



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
PEDRA CRUZA VILLALÓNA,  
predstavljeni 23. oktobra 2014<sup>1</sup>

**Zadeva C-510/13**

**E.ON Földgáz Trade Zrt  
proti  
Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal  
(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,**

ki ga je vložilo Kúria (Madžarska))

„Notranji trg z zemeljskim plinom — Direktiva 2003/55 — Direktiva 2009/73 — Področje uporabe *ratione temporis* — Aktivna legitimacija pravne osebe, družbe distributerke zemeljskega plina, za vložitev pritožbe zoper odločbo nacionalnega regulativnega organa — Nacionalni pogoji za aktivno legitimacijo, ki temelji izključno na ‚pravnem interesu‘ — Temeljna pravica do učinkovitega pravnega sredstva — Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah“

1. Kúria (vrhovno sodišče, Madžarska) s tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe Sodišču postavlja več vprašanj glede razlage direktiv 2003/55/ES<sup>2</sup> in 2009/73/ES<sup>3</sup>, ki se nanašata na skupna pravila notranjega trga z zemeljskim plinom.
2. Natančneje, predložitveno sodišče sprašuje, prvič, o časovni uporabi obeh direktiv v primeru, v katerem je bila izpodbijana nacionalna odločba sprejeta in je bila zoper njo vložena pritožba v času, ko se je Direktiva 2003/55 še uporabljala, Direktiva 2009/73, ki razveljavlja prvonavedeno direktivo, pa je bila v fazi prenosa.
3. Poleg tega in še bolj poudarjeno Kúria dvomi glede skladnosti pogoja za aktivno legitimacijo za dostop do madžarskega postopka upravnega spora, v skladu s katerim mora imeti pritožnik „pravni interes“, ne da bi zadostoval obstoj zgolj gospodarske škode, s pravom Unije. V obravnavanem primeru se je operater na trgu zemeljskega plina na Madžarskem, družba E.ON, pritožil zoper odločbo madžarskega nacionalnega regulativnega organa, s katero se določajo merila za reševanje vlog za rezervacije dolgoročnih zmogljivosti plinovoda. Madžarsko prvostopenjsko sodišče meni, da ta odločba ne vpliva na „pravni interes“ pritožnika, temveč le na njegov gospodarski interes. Dvomi predložitvenega sodišča o skladnosti tega pristopa s pravom Unije tvorijo bistvo tega predloga za sprejetje predhodne odločbe.

1 — Jezik izvirnika: španščina.

2 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2003/55/ES z dne 26. junija 2003 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom in o razveljavitvi Direktive 98/30/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 12, zvezek 2, str. 230).

3 — Direktiva 2009/73/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom in o razveljavitvi Direktive 2003/55/ES (UL L 211, str. 94).

## I – Pravni okvir

### A – Zakonodaja Evropske unije

4. Direktiva 2003/55, poznana tudi kot „druga direktiva“, državam članicam nalaga ustanovitev enega ali več organov, ki bodo imeli funkcijo regulativnega organa v plinskem sektorju. Direktiva 2003/55 v členu 25 med drugimi vidiki našteva pravice strank, ki jih odločbe navedenih organov zadevajo. Za namene tega predloga za sprejetje predhodne odločbe so pomembne določbe odstavkov 5, 6 in 11:

„Člen 25

Regulativni organi

1. Države članice določijo enega ali več pristojnih organov kot nosilca funkcije regulativnega organa. Ti organi so popolnoma neodvisni od interesov plinskega sektorja. S pomočjo izvajanja tega člena so pristojni najmanj za zagotavljanje nepristranskosti, dejanske konkurence in učinkovitega delovanja trga. [...]

[...]

5. Stranka, ki se želi pritožiti zoper upravljavca prenosnih, UZP ali distribucijskih sistemov glede vprašanj v odstavkih 1, 2, in 4 ter v členu 19, lahko pošlje pritožbo regulativnemu organu, ki v vlogi organa za poravnavo sporov v dveh mesecih po prejemu pritožbe izda svoj sklep. To obdobje se lahko podaljša za dva meseca, če regulativni organi želi pridobiti dodatne informacije. Rok se lahko dodatno podaljša s soglasjem pritožnika. Takšen sklep je zavezujoč, dokler se ne ovrže s pritožbo.

6. Prizadeta stranka, ki ima pravico vložiti pritožbo na sklep o metodologijah za izračun, sprejet skladno z odstavki 2, 3 in 4, ali če za regulativni organ velja obveznost posvetovanja glede predlaganih metodologij za izračun, lahko najpozneje v dveh mesecih po objavi sklepa ali njegovega predloga ali v krajšem roku, če to predvidijo države članice, vloži pritožbo v ponoven pregled. Ta pritožba ne odloži izvajanja.

[...]

11. Pritožbe iz odstavkov 5 in 6 ne vplivajo na uveljavitev pravic do pritožbe po zakonodaji Skupnosti in nacionalni zakonodaji.“

5. Direktiva 2003/55 je bila razveljavljena z Direktivo 2009/73 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom, ki je poznana tudi kot „tretja direktiva“. Za namene tega postopka je treba izpostaviti te določbe člena 41 navedene direktive:

„11. Stranka, ki se želi pritožiti zoper operaterja prenosnega, skladiščnega sistema, sistema za UZP ali distribucijskega sistema v zvezi z njegovimi obveznostmi po tej direktivi, lahko pošlje pritožbo regulativnemu organu, ki v vlogi organa za poravnavo sporov v dveh mesecih po prejemu pritožbe sprejme svojo odločitev. Ta rok se lahko podaljša za dva meseca, če regulativni organi zahtevajo dodatne informacije. Ta podaljšani rok se lahko dodatno podaljša s soglasjem pritožnika. Odločitev regulativnega organa je zavezujoča, dokler se ne ovrže s pritožbo.

