



Zbirka odločb sodne prakse

Združeni zadevi T-684/19 in T-704/19

Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH)

in

FGSZ Földgázz szállító Zrt.

proti

Agenciji Evropske unije za sodelovanje energetske regulatorjev

Sodba Splošnega sodišča (drugi razširjeni senat) z dne 16. marca 2022

„Energija – Uredba (EU) 2017/459 – Kodeks omrežja, ki ga je sprejela Komisija in ki vključuje ‚postopek razširitvene zmogljivosti‘ – Odločba ACER o odobritvi izvedbe projekta razširitvene zmogljivosti – Ugovor nezakonitosti – Nepristojnost Komisije – Člen 6(11), člen 7(3) in člen 8(6) Uredbe (ES) št. 715/2009“

1. *Ničnostna tožba – Fizične ali pravne osebe – Pogoji dopustnosti – Odločba Agencije za sodelovanje energetske regulatorjev (ACER) o odobritvi izvedbe projekta razširitvene zmogljivosti v prenosnem omrežju zemeljskega plina – Akt o ustanovitvi ACER, ki predvideva notranji postopek pritožbe zoper odločbo ACER – Ničnostna tožba, vložena zoper odločbo ACER, ne da bi bil izčrpan notranji postopek pritožbe – Nedopustnost (člen 263 PDEU, Uredba Evropskega parlamenta in Sveta št. 2019/942, uvodna izjava 34 in člena 28 in 29)*

(Glej točke od 29 do 32, od 35 do 39, 41 in 42.)

2. *Akti institucij – Časovna veljavnost – Procesna pravila – Materialnopravna pravila – Razlikovanje*

(Glej točko 33.)

3. *Ničnostna tožba – Tožba zoper odločbo odbora za pritožbe Agencije za sodelovanje energetske regulatorjev (ACER) – Akt o ustanovitvi ACER, ki izključuje možnost, da se pred Splošnim sodiščem navedejo razlogi, ki niso bili predloženi pred navedenim odborom – Ugovor nezakonitosti, prvič naveden v okviru ničnostne tožbe – Dopustnost (člena 263 in 277 PDEU; Uredba Evropskega parlamenta in Sveta št. 2019/942, člen 29)*

(Glej točke od 47 do 51.)

4. *Ugovor nezakonitosti – Obseg – Akti, katerih nezakonitost se lahko uveljavlja – Uredba, ki ni bila izpodbijana na podlagi člena 263 PDEU – Ugovor nezakonitosti, ki ga vloži nacionalni organ, ki očitno nima upravičenja za predlaganje razglasitve ničnosti – Dopustnost (člena 263, četrti odstavek, in 277 PDEU; Uredba Komisije 2017/459)*

(Glej točki 54 in 55.)

5. *Ugovor nezakonitosti – Obseg – Akti, katerih nezakonitost se lahko uveljavlja – Splošni akt, na katerem temelji izpodbijana odločba – Nujnost pravne povezave med izpodbijanym aktom in spornim splošnim aktom (člen 277 PDEU)*

(Glej točko 58.)

6. *Približevanje zakonodaj – Ukrepi za približevanje – Skupna pravila notranjega trga z zemeljskim plinom – Uredba št. 715/2009 – Pogoji za dostop do prenosnih omrežij zemeljskega plina – Pooblastilo Komisije za oblikovanje kodeksov omrežij na nekaterih področjih – Obseg – Kodeks omrežja, ki ga je sprejela Komisija in ki vključuje postopek razširitvene zmogljivosti – Nedopustnost (Uredba Evropskega parlamenta in Sveta št. 715/2009, člena 6 (11), prvi pododstavek, in 8(6); Uredba Komisije 2017/459, členi od 22 do 31; Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2009/73)*

(Glej točke od 66 do 74, od 95 do 97, 100, od 102 do 105, 109, 110, 114, 119, od 123 do 126, 128, 134 in 135.)

