



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PEDRO CRUZ VILLALÓN
föredraget den 23 oktober 2014¹

Mål C-510/13

E.ON Földgáz Trade Zrt
mot
Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal
(begäran om förhandsavgörande från Kúria (Ungern))

”Inre marknaden för naturgas — Direktiv 2003/55 — Direktiv 2009/73 —
Tidsmässigt tillämpningsområde — Rätt för en juridisk person, ett bolag som distribuerar naturgas, att
väcka talan mot ett beslut som fattats av den nationella tillsynsmyndigheten — Nationellt villkor för
talerätt som enbart bygger på det ”rättsliga intresset” — Den grundläggande rätten till ett effektivt
rättsmedel — Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna”

1. I förevarande begäran om förhandsavgörande har Kúria (Ungerns högsta domstol) hänskjutit flera
frågor till EU-domstolen rörande tolkningen av direktiven 2003/55/EG² och 2009/73/CE,³ vilka båda
handlar om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas.

2. Närmare bestämt frågar den hänskjutande domstolen till att börja med om den tidsmässiga
tillämpningen av de båda direktiven, i ett fall där det angripna nationella beslutet antogs och
överklagades vid en tidpunkt då direktiv 2003/55 fortfarande var tillämpligt, samtidigt som
direktiv 2009/73, genom vilket det föregående direktivet upphävs, höll på att införlivas.

3. Vidare undrar Kúria, vilket är en viktigare fråga, huruvida ett villkor för talerätt i ungerska
förvaltningsförfaranden, enligt vilket en klagande ska ha ett ”rättsligt intresse” och det inte är
tillräckligt att det föreligger en ekonomisk skada, är förenligt med unionsrätten. I förevarande mål har
en aktör på naturgasmarknaden i Ungern, E.ON, överklagat ett beslut som fattats av den ungerska
tillsynsmyndigheten, i vilket det fastställs vilka kriterier som ska tillämpas vid prövning av ansökningar
om tilldelning av kapacitet på lång sikt i rörledningar. Den ungerska domstol som prövade ärendet i
första instans slog fast att detta beslut inte berör klagandens ”rättsliga intresse”, utan endast hans
ekonomiska intresse. Den hänskjutande domstolens tvivel huruvida detta synsätt är förenligt med
unionsrätten utgör kärnan i förevarande begäran om förhandsavgörande.

1 — Originalspråk: spanska.

2 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/55/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 98/30/EG (EUT L 176, s. 57).

3 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 2003/55/EG (EUT L 211, s. 94).

I – Tillämpliga bestämmelser

A – Unionsrätt

4. Enligt direktiv 2003/55, även kallat "andra direktivet", ska medlemsstaterna utse ett eller flera organ som kan fungera som tillsynsmyndigheter för gasindustrin. I artikel 25 i direktiv 2003/55 anges bland annat vilka rättigheter som de som berörs av tillsynsmyndigheternas beslut ska ha. I detta mål om förhandsavgörande är punkterna 5, 6 och 11 i denna artikel av särskilt intresse:

"Artikel 25

Tillsynsmyndigheter

1. Medlemsstaterna skall utse ett eller flera behöriga organ som kan fungera som tillsynsmyndigheter. Dessa myndigheter skall vara fullständigt oberoende av gasindustrins intressen. De skall, genom tillämpning av denna artikel, åtminstone ansvara för att säkerställa icke-diskriminering, effektiv konkurrens och att marknaden fungerar effektivt, ...

...

5. Varje part som har ett klagomål mot en systemansvarig för ett överförings-, LNG- eller distributionssystem på de områden som avses i punkterna 1, 2 och 4 i artikel 19, får inge klagomålet till tillsynsmyndigheten som i egenskap av tvistlösande myndighet skall fatta ett beslut inom två månader från det att klagomålet mottagits. Denna period får förlängas med två månader om tillsynsmyndigheten begär ytterligare upplysningar. Denna period får förlängas ytterligare om den klagande samtycker till detta. Ett sådant beslut skall vara bindande såvida inte det upphävs vid ett överklagande.

6. Varje berörd part med rätt till klagomål mot ett beslut om metoder som fattats enligt punkterna 2, 3 eller 4 eller, om tillsynsmyndigheten är skyldig att samråda om de föreslagna metoderna får inom två månader efter offentliggörandet av beslutet eller förslaget till beslut, eller inom en kortare tidsperiod om medlemsstaterna föreskriver detta, inge ett klagomål för behandling. Ett sådant klagomål skall inte utgöra hinder för verkställighet.

...

11. Klagomål enligt punkterna 5 och 6 skall inte påverka rätten att överklaga enligt gemenskapslagstiftningen och den nationella lagstiftningen."

5. Direktiv 2003/55 upphävdes genom direktiv 2009/73 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas, även kallat "tredje direktivet". I förevarande mål är följande bestämmelser i artikel 41 i direktivet av särskilt intresse:

"11. Varje part som har ett klagomål mot en systemansvarig för överförings-, lagrings-, LNG- eller distributionssystemet vad avser den systemansvariges skyldigheter i enlighet med detta direktiv får inge klagomålet till tillsynsmyndigheterna, som i egenskap av tvistlösande myndigheter ska fatta ett beslut inom två månader från det att klagomålet mottagits. Denna period får förlängas med två månader om tillsynsmyndigheterna begär ytterligare upplysningar. Den förlängda perioden får förlängas ytterligare om den klagande samtycker till detta. Tillsynsmyndigheternas beslut ska vara bindande så länge det inte har upphävts vid ett överklagande.

