



Zbierka súdnych rozhodnutí

Spojené veci T-684/16 a T-704/19

Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH)

a

FGSZ Földgázzállító Zrt.

proti

Agentúre Európskej únie pre spoluprácu regulačných orgánov v oblasti energetiky

Rozsudok Všeobecného súdu (druhá rozšírená komora) zo 16. marca 2022

„Energetika – Nariadenie (EÚ) 2017/459 – Sieťový predpis prijatý Komisiou, ktorý zahŕňa ‚postup prírastkovej kapacity‘ – Rozhodnutie ACER, ktorým sa schvaľuje realizácia projektu prírastkovej kapacity – Námietka nezákonnosti – Nedostatok právomoci Komisie – Článok 6 ods. 11, článok 7 ods. 3 a článok 8 ods. 6 nariadenia (ES) č. 715/2009“

1. *Žaloba o neplatnosť – Fyzické alebo právnické osoby – Podmienky prípustnosti – Rozhodnutie Agentúry pre spoluprácu regulačných orgánov v oblasti energetiky (ACER), ktorým sa schvaľuje realizácia projektu prírastkovej kapacity v prepravnej sieti zemného plynu – Akt, ktorým sa zriaďuje ACER a ktorý stanovuje vnútroštátny opravný prostriedok proti rozhodnutiu ACER – Žaloba o neplatnosť podaná proti rozhodnutiu ACER bez toho, aby došlo k vyčerpaniu vnútroštátneho opravného prostriedku – Nepripustnosť (Článok 263 piaty odsek ZFEÚ; nariadenie Európskeho parlamentu a Rady 2019/942, odôvodnenie 34 a články 28 a 29)*

(pozri body 29 – 32, 35 – 39, 41, 42)

2. *Akty inštitúcií – Časová pôsobnosť – Procesné pravidlá – Hmotnoprávne predpisy – Rozlišovanie*

(pozri bod 33)

3. *Žaloba o neplatnosť – Žaloba podaná proti rozhodnutiu odvolacej rady Agentúry pre spoluprácu regulačných orgánov v oblasti energetiky (ACER) – Akt, ktorým sa zriaďuje ACER a ktorým sa vylučuje možnosť uviesť pred Všeobecným súdom dôvody, ktoré neboli uvedené pred odvolacou radou – Námietka nezákonnosti vznesená prvýkrát v rámci žaloby o neplatnosť – Prípustnosť (Články 263 a 277 ZFEÚ; nariadenie Európskeho parlamentu a Rady 2019/942, článok 29)*

(pozri body 47 – 51)

4. *Námietka nezákonnosti – Rozsah – Akty, proti ktorým možno vzniesť námietku nezákonnosti – Nariadenie, ktoré nebolo napadnuté na základe článku 263 ZFEÚ – Námietka nezákonnosti podaná vnútroštátnym orgánom, ktorý zjavne nemá aktívnu legitimáciu na podanie žaloby o neplatnosť – Prípustnosť*
(Článok 263 štvrtý odsek a článok 277 ZFEÚ; nariadenie Rady 2017/459)

(pozri body 54, 55)

5. *Námietka nezákonnosti – Rozsah – Akty, proti ktorým možno vzniesť námietku nezákonnosti – Akt všeobecnej povahy, na ktorom je založené napadnuté rozhodnutie – Nevyhnutnosť právneho prepojenia medzi napadnutým aktom a spochybneným všeobecným aktom*
(Článok 277 ZFEÚ)

(pozri bod 58)

6. *Aproximácia právnych predpisov – Aproximačné opatrenia – Spoločné pravidlá pre vnútorný trh so zemným plynom – Nariadenie č. 715/2009 – Podmienky prístupu do prepravných sietí pre zemný plyn – Splnomocnenie Komisie na účely stanovenia sieťových predpisov v určitých oblastiach – Rozsah – Sieťový predpis prijatý Komisiou, ktorý zahŕňa postup prírastkovej kapacity – Neprípustnosť*
(Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 715/2009, článok 6 ods. 11 prvý pododsek a článok 8 ods. 6; nariadenie Komisie 2017/459, články 22 až 31; smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/73)

