

Дело C-277/22

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

22 април 2022 г.

Запитваща юрисдикция:

Fővárosi Törvényszék (Градски съд Будапеща, Унгария)

Дата на акта за преюдициално запитване:

22 март 2022 г.

Жалбоподател:

Global NRG Kereskedelmi és Tanácsadó Zrt.

Ответник:

Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (унгарски регулаторен орган за сектора на енергетиката и комуналните услуги)

Fővárosi Törvényszék (Градски съд Будапеща, Унгария)

[...] **Жалбоподател:** Global NRG Kereskedelmi és Tanácsadó Zrt. ([...] Будапеща [Унгария] [...])

[...] **Ответник:** Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (унгарски регулаторен орган за сектора на енергетиката и комуналните услуги) ([...] Будапеща [...])

[...] **Заинтересована страна, встъпила в подкрепа на ответника:** FGSZ Földgázszállító Zrt. ([...] Шиофок [Унгария] [...])

[...] **Предмет на спора:** жалба, подадена по съдебен ред срещу административно решение [...], издадено в областта на енергетиката

Определение:

Запитващата юрисдикция отправя преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз за тълкуване на член 41, параграф 17 от Директива 2009/73/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година

относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ и за отмяна на Директива 2003/55/ЕО във връзка с член 47 от Хартата на основните права.

Запитващата юрисдикция отправя до Съда на Европейския съюз следните преюдициални въпроси:

- 1) **Трябва ли член 41, параграф 17 от Директива 2009/73/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ и за отмяна на Директива 2003/55/ЕО (наричана по-нататък „Директивата“) във връзка с член 47 от Хартата на основните права да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, съгласно която в рамките на процедурите на регулаторния орган на тази държава членка, с които се определят тарифите за ползване на системата, тарифите за услугите, които могат да предоставят операторите на преносни системи при специално ценообразуване, и тарифите за свързване, само операторът на преносна система се признава за пряко засегната страна, която единствена има право като такава да обжалва издаденото в рамките на процедурата решение?**
- 2) **При утвърдителен отговор на Съда на първия въпрос, трябва ли член 41, параграф 17 от Директивата във връзка с член 47 от Хартата на основните права да се тълкува в смисъл, че при прилагане на посочената разпоредба в случай като разглеждания в главното производство участник на пазара на природен газ — намиращ се в положение като това на жалбоподателя, от когото въз основа на решение на регулаторния орган на държавата членка, с което се определят тарифите за ползване на системата, тарифите за услугите, които могат да предоставят операторите на преносни системи при специално ценообразуване, и тарифите за свързване, операторът на преносна система събира такса за услуга, която може да се предоставя при специално ценообразуване — следва да се счита за засегната от посоченото решение страна и като такава има право да го обжалва?**

[...] [съображения, свързани с националното процесуално право]

Мотиви

- 1 Запитващата административна юрисдикция иска от Съда на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съдът“) на основание член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз да направи тълкуване на разпоредби от правото на Съюза, необходими за разрешаването на спора по главното производство.

Предмет на спора и релевантни факти

- 2 С решение от 10 август 2021 г. [...] (наричано по-нататък „обжалваното решение“), издадено от ответника в качеството му на национален регулаторен орган в процедура, започната служебно във връзка с търговско дружество FGSZ Földgázszállító Zrt. (наричано по-нататък „FGSZ Zrt.“) в качеството му на оператор на преносната система за природен газ, в областта на доставките на природен газ за периода между 1 октомври 2021 г. и 30 септември 2025 г. са определени тарифите за специалното ценообразуване, които операторът на преносната система може да прилага, и тарифите за свързване, които дължи за свързването към газопровода. Жалбоподателят (Global NRG Zrt.), търговско дружество за търговия с природен газ, използващо преносната система за природен газ като ползвател на системата, обжалва пред запитващата юрисдикция обжалваното решение. За разрешаването на спора по главното производство по същество е необходим предварителният отговор на Съда на отправените преюдициални въпроси.
- 3 Обжалваното решение на ответника се основава по-специално на предходно решение от 30 март 2021 г. [...], с което е установена методиката за референтна цена и което жалбоподателят също е обжалвал през 2021 г. Със съдебно решение от 12 януари 2022 г. [...], което все още не е влязло в сила, Fővárosi Törvényszék отменя решението на ответника [от 30 март 2021 г.] и връща на последния преписката за ново разглеждане. Жалбоподателят посочва по-специално, че обжалваното решение е незаконосъобразно, тъй като, от една страна, е незаконосъобразно и решението [от 30 март 2021 г.], на което се основава обжалваното решение, и, от друга страна, защото ответникът не е трябвало да определя тарифа за услугата Title Transfer Facility. Всъщност той твърди, че посочената услуга попада в категорията „услуги, различни от пренос“ с оглед на член 3, точка 15 от Регламент (ЕС) 2017/460 на Комисията от 16 март 2017 година за установяване на Мрежов кодекс относно хармонизирани структури на тарифите за пренос на газ. Жалбоподателят изтъква и нарушение на член 4, параграф 4 и член 19, параграф 2 от посочения регламент и иска главно да се отмени обжалваното решение.
- 4 Ответникът иска жалбата да бъде отхвърлена главно поради липса на активна процесуална легитимация на жалбоподателя и при условията на евентуалност — поради това, че се касае за неоснователна жалба.