12. Vsaka stranka, ki utрпи škodo in ima pravico do pritožbe na odločitev o metodologijah za izračun, sprejeto v skladu s tem členom, ali če za regulativni organ velja obveznost posvetovanja, glede predlaganih tarif ali metodologij za izračun, lahko najkasneje v dveh mesecih po objavi odločitve ali njenega predloga ali v krajšem roku, če to predvidijo države članice, vloži pritožbo za pregled. Ta pritožba nima odložilnega učinka.

13. Države članice oblikujejo ustrezne in učinkovite mehanizme za ureditev, nadzor in preglednost v izogib zlorabam prevladujočega položaja, zlasti v škodo odjemalcev, in spodrivajočemu ravnanju. Ti mehanizmi morajo upoštevati določbe Pogodbe, zlasti člena 82 Pogodbe.

14. Države članice zagotovijo sprejetje ustreznih ukrepov, vključno z upravnimi ukrepi ali kazenskimi postopki v skladu s svojim nacionalnim pravom, zoper fizične ali pravne osebe, ki so odgovorne v primeru nespoštovanja pravil o zaupnosti, ki jih nalaga ta direktiva.

15. Pritožbe iz odstavkov 11 in 12 ne vplivajo na uveljavljanje pravic do pritožbe po zakonodaji Skupnosti in/ali nacionalni zakonodaji.

16. Odločitve regulativnih organov so v celoti utemeljene in upravičene ter dopuščajo sodni nadzor. Odločitve so na voljo javnosti, hkrati pa zagotavljajo zaupnost poslovno občutljivih podatkov.

17. Države članice zagotovijo ustrezne mehanizme na nacionalni ravni, v okviru katerih se lahko stranka, ki jo zadeva odločitev regulativnega organa, pritoži organu, ki je neodvisen od vpletenih strank in katere koli vlade.“

6. Uredba št. 1775/2005 o pogojih za dostop do prenosnih omrežij zemeljskega plina,<sup>4</sup> ki je bila razveljavljena in nadomeščena z Uredbo št. 715/2009,<sup>5</sup> določa načela, ki urejajo mehanizme za dodeljevanje zmogljivosti in postopke upravljanja prezasedenosti za operaterje sistemov. Konkretno, člen 5 te uredbe, naslovljen „Načela mehanizmov za dodeljevanje zmogljivosti in postopkov upravljanja prezasedenosti“, določa:

„1. Udeležencem na trgu je na voljo največja možna zmogljivost na vseh relevantnih točkah iz člena 6(3), ob upoštevanju celovitosti omrežja in njegovega učinkovitega obratovanja.

2. Upravljalci prenosnih omrežij izvajajo in objavijo nediskriminatorne in pregledne mehanizme za dodeljevanje zmogljivosti, ki:

- (a) zagotavljajo ustrezne ekonomske signale za učinkovito in največjo možno izrabo tehnične zmogljivosti ter spodbujajo naložbe v novo infrastrukturo;
- (b) so združljivi s tržnimi mehanizmi, ki vključujejo fizične trge (spot markets) in trgovalna vozlišča (trading hubs), hkrati pa so prožni in sposobni prilagoditve spreminjajočim se tržnim razmeram;
- (c) so združljivi s sistemi držav članic za dostop do omrežja.

3. Ko upravljalci prenosnega omrežja sklenejo nove pogodbe o prenosu ali se ponovno pogajajo o obstoječih pogodbah o prenosu, te pogodbe upoštevajo naslednja načela:

- (a) v primeru pogodbene prezasedenosti upravljavec prenosnega omrežja ponudi neizkoriščeno zmogljivost na primarnem trgu, in sicer vsaj en dan vnaprej in kot prekinljivo zmogljivost,
- (b) uporabniki omrežja, ki želijo ponovno prodati ali dati v podzakup neizkoriščeno pogodbeno zmogljivost na sekundarnem trgu, imajo pravico to storiti. Države članice lahko v tem primeru od uporabnikov omrežja zahtevajo posredovanje obvestila ali informacij upravljavcu prenosnega omrežja.

4 — Uredba (ES) št. 1775/2005 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. septembra 2005 o pogojih za dostop do prenosnih omrežij zemeljskega plina (UL L 289, 3.11.2005, str. 1).

5 — Uredba (ES) št. 715/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o pogojih za dostop do prenosnih omrežij zemeljskega plina in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1775/2005 (UL L 211, str. 36).

4. Če ostane zmogljivost, dodeljena z obstoječimi pogodbami o prenosu, neizkoriščena in če nastopi pogodbeni prezasedenost, upravljavci prenosnih omrežij uporabijo odstavek 3, razen če to ne krši zahtev obstoječih pogodb o prenosu. Če bi to pomenilo kršitev obstoječih pogodb o prenosu, upravljavci prenosnih omrežij po posvetovanju s pristojnimi organi uporabniku omrežja predložijo prošnjo za uporabo neizkoriščene zmogljivosti na sekundarnem trgu v skladu z odstavkom 3.

5. V primeru obstoja fizične prezasedenosti upravljavci prenosnega omrežja ali, kadar je to primerno, regulativni organi uporabijo nediskriminatorne in pregledne mehanizme za dodeljevanje zmogljivosti.“

## B – Nacionalna zakonodaja

7. Člen 3(1) a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (zakon št. III iz leta 1952 o zakoniku o civilnem postopku) določa, da lahko, razen če zakon ne določa drugače, tožbo pri civilnem sodišču vložijo le, kdor izkaže gospodarski interes v zadevi.