7. *Približevanje zakonodaj – Ukrepi za približevanje – Skupna pravila notranjega trga z zemeljskim plinom – Uredba št. 715/2009 – Pogoji za dostop do prenosnih omrežij zemeljskega plina – Oblikovanje kodeksov omrežij – Uredba Komisije o oblikovanju kodeksa omrežja za mehanizme za dodeljevanje zmogljivosti v prenosnih sistemih plina – Izvedba postopka razširitvene zmogljivosti – Ukrepi za zagotovitev pravnega delovanja notranjega trga s plinom – Pravna podlaga – Člen 114 PDEU (člen 114 PDEU, Uredba Evropskega parlamenta in Sveta št. 715/2009, člen 1; Uredba Komisije 2017/459, členi od 22 do 31)*

(Glej točke od 83 do 88.)

8. *Institucije Evropske unije – Izvajanje pristojnosti – Pooblastilo Komisiji za sprejemanje delegiranih aktov – Obveznost, da se bistveni elementi temeljnega zakonodajnega akta ne spremenijo – Temeljna uredba, ki Komisijo pooblašča za sprejetje kodeksov omrežij na nekaterih področjih – Kodeks omrežja, ki vključuje pravila, ki se nanašajo na področje, ki ni zajeto v temeljni uredbi – Nedopustnost – Sprememba, ki se nanaša na bistveni element temeljne uredbe (Uredba Evropskega parlamenta in Sveta št. 715/2009, členi 6(11), drugi pododstavek, 7(3) in 8(6)(g); Uredba Komisije 2017/459, členi od 22 do 31; Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2009/73)*

Povzetek

FGSZ Földgázszállító Zrt., operater madžarskega prenosnega omrežja za plin (v nadaljevanju: FGSZ) ter bolgarski, romunski in avstrijski operaterji so leta 2015 začeli izvajati projekt regionalnega sodelovanja, katerega namen je bil povečati energetska neodvisnost z vključitvijo plina iz Črnega morja. V okviru tega projekta je bila predvidena razširitev zmogljivosti na dveh povezovalnih točkah, od katerih je ena med Madžarsko in Avstrijo (v nadaljevanju: projekt HUAT). Iz tega naslova sta FGSZ in operater avstrijskega prenosnega omrežja za plin, Gas Connect Austria GmbH (v nadaljevanju: GCA), v skladu z Uredbo št. 2017/459 o oblikovanju kodeksa omrežja za mehanizme za dodeljevanje zmogljivosti v prenosnih sistemih plina¹ objavila skupno poročilo o oceni.

FGSZ je na podlagi iste uredbe² madžarskemu regulativnemu organu za energijo in javne službe, Magyar Energetikai és Közmű szabályozási Hivatal (MEKH), formalno predložil predlog projekta HUAT, pri čemer je poudaril, da ne podpira izvedbe tega projekta. GCA pa je predlog predložil avstrijskemu regulativnemu organu za sektorja električne energije in zemeljskega plina, Energie-Control Austria für die Regulierung der Elektrizitäts und Erdgaswirtschaft (E-Control).

E-Control je odobril predlog projekta HUAT, medtem ko ga je MEKH zavrnil. Ker nacionalni regulatorni organi niso dosegli dogovora, je Agencija Evropske unije za sodelovanje energetskih regulatorjev (ACER) sprejela odločbo o odobritvi predloga projekta HUAT (v nadaljevanju: prvotna odločba).

MEKH in FGSZ sta zoper prvotno odločbo vložili pritožbi pri odboru za pritožbe pri ACER. Ker je navedeni odbor njuni pritožbi zavrnil, sta MEKH (zadeva T-684/19) in FGSZ (zadeva T-704/19) pri Splošnem sodišču vložila tožbi za razglasitev ničnosti te zavrnilne odločbe, tožba MEKH pa se je nanašala tudi na razglasitev ničnosti prvotne odločbe. MEKH se je v utemeljitev svoje tožbe med drugim skliceval na nezakonnost poglavja V Uredbe 2017/459.