12. Varje berörd part som har rätt att inge klagomål mot ett beslut om metoder som fattats i enlighet med denna artikel eller, om tillsynsmyndigheterna är skyldiga att samråda, mot de föreslagna tarifferna eller metoderna, får senast inom två månader efter offentliggörandet av beslutet eller förslaget till beslut, eller inom en kortare tidsperiod om medlemsstaterna föreskriver detta, inge ett klagomål för behandling. Ett sådant klagomål ska inte utgöra hinder för verkställighet.

13. Medlemsstaterna ska inrätta lämpliga och effektiva mekanismer för reglering, kontroll och transparens för att förhindra missbruk av en dominerande ställning, särskilt om det är till konsumenternas nackdel, och underprissättning. Dessa mekanismer ska beakta bestämmelserna i fördraget, särskilt artikel 82.

14. Medlemsstaterna ska se till att lämpliga åtgärder, inbegripet administrativa åtgärder eller straffrättsliga förfaranden i enlighet med nationell lagstiftning, vidtas mot ansvariga fysiska eller juridiska personer när de bestämmer om konfidentialitet som föreskrivs i detta direktiv inte har följts.

15. Klagomål enligt punkterna 11 och 12 ska inte påverka rätten att överklaga enligt gemenskapsrätten eller den nationella lagstiftningen.

16. Tillsynsmyndigheternas beslut ska vara fullt motiverade för att medge domstolsprövning. Besluten ska vara tillgängliga för allmänheten, samtidigt som den konfidentiella karaktären hos kommersiellt känsliga uppgifter bevaras.

17. Medlemsstaterna ska se till att det finns lämpliga mekanismer på nationell nivå som ger den part som berörs av ett beslut fattat av tillsynsmyndigheten rätt att överklaga till ett organ som är oberoende av de berörda parterna och av någon regering.”

6. I förordning 1775/2005 om villkor för tillträde till naturgasöverföringsnäten,⁴ vilken har upphävts och ersatts av förordning 715/2009,⁵ anges principer för mekanismerna för kapacitetstilldelning och förfarandena för hantering av överbelastning som systemansvariga ska tillämpa. Närmare bestämt föreskrivs följande i artikel 5 i förordningen, under rubriken ”Principer för mekanismerna för kapacitetstilldelning och förfarandena för hantering av överbelastning”:

”1. Den maximala kapaciteten vid alla relevanta punkter som avses i artikel 6.3 skall ställas till marknadsaktörernas förfogande, med beaktande av systemets funktionsduglighet och en effektiv nät drift.

2. Systemansvariga för överföringssystem skall tillämpa och offentliggöra icke-diskriminerande och klara mekanismer för kapacitetstilldelning, vilka skall

- a) ge riktiga ekonomiska signaler för en effektiv och maximal användning av den tekniska kapaciteten och underlätta investeringar i ny infrastruktur,
- b) vara förenliga med marknadsmekanismerna, även med spotmarknaderna och handelsplatser, och samtidigt vara flexibla och kunna anpassas till ändrade marknadsvillkor,
- c) vara förenliga med medlemsstaternas system för tillträde till systemen.

4 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1775/2005 av den 28 september 2005 om villkor för tillträde till naturgasöverföringsnäten (EUT L 289, s. 1)

5 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2009 av den 13 juli 2009 om villkor för tillträde till naturgasöverföringsnäten och om upphävande av förordning (EG) nr 1775/2005 (EUT L 211, s. 36).

3. När nya transportavtal ingås eller befintliga transportavtal omförhandlas av en systemansvarig för överföringssystem, skall dessa avtal bygga på följande principer:

- a) Vid avtalsbetingad överbelastning skall den systemansvarige erbjuda utnyttjad kapacitet på den primära marknaden, åtminstone med en dags framförhållning och på avbrytbara villkor.
- b) Nätanvändare skall ha rätt att återförsälja eller återuthyra sin utnyttjade kapacitet på den sekundära marknaden. Medlemsstaterna får begära att nätanvändarna anmäler detta till den systemansvarige för överföringssystemet eller att de informerar denne.

4. Om kapacitet som omfattas av befintliga transportavtal inte utnyttjas och det uppstår en avtalsbetingad överbelastning, skall systemansvarig för överföringssystem tillämpa punkt 3, förutsatt att de därmed inte bryter mot kraven i befintliga transportavtal. Om detta skulle bryta mot befintliga transportavtal, skall systemansvariga för överföringssystem lämna en begäran till nätanvändaren om att få använda den utnyttjade kapaciteten på den sekundära marknaden, efter samråd med de behöriga myndigheterna, i enlighet med punkt 3.

5. Vid fysisk överbelastning skall icke-diskriminerande, klara mekanismer för kapacitetstilldelning tillämpas av den systemansvarige för överföringssystemet eller, om så är lämpligt, av tillsynsmyndigheterna.”

