Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (девети състав)

16 юли 2020 година*

„Иск за установяване на неизпълнение на задължения — Вътрешни пазари на електроенергия и на природен газ — Преносни мрежи за електроенергия и за природен газ — Условия за достъп — Регламент (ЕО) № 714/2009 — Член 14, параграф 1 — Регламент (ЕО) № 715/2009 — Член 13, параграф 1 — Разходи — Определяне на таксите за достъп до мрежите — Директива 2009/72/ЕО– Член 37, параграф 17 — Директива 2009/73/ЕО — Член 41, параграф 17 — Вътрешни способи за защита — Принцип на ефективна съдебна защита“

По дело C-771/18

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС, предявен на 7 декември 2018 г.,

Европейска комисия, за която се явяват O. Beynet и K. Talabér-Ritz, в качеството на представители,

ищец,

срещу

Унгария, за която се явяват първоначално M. Z. Fehér и Z. Wagner, впоследствие M. Z. Fehér, в качеството на представители,

ответник,

СЪДЪТ (девети състав),

състоящ се от: S. Rodin, председател на състава, D. Šváby и N. Piçarra (докладчик), съдии,

генерален адвокат: Е. Танчев,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

* Език на производството: унгарски.

Решение

1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда да установи, че:

– като не е взела предвид при определянето на таксите за достъп до мрежите действително направените от операторите на мрежи разходи, Унгария не е изпълнила задълженията си по член 14, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 714/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно условията за достъп до мрежата за трансграничен обмен на електроенергия и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1228/2003 (ОВ L 211, 2009 г., стр. 15), изменен с Регламент (ЕС) № 347/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2013 година (ОВ L 115, 2013 г., стр. 39) (наричан по-нататък „Регламент № 714/2009“) и по член 13, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 715/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно условията за достъп до газопреносни мрежи за природен газ и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1775/2005 (ОВ L 211, 2009 г., стр. 36), изменен с Регламент (ЕС) № 347/2013 (наричан по-нататък „Регламент № 715/2009“) и

– като не е въвела подходящ механизъм, за да гарантира право на обжалване срещу решенията на националния регулаторен орган смисъла на член 37, параграф 17 от Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/54/ЕО (ОВ L 211, 2009 г., стр. 55), и 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 (ОВ L 211, 2009 г., стр. 94), Унгария не е изпълнила задълженията си по посочените разпоредби на Директиви 2009/72 и 2009/73.

Правна уредба

Правото на Съюза

Регламент № 714/2009

2 Съгласно съображения 3, 14 и 16 от Регламент № 714/2009:

„(3) […] [П]онастоящем съществуват препятствия пред продажбата на електроенергия в Общността при условия на равнопоставеност, без дискриминация и пречки. По-специално все още не съществуват недискриминационен достъп до мрежата и еднакво ефективно ниво на регулативен надзор във всяка държава членка и продължават да съществуват изолирани пазари.

[…]

(14) Необходима е подходяща система на дългосрочни локационни сигнали, основана на принципа, че нивото на таксите за достъп до мрежата следва да отразява баланса между производството и потреблението на съответния район на базата на диференциране на таксите за достъп до мрежата за производители и/или потребители.

[…]

(16) Предварителното условие за ефективна конкуренция на вътрешния пазар на електроенергия е недискриминационни и прозрачни такси за използване на мрежата, включително междусистемните електропроводи в преносната система. Наличният капацитет на тези електропроводи следва да бъде настроен на максимални нива в съответствие със стандартите за безопасност за сигурна експлоатация на мрежата“.

3 Член 11 от този регламент гласи:

„Разходите, свързани с дейностите на [Европейската мрежа на операторите на преносни системи (ЕМОПС)] за електроенергия, посочени в членове 4—12 от настоящия регламент и в член 11 от Регламент (ЕО) № 347/2013 се поемат от операторите на преносни системи и се вземат предвид при изчисляване на тарифите. Регулаторните органи одобряват тези разходи единствено ако те са обосновани и пропорционални“.

4 Член 14 от посочения регламент предвижда:

„1. Таксите, прилагани от операторите на мрежите за достъп до мрежите, са прозрачни, отчитат необходимостта от сигурност на мрежата и отразяват действително направените разходи, доколкото те съответстват на тези, извършени от ефективен и сравним в структурно отношение оператор на мрежа и приложени без дискриминация. Тези такси не зависят от разстоянието.

