



Rättsfallssamlingen

Förenade målen T-684/19 och T-704/19

**Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH)
och
FGSZ Földgázzállító Zrt.
mot**

Europeiska unionens byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter

Tribunalens dom (andra avdelningen i utökad sammansättning) av den 16 mars 2022

”Energi – Förordning (EU) 2017/459 – Nätföreskrifter som antagits av kommissionen och som inkluderar ett ’förfarande för inkrementell kapacitet’ – Acers beslut att godkänna genomförandet av ett projekt för inkrementell kapacitet – Invändning om rättsstridighet – Kommissionen saknar befogenhet – Artiklarna 6.11, 7.3 och 8.6 i förordning (EG) nr 715/2009”

1. *Talan om ogiltigförklaring – Fysiska eller juridiska personer – Sakprövningsförutsättningar – Beslut från byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (Acer) om att godkänna genomförandet av ett projekt om inkrementell kapacitet i ett överföringssystem för naturgas – Rättsakten om inrättande av Acer föreskriver interna överklagandemöjligheter av Acers beslut – Talan om ogiltigförklaring av Acers beslut väcks trots att de interna överklagandemöjligheterna inte har uttömts – Avvisning (Artiklarna 263 FEUF femte stycket; Europaparlamentets och rådets förordning 2019/942, skäl 34 samt artiklarna 28 och 29)*

(se punkterna 29–32, 35–39, 41 och 42)

2. *Institutionernas rättsakter – Tillämpning i tiden – Handläggningsregler – Materiella bestämmelser – Åtskillnad*

(se punkt 33)

3. *Talan om ogiltigförklaring – Talan avser ett beslut från överklagandenämnden vid byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (Acer) – Rättsakten om inrättande av Acer föreskriver att grunder som inte åberopats i ärendet vid Acers överklagandenämnd inte får åberopas i målet vid tribunalen – Invändning om rättsstridighet som framställs för första gången i målet om ogiltigförklaring – Upptagande till prövning (Artiklarna 263 FEUF och 277 FEUF; Europaparlamentets och rådets förordning 2019/942, artikel 29)*

(se punkterna 47–51)

4. *Invändning om rättsstridighet – Räckvidd – Rättsakter mot vilka invändning om rättsstridighet kan göras – Förordning vars giltighet inte har bestridits med stöd av artikel 263 FEUF – Invändning om rättsstridighet har framställts av en nationell myndighet som inte uppenbart har rätt att väcka talan om ogiltigförklaring – Upptagande till prövning (Artiklarna 263 fjärde stycket och 277 FEUF; kommissionens förordning 2017/459)*

(se punkterna 54 och 55)

5. *Invändning om rättsstridighet – Räckvidd – Rättsakter mot vilka invändning om rättsstridighet kan göras – Rättsakt av allmän karaktär som ligger till grund för det angripna beslutet – Det måste finnas ett rättsligt samband mellan den angripna rättsakten och den allmänna rättsakt som ifrågasätts (Artikel 277 FEUF)*

(se punkt 58)

6. *Tillnärmning av lagstiftning – Tillnärningsåtgärder – Gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas – Förordning nr 715/2009 – Villkor för tillträde till naturgasnät – Befogenhet för kommissionen att fastställa nätföreskrifter på vissa områden – Räckvidd – Nätföreskrifter antagna av kommissionen som inkluderar ett förfarande för inkrementell kapacitet – Otillåtet (Europaparlamentets och rådets förordning nr 715/2009, artiklarna 6.11 första stycket och 8.6; kommissionens förordning 2017/459, artiklarna 22–31, Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73)*

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

7. *Tillnärmning av lagstiftning – Tillnärningsåtgärder – Gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas – Förordning nr 715/2009 – Villkor för tillträde till naturgasnät – Fastställande av nätföreskrifter – Kommissionens förordning om fastställandet av nätföreskrifter för mekanismer för kapacitetstilldelning i överföringssystem för gas – Genomförande av ett förfarande för inkrementell kapacitet – Åtgärd som syftar till att säkerställa att den inre marknaden för gas fungerar väl – Rättslig grund – Artikel 114 FEUF (Artikel 114 FEUF; Europaparlamentets och rådets förordning nr 715/2009, artikel 1; kommissionens förordning 2017/459, artiklarna 22–31)*

(se punkterna 83–88)

8. *Europeiska unionens institutioner – Utövande av befogenheter – Befogenhet som getts kommissionen för att anta delegerade akter – Skyldighet att inte ändra väsentliga delar av den grundläggande lagstiftningsakten – Grundförordning som ger kommissionen befogenhet att fastställa nätföreskrifter på vissa områden – Nätföreskrifter som innehåller regler om ett område som inte avses med grundförordningen – Otillåtet – Ändring av en väsentlig del av grundförordningen*

(Europaparlamentets och rådets förordning nr 715/2009, artiklarna 6.11 andra stycket, 7.3 och 8.6 g; kommissionens förordning 2017/459, artiklarna 22–31; Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73)