Мотиви за отправяне на преюдициалното запитване и твърдения на страните

- 5 Запитващата юрисдикция разглежда като предварителен въпроса дали жалбоподателят, ползвател на системата, има право да обжалва обжалваното решение, с което се определят приложимите от оператора на преносната

система тарифи. Съгласно приложимата национална правна уредба в рамките на процедурите, с които се определят тарифите за ползване на системата, тарифите за услугите, които могат да предоставят операторите на преносни системи при специално ценообразуване, и тарифите за свързване, за пряко засегнато лице се счита единствено засегнатият оператор на преносна система.

- 6 Според жалбоподателя тарифите, определени с обжалваното решение, са обвързващи както за оператора, така и за ползвателя на системата, поради което засягат пряко правата и легитимните интереси и на двете страни, тъй като, ако тези тарифи не се определят законосъобразно, претърпяват вреда ползвателите на системата. В качеството му на търговец на природен газ и с оглед на изпълнението на търговските му договори жалбоподателят не може да реши да не използва услугата Title Transfer Facility, посочена в обжалваното решение, за която FGSZ Zrt. му събира автоматично и задължително приложимата такса. За търговеца на природен газ тя не представлява незадължителна допълнителна услуга, а е единственият начин да извършва търговската си дейност с природен газ с други търговци, така че засяга правата и легитимните интереси на всички получатели на услугата и останалите участници на пазара, които се намират в сходно положение (притежатели на лиценз за търговия с природен газ).
- 7 Жалбоподателят твърди, че съгласно националната правна уредба има право на обжалване в рамките на процедурата, с която е установена методиката за референтна цена, на която се основават тарифите за ползване на системата и с която са определени отстъпките, множителите и сезонните коефициенти, свързани с тарифите за управлението на преносната система, поради което счита, че разграничението, по силата на което той няма право да обжалва оспорваното решение, с което се определят тарифите за ползване на системата, тарифите за услугите, които могат да предоставят операторите на преносни системи при специално ценообразуване, и тарифите за свързване, е дискриминационно и противоречи на правото на Съюза. Според него за целите на качеството засегнатата страна е без значение дали търговецът прехвърля като разходи тарифите за ползване на системата.
- 8 Ответникът оспорва факта, че жалбоподателят има право на обжалване, като твърди, че той не е страна по процедурата за приемане на обжалваното решение и няма никаква пряка връзка между жалбоподателя и предмета на жалбата. Той твърди, че обжалваното решение налага само задължения пряко на FGSZ Zrt., поради което то засяга не пряко, а само косвено положението на жалбоподателя. Той се позовава и на националната правна уредба, съгласно която в рамките на процедурата за приемане на обжалваното решение за пряко засегнатата страна се признава единствено засегнатият оператор на преносна система. Ответникът отрича, че ползването на спорната услуга — Title Transfer Facility, и плащането на съответната такса са задължителни за жалбоподателя и твърди също, че крайната тежест на таксата не се поема непременно от жалбоподателя, тъй

като той има възможност да я прехвърли. В този смисъл отбелязва, че да се признае на жалбоподателя правото на обжалване би означавало, че всеки, който понася крайната тежест на посочената такса, би могъл да се счита за „страна, засегната от решение на регулаторния орган“ и като такава би могла да сезира административния съд при обстоятелства като тези по главното производство.

- 9 Ответникът се позовава на съображение 33 от Директивата, от което може да се направи извод, че в Директивата не е дадено определение на понятието „засегната страна“, поради което то следва да се тълкува и определя съгласно националната правна уредба. Съгласно националната съдебна практика предварително условие за разрешаването на спора по същество е да се докаже пряк правен интерес, като изключително икономическият интерес не е достатъчен, за да се използва като основание за наличието на право на обжалване.