B – Nationella bestämmelser

7. Enligt artikel 3.1 i lag nr III av år 1952 om civilprocesslagen (*a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény*) får civilrättslig talan väckas av den som har intresse i saken, om inte annat föreskrivs i lag.

8. I artikel 327.1 a och b i ovannämnda lag föreskrivs en särskild regel för förvaltningsdomstolar, enligt vilken talan får väckas vid sådana domstolar av varje part i ett förvaltningsförfarande och varje person som uppenbart berörs av den angripna åtgärden.

II – Bakgrund och målet vid den nationella domstolen

9. Bolaget FGSZ Földgázszállító Zrt. är systemansvarigt för gasöverföringssystemen i Ungern. Enligt den gällande nationella lagstiftningen prövar FGSZ (nedan kallat den systemansvarige), i den ordning de kommer in, ansökningar om tilldelning av kapacitet på lång sikt från aktörer på gasmarknaden. Efter att ha undersökt vilken kapacitet som finns tillgänglig, fattar den systemansvarige beslut om den ansökan som framställts och ingår avtal med aktören om tilldelning av kapacitet på lång sikt.

10. E.ON Földgáz Trade Zrt (nedan kallat E.ON) är en aktör på den ungerska gasmarknaden. Av handlingarna i målet framgår att E.ON vände sig till den systemansvarige och ansökte om tilldelning av kapacitet på lång sikt för ett gasår avseende rörledningarna HAG (gassammanlänkning mellan Ungern och Österrike). Eftersom ansökningarna översteg den tillgängliga kapaciteten för gasåret, begärde den systemansvarige att den ungerska tillsynsmyndigheten skulle uttala sig om detta.

11. Genom beslut nr 98/2010 av den 22 februari 2010 ändrade den ungerska tillsynsmyndigheten det då gällande beslutet och föreskrev för den systemansvarige vilket kriterium som skulle tillämpas vad gäller ansökningar om tillgänglig kapacitet i rörledningarna HAG för gasåret 2010/2011. Enligt det nya beslutet får den systemansvarige bevilja ansökningar avseende perioder på mer än ett år vad gäller

gasåret 2010/2011, upp till 80 % av den tillgängliga kapaciteten i rörledningarna. Resterande 20 % av den tillgängliga kapaciteten i rörledningarna ska sparas för årsavtal för gasåret 2010/2011. Enligt myndigheten kan en alltför stor tilldelning av kapacitet på mer än ett år begränsa konkurrensen och försvåra inträde på marknaden för nya aktörer.

12. E.ON överklagade en del av myndighetens beslut nr 98/2010 till Fővárosi Bíróság, vilken den 27 mars 2010 meddelade ett beslut i första instans och avvisade klagandens överklagande med hänvisning till att bolaget saknade talerätt. Enligt Fővárosi Bíróság hade E.ON inte inkommit med något leveransavtal eller överenskommelse om att få tillgång till resurserna, och hade heller inte ingått något avtal med den systemansvarige. Enligt den ungerska processlagstiftningen och Kúrias praxis, kan en ekonomisk skada inte utgöra grund för talerätt.

13. E.ON överklagade domen i andra instans till Kúria, som den 2 juli 2013 beslutade att framställa denna begäran om förhandsavgörande till Europeiska unionens domstol.

III – Tolkningsfrågorna och förfarandet vid EU-domstolen

14. Den 25 september 2013 registrerades beslutet att begära förhandsavgörande i enlighet med artikel 267 FEUF vid domstolen. Kúria har i sin begäran hänskjutit följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1 Ska, vad gäller ett myndighetsbeslut som antagits under giltighetstiden för direktiv 2003/55/EG ..., bestämmelserna i artikel 25 i detta direktiv tillämpas angående vem som kan överklaga, eller ska i det aktuella förfarandet tillämpas bestämmelserna i artikel 41 i direktiv 2009/73/EG ..., som trädde i kraft under förfarandet, med beaktande av vad som anges i artikel 54.1 andra stycket i detta direktiv, enligt vilken dessa bestämmelser ska tillämpas från och med den 3 mars 2011?”

2 För det fall 2009 års direktiv ska tillämpas: Kan en godkänd mellanhand för kraftförsäljning, som har ett sådant ekonomiskt intresse som är för handen i förevarande mål vad gäller ett överklagande som gäller beslutet att godkänna en nätföreskrift eller att fastställa dess innehåll, vara en ”part som berörs” i den mening som avses i artikel 41.17, eller är den enda part som berörs den systemansvarige som har rätt att inleda förfarandet för godkännandet av föreskriften?”

3 För det fall det är 2003 års direktiv som ska tillämpas: Omfattas ett godkännande eller fastställande av den aktuella nätföreskriften, såsom har skett i förevarande fall, i den mån det avser prövning av ansökningar om tilldelning av reservkapacitet, av de situationer som avses i artikel 25.5 eller 25.6 i direktivet?”

4 För det fall det rör sig om en situation som omfattas av artikel 25.6 i 2003 års direktiv: Kan en godkänd mellanhand för kraftförsäljning, som har ett sådant ekonomiskt intresse som är för handen i förevarande mål vad gäller ett överklagande som gäller beslutet att godkänna en nätföreskrift eller att fastställa dess innehåll, vara en ”part som berörs”, eller är den enda part som berörs den systemansvarige som har rätt att inleda förfarandet för godkännandet av föreskriften?”