Resumé

År 2015 inledde FGSZ Földgázzállító Zrt., som är systemansvarig för överföringssystemet för gas i Ungern (nedan kallat FGSZ), tillsammans med sina motsvarigheter i Bulgarien, Rumänien och Österrike, ett regionalt samarbetsprojekt i syfte att öka energioberoendet genom att införa gas från Svarta havet. Projektet syftade till att öka den inkrementella kapaciteten vid två sammanlänkningspunkter, däribland sammanlänkningspunkten mellan Ungern och Österrike (nedan kallat Huat-projektet). Med anledning av detta offentliggjorde FGSZ och dess österrikiska motsvarighet, Gas Connect Austria GmbH (nedan kallat GCA), en gemensam utvärderingsrapport, i enlighet med förordning 2017/459 om fastställandet av nätföreskrifter för mekanismer för kapacitetstilldelning i överföringssystem för gas.¹

FGSZ lämnade med stöd av förordning 2017/459² formellt in förslaget till Huat-projektet till den ungerska tillsynsmyndigheten för energi och allmännyttiga tjänster, Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH), men angav samtidigt att bolaget inte ställde sig positivt till genomförandet av detta projekt. GCA lämnade för sin del in förslaget till Huat-projektet till den österrikiska tillsynsmyndigheten för marknaderna för el och naturgas, Energie-Control Austria für die Regulierung der Elektrizitäts- und Erdgaswirtschaft (E-Control).

E-Control godkände förslaget till Huat-projektet, medan MEKH avslag det. Eftersom de nationella tillsynsmyndigheterna inte hade nått en överenskommelse antog Europeiska unionens byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (Acer) i sin tur ett beslut om att godkänna Huat-projektet (nedan kallat det ursprungliga beslutet).

Både MEKH och FGSZ överklagade det ursprungliga beslutet till Acers överklagandenämnd. Överklagandenämnden avslag överklagandena. MEKH (mål T-684/19) och FGSZ (mål T-704/19) väckte då talan om ogiltigförklaring vid tribunalen mot detta avslagsbeslut. MEKH yrkade i sin talan även att det ursprungliga beslutet skulle ogiltigförklaras. Till stöd för sin talan framställde MEKH bland annat en invändning om rättsstridighet avseende kapitel V i förordning 2017/459.

Tribunalen (andra avdelningen i utökad sammansättning) slår i sin dom visserligen fast att MEKH:s talan ska avvisas i den del som avser ogiltigförklaring av det ursprungliga beslutet, men bifaller samtidigt MEKH:s invändning om rättsstridighet och ogiltigförklarar följaktligen avslagsbeslutet från Acers överklagandenämnd.

Tribunalens bedömning

Tribunalen slår inledningsvis fast att MEKH:s talan ska avvisas i den del som avser ogiltigförklaring av det ursprungliga beslutet. I det avseendet påpekar tribunalen att frågan om upptagande till prövning av en talan om ogiltigförklaring som väckts av fysiska eller juridiska personer mot akter antagna av Acer vilka är avsedda att ha rättsverkan i förhållande till dem ska prövas mot bakgrund av de särskilda villkor och former för talan som föreskrivs i rättsakten om

¹ Artikel 26 i kommissionens förordning (EU) 2017/459 av den 16 mars 2017 om fastställandet av nätföreskrifter för mekanismer för kapacitetstilldelning i överföringssystem för gas och om upphävande av förordning (EU) nr 984/2013 (EUT L 72, 2017, s. 1).

² Artikel 28.1 i förordning 2017/459.

inrättande av Acer, det vill säga förordning 2019/942³. Enligt den förordningen är det endast beslutet från Acers överklagandenämnd som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring vid tribunalen.⁴

Tribunalen finner däremot att den invändning om rättsstridighet avseende kapitel V i förordning 2017/459 som MEKH framställt i målet vid tribunalen kan tas upp till prövning, trots att MEKH inte hade framställt någon sådan invändning i ärendet vid Acers överklagandenämnd. MEKH hade nämligen rätt att framställa nämnda invändning för första gången vid tribunalen i syfte att bestrida giltigheten av avslagsbeslutet från Acers överklagandenämnd, eftersom det endast är unionsdomstolen som är behörig att slå fast att en rättsakt med allmän giltighet är rättsstridig.⁵

Tribunalen övergår därefter till att pröva invändningen om rättsstridighet i sak. I det avseendet konstaterar tribunalen inledningsvis att förordning 2017/459 fastställer nätföreskrifter för mekanismer för kapacitetstilldelning i överföringssystem för gas. Den påpekar att det i kapitel V i förordningen införs ett förfarande för inkrementell kapacitet som kan komma att medföra en skyldighet för systemansvariga för överföringssystem att göra de investeringar som är nödvändiga för att skapa inkrementell kapacitet i systemet. Det framgår nämligen av själva lydelsen i förordningens kapitel V⁶ att ett projekt om inkrementell kapacitet ska inledas om de olika villkor som anges däri är uppfyllda, vilket innebär att de systemansvariga är skyldiga att göra de investeringar som är nödvändiga för detta.

