația națională (și, prin urmare, se notifică) sau, în absența acestei transpuneri, de la momentul expirării termenului de transpunere. În cauza Adeneler și alții<sup>12</sup>, Marea Cameră a Curții de Justiție s-a confruntat cu această problemă și a concluzionat că, „în cazul transunerii tardive a unei directive, obligația generală, care revine instanțelor naționale, de a interpreta dreptul intern într-un mod conform directivei nu există decât *incepând de la expirarea termenului de transpunere a acesteia*”<sup>13</sup>.

29. În opinia noastră, această abordare este cu atât mai relevantă în situația în care este vorba despre o succesiune de directive, când există deja o reglementare europeană în domeniu, care necesită o interpretare a instanței naționale conformă cu directiva care este încă în vigoare. Dacă s-ar solicita instanței naționale o interpretare conformă cu două directive care conțin numeroase dispoziții diferite, s-ar produce o incertitudine juridică contrară reglementării Uniunii, care trebuie respinsă.

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

10 — C-337/98, EU:C:2000:543.

11 — Hotărârea Comisia/Franța, citată anterior, punctele 38-40.

12 — C-212/04, EU:C:2006:443.

13 — Hotărâre citată, punctul 115 (sublinierea noastră).

30. Prin urmare, propunem Curții să răspundă la prima întrebare preliminară adresată de instanța de trimitere în sensul că într-o situație precum cea din speță, luând în considerare momentul introducerii căii de atac în fața instanței de fond, aceasta trebuie să aplice exclusiv Directiva 2003/55.

*B – Cu privire la norma națională care recunoaște calitatea procesuală doar persoanelor care au un „interes juridic”*

#### 1. Poziția părților care au formulat observații

31. Republica Polonă și Comisia, singurii intervenienți care au formulat observații în această procedură, abordează problema în mod diferit.

32. În opinia guvernului Republicii Polone, articolul 25 alineatul (6) din Directiva 2003/55, atunci când se referă la „partea vătămată”, nu are în vedere operatorii de pe piața gazelor, ci operatorul rețelei. Prin urmare, guvernul menționat apreciază că acest articol nu se aplică în prezenta cauză și, în consecință, nicio prevedere a directivei nu ar soluționa problema ridicată de Kúria.

33. În opinia Comisiei, articolul 25 din Directiva 2003/55 prevede, atât la alineatul (5), cât și la alineatul (6), doar dreptul la formularea unei reclamații administrative, însă nu și dreptul la introducerea unei căi de atac judiciare. Această interpretare se confirmă prin compararea dispoziției menționate cu Directiva 2009/73, care conține o prevedere expresă referitoare la posibilitatea introducerii unei căi de atac în fața instanțelor naționale. În plus, deși Comisia consideră că decizia atacată face parte, în principiu, din domeniul de aplicare al articolului 25 alineatul (1) din Directiva 2003/55, aceasta nu a fost adoptată de autoritatea maghiară de reglementare în calitatea sa de „autoritate de soluționare a litigiilor”. Prin urmare, articolul 25 alineatul (5) din Directiva 2003/55 nu este aplicabil în prezenta cauză. Se poate reține aceeași concluzie și referitor la alineatul (6), care privește deciziile privind metodologiile menționate la alineatele (2), (3) și (4) ale aceluiași articol. Întrucât în decizia atacată este vorba despre o măsură diferită de cele enumerate la alineatele (2), (3) și (4), nici în acest caz nu sunt aplicabile dispozițiile articolului 25 alineatul (6). În cele din urmă, Comisia consideră că dispozițiile relevante din Directiva 2003/55 nu sunt aplicabile în prezenta cauză.