2. Когато е подходящо, нивото на прилаганите към производителите и/или потребителите тарифи включва локационни сигнали на общностно равнище и отчита размера на загубите по мрежата и предизвиканото претоварване, както и инвестиционните разходи за инфраструктура.

3. При определяне на таксите за достъп до мрежата се вземат предвид:

а) плащанията и приходите от компенсаторния механизъм между операторите на преносни системи;

б) действително извършените плащания и получените суми, както и очакваните плащания за бъдещи периоди от време, изчислени на базата на минали периоди.

[…]“.

Регламент № 715/2009

5 Съгласно съображения 7 и 8 от Регламент № 715/2009:

„(7) Необходимо е да се предвидят критериите, съгласно които се определят тарифите за достъп до мрежата, за да се гарантира, че те напълно съответстват на принципа за недискриминация, на необходимостта от добре функциониращ вътрешен пазар, че те вземат изцяло предвид необходимостта от цялостност на системата, че отразяват действително направени разходи, доколкото такива разходи отговарят на тези на ефективно и структурно сравним мрежов оператор, че са прозрачни, като същевременно включват необходимата възвръщаемост на инвестициите и, когато е приложимо, се вземат предвид и сравнителните тарифи по дадени показатели на регулаторните органи.

(8) При изчисляване на тарифи за достъп до мрежи е от значение да се вземат предвид действително направените разходи, доколкото такива разходи отговарят на разходите на ефикасен и структурно сравним мрежов оператор и са прозрачни, като не по-малко важно е да се заложи подобаваща възвръщаемост на инвестициите и стимули за изграждане на нова инфраструктура, включително специално регулаторно третиране на новите инвестиции,

както се предвижда в Директива 2009/73/ЕО. В това отношение и особено при наличието на ефективна конкуренция между отделните тръбопроводни, сравнението на тарифи по дадени показатели от регулаторните органи също ще трябва да се вземат под внимание“.

6 Член 11 от този регламент гласи:

„Разходите, свързани с дейностите на ЕМОПС за електроенергия, посочени в членове 4—12 от настоящия регламент и в член 11 от Регламент (ЕС) № 347/2013 се поемат от операторите на преносни системи и се вземат предвид при изчисляване на тарифите. Регулаторните органи одобряват тези разходи единствено ако те са обосновани и пропорционални“.

7 Член 13, параграф 1 от посочения регламент предвижда:

„Тарифите или методиките, използвани за тяхното изчисление, които операторите на преносни системи прилагат и които се одобряват от регулаторните органи съгласно член 41, параграф 6 от Директива 2009/73/ЕО, както и тарифите, публикувани съгласно член 32, параграф 1 от същата директива, са прозрачни, отчитат необходимостта от цялостност на системата и нейните подобрения и отразяват реално направени разходи в степента, в която те съответстват на разходи, направени от ефикасен и структурно сравним оператор на мрежа, освен това са прозрачни, като същевременно включват подобаваща възвръщаемост на инвестициите и, когато е приложимо, отчитат сравнителните тарифи по дадени показатели на регулаторните органи. Тарифите или методиките, използвани за тяхното изчисление, се прилагат по недискриминационен начин.

[…]“.

Директива 2009/72

8 Съгласно член 1 от Директива 2009/72:

“Настоящата директива установява общите правила за производството, преноса, разпределението и доставката на електроенергия, както и разпоредби относно защитата на потребителите, с оглед на усъвършенстването и интегрирането на конкурентни пазари на електроенергия в Общността. Тя определя правилата, свързани с организацията и функционирането на електроенергийния сектор, свободния достъп до пазара, критериите и процедурите, приложими към организирането на търгове и към предоставянето на разрешения и управлението на системите. Тя урежда също така задълженията за предоставяне на универсална услуга и правата на потребителите на електроенергия и изяснява изискванията по отношение на конкуренцията“.

9 Член 37 от тази директива гласи:

„1. Регулаторният орган има следните задължения:

а) определяне или одобряване, в съответствие с прозрачни критерии, на тарифи за пренос или разпределение или техните методики;

[…]

6. Регулаторните органи отговарят за определянето и одобряването своевременно преди влизането им в сила поне на методиките, използвани за изчисляване или установяване на реда и условията за:

а) свързването и достъпа до националните мрежи, включително тарифите за пренос и разпределение или методиките за определянето им. Тези тарифи или методики дават възможност да се направят необходимите инвестиции в мрежите по начин, който позволява тези инвестиции да осигурят жизнеспособността на мрежите;

[…]

8. При определянето или одобряването на тарифите или методиките и балансиращите услуги регулаторните органи гарантират, че операторите на преносните и разпределителните системи разполагат с подходящи стимули, в краткосрочен и дългосрочен план, за повишаване на ефикасността, насърчаване на интеграцията на пазарите и сигурността на доставките и подкрепа за свързваните с това научноизследователски дейности.