8. Člen 327(1)(a) in (b) navedenega zakona vnaša posebno pravilo na področju upravnega spora, v skladu s katerim lahko pritožbo pred navedenimi sodišči vložijo vsaka stranka v upravnem postopku in vsakdo, ki ga izpodbijani ukrep izrecno zadeva.

## II – Dejansko stanje in nacionalni postopek

9. Družba FGSZ Földgázzállító Zrt. je upravljavka omrežja zemeljskega plina na Madžarskem. Družba FGSZ (v nadaljevanju: upravljavka) v skladu z veljavno nacionalno zakonodajo in glede na vrstni red vlog odloča o dolgoročnih rezervnih zmogljivostih operaterjev na trgu zemeljskega plina. Upravljavka po preveritvi razpoložljive zmogljivosti odloči o ravni zaprosene dolgoročne rezervne zmogljivosti in z operaterjem sklene ustrezno pogodbo o dodelitvi dolgoročne zmogljivosti.

10. Družba E.ON Földgáz Trade Zrt. (v nadaljevanju: E.ON) je operater na madžarskem trgu zemeljskega plina. Iz spisa izhaja, da je družba E.ON upravljavki predložila vloge za rezervacijo dolgoročne zmogljivosti za obdobje, daljše od enega plinskega leta, za plinovod HAG (povezovalni plinovod med Madžarsko in Avstrijo). Ker so vloge presegle razpoložljivo zmogljivost za plinsko leto, je upravljavka za stališče v zvezi s tem zaprosila madžarski regulativni organ.

11. Madžarski regulativni organ je z odločbo št. 98/2010 z dne 22. februarja 2010 spremenil odločbo, ki je veljala tedaj, tako da je upravljavki naložil merilo, ki ga mora uporabiti za vloge glede razpoložljive zmogljivosti povezovalnega plinovoda HAG za plinsko leto 2010/11. Nova odločba upravljavko pooblašča, da omogoči dodeljevanje zmogljivosti v zvezi z vlogami za obdobje, daljše od enega leta, in v delu, v katerem se nanašajo na plinsko leto 2010/2011, do 80 % razpoložljivih zmogljivosti plinovoda. Preostalih 20 % razpoložljivih zmogljivosti plinovoda ostaja namenjenih za sklenitev letnih pogodb v zvezi s plinskim letom 2010/2011. Po mnenju organa lahko presežek rezervacij, večji od enega leta, omejuje konkurenco in oteži vstop drugih operaterjev na trg.

12. Družba E.ON je zoper del odločbe organa št. 98/2010 vložila tožbo v upravnem sporu pri Fővárosi Bíróság, ki je 27. marca 2010 o tožbi odločilo na prvi stopnji in svojo odločbo oprlo na neobstoje aktivne legitimacije tožeče stranke. Po mnenju navedenega sodišča družba E.ON ni predložila pogodb o dobavi storitev ali dogovora o zagotovitvi oskrbe z viri, niti ni sklenila nobene pogodbe z upravljavcem omrežja. V skladu z madžarsko procesno zakonodajo in sodno prakso Kúria se z obstojem gospodarske škode ne more utemeljiti aktivne legitimacije.

13. Družba E.ON je zoper odločbo prvostopenjskega organa vložila pritožbo pri Kúria, sodišču, ki je s sklepom z dne 2. julija 2013 pri Sodišču vložilo ta predlog za sprejetje predhodne odločbe.

### III – Vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

14. Sodno tajništvo Sodišča je 25. septembra 2013 prejelo predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU in vsebuje ta vprašanja:

„1. Ali se uporabljajo določbe o tem, kdo je upravičen vložiti pritožbo na podlagi člena 25 Direktive 2003/55/ES v primeru, da je bila upravna odločba sprejeta v obdobju, ko je veljala ta direktiva, ali pa je treba v tem sodnem postopku upoštevati določbe Direktive 2009/73/ES, ki je začela veljati med tem postopkom, ob upoštevanju določb člena 54(1), drugi podstavek, navedene direktive, v skladu s katerim se te določbe uporabljajo od 3. marca 2011?

2. Če se uporablja Direktiva iz leta 2009, ali je mogoče pooblaščenega prodajalca, ki ima gospodarski interes, kot je ta iz postopka v glavni stvari, v zvezi s tožbo, vloženo zoper odločbo o odobritvi kodeksa omrežij oziroma o določitvi njegove vsebine, šteti za „stranko, ki jo zadeva odločitev“ v smislu člena 41(17) navedene direktive, ali pa je stranka, ki jo zadeva odločitev, samo upravljavec omrežja, pooblaščen za zahtevanje odobritve kodeksa?

3. Če se uporablja Direktiva iz leta 2003, ali odobritev ali sprememba kodeksa omrežij, kot je ta iz postopka v glavni stvari, spada med primere iz člena 25(5) ali (6) navedene direktive v delu, v katerem se nanaša na presojo vlog za dodelitev infrastrukturne zmogljivosti?

4. Če gre za primer, ki ga zajema člen 25(6) Direktive iz leta 2003, ali je mogoče pooblaščenega prodajalca, ki ima gospodarski interes, kot je ta iz postopka v glavni stvari, v zvezi s tožbo, vloženo zoper odločbo o odobritvi kodeksa omrežij oziroma o določitvi njegove vsebine, šteti za „stranko, ki jo zadeva odločitev“ v smislu člena 41(17) navedene direktive, ali pa je stranka, ki jo zadeva odločitev, samo upravljavec omrežja, pooblaščen za zahtevanje odobritve kodeksa?