34. În ceea ce privește soluționarea cauzei în temeiul Directivei 2009/73, trebuie evidențiat faptul că și Comisia a adoptat această poziție, deși cu titlu subsidiar. Este important de subliniat acest aspect, întrucât, în acest context, Comisia a concluzionat că instanța națională ar trebui să respecte principiile efectivității și echivalenței, însă nu prin aplicarea directivei, ci în temeiul Regulamentului nr. 715/2009 privind condițiile de acces la rețelele pentru transportul gazelor naturale. Acesta conferă diverse drepturi operatorilor din sectorul gazelor naturale, inclusiv dreptul ca mecanismele de alocare a capacității și de proceduri de gestionare a congestiei să fie transparente și nediscriminatorii. Deși Comisia face această propunere în ipoteza aplicării Directivei 2009/73 în prezenta cauză, este important să o evidențiem, deoarece va avea un rol determinant în cadrul analizei pe care o vom efectua în continuare.

#### 2. Analiză

35. Astfel cum am arătat la punctele 19 și 30 din prezentele concluzii, singura directivă aplicabilă în prezenta cauză este, în principiu, a doua directivă, și anume, Directiva 2003/55. Aceasta a fost abrogată prin Directiva 2009/73, care, spre deosebire de Directiva 2003/55, conține norme suplimentare privind căile de atac judiciare de care dispun părțile interesate. Prin urmare, directiva aplicabilă în prezenta cauză, Directiva 2003/55, se caracterizează prin moderație în ceea ce privește accesul la justiție.



36. Concret, singura dispoziție din Directiva 2003/55 care se referă la exercitarea dreptului de a introduce o cale de atac este cea prevăzută la articolul 25 alineatul (11). Dispoziția menționată face trimitere la alineatele (5) și (6) ale aceluiași articol, adăugând că, în cazurile prevăzute de acestea, reclamațiile formulate de părțile vătămate „nu trebuie să aducă atingere exercitării căilor de atac prevăzute de dreptul comunitar și național”.

37. Cu toate acestea și astfel cum a susținut Comisia, decizia atacată în litigiul principal nu este inclusă în deciziile prevăzute la alineatele (5) și (6) menționate anterior. Astfel, aceste dispoziții se referă la deciziile adoptate în calitate de autoritate de soluționare a litigiilor și la deciziile privind metodologiile. Prezenta cauză nu pare să se încadreze în niciuna dintre cele două categorii, astfel încât dispozițiile privind căile de atac, cuprinse la alineatul (11), nu sunt aplicabile în speță.

38. Totuși, cadrul de reglementare european al sectorului gazelor naturale este considerabil mai amplu, deoarece nu se limitează doar la normele de armonizare menționate. Autoritățile naționale de reglementare, precum și operatorii rețelei și operatorii de pe piața gazelor intră sub incidența dispozițiilor prevăzute de mai multe regulamente, printre care, în sensul prezentei cauze, Regulamentul nr. 1775/2005 privind condițiile de acces la rețelele pentru transportul gazelor naturale, astfel cum a fost abrogat în 2009 prin Regulamentul nr. 715/2009, menționat anterior.

39. Într-adevăr, Regulamentul nr. 1775/2005 era aplicabil *ratione materiae* și *ratione temporis* în prezenta cauză, deoarece reglementa exact condițiile în care operatorii au acces la rețeaua de transport al gazelor naturale, în perioada în care s-a aflat în vigoare, până la 3 martie 2011, când a devenit aplicabil Regulamentul nr. 715/2009<sup>14</sup>.

40. Articolul 5 din Regulamentul nr. 1775/2005 stabilește principiile mecanismelor de alocare a capacității și procedurile de gestionare a congestiei cu privire la operatorii de transport și de sistem. Această dispoziție consacră dreptul tuturor operatorilor de a avea la dispoziție „capacitate maximă”, precum și dreptul de a beneficia de mecanisme „transparente și nediscriminatorii” în ceea ce privește alocarea capacității. Aceste principii vizează atât operatorii de rețele, cât și autoritățile de reglementare, care, în conformitate cu articolul 10, „asigură respectarea” Regulamentului nr. 1775/2005.

41. Concret, articolul 5 alineatul (5) prevede că, în cazul în care există congestie fizică, atât operatorul rețelei, cât și autoritățile de reglementare „aplică mecanisme nediscriminatorii și transparente de alocare a capacității”. Este evident că, deși destinatarii acestei dispoziții sunt operatorii rețelei și autoritățile de reglementare, beneficiarii nu sunt alții decât operatorii care utilizează rețeaua, cărora li se conferă dreptul ca deciziile referitoare la gestionarea congestiei să fie adoptate în conformitate cu criteriile de transparență și nediscriminare.