Tribunalen prövar sedan huruvida det förhållandet att kommissionen utarbetade nätföreskrifter i vilka det föreskrevs ett sådant förfarande för att skapa inkrementell kapacitet innebär att den överskred gränserna för sin befogenhet enligt grundförordningen, det vill säga förordning nr 715/2009 om villkor för tillträde till naturgasöverföringsnäten.⁷

Tribunalen konstaterar i det avseendet att kommissionen enligt grundförordningen endast har befogenhet att utarbeta nätföreskrifter på vissa uttömmande uppräknade områden och under förutsättning att det europeiska nätverket av systemansvariga för överföringssystemen för gas (nedan kallat Entso) ännu inte har utarbetat nätföreskrifter på det berörda området.⁸ Mot bakgrund av detta prövar tribunalen för det första huruvida kapitel V i förordning 2017/459 kan hänföras till något av de berörda områdena.

Tribunalen finner att det följer av en bokstavstolkning av grundförordningen att de områden som räknas upp i förordningen inte kan inbegripa frågan om skapandet av inkrementell kapacitet i överföringssystemet. På samma sätt följer det av en kontextuell tolkning av förordningen att det görs åtskillnad mellan å ena sidan de områden där Entso har befogenhet att utarbeta nätföreskrifter och å andra sidan regleringen av de investeringar som är nödvändiga för att skapa inkrementell kapacitet i överföringssystemet, för vilka Entso har en samordningsroll när medlemsstaterna utövar sin egen befogenhet. Tribunalen påpekar dessutom att det är enligt direktiv 2009/73 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas⁹ som

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/942 av den 5 juni 2019 om inrättande av Europeiska unionens byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (omarbetning) (EUT L 158, 2019, s. 22).

⁴ Skäl 34 och artiklarna 28 och 29 i förordning 2019/942.

⁵ Artikel 277 FEUF.

⁶ Artikel 22.3 i förordning 2017/459.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2009 om villkor för tillträde till naturgasöverföringsnäten och om upphävande av förordning (EG) nr 1775/2005 (EUT L 211, 2009, s. 36) (nedan kallad grundförordningen).

⁸ Artikel 6 i grundförordningen.

⁹ 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, 2009, s. 94).

systemansvariga för överföringssystem i förekommande fall är skyldiga att göra de investeringar som är nödvändiga för att skapa inkrementell kapacitet. I detta sammanhang ankommer det på medlemsstaterna att se till att denna skyldighet iakttas, och varken Entso eller kommissionen ges en normativ befogenhet i det avseendet. Till sist konstaterar tribunalen att det inte i något av skälen i grundförordningen går att utläsa ett mål som består i att ge befogenhet till Entso och därmed till kommissionen att utarbeta nätföreskrifter som även omfattar frågan om nödvändiga investeringar för att skapa inkrementell kapacitet.

Mot bakgrund av konstaterandet att kapitel V i förordning 2017/459 inte kan hänföras till ett av de uttömmande uppräknade områdena i grundförordningen prövar tribunalen för det andra huruvida kommissionen hade befogenhet att anta bestämmelserna om förfarandet för inkrementell kapacitet med stöd av andra bestämmelser i grundförordningen, vilka ger kommissionen rätt att ändra icke väsentliga delar av förordningen i samband med att den antar nätverksföreskrifter.¹⁰

Tribunalen erinrar här om att det följer av fast rättspraxis att de väsentliga delarna av grundläggande lagstiftning utgörs av de delar vars antagande kräver sådana politiska val som omfattas av unionslagstiftarens eget ansvar. Vad beträffar det aktuella fallet konstaterar tribunalen att unionslagstiftaren har gjort det politiska valet att endast ge medlemsstaterna befogenhet att genomföra relevanta unionsbestämmelser om skapande av inkrementell kapacitet och att den befogenhet som Entso, och i förlängningen kommissionen, har på området för regler för kapacitetstilldelning¹¹ endast avser befintlig kapacitet i överföringssystemet. Härav följer att den ändring som gjorts genom kapitel V, vilken består i att denna befogenhet utvidgas till att även omfatta skapande av inkrementell kapacitet, avser en väsentlig del av grundförordningen.

Tribunalen finner således att kommissionen inte hade befogenhet att införa ett förfarande för inkrementell kapacitet. Den bifaller därför invändningen om rättsstridighet och slår fast att kapitel V i förordning 2017/459 inte ska tillämpas. Eftersom Acers överklagandenämnd tillämpade nämnda kapitel i sitt avslagsbeslut bifaller tribunalen dessutom talan i de båda målen i den del som avser ogiltigförklaring av det beslutet och ogiltigförklarar det med allmängiltig verkan (*erga omnes*).

¹⁰ Artiklarna 6.11 andra stycket och 7.3 i grundförordningen.

¹¹ Artikel 8.6 g i grundförordningen.