5. Kako je treba razlagati člen 25(11) Direktive iz leta 2003, v skladu s katerim pritožbe iz odstavkov 5 in 6 ne vplivajo na uveljavitev pravic do pritožbe na podlagi prava Skupnosti in nacionalnega prava, če je iz vprašanj za predhodno odločanje razvidno, da nacionalno pravo za vložitev tožbe določa strožje pogoje, kot so določeni v direktivi ali pravu Skupnosti?“

15. Pisna stališča sta predložili vlada Republike Poljske in Evropska komisija.

### IV – Analiza

16. Pet vprašanj, ki jih je predložilo Kúria, se nazadnje skrči na dve. Prvo se nanaša na uporabo *ratione temporis* direktiv 2003/55 in 2009/73 za nek postopkovni okvir. Odgovor na to prvo vprašanje bo omogočal združitev preostalih štirih vprašanj v eno, tako da se bo mogoče osredotočiti na skladnost nacionalne določbe, ki aktivno legitimacijo priznava le operaterjem v plinskem sektorju, ki izkazujejo „pravni interes“, s pravom Unije. Vprašanja bom obravnaval ločeno.

#### A – Uporaba *ratione temporis* Direktiv 2003/55 in 2009/73

17. Kúria Sodišče sprašuje, katera od obeh direktiv v zvezi s trgom zemeljskega plina se uporablja v primeru, kakršen je obravnavani. Vprašanje je pomembno, saj Direktiva 2009/73 vsebuje procesne določbe, ki jih v Direktivi 2003/55 ni bilo in ki bi lahko privedle do drugačne rešitve te zadeve.

18. V zvezi s tem vprašanjem se je izrekla le Komisija, ki je menila, da se uporablja Direktiva 2003/55 in ne Direktiva 2009/73. Po mnenju Komisije je datum, ki ga je treba uporabiti kot referenčni, datum sprejetja odločbe regulativnega organa, to je 22. februar 2010. Glede na to, da je bil rok za prenos Direktive 2009/73 3. marec 2011, ki je datum, ko je bila na podlagi člena 53 Direktive 2009/73 razveljavljena Direktiva 2003/55, Komisija meni, da je edini predpis, ki je upošteven za obravnavano zadevo, Direktiva 2003/55.

19. S Komisijo se ne morem strinjati pri argumentu glede referenčnega datuma, ki je po njenem mnenju dan sprejetja izpodbijanega akta. S tem stališčem se ne strinjam, saj se v obravnavani zadevi postavlja vprašanje procesne legitimacije pritožnice, in, kot je znano, nacionalni pravni redi in Sodišče štejejo, da je upošteveni čas v tovrstnih primerih čas vložitve pritožbe in ne čas sprejetja izpodbijanega akta.<sup>6</sup> Zato menim, da je referenčni datum v tej zadevi 27. marec 2010, ki je, kot navaja Komisija, datum vložitve pritožbe pri Fővárosi Bíróság, in ne 22. februar 2010.

20. Direktiva 2003/55 je bila 27. marca 2010 v celoti veljavna, medtem ko je bila Direktiva 2009/73, kot je razvidno iz spisa, na Madžarskem v fazi prenosa. Zato ima Komisija prav, ko trdi, da je predpis, ki se uporablja za zadevni primer, Direktiva 2003/55.

21. Ob navedenem bi se bilo mogoče vprašati, ali ima lahko Direktiva 2009/73 kak učinek na to zadevo, glede na to, da gre za akt, ki je bil že v veljavi, čeprav je bil še vedno v fazi prenosa.

22. Kot je znano, je Sodišče večkrat presodilo, da države članice, na katere je neka direktiva naslovljena, med rokom za njen prenos ne smejo sprejemati predpisov, s katerimi bi bili lahko resno ogroženi cilji, ki so določeni v tej direktivi.<sup>7</sup> Glede na to, da je ta obveznost vzdržanja naložena vsem nacionalnim organom, je treba v skladu s sodno prakso razumeti, da se to nanaša na sprejetje kakršnega koli ukrepa, splošnega ali posebnega, ki ima lahko ta negativni učinek.<sup>8</sup>

23. Vendar se pravkar navedena sodna praksa nanaša na pozitivne ukrepe držav članic, usmerjenih v resno ogrožitev ciljev direktive, ne pa na nacionalno zakonodajo, ki je obstajala pred začetkom veljavnosti direktive. To pomeni, da je cilj navedene sodne prakse le izogniti se sprejetju ukrepov po začetku veljavnosti direktive in pred rokom za njen prenos, katerih namen bi bil *de iure* ali *de facto* ogroziti izpolnjevanje ciljev, ki jim sledi.

24. V obravnavanem primeru gre za posamično odločbo sodišča, ki je uporabilo ustaljeno sodno prakso, v skladu s katero je treba za aktivno legitimacijo v upravnem sporu izkazati pravni in ne le gospodarski interes. Zato ne gre za nacionalno zakonodajo ali sodno prakso, ki bi nastala posebej za to zadevo.

25. Poleg tega gre v obravnavanem primeru za položaj, v katerem gre za časovno sosledje dveh direktiv, tako da je v času prenosa Direktive 2009/73 že obstajal evropski predpis, ki se je uporabljal in bil v celoti prenesen v madžarski pravni red.