Drugi razširjeni senat Splošnega sodišča je v sodbi ugotovil, da ničnostna tožba MEKH ni dopustna v delu, v katerem se nanaša na prvotno odločbo, ugodil ugovoru nezakonnosti, ki ga je ta uveljavljal, in posledično razglasil ničnost zavrnilne odločbe odbora za pritožbe pri ACER.

Presoja Splošnega sodišča

Splošno sodišče je najprej ugotovilo, da ničnostna tožba MEKH v delu, v katerem se nanaša na prvotno odločbo, ni dopustna. V zvezi s tem je navedlo, da je treba dopustnost ničnostne tožbe, ki jo fizične ali pravne osebe vložijo zoper akte ACER, ki imajo zanje pravne učinke, preučiti glede na posebna podrobna pravila, določena v aktu o ustanovitvi te agencije, in sicer Uredbi 2019/942.³ V skladu z navedeno uredbo pa je mogoče ničnostno tožbo pred Splošnim sodiščem vložiti le zoper odločbo odbora za pritožbe pri ACER.⁴

¹ Člen 26 Uredbe Komisije (EU) št. 2017/459 z dne 16. marca 2017 o oblikovanju kodeksa omrežja za mehanizme za dodeljevanje zmogljivosti v prenosnih sistemih plina in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 984/2013 (UL 2017, L 72, str. 1).

² Člen 28(1) Uredbe 2017/459.

³ Uredba (ES) št. 2019/942 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o ustanovitvi Agencije Evropske unije za sodelovanje energetskih regulatorjev (prenovitev) (UL 2019, L 158, str. 22).

⁴ Uvodna izjava 34 ter člena 28 in 29 Uredbe 2019/942.

Nasprotno pa je Splošno sodišče ne glede na to, da MEKH ugovora nezakonitosti poglavja V Uredbe 2017/459 ni uveljavljal pred odborom za pritožbe pri ACER, ta ugovor, na katerega se je MEKH skliceval pred njim, razglasilo za dopusten. Ker so le sodišča Unije pristojna za ugotovitev nezakonitosti splošnega akta,⁵ je MEKH imel pravico, da ta ugovor prvič poda pred Splošnim sodiščem, da bi izpodbijal veljavnost zavrnilne odločbe odbora za pritožbe pri ACER.

V zvezi z utemeljenostjo tega ugovora nezakonitosti je Splošno sodišče najprej navedlo, da Uredba 2017/459, ki vzpostavlja kodeks omrežja za mehanizme za dodeljevanje zmogljivosti v prenosnih sistemih plina, v poglavju V uvaja postopek dodatnih zmogljivosti, s katerim se operaterjem prenosnih sistemov lahko naloži obveznost, da izvedejo potrebne naložbe za vzpostavitev razširitvene zmogljivosti omrežja. Iz navedenega poglavja V⁶ je namreč razvidno, da se projekt dodatnih zmogljivosti začne izvajati, če so izpolnjeni različni pogoji, določeni v tem poglavju, kar pomeni, da morajo operaterji prenosnega sistema za to izvesti potrebne naložbe.

Dalje, Splošno sodišče je preučilo, ali je Komisija s pripravo kodeksa omrežja, ki vključuje tak postopek za vzpostavitev razširitvene zmogljivosti, prekoračila meje pooblastila iz temeljne uredbe, in sicer Uredbe št. 715/2009 o pogojih za dostop do prenosnih omrežij zemeljskega plina.⁷

Ob upoštevanju dejstva, da je Komisija na podlagi navedene temeljne uredbe pristojna za sprejetje kodeksov omrežja le na nekaterih taksativno naštetih področjih in če Evropska mreža sistemskih operaterjev prenosnih omrežij zemeljskega plina (v nadaljevanju: ENTSO) še ni pripravila takega kodeksa na zadevnem področju,⁸ je Splošno sodišče, na prvem mestu, preverilo, ali je poglavje V Uredbe 2017/459 povezano z enim od zadevnih področij.