5 Hur ska artikel 25.11 i 2003 års direktiv tolkas, när detta föreskriver att klagomål enligt artiklarna 25.5 och 25.6 inte ska påverka rätten att överklaga enligt gemenskapslagstiftningen och den nationella lagstiftningen, för det fall att det av svaret på de föregående tolkningsfrågorna framgår att nationell lagstiftning uppställer striktare krav för att få överklaga än vad direktivet eller gemenskapsrätten uppställer?”

15. Republiken Polens regering och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden.

IV – Bedömning

16. De fem frågor som Kúria har hänskjutit kan i själva verket reduceras till två. Den första gäller den *tidsmässiga* tillämpligheten för direktiven 2003/55 och 2009/73 i ett rättsligt förfarande. Svaret på den första frågan gör det möjligt att föra samman de övriga fyra frågorna till en enda och inrikta sig på huruvida en nationell bestämmelse som innebär att endast aktörer inom gasindustrin som har ett ”rättsligt intresse” har talerätt är förenlig med unionsrätten. Jag ska behandla dessa två frågor var och en för sig.

A – Tillämpligheten i tiden av direktiven 2003/55 och 2009/73

17. Kúria har frågat domstolen vilket av de två direktiven om naturgasmarknaden som är tillämpligt i ett fall som det här aktuella. Frågan saknar inte betydelse, eftersom direktiv 2009/73 innehåller processrättsliga bestämmelser som inte fanns med i direktiv 2003/55 och vilka skulle kunna påverka utgången i det nationella målet.

18. Det är bara kommissionen som har yttrat sig rörande denna fråga och den har gjort gällande att direktiv 2003/55 är tillämpligt och inte direktiv 2009/73. Kommissionen menar att den tidpunkt som ska ligga till grund för bedömningen är den då tillsynsmyndigheten antog sitt beslut, det vill säga den 22 februari 2010. Eftersom fristen för att införliva direktiv 2009/73 löpte ut den 3 mars 2011, då direktiv 2003/55 upphävdes enligt artikel 53 i direktiv 2009/73, anser kommissionen att den enda relevanta rättsakten i förevarande mål är direktiv 2003/55.

19. Jag är inte enig med kommissionen om att referenstidpunkten ska vara den dag då det överklagade beslutet antogs. Anledningen är att förevarande mål aktualiserar ett problem som rör en klagandes talerätt. Som bekant har det såväl i de nationella rättsordningarna som vid vår egen institution slagits fast att den relevanta tidpunkten i den här typen av fall är när beslutet överklagades och inte när det överklagade beslutet antogs.⁶ Således anser jag att referensdatumet i förevarande mål är den 27 mars 2010, det datum då, enligt vad kommissionen angett, beslutet överklagades till Fővárosi Bíróság, och inte den 22 februari 2010.

20. Under alla förhållanden var direktiv 2003/55 gällande fullt ut den 27 mars 2010, medan det framgår av handlingarna i målet att direktiv 2009/73 då höll på att införlivas i Ungern. Således har kommissionen rätt i att den tillämpliga rättsakten i förevarande mål är direktiv 2003/55.

21. Man kan emellertid ställa sig frågan huruvida direktiv 2009/73 ändå skulle kunna ha någon verkan i förevarande mål, eftersom det är en rättsakt som redan hade antagits, även om den fortfarande höll på att införlivas.

22. Som bekant har domstolen upprepade gånger slagit fast att medlemsstaterna under ett direktivs införlivandefrist ska avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar det resultat som föreskrivs i direktivet.⁷ En sådan skyldighet gäller för alla nationella myndigheter och ska enligt rättspraxis förstås så, att den avser alla åtgärder, allmänna eller specifika, som kan leda till en sådan negativ verkan.⁸

6 — Se bland annat dom Campogrande mot kommissionen (60/72, EU:C:1973:50, punkt 4) och dom Bensider m.fl. mot kommissionen (50/84, EU:C:1984:365, punkt 8).

7 — Se dom av den 18 december 1997 i mål C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, EU:C:1997:628, punkt 45, dom av den 26 maj 2011 i mål C-165/09–C-167/09, Stichting Natuur en Milieu m.fl. EU:C:2011:348, punkt 78 och dom av den 11 september 2012 i mål C-43/10, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias m.fl. EU:C:2012:560, punkt 57.

8 — *Ibidem*.

23. Ovannämnda rättspraxis avser emellertid positiva åtgärder från medlemsstaternas sida som är ägnade att allvarligt äventyra det resultat som föreskrivs i direktivet och inte nationella bestämmelser som redan gällde då direktivet trädde i kraft. Syftet med denna rättspraxis är således endast att förhindra att åtgärder vidtas efter det att direktivet har trätt i kraft och innan införlivandefristen har löpt ut som *de jure* eller *de facto* syftar till att äventyra uppfyllandet av målen med direktivet.

24. I förevarande mål handlar det om ett enskilt beslut av en domstol som tillämpat en fast rättspraxis, enligt vilken det måste finnas ett rättsligt intresse och inte bara ett ekonomiskt intresse för att talerätt ska föreligga. Det handlar således inte om bestämmelser eller nationell rättspraxis som har uppkommit särskilt för detta mål.