6 — Glej med drugim sodbi Campogrande/Komisija (60/72, EU:C:1973:50, točka 4) in Bensider in drugi/Komisija (50/84, EU:C:1984:365, točka 8).

7 — Glej sodbe Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, točka 45), Stichting Natuur en Milieu in drugi (od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, točka 78) in Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias in drugi (C-43/10, EU:C:2012:560, točka 57).

8 — Prav tam.

26. V teh okoliščinah je treba spomniti, da se je Sodišče v preteklosti že soočilo z nekaterimi tovrstnimi primeri. Namreč, Sodišče je v zadevi Hochtief AG<sup>9</sup> v okviru postopka oddaje javnega naročila, med katerim se je iztekel rok za prenos nove direktive, ob opiranju na načelo pravne varnosti razglasilo, da se navedena direktiva za odločbo, ki jo sprejme naročnik z namenom oddaje javnega naročila gradenj, ne uporablja pred iztekom roka, določenega za prenos navedene direktive v notranje pravo. Sodišče se je v tem primeru oprlo na sodbo, izrečeno v zadevi Komisija/Francija,<sup>10</sup> v kateri je že bilo razglašeno, da se zadevna direktiva ne uporablja za postopek, ki se je začel pred rokom za prenos te direktive.<sup>11</sup>

27. Zaradi navedenega se nagibam k temu, da bi zagovarjal izključno uporabo Direktive 2003/55, saj se vprašanje, ki se tu obravnava, nanaša na čas vložitve tožbe v upravnem sporu, ki je čas, ko je morala tožeča stranka v skladu z madžarskim pravnim redom izkazati „pravni interes“. Treba bi bilo le še preveriti, ali ima lahko Direktiva 2009/73 v času, ko je bila še vedno v fazi prenosa in je še vedno veljala Direktiva 2003/55, kakšen učinek na razlago madžarske zakonodaje.

28. V zvezi s tem menim, da se je Sodišče kategorično izreklo, da dolžnost razlage v skladu z direktivo nastopi šele tedaj, ko je v nacionalnem pravnem redu opravljen prenos (in je torej ta objavljena) oziroma, če do tega prenosa ni prišlo, od trenutka, ko se je iztekel rok za prenos. V zadevi Adeneler in drugi<sup>12</sup> se je veliki senat Sodišča soočil s tem vprašanjem in sklenil, da „v primeru prepozne prenosa direktive splošna obveznost nacionalnih sodišč, da notranje pravo razlagajo v skladu z direktivo, obstaja samo *po izteku roka za njen prenos*“.<sup>13</sup>

29. Menim, da je ta pristop še bolj obvezujoč, če nastopi sosledje direktiv, kadar na področju, ki od nacionalnega sodišča terja razlago v skladu s še vedno veljavno direktivo, že obstaja evropski predpis. Če bi se od nacionalnega sodišča zahtevala razlaga v skladu z dvema direktivama, katerih vsebina se razlikuje v številnih določbah, bi to povzročilo pravno negotovost, ki je v nasprotju s pravnim redom Unije, zato jo je treba zavrni.

30. Zato Sodišču predlagam, naj na prvo vprašanje predložitvenega sodišča odgovori tako, da mora nacionalno sodišče v položaju, kakršen je obravnavani, ob upoštevanju datuma vložitve pritožbe pri pritožbenem sodišču uporabiti izključno Direktivo 2003/55.

*B – Nacionalni predpis, ki aktivno legitimacijo priznava le tistim, ki izkažejo „pravni interes“*

1. Mnenja strank, ki so predložila stališča

31. Republika Poljska in Komisija, edini intervenientki, ki sta v tem postopku predložili stališča, vprašanje obravnavata z različnih zornih kotov.

32. Po mnenju Republike Poljske se člen 25(6) Direktive 2003/55 z uporabo izraza „prizadeta stranka“ ne nanaša na operaterje v omrežju, temveč na upravljavca tega omrežja. Zato navedena vlada meni, da se ta člen za obravnavano zadevo ne uporablja in da zato nobena določba navedene direktive ne more podati odgovora na vprašanje, ki ga je postavilo Kúria.

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

10 — C-337/98, EU:C:2000:543.

11 — Zgoraj navedena sodba Komisija/Francija (točke od 38 do 40).

12 — C-212/04, EU:C:2006:443.

13 — Navedena sodba, točka 115 (moj poudarek).

33. Po mnenju Komisije člen 25 Direktive 2003/55 v odstavkih 5 in 6 določa le pravico do upravne pritožbe, ne pa sodnega varstva. To razlago naj bi potrjevala primerjava navedene določbe z besedilom Direktive 2009/73, ki izrecno določa pritožbo pred nacionalnim sodiščem. Poleg tega, čeprav Komisija meni, da izpodbijana odločba načeloma spada na področje uporabe člena 25(1) Direktive 2003/55, pa je madžarski regulativni organ ni sprejel v vlogi „organa za poravnavo sporov“. Zato naj se člen 25(5) Direktive 2003/55 ne bi uporabljal. Enako naj bi bilo treba ugotoviti glede odstavka 6, ki se nanaša na sklepe o metodologijah iz odstavkov 2, 3 in 4 tega člena. Ker gre pri izpodbijani odločbi za ukrep, ki ni naštet v navedenih odstavkih 2, 3 in 4, naj se tudi ne bi uporabljala določba člena 25(6). Skratka, Komisija meni, da se upoštevne določbe Direktive 2003/55 za ta primer ne uporabljajo.