42. În acest moment, apreciem că, în ceea ce privește prezenta cauză, articolul 5 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1775/2005 conferă reclamantului din acțiunea principală dreptul ca deciziile referitoare la gestionarea congestiei să fie adoptate în conformitate cu criteriile de transparență și nediscriminare. Prin urmare, fiind vorba despre un drept conferit direct de dreptul Uniunii în favoarea E.ON în acest caz, Ungaria trebuie să asigure acest drept prin intermediul căilor juridice naționale, desigur, în conformitate cu autonomia procedurală a acesteia, însă cu respectarea dreptului la o cale de atac efectivă, reglementat de articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Această constatare este în acord cu jurisprudența amplă și constantă a Curții.

14 — Articolul 32 din Regulamentul nr. 715/2009.

43. Astfel cum se știe, articolul 47, adoptat ca urmare a unei jurisprudențe anterioare, concretizată în principiile efectivității și echivalenței, precum și în principiul protecției jurisdicționale efective, produce efecte asupra oricăror norme procedurale naționale menite să asigure justițiabilitatea drepturilor conferite de dreptul Uniunii<sup>15</sup>. Acesta include, evident, normele naționale privind calitatea procesuală, întrucât ele acționează ca filtre relevante pentru accesul la justiție în statele membre.

44. De fapt, condițiile de acces la justiție în statele membre sunt deosebit de relevante pentru dreptul Uniunii. Dovada în acest sens este alineatul (1) al articolului 19 TUE, care impune statelor membre să *stabilească* „căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii”.

45. Tocmai din această perspectivă, cea a protecției jurisdicționale efective, trebuie, așadar, să examinăm compatibilitatea cu dreptul Uniunii a cerințelor naționale privind calitatea procesuală, contestate de instanța de trimitere<sup>16</sup>.

46. Astfel cum se știe, dacă o normă procedurală națională ridică întrebări cu privire la compatibilitatea sa cu principiile menționate, dreptul fundamental la o cale de atac efectivă necesită o analiză care să aibă în vedere locul pe care îl ocupă norma respectivă în cadrul procedurii în ansamblul său, modul în care se derulează și particularitățile acesteia în fața diverselor instanțe naționale. Din această perspectivă, jurisprudența impune luarea în considerare, dacă este necesar, a principiilor care stau la baza sistemului jurisdicțional național precum protecția dreptului la apărare, principiul securității juridice și buna desfășurare a procedurii<sup>17</sup>.

47. Aplicarea dreptului fundamental la o cale de atac efectivă în raport cu cerințele naționale privind calitatea procesuală s-a concretizat în mai multe hotărâri ale Curții relevante pentru prezenta procedură preliminară.

48. În 2005, în cauza *Streekgewest*<sup>18</sup>, Curtea a constatat incompatibilitatea cu dreptul Uniunii a unei decizii naționale prin care s-a reținut inadmisibilitatea acțiunii introduse de un consorțiu de municipalități împotriva deciziei altei administrații de a nu pune în aplicare o interdicție privind ajutorul declarat nelegal. Curtea a statuat că „un justițiabil poate avea un interes pentru a invoca efectul direct al interdicției de punere în aplicare, menționată la articolul 93 alineatul (3) ultima teză [în prezent, alineatul (3) al articolului 108 TFUE]”<sup>19</sup>. Decizia națională prin care s-a constatat inadmisibilitatea impunea ca reclamantul să fie afectat de denaturarea concurenței rezultată din măsura de ajutor. Cu toate acestea, Curtea a exprimat o poziție contrară și a concluzionat că „singurul lucru care trebuie luat în considerare este faptul că justițiabilul este supus unei taxe care este parte integrantă a unei măsuri puse în aplicare cu nerespectarea interdicției prevăzute în această dispoziție [articolul 93 alineatul (3) ultima teză, actualul alineat (3) al articolului 108 TFUE]”<sup>20</sup>.