25. Dessutom föreligger i det aktuella fallet en situation där ett direktiv har ersatt ett annat, vilket innebär att det under införlivandefristen för direktiv 2009/73 redan fanns unionsrättsliga bestämmelser som var tillämpliga och fullt införlivade i den ungerska rätten.

26. Mot denna bakgrund vill jag erinra om att domstolen har tagit upp några fall av den här karaktären tidigare. I domen i målet Hochtief AG,⁹ vilket handlade om ett offentligt upphandlingsförfarande under vilket införlivandefristen för ett nytt direktiv löpte ut, slog domstolen på grundval av rättssäkerhetsprincipen fast att detta direktiv inte var tillämpligt på ett beslut som fattats av en upphandlande myndighet i samband med en offentlig upphandling av byggtreprenader innan fristen för att införliva direktivet hade löpt ut. Domstolen hänvisade i det här fallet till den dom som den meddelat i målet kommissionen mot Frankrike,¹⁰ där den redan hade slagit fast att ett direktiv inte var tillämpligt på ett förfarande som hade inletts innan fristen för införlivande av direktivet hade löpt ut.¹¹

27. Mot bakgrund av detta är jag benägen att hävda att enbart direktiv 2003/55 ska tillämpas, eftersom den här aktuella frågan avser den tidpunkt då ett myndighetsbeslut överklagades, varvid klaganden enligt ungersk rätt måste visa att han hade ett ”rättsligt intresse”. Det återstår bara att undersöka om direktiv 2009/73 på något sätt kan påverka tolkningen av den ungerska lagstiftningen vid den tidpunkt då direktivet fortfarande höll på att införlivas och direktiv 2003/55 fortfarande gällde.

28. I detta avseende anser jag att domstolen bestämt har slagit fast att skyldigheten till direktivkonform tolkning inträder först vid den tidpunkt då den nationella rättsordningen specifikt utför ett införlivande (och det därmed tillkännages), eller, i avsaknad av ett sådant införlivande, vid den tidpunkt då fristen för införlivande löper ut. I målet Adeneler m.fl.¹² prövade domstolens stora avdelning denna fråga och slog fast att ”om ett direktiv införlivas för sent inträder inte de nationella domstolarnas allmänna skyldighet att tolka den nationella rätten konformt med direktivet *förrän dess införlivandefrist har löpt ut.*”¹³

29. Detta resonemang gäller i än högre grad när ett direktiv avlöser ett annat, då det redan finns en unionsrättslig reglering inom det aktuella området som kräver att de nationella domstolarna gör en tolkning som är förenlig med det direktiv som fortfarande gäller. Att kräva att de nationella domstolarna ska göra en tolkning som är förenlig med två direktiv, vilkas innehåll skiljer sig åt beträffande en rad bestämmelser, skulle medföra en rättsosäkerhet som strider mot själva unionsrätten och som inte kan godtas.

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

10 — C-337/98, EU:C:2000:543.

11 — Domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkterna 38–40.

12 — C-212/04, EU:C:2006:443.

13 — Domen i det ovannämnda målet Adeneler m.fl. punkt 115 (min kursivering).

30. Således föreslår jag att domstolen ska besvara den första tolkningsfrågan från den hänskjutande domstolen så att i ett sådant sammanhang som det förevarande och med beaktande av den tidpunkt då myndighetens beslut överklagades till domstolen i första instans, ska den nationella domstolen enbart tillämpa direktiv 2003/55.

B – Den nationella bestämmelse som föreskriver att endast den som har ett "rättsligt intresse" har talerätt

1. Parternas ståndpunkter

31. Republiken Polen och kommissionen, som är de enda parter som har ingett yttranden i detta mål, har behandlat frågan ur olika synvinklar.

32. Republiken Polen menar att uttrycket "berörd part" i artikel 25.6 i direktiv 2003/55 inte syftar på nätanvändarna utan på den systemansvarige. Således anser den polska regeringen att ovannämnda artikel inte är tillämplig i förevarande mål, vilket innebär att det inte finns någon bestämmelse i direktivet som kan ge svar på den fråga som Kúria har hänskjutit.

33. Enligt kommissionen föreskrivs i såväl artikel 25.5 som artikel 25.6 i direktiv 2003/55 endast en rätt att inge klagomål till myndigheten men inte att väcka talan i domstol. Denna tolkning vinner stöd om en jämförelse görs mellan denna bestämmelse och lydelsen av direktiv 2009/73, där det uttryckligen föreskrivs en rätt att väcka talan vid nationella domstolar. Vidare anser kommissionen att det angripna beslutet visserligen i princip omfattas av tillämpningsområdet för artikel 25.1 i direktiv 2003/55, men att det inte fattades av den ungerska tillsynsmyndigheten i egenskap av "tvistlösande myndighet". Således är inte artikel 25.5 i direktiv 2003/55 tillämplig. Samma slutsats kan dras beträffande punkt 6, vilken rör beslut om metoder som fattats enligt punkterna 2, 3 eller 4 i samma artikel. Eftersom det överklagade beslutet inte är någon sådan åtgärd som avses i punkterna 2, 3 och 4, är inte heller bestämmelserna i artikel 25.6 tillämpliga enligt kommissionen. Kommissionen anser således att de relevanta bestämmelserna i direktiv 2003/55 inte är tillämpliga i förevarande mål.