[…]

17. Държавите членки гарантират, че на национално равнище съществуват подходящи механизми, съгласно които всяка страна, засегната от решение на регулаторния орган, има право да обжалва пред орган, който е независим от заинтересованите страни и от което и да е правителство“.

Директива 2009/73

10 Съгласно член 1, параграф 1 от Директива 2009/73:

„Настоящата директива установява общи правила за преноса, разпределението, доставката и съхранението на природен газ. Тя определя правилата, свързани с организацията и функционирането на сектора на природен газ, достъпа до пазара, критериите и процедурите, приложими при предоставянето на разрешения за пренос, разпределение, доставка и съхранение на природен газ, както и експлоатацията на системите“.

11 Член 41 от тази директива предвижда:

„1. Регулаторният орган има следните задължения:

а) да определя или одобрява, в съответствие с прозрачни критерии, тарифи за пренос или разпределение или техни методики;

[…]

6. Регулаторните власти следва да отговарят за фиксирането или одобрението, достатъчно време преди влизането в сила на такива методики, поне на методиките, които се използват за изчисляването или постановяването на условията за:

а) свързване и достъп до националните мрежи, включително тарифите за пренос и разпределение, както и реда, условията и тарифите за достъп до съоръженията за [втечнен природен газ (ВПГ)]. Тези тарифи или методики позволяват да се направят необходимите инвестиции в мрежите и съоръженията за ВПГ по начин, който позволява тези инвестиции да обезпечат трайността на мрежите и съоръженията за ВПГ;

[…]

8. При определянето или одобряването на тарифите или методиките и балансиращите услуги, регулаторните органи гарантират, че операторите на газопреносни системи и на газоразпределителни системи разполагат с подходящи стимули, в краткосрочен и дългосрочен план, за повишаване на ефективността, насърчаване на интеграцията на пазарите и сигурността на доставките и подкрепа за свързаните с това научноизследователски дейности.

[…]

17. Държавите членки гарантират, че на национално равнище съществуват подходящи механизми, съгласно които всяка страна, засегната от решение на регулаторния орган, има право да обжалва пред орган, който е независим от заинтересованите страни и от всяко правителство“.

Унгарското право

Закон за електроенергията

12 Член 178 SZ от Закон № LXXXVI от 2007 г. за електроенергията (наричан по-нататък „Законът за електроенергията“) предвижда:

„1. При управлението на фактурирането притежаващите разрешение оператори съгласно настоящия закон и операторите, които притежават разрешение за ползване на частен електропровод, не могат да прехвърлят върху договорните си клиенти разходите във връзка с данъка върху финансовите сделки (наричани по-нататък „разходите по сделките“), с който се облагат по силата на Закон № CXVI от 2012 г. за данъка върху финансовите сделки. Следователно разходите по сделките не могат да бъдат включени пряко или непряко в цената на стоката или услугата, доставена от посочените по-горе притежаващи разрешение оператори, и не могат да се фактурират отделно, а се понасят от тези притежатели.

2. Притежаващите разрешение оператори съгласно настоящия закон не могат да прехвърлят върху договорните си клиенти специалния данък върху доходите и таксата върху мрежите за комунални услуги (наричани по-нататък заедно „специалните данъци“), с които се облагат по силата на Закон № LXVII от 2008 г. за конкурентоспособността на централното отопление и Закон № CLXVIII от 2012 г. за данъка върху мрежите за комунални услуги (наричани по-нататък заедно „законите за специалните данъци“). Следователно специалните данъци не могат да бъдат включени пряко или непряко в цената на стоката или услугата, доставена от посочените по-горе притежаващи разрешение оператори, и не могат да се фактурират отделно. Данъчната тежест се понася самостоятелно от данъчнозадължените лица по смисъла на законите за специалните данъци“.