Релевантна правна уредба

- 10 Право на Европейския съюз:

- Директива 2009/73/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ и за отмяна на Директива 2003/55/ЕО: член 41, параграф 17
- Харта на основните права на Европейския съюз: член 47

Националната правна уредба:

- A földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (Get.) (Закон № XL от 2008 г. за доставките на природен газ, наричан по-нататък „Законът за доставките на природен газ“:

член 129/В

1. В рамките на процедурите, с които се определят тарифите за ползване на системата, тарифите за услугите, които могат да предоставят операторите на преносни системи при специално ценообразуване, и тарифите за свързване, за пряко засегнат се счита единствено засегнатият оператор на преносна система.

2. В рамките на процедурите, с които се установява методиката за референтна цена, на която се основават тарифите за ползване на системата и с която се определят отстъпките, множителите и сезонните коефициенти, свързани с тарифите за управление на преносната система, за пряко засегнати се считат и лицата, имащи право да бъдат изслушани във връзка с тарифите за управление на преносната система.

- A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Кр.) (Закон I от 2017 г. за приемане на Административнопроцесуалния кодекс)

Член 17. Право да иска образуване на производство има

- а) лицето, чието право или легитимен интерес са пряко засегнати от административната дейност;

[...].

Член 48. Недопустимост

1. Съдът приема жалбата за недопустима, в случай че:

[...]

- с) не е подадена от лице, което има такова право съгласно закона;

[...].

Изложение на мотивите за отправяне на преюдициалните въпроси

- 11 Запитващата юрисдикция е административен съд, компетентен да разгледа жалбата срещу обжалваното решение, издадено от националния регулаторен орган. Предварителен за разглеждането на жалбата на жалбоподателя по същество се явява преюдициален въпросът дали с оглед на всички обстоятелства по делото той има право на обжалване съгласно член 41, параграф 17 от Директивата. В случай че съдебното производство е образувано по искане на лице, което няма такова право, съгласно националната правна уредба и с оглед на процесуалната пречка запитващата юрисдикция следва да отхвърли жалбата като недопустима, без да разглежда делото по същество. В случай че може да се потвърди, че жалбоподателят има право да иска образуване на съдебно производство, като предварително условие за разрешаването на спора по същество на следващ етап трябва да се разгледа въпросът дали жалбоподателят притежава и активна процесуална легитимация, т.е. дали обжалваното решение засяга пряко неговите права или легитимни интереси.
- 12 Директивата не дава определение на понятието „страна, засегната от решение на регулаторния орган“ във връзка с обжалването по съдебен ред на решения на регулаторния орган, предвидено в член 41, параграф 17 от нея, поради което посоченото понятие следва да се разглежда, като се вземат предвид насоките, установени с практиката на Съда. В решения от 19 март 2015 г., E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2015:189, наричано по-нататък „решение E.ON Földgáz“) и от 16 юли 2020 г., Комисия/Унгария (такси за достъп до преносните мрежи за електроенергия и за природен газ) (C-771/18, EU:C:2020:584, наричано по-нататък „решение C-771/18“) Съдът разглежда,

от една страна, кръга от лица, които съгласно правото на Съюза имат право да обжалват решение на национален регулаторен орган, свързано с регулирането на вътрешния пазар на природен газ, и, от друга страна, съдържанието на задължението на държавите членки да въведат такива механизми за обжалване с оглед и на принципа на ефективна съдебна защита. По висящото пред запитващата юрисдикция дело е обосновано да се извърши по-подробно тълкуване на двата аспекта.

Първи преюдициален въпрос — приложимост на националната правна уредба, която ограничава правото на обжалване