34. Det är även viktigt att påpeka att kommissionen, om än i andra hand, har tagit ställning till möjligheten att pröva saken mot bakgrund av direktiv 2009/73. Det är viktigt att påpeka detta, eftersom kommissionen i det sammanhanget drog slutsatsen att den nationella domstolen skulle iakttä effektivitetsprincipen och likvärdighetsprincipen, men inte till följd av att direktivet är tillämpligt utan som en följd av förordning nr 715/2009 om villkor för tillträde till naturgasöverföringsnäten. I denna förordning föreskrivs ett antal rättigheter för aktörerna i gasindustrin, däribland att mekanismerna för kapacitetstilldelning och förfarandena för hantering av överbelastning ska vara icke-diskriminerande och transparenta. Även om detta förslag från kommissionen handlar om en eventuell tillämpning av direktiv 2009/73 i förevarande fall, är det viktigt att framhålla det eftersom det har en avgörande betydelse för den bedömning som jag nu ska göra.

2. Bedömning

35. Som jag har gjort gällande i punkterna 19–30 i detta förslag till avgörande är det enda direktiv som är tillämpligt i förevarande mål i princip det så kallade andra direktivet, det vill säga direktiv 2003/55. Detta direktiv upphävdes genom direktiv 2009/73, en rättsakt som till skillnad från direktiv 2003/55 innehåller ytterligare bestämmelser om parternas möjligheter till domstolsprövning. Det direktiv som är tillämpligt i förevarande mål, direktiv 2003/55, karaktäriseras således av en knapphet när det gäller möjligheterna att få sin sak prövad inför domstol.

36. Den enda bestämmelsen i direktiv 2003/55 som tar upp rätten att överklaga är den som återfinns i artikel 25.11. I denna bestämmelse hänvisas till punkterna 5 och 6 i samma artikel och där föreskrivs att klagomål som berörda parter framställer enligt dessa punkter "inte [ska] påverka rätten att överklaga enligt gemenskapslagstiftningen och den nationella lagstiftningen".

37. Såsom kommissionen har påpekat är det angripna beslutet i målet vid den nationella domstolen inte något sådant beslut som avses i punkterna 5 och 6. Dessa bestämmelser gäller i stället beslut som har fattats av tillsynsmyndigheten i egenskap av tvistlösande myndighet respektive beslut om metoder. Förevarande mål tycks inte handla om någon av dessa kategorier, vilket innebär att bestämmelserna om överklagande i punkt 11 inte är tillämpliga här.

38. Det europeiska regelverket för gassektorn är emellertid betydligt mer omfattande än så och inskränker sig inte enbart till de ovannämnda direktiven om harmonisering. De nationella tillsynsmyndigheterna, de systemansvariga och aktörerna omfattas av bestämmelserna i flera olika förordningar, av vilka förordning 1775/2005 om villkor för tillträde till naturgasöverföringsnäten, vilken upphävdes 2009 genom den ovannämnda förordning 715/2009, är av särskild betydelse i förevarande mål.

39. Förordning 1775/2005 var materiellt och tidsmässigt tillämplig i det aktuella målet, eftersom det just handlar om villkor för tillträde till naturgasöverföringsnäten, samtidigt som den var giltig fram till den 3 mars 2011, då förordning 715/2009 började tillämpas.¹⁴

40. I artikel 5 i förordning 1775/2005 fastställs de principer för mekanismerna för kapacitetstilldelning och förfarandena för hantering av överbelastning som systemansvariga för överföringssystem ska tillämpa. Där föreskrivs att alla aktörer ska ha rätt att få tillgång till "den maximala kapaciteten" och att de ska omfattas av "icke-diskriminerande och klara" mekanismer för kapacitetstilldelning. Dessa principer riktar sig till såväl de systemansvariga som tillsynsmyndigheterna, vilka enligt artikel 10 ska säkerställa att [förordning 1775/2005] ... följs".

41. Närmare bestämt anges i punkt 5 i artikel 5 att vid fysisk överbelastning "skall icke-diskriminerande, klara mekanismer för kapacitetstilldelning" tillämpas av den systemansvarige och av tillsynsmyndigheterna. Även om bestämmelsen riktar sig till de systemansvariga och till tillsynsmyndigheterna, är det uppenbart att föreskrifterna att beslut om hantering av överbelastning ska vara öppna och icke-diskriminerande gynnar nätanvändarna.

42. På denna punkt anser jag att artikel 5.5 i förordning 1775/2005 i förevarande mål innebär en rätt för klaganden i målet vid den nationella domstolen att beslut om hantering av överbelastning ska vara öppna och icke-diskriminerande. Eftersom det rör sig om en rätt som grundar sig direkt på unionsrätten, i det här fallet till förmån för E.ON, ska Ungern säkerställa denna rätt med hjälp av de nationella domstolarna. Det ska visserligen ske inom ramen för deras processuella autonomi, men med iakttagande av rätten till ett effektivt rättsmedel, i enlighet med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Fast praxis vid domstolen ger stöd för denna slutsats.