(pozri body 66 – 74, 95 – 97, 100, 102 – 105, 109, 110, 114, 119, 123 – 126, 128, 134, 135)

7. *Aproximácia právnych predpisov – Aproximačné opatrenia – Spoločné pravidlá pre vnútorný trh so zemným plynom – Nariadenie č. 715/2009 – Podmienky prístupu do prepravných sietí pre zemný plyn – Vypracúvanie sieťových predpisov – Nariadenie Komisie, ktorým sa stanovuje sieťový predpis o mechanizmoch pridelovania kapacity v plynárenských prepravných sieťach – Vykonalie postupu prírastkovej kapacity – Opatrenie určené na zabezpečenie riadneho fungovania vnútorného trhu s plynom – Právny základ – Článok 114 ZFEÚ*

(Článok 114 ZFEÚ; nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 715/2009, článok 1; nariadenie Komisie 2017/459, články 22 až 31)

(pozri body 83 – 88)

8. *Inštitúcie Európskej únie – Výkon právomoci – Právomoc zverená Komisii na prijímanie delegovaných aktov – Povinnosť nemeniť podstatné prvky základného legislatívneho aktu – Základné nariadenie splnomocňujúce Komisiu na prijatie sieťových predpisov v určitých oblastiach – Sieťový predpis obsahujúci pravidlá týkajúce sa oblasti, na ktorú sa nevzťahuje základné nariadenie – Neprípustnosť – Zmena týkajúca sa podstatného prvku základného nariadenia*

[Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 715/2009, článok 6 ods. 11 druhý pododsek, článok 7 ods. 3 a článok 8 ods. 6 písm. g); nariadenie Komisie 2017/459, články 22 až 31; smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/73]

(pozri body 137 – 141)

Zhrnutie

V roku 2015 spoločnosť FGSZ Földgázz szállító Zrt., prevádzkovateľ maďarskej plynárenskej prepravnej siete (ďalej len „FGSZ“), spolu so svojimi bulharskými, rumunskými a rakúskymi partnermi začala s realizáciou projektu regionálnej spolupráce s cieľom zvýšiť energetickú nezávislosť zavedením čiernomorského plynu. Tento projekt predpokladal zvýšenie prírastkovej kapacity vo dvoch prepojovacích bodoch, z ktorých jeden existuje medzi Maďarskom a Rakúskom (ďalej len „projekt HUAT“). V tejto súvislosti FGSZ a jej rakúsky partner, spoločnosť Gas Connect Austria GmbH (ďalej len „GCA“), uverejnili spoločnú správu o posúdení v súlade s nariadením 2017/459, ktorým sa stanovuje sieťový predpis o mechanizmoch pridelovania kapacity v plynárenských prepravných sieťach.¹

Na základe toho istého nariadenia² FGSZ formálne predložila maďarskému orgánu pre reguláciu energetiky a verejnej infraštruktúry, Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH), návrh projektu HUAT, pričom zdôraznila, že nebola naklonená realizácii tohto projektu. Pokiaľ ide o GCA, táto spoločnosť predložila návrh projektu rakúskemu orgánu pre reguláciu odvetvia elektrickej energie a zemného plynu, Energie-Control Austria für die Regulierung der Elektrizitäts- und Erdgaswirtschaft (E-Control).

E-Control schválil návrh projektu HUAT, zatiaľ čo MEKH ho zamietol. Keďže národné regulačné orgány nedosiahli dohodu, Agentúra Európskej únie pre spoluprácu regulačných orgánov v oblasti energetiky (ACER) prijala rozhodnutie o schválení návrhu projektu HUAT (ďalej len „pôvodné rozhodnutie“).

MEKH a FGSZ podali proti pôvodnému rozhodnutiu príslušné odvolania na odvolaciu radu ACER. Keďže uvedená odvolacia rada ich odvolania zamietla, MEKH (vec T-684/19) a FGSZ (vec T-704/19) podali na Všeobecný súd dve žaloby o neplatnosť tohto rozhodnutia o zamietnutí, pričom žaloba MEKH smerovala aj k zrušeniu pôvodného rozhodnutia. Na podporu svojej žaloby MEKH namietal najmä nezákonnosť kapitoly V nariadenia 2017/459.