15 — A se vedea articolul 51 din Cartă, care limitează aplicarea acesteia la acele situații în care statele membre „aplică dreptul Uniunii”. Jurisprudența recentă a Curții, mai exact aceea privind dreptul fundamental la o cale de atac efectivă, este semnificativă în acest sens. A se vedea printre altele Hotărârile *DEB* (C-279/09, EU:C:2010:811), *Samba Diouf* (C-69/10, EU:C:2011:524) și *Sanchez Morcillo* (C-169/14, EU:C:2014:2099).

16 — Această interpretare în sens larg a căii de atac efective, care cuprinde, de asemenea, principiile consacrate ale eficacității și echivalenței, este împărtășită și de alți avocați generali. Aceasta se regăsește în Concluziile prezentate de avocatul general Bot în cauza *Agronkonsulting* (C-93/12, EU:C:2013:172, punctul 36) și, de asemenea, în Concluziile prezentate de avocatul general Jääskinen în cauza *Liivimaa Lihaveis* (C-562/12, EU:C:2014:155, punctul 47).

17 — Hotărârea *Tele 2 Telecommunication* (C-426/05, punctul 55 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Szpunar prezentate în cauza *T-Mobile Austria* (C-282/13, EU:C:2014:2179).

18 — C-174/02, EU:C:2005:10.

19 — *Ibidem*, punctul 19.

20 — *Ibidem*.

49. În cauza Club Hotel Loutraki și alții<sup>21</sup>, soluționată în 2010 și ulterior intrării în vigoare a Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, Curtea a criticat din nou un stat membru din cauză că a restrâns excesiv cerințele privind calitatea procesuală într-o cauză referitoare la contracte de achiziții publice. Ofertantul reclamant a fost împiedicat să solicite despăgubiri în fața instanțelor elene pentru prejudiciul suferit ca urmare a unei încălcări a dreptului Uniunii prin intermediul unui act administrativ care ar fi putut influența rezultatul procedurii de atribuire. În aceste condiții, Curtea a statuat că „un asemenea ofertant este, așadar, lipsit de protecția jurisdicțională efectivă a drepturilor conferite acestuia de dreptul Uniunii în materie”<sup>22</sup>.

50. Din cele menționate anterior, rezultă că existența unei simple așteptări poate fi suficientă pentru a se constata inadmisibilitatea unei acțiuni în contencios administrativ introduse în fața instanțelor naționale. Un astfel de rezultat nu ar fi contrar dreptului fundamental la o cale de atac efectivă. Cu toate acestea, atunci când interesul este suficient de caracterizat și se reflectă într-un rezultat patrimonial, existența simultană a unui drept conferit de dreptul Uniunii și a prejudiciului economic suferit impune statelor membre să garanteze accesul la justiție.

51. Revenind la cauza invocată de instanța de trimitere, rezultă din dosar că jurisprudența instanțelor maghiare condiționează calitatea procesuală în materie de contencios administrativ de existența unui „interes juridic”. Acest interes este în contradicție cu simplul prejudiciu economic, întrucât primul garantează accesul la justiție, iar al doilea nu garantează acest drept. Prin urmare, din decizia de trimitere reiese că E.ON nu a intrat într-un raport juridic specific nici cu operatorul rețelei, nici cu autoritatea de reglementare, astfel încât interesul reclamantei să poată fi calificat drept „juridic”, cel puțin în ceea ce privește aspectul specific care afectează gestionarea congestiei.

52. Această abordare este specifică mai multor state membre, ale căror sisteme de contencios administrativ sunt caracterizate printr-o anumită rigoare a cerințelor privind calitatea procesuală<sup>23</sup>. Este cazul Republicii Polone, fiind astfel justificată intervenția sa în această procedură.