34. Zdi se mi pomembno poudariti, da se je Komisija – čeprav podredno – opredelila tudi glede rešitve primera glede na Direktivo 2009/73. To je treba izpostaviti, saj je Komisija v tem okviru prišla do zaključka, da bi moralo nacionalno sodišče spoštovati načeli učinkovitosti in enakovrednosti, vendar ne kot posledico uporabe navedene direktive, temveč na podlagi Uredbe št. 715/2009 o pogojih za dostop do prenosnih omrežij zemeljskega plina. Ta akt operaterjem v plinskem sektorju podeljuje več pravic, vključno s pravico, da so mehanizmi za dodeljevanje zmogljivosti in postopki upravljanja prezasedenosti pregledni in nediskriminatorni. Čeprav Komisija ta odgovor predlaga v primeru uporabe Direktive 2009/73 za konkretni primer, ga je pomembno izpostaviti, saj bo odločilen pri analizi, ki jo bom opravil v nadaljevanju.

## 2. Analiza

35. Kot sem že argumentiral v točkah od 19 do 30 teh sklepnih predlogov, je načeloma edina direktiva, ki se uporablja za ta primer, tako imenovana druga direktiva, Direktiva 2003/55. Ta akt je bil razveljavljen z Direktivo 2009/73, ki je predpis, ki drugače kakor Direktiva 2003/55 vsebuje dodatne določbe glede pravnih sredstev pred sodišči, ki so na voljo zainteresiranim strankam. Zato je za direktivo, ki se uporablja v tej zadevi – Direktivo 2003/55 – značilna skopost v zvezi z vprašanjem dostopa do sodnega varstva.

36. Edina določba, ki se nanaša na izvajanje pravice do vložitve pravnega sredstva, je namreč ta iz člena 25(11). Navedena določba napotuje na odstavka 5 in 6 tega člena in dodaja, da v primerih, ki jih urejata ti določbi, pritožbe, ki jih vložijo prizadete stranke, „ne vplivajo na uveljavitev pravic do pritožbe po zakonodaji Skupnosti in nacionalni zakonodaji“.

37. Vendar izpodbijana odločba iz postopka v glavni stvari, kot je argumentirala Komisija, ni zajeta med sklepi, določenimi v navedenih odstavkih 5 in 6. Ti določbi se namreč nanašata na sklepe, sprejete v vlogi organa za poravnavo sporov, oziroma sklepe o metodologijah. V obravnavanem primeru se zdi, da ne gre za nobeno od teh dveh kategorij, tako da se določbe v zvezi s pritožbami, vsebovane v odstavku 11, tu ne uporabljajo.

38. Kljub temu je evropski regulativni okvir plinskega sektorja znatno širši, saj ni omejen le na navedene uskladitvene predpise. Za nacionalne regulativne organe in upravljavce omrežij ter operaterje veljajo določbe več uredb, med katerimi je treba za namene te zadeve izpostaviti Uredbo št. 1775/2005 o pogojih za dostop do prenosnih omrežij zemeljskega plina, ki je bila razveljavljena leta 2009 z zgoraj navedeno Uredbo št. 715/2009.

39. Uredba št. 1775/2005 se za obravnavani primer dejansko uporablja *ratione materiae* in *ratione temporis*, saj gre tu prav za pogoje, pod katerimi operaterji dostopajo do prenosnih omrežij zemeljskega plina, obenem pa se je uporabljala do 3. marca 2011, ko se je začela uporabljati Uredba št. 715/2009.<sup>14</sup>

14 — Člen 32 Uredbe 715/2009.



40. Člen 5 Uredbe št. 1775/2005 določa načela mehanizmov za dodeljevanje zmogljivosti in postopkov upravljanja prezasedenosti, ki veljajo za upravljavce prenosnih omrežij. Navedena določba razglašava pravico vseh operaterjev, da imajo na voljo „največjo možno zmogljivost“ in da zanje veljajo „nediskriminatorni in pregledni“ mehanizmi za dodeljevanje zmogljivosti. Ta načela so namenjena tako upravljavcem omrežij kot regulativnim organom, ki v skladu s členom 10 „zagotavljajo skladnost“ z Uredbo št. 1775/2005.

41. Konkretno odstavek 5 navedenega člena 5 določa, da v primeru obstoja fizične prezasedenosti tako upravljavci prenosnega omrežja kot regulativni organi „uporabijo nediskriminatorne in pregledne mehanizme za dodeljevanje zmogljivosti“. Kot je očitno, niso upravičenci – čeprav so naslovniki določbe upravljavci prenosnega omrežja in regulativni organi – nihče drug kot operaterji v omrežju, ki jim je podeljena pravica, da se odločbe v zvezi z upravljanjem prezasedenosti sprejmejo v skladu z načeloma preglednosti in nediskriminacije.

42. Na tej točki menim, da daje ta člen 5(5) Uredbe št. 1775/2005 v obravnavanem primeru pritožnici iz postopka v glavni stvari pravico do tega, da se odločbe v zvezi z upravljanjem prezasedenosti sprejmejo v skladu z načeli preglednosti in nediskriminacije. Zato mora Madžarska glede na to, da gre za pravico, ki jo pravo Unije v tem primeru neposredno podeljuje družbi E.ON, navedeno pravico zagotoviti prek nacionalnih sodnih jamstev, seveda v skladu s svojo procesno avtonomijo, vendar ob spoštovanju pravice do učinkovitega pravnega sredstva, kot to zahteva člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Ta sklep je podprt z obsežno in ustaljeno prakso Sodišča.