Druhá rozšírená komora Všeobecného súdu vo svojom rozsudku vyhlásila žalobu o neplatnosť podanú MEKH za neprípustnú v rozsahu, v akom smeruje proti pôvodnému rozhodnutiu, vyhovelá námietke nezákonnosti, ktorú vzniesol MEKH, a v dôsledku toho zrušila rozhodnutie odvolacej rady ACER o zamietnutí.

¹ Článok 26 nariadenia Komisie (EÚ) 2017/459 zo 16. marca 2017, ktorým sa stanovuje sieťový predpis o mechanizmoch pridelovania kapacity v plynárenských prepravných sieťach a ktorým sa zrušuje nariadenie (EÚ) č. 984/2013 (Ú. v. EÚ L 72, 2017, s. 1).

² Článok 28 ods. 1 nariadenia 2017/459.

Posúdenie Všeobecným súdom

Na úvod Všeobecný súd vyhlásil žalobu o neplatnosť, ktorú podal MEKH, za neprípustnú v rozsahu, v akom smeruje proti pôvodnému rozhodnutiu. V tejto súvislosti uvádza, že prípustnosť žaloby o neplatnosť podanej fyzickými alebo právnickými osobami proti aktom ACER, ktoré majú vo vzťahu k nim vyvolávať právne účinky, je potrebné preskúmať vzhľadom na osobitné podmienky stanovené aktom, ktorým bola táto agentúra zriadená, a to nariadením 2019/942³. V súlade s uvedeným nariadením pritom proti samotnému rozhodnutiu odvolacej rady ACER možno podať žalobu o neplatnosť na Všeobecnom súde.⁴

Naproti tomu bez ohľadu na skutočnosť, že MEKH nevzniesol námietku nezákonnosti kapitoly V nariadenia 2017/459 pred odvolacou radou ACER, túto námietku, ktorú MEKH vzniesol pred Všeobecným súdom, vyhlásil tento súd za prípustnú. Vzhľadom na to, že iba súd Únie je oprávnený konštatovať nezákonnosť všeobecne záväzného aktu,⁵ bol MEKH totiž oprávnený vzniesť túto námietku po prvýkrát pred Všeobecným súdom s cieľom spochybníť platnosť rozhodnutia odvolacej rady ACER o zamietnutí.

Pokiaľ ide o dôvodnosť tejto námietky nezákonnosti, Všeobecný súd v prvom rade uvádza, že nariadenie 2017/459, ktorým sa stanovuje sieťový predpis o mechanizmoch pridelovania kapacity v plynárenských prepravných sieťach, vo svojej kapitole V zavádza postup prírastkovej kapacity, na základe ktorého možno prevádzkovateľom prepravnej siete uložiť povinnosť uskutočniť potrebné investície na vytvorenie prírastkovej kapacity v rámci siete. Zo samotného znenia tej istej kapitoly V⁶ totiž vyplýva, že projekt prírastkovej kapacity sa začne realizovať, ak sú splnené v nej stanovené jednotlivé podmienky, z čoho vyplýva, že prevádzkovatelia prepravnej siete sú povinní uskutočniť investície potrebné na tento účel.

Všeobecný súd ďalej skúmal, či Komisia tým, že vypracovala sieťový predpis stanovujúci takýto postup vytvorenia prírastkovej kapacity, prekročila hranice splnomocnenia udeleného základným nariadením, a to nariadením č. 715/2009 o podmienkach prístupu do prepravných sietí pre zemný plyn⁷.

Vzhľadom na to, že podľa uvedeného základného nariadenia je Komisia oprávnená prijímať sieťové predpisy v určitých taxatívne vymedzených oblastiach, a pod podmienkou, že Európska sieť prevádzkovateľov prepravných sietí pre plyn (ďalej len „ENTSO“) ešte nevypracovala takýto predpis v dotknutej oblasti,⁸ Všeobecný súd v prvom rade preskúmal, či kapitolu V nariadenia 2017/459 možno priradiť k jednej z uvedených oblastí.