Законът за доставките на природен газ

13 Съгласно член 103 от Закон № XL от 2008 г. за доставките на природен газ (наричан по-нататък „Законът за доставките на природен газ“):

„[…]

4. Производителите и притежаващите разрешение оператори съгласно настоящия закон не могат да прехвърлят върху договорните си клиенти специалния данък върху доходите и таксата върху мрежите за комунални услуги (наричани по-нататък заедно „специалните данъци“), с

които се облагат по силата на Закон № LXVII от 2008 г. за конкурентоспособността на централното отопление и Закон № CLXVIII от 2012 г. за данъка върху мрежите за комунални услуги (наричани по-нататък заедно „законите за специалните данъци“). Следователно специалните данъци не могат да бъдат включени пряко или непряко в цената на стоката или услугата, доставена от посочените по-горе производители и притежаващи разрешение оператори, и не могат да се фактурират отделно. Данъчната тежест се понася самостоятелно от данъчнозадължените лица по смисъла на законите за специалните данъци.

4а. При управлението на фактурирането производителите и притежаващите разрешение оператори съгласно настоящия закон не могат да прехвърлят върху договорните си клиенти разходите във връзка с данъка върху финансовите сделки (наричани по-нататък „разходите по сделките“), с който се облагат по силата на Закон № CXVI от 2012 г. за данъка върху финансовите сделки. Следователно разходите по сделките не могат да бъдат включени пряко или непряко в цената на стоката или услугата, доставена от посочените по-горе производители и притежаващи разрешение оператори, и не могат да се фактурират отделно, а се понасят от тези производители и притежатели.

[…]“.

Закон за изменение с цел хармонизиране на законите, уреждащи енергийния сектор

14 Член 7 от Закон № LIX от 2016 г. за изменение с цел хармонизиране на законите, уреждащи енергийния сектор (наричан по-нататък „Законът за изменение с цел хармонизиране на законите, уреждащи енергийния сектор“) гласи:

„В частта, озаглавена „Общи процедурни правила за дейността на органа“ от Закона за електроенергията, след член 168 се добавя следният член 168 A:

„Член 168 A

1) В рамките на условията за определяне на таксите за ползване възнаграждението за услуги, извършвани от разпределител при специално ценообразуване и таксите за свързване, за клиент се счита само операторът, притежаващ разрешение за съответната система.

2) В срок от 15 дни, считано от уведомлението за решение на органа, с което се определят таксите за ползване, възнаграждението за услуги, извършвани от разпределител при специално ценообразуване и таксите за свързване, съответният клиент може да сезира компетентния административен съд с искане да упражни съдебен контрол за законосъобразност на посоченото решение, като подаде жалба срещу органа.

Искането за упражняване на съдебен контрол върху решение, с което се определят таксите за ползване, възнаграждението за услуги, извършвани от разпределител при специално ценообразуване и таксите за свързване, е извънредно средство за правна защита и сезираният съд се произнася не по-късно от 30 дни след подаването на посоченото искане.

[…]“.

15 Член 23 от Закона за изменение с цел хармонизиране на законите, уреждащи енергийния сектор, предвижда:

„В Закона за доставките на природен газ се добавя следният член 129 A преди заглавието „Международно сътрудничество и отношения с институциите на Европейския съюз“:

“Член 129 A

[…]

4) В срок от 15 дни, считано от уведомлението за решение на органа, с което се определят таксите за ползване, възнаграждението за услуги, извършвани от оператор на преносна система при специално ценообразуване и таксите за свързване, съответният клиент може да сезира компетентния административен съд с искане да упражни съдебен контрол за законосъобразност на посоченото решение, като подаде жалба срещу органа.

5) Искането за упражняване на съдебен контрол върху решение, с което се определят таксите за ползване, възнаграждението за услуги, извършвани от оператор на преносна система при специално ценообразуване и таксите за свързване, е извънредно средство за правна защита и сезираният съд се произнася не по-късно от 30 дни след подаването на посоченото искане.

[…]“.

16 Член 29, параграф 2 от Закона за изменение с цел хармонизиране на законите, уреждащи енергийния сектор, предвижда:

„В член 12 от Закон № XXII от 2013 г. за определяне на унгарския регулаторен орган за сектора на енергетиката и комуналните услуги се добавят следните букви n) и o):

„[Председателят на органа]

n) приема решение за определяне на таксите за ползване на електроенергийната мрежа и на таксите за свързване към електроенергийната мрежа, както и на възнаграждението за услуги, извършвани от разпределител при специално ценообразуване в зависимост от нуждите на притежаващия разрешение оператор или на потребителя и възнаграждението за услугите, извършвани от разпределител при специално ценообразуване в случай на прекратяване на договора от клиента;

o) приема решение за определяне на тарифите за ползване на мрежата за природен газ и на тарифите за свързване към мрежата за природен газ, както и на възнаграждението за услуги, извършвани от операторите на преносните системи при специално ценообразуване в зависимост от нуждите на притежаващия разрешение оператор или на потребителя и възнаграждението за услугите, извършвани от операторите на преносните системи при специално ценообразуване в случай на прекратяване на договора от потребителя“.