53. Este evident că aceste sisteme de contencios administrativ au fost adoptate în conformitate cu autonomia procedurală a statelor membre, fără ca dreptul Uniunii să se opună funcționării acestora dintr-o perspectivă generală<sup>24</sup>. Este legitim ca statele membre să asigure un control jurisdicțional al acțiunilor administrației în cazul persoanelor sau al grupurilor afectate în mod direct de anumite decizii de drept public, în timp ce alte state membre să opteze pentru sisteme mai puțin stricte. În anumite cazuri, cum se poate întâmpla în cadrul dreptului mediului, dreptul Uniunii poate impune anumite variațiuni unor state membre, dar, în general, ordinea juridică europeană coexistă pașnic cu diverse sisteme naționale de contencios administrativ.

54. În prezenta cauză, apreciem că E.ON nu a putut exercita un drept în conformitate cu Directiva 2003/55, întrucât, în ciuda faptului că directiva era aplicabilă la momentul respectiv, nu conținea dispoziții de drept material în vederea soluționării situației concrete ridicate de Kúria.

55. Cu toate acestea, astfel cum am arătat mai sus, E.ON beneficiază de un drept în temeiul articolului 5 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1775/2005. Această dispoziție asigură operatorilor dreptul ca deciziile referitoare la gestionarea congestiei să fie adoptate în conformitate cu principiile transparenței și nediscriminării. E.ON contestă exact o astfel de decizie, întrucât privește criteriile

21 — C-145/08, EU:C:2010:247.

22 — *Ibidem*, punctul 78.

23 — În ceea ce privește acest aspect, este relevantă analiza efectuată de Eliantonio, M., de Backes, C., de van Rhee, C. H., de Spronken, T., și de 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 — A se vedea, de exemplu, jurisprudența Curții privind situația Germaniei și adaptarea normelor cu privire la calitatea procesuală în materia contenciosului administrativ la cadrul internațional și european stabilit prin Convenția de la Aarhus și în special dispozițiile din aceasta privind accesul la justiție: Hotărârile Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punctul 43) și Gemeinde Altrip și alții (C-72/12, EU:C:2013:712, punctul 45).

referitoare la capacitatea liberă disponibilă pentru anul gazier. Prin urmare, apreciem că E.ON nu numai că beneficia de un drept conferit prin Regulamentul nr. 1775/2005, ci avea și interese patrimoniale evidente. Cele două împrejurări ne determină să concluzionăm că decizia privind lipsa calității procesuale a E.ON din cauza lipsei „interesului juridic” se conciliază cu dificultate cu dreptul la o cale de atac efectivă.

56. Cu toate acestea, nu este de competența Curții să se pronunțe cu privire la validitatea unei cerințe generale naționale privind calitatea procesuală și nici să priveze instanța națională de rolul său de garant și de interpret al dreptului național. Sarcina de a interpreta legislația națională astfel încât să fie posibilă concilierea acesteia cu dreptul Uniunii revine Kúria. Curtea oferă asistență instanței de trimitere doar în ceea ce privește interpretarea normelor de drept al Uniunii.

57. În concluzie, apreciem că articolul 5 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1775/2005 coroborat cu articolul 47 din Cartă trebuie interpretat în sensul că se opune unui criteriu privind calitatea procesuală precum cel aplicat în prezenta cauză, întemeiat pe existența unui „interes juridic”, care împiedică accesul la instanțele de contencios administrativ al unui operator de pe piața gazelor naturale care dorește să atace o decizie emisă de o autoritate națională de reglementare.

## V – Concluzie

58. În lumina celor de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Kúria după cum urmează:

- „1) Într-o situație precum cea din speță, luând în considerare momentul introducerii căii de atac în fața instanței de fond, instanța națională trebuie să aplice exclusiv Directiva 2003/55/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2003 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale și de abrogare a Directivei 98/30/CE.
- 2) Articolul 5 alineatul (5) din Regulamentul (CE) nr. 1775/2005 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 octombrie 2005 privind condițiile de acces la rețelele pentru transportul gazelor naturale coroborat cu articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretat în sensul că se opune unui criteriu privind calitatea procesuală precum cel aplicat în prezenta cauză, întemeiat pe existența unui «interes juridic», care împiedică accesul la instanțele de contencios administrativ al unui operator de pe piața gazelor naturale care dorește să atace o decizie emisă de o autoritate națională de reglementare.”