V tejto súvislosti z doslovného výkladu základného nariadenia vyplýva, že oblasti, ktoré sú v ňom vymenované, nemôžu zahŕňať otázku vytvorenia prírastkovej kapacity v rámci siete. Rovnako aj kontextuálny výklad uvedeného nariadenia odhaľuje rozlišovanie medzi na jednej strane oblasťami, v ktorých má ENTSO právomoc vypracovať sieťové predpisy, a na druhej strane rámcom investícií potrebných na vytvorenie prírastkovej kapacity v sieti, v prípade ktorých

³ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/942 z 5. júna 2019, ktorým sa zriaďuje Agentúra Európskej únie pre spoluprácu regulačných orgánov v oblasti energetiky (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L 158, 2019, s. 22).

⁴ Odôvodnenie 34 a články 28 a 29 nariadenia 2019/942.

⁵ Článok 277 ZFEÚ.

⁶ Článok 22 ods. 3 nariadenia 2017/459.

⁷ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 715/2009 z 13. júla 2009 o podmienkach prístupu do prepravných sietí pre zemný plyn, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1775/2005 (Ú. v. EÚ L 211, 2009, s. 36) (ďalej len „základe nariadenie“).

⁸ Článok 6 základného nariadenia.

ENTSO koordinuje výkon vlastnej právomoci členských štátov. Okrem toho Všeobecný súd uvádza, že práve na základe smernice 2009/73 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh so zemným plynom⁹ podliehajú prevádzkovatelia prepravných sietí prípadne povinnosti uskutočniť investície potrebné na vytvorenie takejto prírastkovej kapacity. V tomto rámci členským štátom prináleží dohliadať na dodržiavanie tejto povinnosti bez toho, aby ENTSO alebo Komisia mali v tejto súvislosti normatívnu právomoc. Napokon žiadny z dôvodov základného nariadenia neumožňuje identifikovať účel spočívajúci v splnomocnení ENTSO, a teda aj Komisie, na vypracovanie sieťového predpisu, ktorý by sa týkal otázky investícií potrebných na vytvorenie prírastkovej kapacity.

Vzhľadom na to, že kapitolu V nariadenia 2017/459 nemožno priradiť k niektorej z oblastí, ktoré sú taxatívne vymenované v základnom nariadení, Všeobecný súd v druhom rade preskúmal, či bola Komisia oprávnená prijať pravidlá upravujúce postup prírastkovej kapacity podľa iných ustanovení uvedeného základného nariadenia, ktoré Komisii umožňujú, aby pri prijímaní sieťového predpisu zmenila nepodstatné prvky tohto nariadenia.¹⁰

Podľa ustálenej judikatúry podstatné prvky základnej právnej úpravy sú pritom tie, ktorých prijatie si vyžaduje vykonať politické rozhodnutia, čo spadá do vlastnej zodpovednosti normotvorcu Únie. V tomto prípade sa normotvorca Únie rozhodol politicky zveriť vykonávanie pravidiel týkajúcich sa vytvorenia prírastkovej kapacity iba členským štátom, pričom splnomocnenie udelené ENTSO a v širšom zmysle Komisii v oblasti pravidiel pridelovania kapacity¹¹ sa týka len existujúcich kapacít v rámci siete. Z toho vyplýva, že zmena vykonaná kapitolou V, ktorá spočíva v rozšírení tohto splnomocnenia na vytvorenie prírastkovej kapacity, sa týka podstatného prvku základného nariadenia.

Vzhľadom na to, že Všeobecný súd dospel k záveru, že Komisia nebola oprávnená zaviesť postup týkajúci sa prírastkovej kapacity, vyhovel námietke nezákonnosti a rozhodol, že kapitola V nariadenia 2017/459 je neuplatniteľná. Keďže v rozhodnutí odvolacej rady ACER o zamietnutí bola uvedená kapitola uplatnená, Všeobecný súd okrem toho vyhovel žalobám o neplatnosť v rozsahu, v akom smerujú proti tomuto rozhodnutiu, a to tak, že ho zrušil s účinkom *erga omnes*.

⁹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/73/ES z 13. júla 2009 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh so zemným plynom, ktorou sa zrušuje smernica 2003/55/ES (Ú. v. EÚ L 211, 2009, s. 94).

¹⁰ Článok 6 ods. 11 druhý pododsek a článok 7 ods. 3 základného nariadenia.

¹¹ Článok 8 ods. 6 písm. g) základného nariadenia.