- 13 С първия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска от Съда да направи тълкуване, свързано със съдържанието на задължението на държавите членки, предвидено в член 41, параграф 17 от Директивата, като се вземе предвид и принципът на ефективна съдебна защита, установен в член 47 от Хартата на основните права. Тя иска да се установи дали е съвместима с правото на Съюза правната уредба на държава членка, приложима в случай като разглеждания в главното производство, съгласно която в рамките на процедурите, с които се определят тарифите за ползване на системата, тарифите за услугите, които могат да предоставят операторите на преносни системи при специално ценообразуване, и тарифите за свързване, за пряко засегнато лице се счита само засегнатият оператор на преносна система (член 129/В, параграф 1 от Закона за доставките на природен газ). Националното право ограничава ех lege правото на обжалване, без да позволява никакво претегляне или индивидуална преценка от страна на административния съд, което според запитващата юрисдикция представлява непропорционално ограничаване на правото на обжалване, предвидено в член 41, параграф 17 от Директивата.
- 14 Съдът е компетентен да тълкува понятието „засегнато [лице]“, съдържащо се в член 41, параграф 17 от Директивата. От своя страна, без предварително, определящо и ясно тълкуване на Съда запитващата юрисдикция не е компетентна да установи предимството на правото на Съюза и задължението за неприлагане на национална правна уредба, която не е в съответствие с него. При липса на ясни тълкувателни насоки на Съда запитващата юрисдикция трябва, прилагайки националното право, да отхвърли като недопустима подадената от жалбоподателя жалба, без да разглежда делото по същество, тъй като съгласно националното право жалбоподателят е изключен от кръга от лица, имащи право да искат образуване на съдебно производство. Ето защо е необходимо тълкуването на правото от Съда, с цел упражняване на правото на обжалване по съдебен ред, гарантирано от член 41, параграф 17 от Директивата и член 47 от Хартата на основните права.
- 15 В решение C-771/18, постановено в производство за установяване на нарушение № INFR(2014)2271, образувано от Европейската комисия, Съдът разглежда въпроса дали механизмите за обжалване, въведени от унгарския

законодател, са в съответствие с правото на Съюза — наред с други разпоредби, с член 41, параграф 17 от Директивата, който следва да разгледа и в настоящия случай. По-специално Комисията посочва, че съгласно член 129/A, параграфи 3 и 4 от Закона за доставките на природен газ, действащи до 20 декември 2016 г., по отношение на процедурите, с които се определят тарифите за ползване на системата, тарифите за услугите, които могат да предоставят операторите на преносни системи при специално ценообразуване, и тарифите за свързване, само засегнатият оператор на преносна система се счита за страна и може да упражни правото на обжалване по съдебен ред. Вследствие на образуването на производството от Комисията обаче [унгарският] законодател отменя оспорваните разпоредби и Комисията приема това като разрешаване на проблема, въпреки че поддържа твърдението за нарушение, че Унгария не е изпълнила напълно задълженията си, като не е въвела подходящ механизъм, за да гарантира правото на обжалване на решенията на националния регулаторен орган по смисъла на член 41, параграф 17 от Директивата.

- 16 Въпреки че в производството за установяване на неизпълнение на задължения Съдът не е трябвало да разглежда механизмите за обжалване, предвидени в член 129/A, параграфи 3 и 4 от Закона за доставките на природен газ, действащи до 20 декември 2016 г., следва да се отбележи сходството между предходната и сегашната уредба, предвидена в същия закон. Най-релевантното сходство е, че и двата модела на регулиране определят единствено оператора на преносна мрежа като пряко засегната страна, вследствие на което само той има право на обжалване по съдебен ред. Според запитващата юрисдикция съдържанието на член 129/A, параграфи 3 и 4 от Закона за доставките на природен газ, действащи до 20 декември 2016 г., съответства на съдържанието на действащия понастоящем член 129/B, параграф 1 от посочения закон, така че сегашната уредба е идентична с оспорените по-рано от Комисията разпоредби.
- 17 Както посочва Съдът в точка 50 от решение E.ON Földgáz, макар че по принцип процесуалната легитимация и правният интерес на правните субекти се определят съгласно националното право, правото на Съюза все пак изисква не само спазване на принципите на равностойност и ефективност, но и националната правна уредба да не накърнява правото на ефективна съдебна защита, предвидено в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз.
- 18 Като се вземат предвид и възраженията на Комисията относно модела на механизма за обжалване от 2016 г., запитващата юрисдикция счита, че на първия преюдициален въпрос следва да се отговори, че член 41, параграф 17 от Директивата във връзка с член 47 от Хартата на основните права трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която в рамките на процедурата на регулаторния орган на тази държава членка, с която се определят тарифите за ползване на системата, предвижда, че операторът на преносна система е единствената пряко засегната страна,

която като такава има право да обжалва издаденото в тази процедура решение. Всъщност според запитващата юрисдикция член 129/В, параграф 1 от Закона за доставките на природен газ свежда кръга от лицата, имащи право да обжалват решенията на регулаторния орган, само до оператора на преносна система, като по този начин изключва възможността за обжалване на други участници на пазара в сектора на природния газ, които могат да бъдат засегнати пряко от решението.