V zvezi s tem iz jezikovne razlage temeljne uredbe izhaja, da v njej navedena področja ne morejo vključevati vprašanja vzpostavitve razširitvene zmogljivosti v omrežju. Prav tako kontekstualna razlaga navedene uredbe razkriva razlikovanje med, na eni strani, področji, za katera je ENTSO pristojna za pripravo kodeksov omrežja, in, na drugi strani, okvirom za naložbe, potrebne za vzpostavitev razširitvene zmogljivosti v omrežju, pri katerih ENTSO usklajuje izvajanje pristojnosti držav članic. Poleg tega je Splošno sodišče navedlo, da so operaterji prenosnega sistema na podlagi Direktive 2009/73 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom⁹ po potrebi dolžni izvesti naložbe, ki so potrebne za vzpostavitev razširitvene zmogljivosti. V tem okviru morajo države članice nadzorovati spoštovanje te obveznosti, ENTSO in Komisiji pa normativna pristojnost v zvezi s tem ni priznana. Nazadnje, na podlagi nobenega dela obrazložitve temeljne uredbe ni mogoče razbrati cilja, ki vključuje pooblastitev ENTSO in posledično Komisije, da pripravi kodeks omrežja, ki bi zajemal tudi vprašanje naložb, potrebnih za vzpostavitev takšne razširitvene zmogljivosti.

⁵ Člen 277 PDEU

⁶ Člen 22(3) Uredbe 2017/459.

⁷ 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 2009, L 211, str. 36) (v nadaljevanju: temeljna uredba).

⁸ Člen 6 temeljne uredbe.

⁹ 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 2009, L 211, str. 94).

Ker poglavje V Uredbe 2017/459 ni povezano z nobenim od področij, ki so taksativno naštet v temeljni uredbi, je Splošno sodišče, na drugem mestu, preučilo, ali je bila Komisija pristojna za sprejetje pravil, ki urejajo postopek razširitvene zmogljivosti, na podlagi drugih določb navedene temeljne uredbe, na podlagi katerih lahko Komisija ob sprejetju kodeksa omrežja spremeni njene bistvene elemente.¹⁰

V skladu z ustaljeno sodno prakso pa so bistveni elementi temeljne ureditve tisti, za katerih sprejetje je treba opraviti politične odločitve, ki so v pristojnostih zakonodajalca Unije. V obravnavanem primeru je zakonodajalec Unije sprejel politično odločitev, da se izvajanje pravil v zvezi z vzpostavitvijo razširitvene zmogljivosti zaupa samo državam članicam, pooblastilo, priznано ENTSO, in posledično Komisiji, na področju pravil za dodeljevanje zmogljivosti,¹¹ pa se nanaša le na obstoječe zmogljivosti omrežja. Iz tega sledi, da se sprememba, uvedena s poglavjem V, s katero se to pooblastilo razširi na vzpostavitev razširitvene zmogljivosti, nanaša na bistveni element temeljne uredbe.

Splošno sodišče je tako ugotovilo, da Komisija ni bila pooblaščenca za uvedbo postopka razširitvene zmogljivosti, in zato ugovoru nezakonnosti ugodilo in razglasilo, da se poglavje V Uredbe 2017/459 ne uporablja. Ker je bilo v zavrnilni odločbi odbora za pritožbe pri ACER uporabljeno navedeno poglavje, je Splošno sodišče poleg tega ničnostnima tožbama v delu, v katerem sta se nanašali na to odločbo, ugodilo in navedeno odločbo razglasilo za nično z učinkom *erga omnes*.

¹⁰ Člena 6(11), drugi pododstavek, in 7(3) temeljne uredbe.

¹¹ Člen 8(6)(g) temeljne uredbe.