43. Kot je znano, člen 47 – kot nadaljevanje zgoraj navedene sodne prakse, ki se izraža v načelih učinkovitosti in enakovrednosti ter splošnem načelu učinkovitega pravnega sredstva – učinkuje na katere koli nacionalne procesne določbe, namenjene zagotavljanju iztožljivosti pravic, ki jih podeljuje pravo Unije.<sup>15</sup> To zajema, kot je očitno, nacionalne določbe o procesni legitimaciji, ker delujejo kot pomembni filtri za dostop do sodnega varstva v državah članicah.

44. Dejansko so pogoji dostopa do sodišč v državah članicah posebej pomembni za pravo Unije. To dokazuje člen 19(1) PEU, ki od držav članic zahteva, da *vzpostavijo* „pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije“.

45. S tega zornega kota – z vidika učinkovitega pravnega sredstva – je torej treba preučiti skladnost nacionalnih meril za aktivno legitimacijo, o katerih dvomi predložitevno sodišče, s pravom Unije.<sup>16</sup>

46. Kot je znano, kadar se v zvezi z nacionalno procesno določbo dvomi o njeni skladnosti z navedenimi načeli, terja temeljna pravica do učinkovitega pravnega sredstva analizo, pri kateri se upošteva mesto, ki ga ima navedena določba v celotnem postopku, njen razvoj in njene posebnosti pred različnimi nacionalnimi organi. S tega vidika sodna praksa zahteva, da se po potrebi upoštevajo načela, na katerih temelji nacionalni pravni sistem, kot so načelo varstva pravic obrambe, načelo pravne varnosti in učinkovit potek postopka.<sup>17</sup>

47. Uporaba temeljne pravice do učinkovitega pravnega sredstva pri nacionalnih pogojih za aktivno legitimacijo je bila podlaga za več sodb Sodišča, ki so upoštevne za ta postopek predhodnega odločanja.

15 — Glej člen 51 Listine, ki uporabo te listine omejuje na položaje, v katerih države „izvajajo pravo Unije“. Nedavna sodna praksa Sodišča, zlasti tista, ki vpliva na temeljno pravico do učinkovitega pravnega sredstva, je zgovorna v zvezi s tem. Glej med drugim sodbe DEB (C-279/09, EU:C:2010:811), Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524) in Sanchez Morcillo (C-169/14, EU:C:2014:2099).

16 — S to široko razlago učinkovitega pravnega sredstva, ki vključuje tudi znani načeli učinkovitosti in enakovrednosti, se strinjajo tudi drugi generalni pravobranilci. Tako sta jo oblikovala generalni pravobranilec Y. Bot v sklepnih predlogih, predstavljenih v zadevi Agronkonsulting (C-93/12, EU:C:2013:172, točka 36), in generalni pravobranilec N. Jääskinen v sklepnih predlogih, predstavljenih v zadevi MTÜ Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:155, točka 47).

17 — Sodba Tele 2 Telecommunication (C-426/05, točka 55 in navedena sodna praksa). Glej tudi sklepe predloge generalnega pravobranilca M. Szpunarja v zadevi T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2014:2179)

48. Sodišče je leta 2005 v zadevi *Streekgewest*<sup>18</sup> razglasilo neskladnost nacionalne odločbe o razglasitvi nedopustnosti pritožbe, ki jo je konzorcij občin vložil zoper odločbo druge uprave o neizvršitvi prepovedi pomoči, razglašene za nezakonito, s pravom Unije. Sodišče je menilo, da ima „[p]osameznik [...] lahko interes, da se pred nacionalnim sodiščem sklicuje na neposredni učinek prepovedi izvajanja iz člena 93(3), zadnji stavek, Pogodbe [zdaj člen 108(3) PDEU]“.<sup>19</sup> Nacionalna odločba, s katero je bila razglašena nedopustnost, je zahtevala, da je pritožnica prizadeta zaradi izkrivljanja konkurence, ki je bilo posledica ukrepa pomoči. Kljub temu je Sodišče odstopilo od tega stališča in sklenilo, da „[j]e treba [u]poštevati [...] zgolj dejstvo, da je bil posameznik dolžan plačati takso, ki je sestavni del ukrepa pomoči, ki se izvaja v nasprotju s prepovedjo iz te določbe (člen 93(3), zadnji stavek, Pogodbe, zdaj člen 108(3) PDEU“.<sup>20</sup>

49. V zadevi *Club Hotel Loutraki* in drugi,<sup>21</sup> ki je bila rešena leta 2010, ko je Listina Evropske unije o temeljnih pravicah že začela veljati, je Sodišče državi članici ponovno očitalo, da je čezmerno omejilo merila za aktivno legitimacijo v zadevi javnega naročanja. Ponudnik, ki se je pritožil, ni imel možnosti pri grških sodiščih zahtevati odškodnino za škodo, ki mu je nastala zaradi kršitve prava Unije z upravnim aktom, ki bi lahko vplivala na izid postopka oddaje javnega naročila. V teh okoliščinah je Sodišče presodilo, da „takemu ponudniku torej ni zagotovljeno učinkovito sodno varstvo pravic, ki jih ima na tem področju na podlagi prava Unije“.<sup>22</sup>

50. Iz navedenega je razvidno, da lahko že obstoj zgolj pričakovanja zadostuje za razglasitev nedopustnosti tožbe v upravnem sporu pred nacionalnimi sodišči. Taka rešitev ne bi bila v nasprotju s temeljno pravico do učinkovitega pravnega sredstva. Kljub temu, kadar je interes dovolj kvalificiran in se odraža s premoženjskimi posledicami, pravica, ki jo podeljuje pravo Unije, in utrpljena gospodarska škoda od držav članic zahtevata, da zagotovijo dostop do sodnega varstva.