Закон за изменение на някои закони, уреждащи енергийния сектор, с цел да се регламентират цените

17 Закон № CLXXXIII от 2016 г. за изменение на някои закони, уреждащи енергийния сектор, с цел да се регламентират цените (наричан по-нататък „Законът за изменение на някои закони, уреждащи енергийния сектор, с цел да се регламентират цените“) отменя с член 6, параграф 4 член 168 A от Закона за електроенергията, а с член 12, параграф 3 — член 129 A от Закона за доставките на природен газ.

18 Член 4 от Закона за изменение на някои закони, уреждащи енергийния сектор, с цел да се регламентират цените гласи:

„В [Закона за електроенергията] се добавя следният член 178 U преди заглавието „Разпоредби относно влизането в сила“:

“Член 178 U

1. За първи път следва да се приложат нормативните актове, предвидени в член 143, параграф 5, член 146, параграф 4 и член 146 A, параграф 3 от настоящия закон, изменени със [Закона за изменение на някои закони, уреждащи енергийния сектор, с цел да се регламентират цените], за да се определят дължимите такси, считано от 1 януари 2017 г.

2. Решенията, публикувани на основание член 143, параграф 5, член 146, параграф 4 и член 146 A, параграф 3 от настоящия закон, изменени със [Закона за изменение на някои закони, уреждащи енергийния сектор, с цел да се регламентират цените], не влизат в сила.

3. Ако към момента на влизане в сила на [Закона за изменение на някои закони, уреждащи енергийния сектор, с цел да се регламентират цените] е налице висящо производство за съдебен контрол върху решение, публикувано на основание член 143, параграф 5, член 146, параграф 4 и член 146 A, параграф 3 от настоящия закон, изменени със [Закона за изменение на някои закони, уреждащи енергийния сектор, с цел да се регламентират цените], сезираният съд прекратява производството.

4. По висящите административни и съдебни производства следва да се приложат и разпоредбите на настоящия закон, изменени със [Закона за изменение на някои закони, уреждащи енергийния сектор, с цел да се регламентират цените]“.

19 Член 10 от Закона за изменение на някои закони, уреждащи енергийния сектор, с цел да се регламентират цените гласи:

„В глава XVIII от Закона за доставките на природен газ се добавя следният член 146 M:

“Член 146 M

1. За първи път следва да се приложат нормативните актове, предвидени в член 104 B, параграф 4, член 106, параграф 3 и член 108, параграф 2 от настоящия закон, изменени със [Закона за изменение на някои закони, уреждащи енергийния сектор, с цел да се регламентират цените], за да се определят дължимите тарифи, считано от 1 януари 2017 г.

2. Решенията, публикувани на основание член 104 B, параграф 4, член 106, параграф 3 и член 108, параграф 2 от настоящия закон, изменени със [Закона за изменение на някои закони, уреждащи енергийния сектор, с цел да се регламентират цените], не влизат в сила.

3. Ако към момента на влизане в сила на [Закона за изменение с цел регламентиране на цените на някои закони, уреждащи енергийния сектор] е налице висящо производство за съдебен контрол върху решение, публикувано на основание член 104 B, параграф 4, член 106, параграф 3 и член 108, параграф 2 от настоящия закон, изменени със [Закона за изменение на някои закони, уреждащи енергийния сектор, с цел да се регламентират цените], сезираният съд прекратява производството.

4. По висящите административни и съдебни производства следва да се приложат и разпоредбите на настоящия закон, изменени със [Закона за изменение на някои закони, уреждащи енергийния сектор, с цел да се регламентират цените]“.

20 Член 13 от Закона за изменение на някои закони, уреждащи енергийния сектор, с цел да се регламентират цените гласи:

„В член 12, букви n) и o) от Закон № XXII от 2013 г. за определяне на унгарския регулаторен орган за сектора на енергетиката и комуналните услуги думите „приема решение“ се заменят с „приема нормативен акт“.

Досъдебната процедура

21 На 15 юли 2013 г. в рамките на преписка „EU Pilot“ № 5366/13/ENER Комисията отправя до Унгария няколко въпроса относно транспонирането на Директиви 2009/72 и 2009/73 и прилагането на Регламенти № 714/2009 и № 715/2009, що се отнася по-специално до недискриминационния характер на достъпа на трети лица до мрежата, независимостта, правомощията и функционирането на националните регулаторни органи, правилата относно таксите за достъп до мрежите и трансграничния достъп до инфраструктурите на мрежите.