43. Som bekant får artikel 47, som bygger på en tidigare rättspraxis som tog sig uttryck i effektivitetsprincipen och likvärdighetsprincipen samt principen om ett effektivt domstolskydd, verkningar för alla nationella förfarandebestämmelser som syftar till att säkerställa en rättslig prövning av de rättigheter som föreskrivs i unionsrätten.¹⁵ Det innefattar naturligtvis de nationella bestämmelserna om talerätt, eftersom de fungerar som viktiga filter för tillgången till rättslig prövning i medlemsstaterna.

14 — Artikel 32 i förordning 715/2009.

15 — Se artikel 51 i stadgan, där det anges att den bara riktar sig till medlemsstaterna när de "tillämpar unionsrätten". Domstolens praxis på senare tid, särskilt den som rör den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel vid domstol, är talande i detta avseende. Se bland annat dom DEB (C-279/09, EU:C:2010:811), dom Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524) och dom Sanchez Morcillo (C-169/14, EU:C:2014:2099).

44. I själva verket är villkoren för tillgång till rättslig prövning i medlemsstaterna särskilt viktiga för unionsrätten. Ett bevis på detta är att det i artikel 19.1 FEU föreskrivs att medlemsstaterna ska *fastställa* ”de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten”.

45. Det är ur denna synvinkel, rätten till ett effektivt domstolsskydd, som frågan huruvida de nationella kriterier för talerätt som den hänskjutande domstolen har ifrågasatt är förenliga med unionsrätten ska prövas.¹⁶

46. Det är väl känt att när det råder tvivel om huruvida en nationell processuell bestämmelse är förenlig med dessa principer, kräver den grundläggande principen om ett effektivt domstolsskydd en bedömning med beaktande av bestämmelsens funktion i förfarandet som helhet – med beaktande av dess förlopp och särdrag – i de olika nationella rättsinstanserna. Ur denna synvinkel finns det anledning att i förekommande fall beakta de principer som det nationella rättssystemet bygger på, som till exempel skyddet för rätten till försvar, principen om rättssäkerhet och principen om förfarendets riktiga förlopp.¹⁷

47. Tillämpningen av den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel vid domstol på de nationella villkoren för talerätt har gett upphov till flera domar från domstolen som är av intresse i förevarande mål.

48. År 2005 slog domstolen i målet *Streekgewest*¹⁸ fast att ett nationellt beslut att avvisa ett kommunförbunds överklagande av ett beslut fattat av en annan myndighet att inte genomföra ett förbud mot stöd som förklarats rättsstridigt, inte var förenligt med unionsrätten. Domstolen fann att ”en enskild kan ha intresse av att inför nationella domstolar åberopa den direkta effekt som tillerkänts genomförandeförbudet i artikel 93.3 sista meningen [nu artikel 108.3 TFUE]”.¹⁹ Enligt det nationella beslutet att avvisa överklagandet krävs det att klaganden har påverkats av den snedvridning av konkurrensen som stödåtgärden orsakat. Domstolen var emellertid av en annan uppfattning och slog fast att ”det enda som härvid skall beaktas är att den enskilde är skyldig att erlagga en skatt som ingår i en stödåtgärd som genomförts i strid med förbudet i denna bestämmelse (artikel 93.3 sista meningen, nu artikel 108.3 FEUF)”.²⁰

49. I målet *Club Hotel Loutraki m.fl.*,²¹ vilket avgjordes år 2010 efter att Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna hade trätt i kraft, kritiserade domstolen åter en medlemsstat för att den ställt alltför hårda villkor för talerätt i ett mål rörande offentlig upphandling. Den anbudsgivare som var klagande i målet förhindrades att vid de grekiska domstolarna begära ersättning för den skada som vederbörande påstod sig ha lidit till följd av en överträdelse av unionsrätten genom en administrativ rättsakt som kan ha inverkat på utgången av det offentliga upphandlingsförfarandet. I detta sammanhang slog domstolen fast att ”en sådan anbudsgivare saknar sålunda ett effektivt domstolsskydd för de rättigheter som vederbörande har enligt unionsrätten på området”.²²

16 — Denna breda syn på rätten till ett effektivt domstolsskydd, vilket även innefattar de välkända principerna om effektivitet och likvärdighet, delas av andra generaladvokater. Så uttalade sig generaladvokat Bot i sitt förslag till avgörande i målet *Agronkonsulting* (C-93/12, EU:C:2013:172, punkt 36) liksom generaladvokat Jääskinen i sitt förslag till avgörande i målet *Liivimaa Lihaveis* (C-562/12, EU:C:2014:155) punkt 47.

17 — *Tele 2 Telecommunication*, (C-426/05, EU:C:2008:103, punkt 55 och de domar som domstolen där hänvisar till). Se även generaladvokat Szpunars förslag till dom i målet *T-Mobile Austria* (C-282/13, EU:C:2014:2179).

18 — C-174/02, EU:C:2005:10.

19 — *Ibidem*, punkt 19.

20 — *Ibidem*.

21 — C-145/08, EU:C:2010:247.

22 — *Ibidem*, punkt 78.

50. Härav följer att om det bara föreligger en förväntan kan det vara tillräckligt för att avvisa ett överklagande till nationella förvaltningsdomstolar. Detta resultat strider inte mot den grundläggande rätten till ett effektivt domstolsskydd. När intresset är tillräckligt kvalificerat och det avspeglar sig i ett ekonomiskt resultat, kräver emellertid kombinationen av en rättighet som följer av unionsrätten och den ekonomiska skada som uppkommit att medlemsstaterna säkerställer tillgången till rättslig prövning.