51. Če se zdaj vrnem na primer, ki ga je posredovalo predložitveno sodišče, je iz spisa razvidno, da sodna praksa madžarskih sodišč kot pogoj za aktivno legitimacijo v upravnem sporu zahteva „pravni interes“. Ta interes stoji nasproti gospodarski škodi, saj prvi zagotavlja dostop do varstva v upravnem sporu, druga pa ne. Iz predložitvene odločbe gre sklepati, da družba E.ON ni vzpostavila posebnega pravnega razmerja ne z upravljavcem omrežja ne z regulativnim organom, ki bi zadostovalo za kvalifikacijo interesa pritožnice kot „pravnega“, vsaj ne glede konkretnega vidika upravljanja prezasedenosti.

52. Tak pristop ima več držav članic, za katerih sisteme upravnega sodstva je značilna neka stopnja strogosti pri pogojih za aktivno legitimacijo.<sup>23</sup> To velja za Republiko Poljsko, kar upravičuje njeno intervencijo v tem postopku.

18 — C-174/02, EU:C:2005:10.

19 — Prav tam, odstavek 19.

20 — Prav tam.

21 — C-145/08, EU:C:2010:247.

22 — Prav tam, točka 78.

23 — V zvezi s tem vprašanjem je zelo zgovorna analiza v delu *Eliantonio, M., Backes, C., van Rhee, C. H., Spronken, T., in 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.

53. Ni dvoma, da so bili ti sistemi upravnega sodstva sprejeti v skladu s procesno avtonomijo držav članic, ne da bi pravo Unije delovanju tega sistema s splošnega vidika kakor koli ugovarjalo.<sup>24</sup> Legitimno je, da države članice posameznikom ali skupinam, ki jih nekatere javne odločbe neposredno zadevajo, zagotavljajo sodni nadzor nad delovanjem uprave, medtem ko druge države izberejo bolj odprte sisteme. V posameznih primerih, kot se to lahko zgodi v okviru okoljskega prava, lahko pravo Unije od nekaterih držav članic zahteva neke prilagoditve, sicer pa evropski pravni red kot celota mirno sobiva z različnimi nacionalnimi sistemi upravnega sodstva.

54. V obravnavanem primeru menim, da družba E.ON ni bila upravičena do uveljavljanja pravice na podlagi Direktive 2003/55, saj ta, čeprav se je časovno uporabljala, materialno gledano ne vsebuje določb, na podlagi katerih bi bilo mogoče rešiti primer, ki ga je predložilo Kúria.

55. Kljub temu in kot sem že navedel, ima družba E.ON pravico na podlagi člena 5(5) Uredbe št. 1775/2005. Ta določba vsem operaterjem zagotavlja pravico, da se odločbe glede fizične prezasedenosti sprejmejo v skladu z načeli preglednosti in nediskriminacije. Družba E.ON izpodbija prav tovrstno odločbo, saj se ta nanaša na merila za razpoložljive zmogljivosti plinskega leta. Zato menim, da je imela družba E.ON poleg tega, da uživa pravico na podlagi Uredbe št. 1775/2005, tudi očitne premoženjske interese. Skupek okoliščin me privede do sklepa, da odločba o nepriznanju aktivne legitimacije družbe E.ON zaradi neobstoja „pravnega interesa“ ni v skladu z navedeno pravico.

56. Ni pa naloga Sodišča, da podaja stališče o veljavnosti splošnega merila nacionalne procesne legitimacije, nacionalnemu sodišču pa prav tako ne sme odvzeti funkcije varuha in razlagalca nacionalnega prava. Kúria mora poiskati razlago nacionalnega pravnega reda, ki omogoča njegovo uskladitev s pravom Unije. Sodišče predložitvenemu sodišču pomaga zgolj pri razlagi določb prava Unije.

57. Zato sklepno menim, da je treba člen 5(5) Uredbe št. 1775/2005 v povezavi s členom 47 Listine razumeti tako, da nasprotujeta merilu za aktivno legitimacijo, kakršno je uporabljeno v tej zadevi in ki temelji na obstoju „pravnega interesa“, ki iz dostopa do upravnosodnega varstva izključuje operaterja zemeljskega plina, ki želi izpodbijati odločbo nacionalnega regulativnega organa.

## V – Predlog

58. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanji, ki ju postavilo Kúria, odgovori tako:

1. Nacionalno sodišče mora v primeru, kakršen je obravnavani, ob upoštevanju datuma vložitve pritožbe pri pritožbenem sodišču uporabiti izključno Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2003/55/ES z dne 26. junija 2003 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom in o razveljavitvi Direktive 98/30/ES.
2. Člen 5(5) Uredbe (ES) št. 1775/2005 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. septembra 2005 o pogojih za dostop do prenosnih omrežij zemeljskega plina v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razumeti tako, da nasprotujeta merilu legitimacije, kakršno je uporabljeno v tej zadevi in ki temelji na obstoju „pravnega interesa“, ki iz dostopa do upravnosodnega varstva izključuje operaterja zemeljskega plina, ki želi izpodbijati odločbo nacionalnega regulativnega organa.

24 — Glej na primer sodno prakso Sodišča pri obravnavi primera Nemčije in uskladitve njenih določb o aktivni legitimaciji v upravnem sporu z mednarodnim in evropskim okvirom, začrtanim z Aarhusko konvencijo in, natančneje, določbami te konvencije o dostopu do sodnega varstva: sodbi Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, točka 43) in Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712, točka 45).