- 19 С оглед на гореизложеното, при утвърдителен отговор на Съда на първия преюдициален въпрос, в настоящия случай следва да се остави без приложение член 129/В, параграф 1 от Закона за доставките на природен газ, доколкото се отнася до правото на жалбоподателя да иска образуване на съдебно производство, тъй като националната правна уредба не е в съответствие с разпоредбите от правото на Съюза относно правото на обжалване, нито с принципа на ефективна съдебна защита, установен в член 47 от Хартата на основните права. Тъй като в случая правната уредба на Европейския съюз е пряко приложима и има предимство пред националната правна уредба, така че на жалбоподателя следва да се признае общото право да иска образуване на съдебно производство, следва да се отговори и на втория преюдициален въпрос относно определения от правото на Съюза обхват на активната процесуална легитимация на жалбоподателя в конкретния случай, която може да се свърже с личното му засягане.

Втори преюдициален въпрос — активна процесуална легитимация на участник на пазара като жалбоподателя

- 20 С втория си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска във връзка с разпоредбите на правната уредба на Съюза относно регулирането на вътрешния пазар на природния газ, с които се определя кръгът от лица, имащи право да обжалват решенията на регулаторния орган, тълкуване и насоки от Съда дали участник на пазара, намиращ се в положение като това на жалбоподателя в съдебното производство по жалба срещу обжалваното решение, предмет на главното производство, следва да се счита за „страна, засегната от решение на регулаторния орган“.
- 21 Според запитващата юрисдикция този въпрос е сходен с разгледания от Съда в решение E.ON Natural Gas. Съгласно точка 48 от посоченото решение правото на обжалване на търговското дружество E.ON Trade Földgáz Zrt. се основава на обстоятелството, че то притежава определени права и следва да се счита, че тези права могат да бъдат засегнати от решението на регулаторния орган. В точка 49 от решение E.ON Földgáz Съдът посочва, че при липса на общностна правна уредба по въпроса, във вътрешния правен ред на всяка държава членка трябва да се посочат компетентните юрисдикции и да се определят процесуалните правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, като държавите членки все пак отговарят за осигуряването на ефективната защита на тези права във

всеки отделен случай. Държавите членки обаче трябва да упражняват това правомощие, като зачитат и не накърняват правото на ефективна съдебна защита, гарантирано от член 47 от Хартата на основните права.

- 22 С оглед на гореизложеното, по висящото пред запитващата юрисдикция дело е необходимо тълкуването на член 41, параграф 17 от Директивата, за да може да се установи дали жалбоподателят, търговско дружество, което извършва търговия с природен газ и ползва системата за пренос на природен газ в качеството си на ползвател на системата, следва да се счита за лице, което се ползва с права по силата на Директивата и чието положение е или може да бъде засегнато от решение на регулаторния орган, с което се определят тарифите за ползване на системата, тарифите за услугите, които могат да предоставят операторите на преносни системи при специално ценообразуване, и тарифите за свързване, така че следва да му се признае правото на обжалване по съдебен ред. За разрешаването на този въпрос е релевантно и твърдението, изложено от жалбоподателя в жалбата му, че обжалваното решение противоречи на правото на Съюза — като нарушава член 3, точка 15, член 4, параграф 4 и член 19, параграф 2 от Регламент 2017/460 — който въпрос може да се разгледа по същество само ако запитващата юрисдикция потвърди активната процесуална легитимация на жалбоподателя.
- 23 Запитващата юрисдикция предлага да се отговори, че в случай като разглеждания в главното производство участник на пазара на природен газ, намиращ се в положение като това на жалбоподателя, има право на обжалване, тъй като може да е пряко засегнат. Основанието за това е обстоятелството, че операторът на преносната система, който е пряко обвързан от обжалваното решение, събира автоматично и задължително определените с посоченото решение такси от жалбоподателя в качеството му на участник на пазара, извършващ търговия с природен газ, който е длъжен да плаща тези такси на оператора на преносната система, и ако не изпълни това задължение, не може да осъществява дейността си по търговия с природен газ. Следователно евентуално незаконосъобразният характер — в случая в противоречие с правото на Съюза — на обжалваното решение засяга пряко правата и легитимните интереси на жалбоподателя.
- 24 С оглед на гореизложеното, за да се установи, като предварителен за разрешаването на спора по същество въпрос, дали е налице право да се иска образуване на съдебно производство и активна процесуална легитимация — пряко нарушение на правата и легитимните интереси на жалбоподателя — по главното производство е необходим отговор на двата преюдициални въпроса.
- 25 [...]
- 26 [...] [съображения, свързани с националното процесуално право]

Будапешта, 22 март 2022 г.

[...] [подписи]

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