51. Om vi nu ser till det fall som den hänskjutande domstolen har aktualiserat, framgår det av handlingarna i målet att det enligt ungersk rättspraxis krävs att det finns ett ”rättsligt intresse” för att talerätt ska föreligga i målet. Detta intresse skiljer sig från en ren ekonomisk skada, på så sätt att det förstnämnda ger tillgång till rättslig prövning men det sistnämnda inte. Av beslutet att begära förhandsavgörande framgår att E.ON inte har ingått något särskilt rättsförhållande med den systemansvarige eller med tillsynsmyndigheten, åtminstone inte på just den punkt som berör hantering av överbelastning, som är tillräckligt för att klagandens intresse ska kunna betecknas som ”rättsligt”.

52. Detta synsätt är karaktäristiskt för flera medlemsstater, vilkas förvaltningsrättsliga system präglas av en viss stränghet beträffande villkoren för talerätt.²³ Så är fallet med Republiken Polen, vilket förklarar varför den har yttrat sig i förevarande mål.

53. Det råder inget tvivel om att dessa förvaltningsrättsliga system har införts med stöd av medlemsstaternas processuella autonomi och att unionsrätten generellt sett inte har haft några invändningar mot hur de fungerar.²⁴ Det är tillåtet för medlemsstaterna att säkerställa möjligheten till domstolsprövning av myndigheternas verksamhet för de individer eller grupper som direkt berörs av vissa myndighetsbeslut, samtidigt som andra medlemsstater väljer öppnare system. I vissa fall, exempelvis inom miljörätten, kan unionsrätten kräva vissa anpassningar av en del medlemsstater, men som helhet råder en fredlig samexistens mellan unionsrätten och olika nationella förvaltningsrättsliga system.

54. I förevarande mål anser jag att E.ON inte har kunnat åberopa någon rättighet enligt direktiv 2003/55, eftersom direktivet även om det är tidsmässigt tillämpligt materiellt sett inte innehåller några bestämmelser som kan ge svar på den fråga som Kúria har hänskjutit.

55. Som jag tidigare har påpekat åtnjuter E.ON emellertid en rättighet enligt artikel 5.5 i förordning 1775/2005. Genom denna bestämmelse säkerställs en rätt för alla aktörer att beslut om fysisk överbelastning ska fattas med iakttagande av principerna om insyn och icke-diskriminering. Det är just ett beslut av det slaget som E.ON har angripit, eftersom det rör kriterier om tillgänglig kapacitet för gasåret. Således anser jag att E.ON, förutom att bolaget åtnjöt en rättighet enligt förordning 1775/2005, hade uppenbara ekonomiska intressen i saken. Dessa båda omständigheter gör att jag drar slutsatsen att beslutet att vägra E.ON talerätt på grund av avsaknad av ”rättsligt intresse” knappast är förenligt med rätten till ett effektivt domstolsskydd.

56. Det ankommer emellertid inte på EU-domstolen att uttala sig om huruvida ett allmänt nationellt kriterium för talerätt är giltigt och inte heller att frånta den nationella domstolen dess uppgift att värna om och tolka den nationella rätten. Det ankommer på Kúria att bedöma huruvida en sådan tolkning av den nationella lagstiftningen är förenlig med unionsrätten. EU-domstolen bistår endast den hänskjutande domstolen i arbetet med att tolka de unionsrättsliga bestämmelserna.

23 — Beträffande denna fråga finns en mycket klargörande analys i Eliantonio, M., Backes, C., van Rhee, C.H., Spronken, T. och 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 — Se till exempel domstolens praxis rörande Tyskland och anpassningen av dess bestämmelser om talerätt i förvaltningsrättsliga mål till det internationella och europeiska regelverk som återfinns i Århuskonventionen och närmare bestämt bestämmelserna där om rätten att få sin sak prövad inför domstol: dom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 43) och dom Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 45).

57. Således anser jag att artikel 5.5 i förordning 1775/2005, jämförd med artikel 47 i stadgan, ska tolkas så att de utgör hinder för ett kriterium för talerätt som det som tillämpats i förevarande mål och som bygger på att det ska finnas ett "rättsligt intresse", vilket utesluter en naturgasaktör som vill angripa ett beslut av en nationell tillsynsmyndighet från rätten till prövning vid en förvaltningsdomstol.

V – Förslag till avgörande

58. Med hänsyn till vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som Kúria har hänskjutit enligt följande:

- ”1. I ett sådant sammanhang som det förevarande och med beaktande av den tidpunkt då beslutet överklagades till domstolen i första instans, ska den nationella domstolen endast tillämpa Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/55/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 98/30/EG.
2. Artikel 5.5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1775/2005 av den 28 september 2005 om villkor för tillträde till naturgasöverföringsnäten, jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas så att de utgör hinder för ett kriterium för talerätt som det som tillämpats i förevarande mål och som bygger på att det ska finnas ett 'rättsligt intresse', vilket utesluter en naturgasaktör som vill angripa ett beslut av en nationell tillsynsmyndighet från rätten till prövning vid en förvaltningsdomstol.”