22 Националните органи отговарят на тези въпроси с писма от 23 октомври и 11 декември 2013 г.

23 Тъй като счита, че отговорът на Унгария не разсейва съмненията ѝ относно съответствието на унгарското законодателство с правото на Съюза и че в много отношения това законодателство не е в съответствие с посочените по-горе директиви и регламенти, на 27 февруари 2015 г. Комисията изпраща официално уведомително писмо до тази държава членка.

24 Унгария отговаря на това официално уведомително писмо с писма от 8 май и 7 юли 2015 г. и допълва информацията, предоставена с писмата от 23 ноември и 17 декември 2015 г., както и от 13 и 20 май 2016 г. Към допълнителния си отговор от 19 юли 2016 г. тази държава членка прилага текста на Закона за изменение с цел хармонизиране на законите, уреждащи енергийния сектор.

25 Тъй като счита, че с мерките, за които унгарските власти са отправили уведомление в отговор на посоченото официално уведомително писмо, не са разрешени всички посочени в него проблеми, на 9 декември 2016 г. Комисията изпраща до Унгария мотивирано становище, в което посочва, че тази държава членка не е изпълнила задълженията си по член 41, параграф 6 от Директива 2009/73, член 14, параграф 1 от Регламент № 714/2009 и член 13, параграф 1 от Регламент № 715/2009.

26 Унгария отговаря на мотивираното становище с писмо от 8 февруари 2017 г.

27 След като разглежда този отговор, Комисията приема, че посочените проблеми са разрешени. Въпреки това, предвид измененията, внесени междувременно в разглежданата правна уредба със Закона за изменение на някои закони, уреждащи енергийния сектор, с цел да се регламентират цените, Комисията приема, че Унгария не е изпълнила задълженията си, като не е въвела подходящ механизъм, за да гарантира право на обжалване на решенията на националния регулаторен орган по смисъла на член 37, параграф 17 от Директива 2009/72 и на член 41, параграф 17 от Директива 2009/73. На 28 април 2017 г. Комисията изпраща до тази държава членка допълнително мотивирано становище.

28 С писмо от 28 юни 2017 г. Унгария отговаря на допълнителното мотивирано становище, като се позовава на отговора си на предходното мотивирано становище, в който е посочила, че междувременно е внесла изменения на Закона за доставките на природен газ, предвид изискванията на третия пакет „Енергетика“, влезли в сила на 1 октомври и 22 декември 2016 г., и по този начин е поставила правомощията на националния регулаторен орган в съответствие с член 41, параграф 6 от Директива 2009/73.

29 Тъй като счита, че Унгария не се е съобразила със задълженията, които произтичат, от една страна, от член 14, параграф 1 от Регламент № 714/2009 и от член 13, параграф 1 от Регламент № 715/2009, и от друга страна, от член 37, параграф 17 от Директива 2009/72 и от член 41, параграф 17 от Директива 2009/73, Комисията предявява настоящия иск.

По иска

По първото твърдение, а именно за нарушение на член 14, параграф 1 от Регламент № 714/2009 и на член 13, параграф 1 от Регламент № 715/2009

Доводи на страните

30 Комисията посочва, на първо място, че член 14, параграф 1 от Регламент № 714/2009 и член 13, параграф 1 от Регламент № 715/2009 установяват принципа на ориентиране на тарифите за достъп до мрежите в зависимост от разходите, направени от техните оператори, и не предвиждат ограничения относно разходите, които трябва да се вземат предвид при определянето на таксите за достъп до мрежите. Според Комисията тези разпоредби изискват посочените такси да отразяват всички разходи, направени от тези оператори, при положение че същите разходи са прозрачни и съответстват на разходите на ефикасен и структурно сравним оператор, докато член 178 SZ, параграфи 1 и 2 от Закона за електроенергията и член 103, параграфи 4 и 4a от Закона за доставките на природен газ, които възпрепятстват операторите на преносни системи да прехвърлят върху потребителите размера на специалния данък върху преносните енергийни системи, както и данъка върху финансовите сделки, не позволяват на националния регулаторен орган да вземе предвид при определянето на таксите за достъп до мрежите разходите, свързани с тези два данъка.

31 На второ място, Комисията твърди, че забраната за националния регулаторен орган да взема предвид разглежданите разходи при определянето на таксите за достъп до мрежите не е обоснована от обективна причина. Всъщност мотивът, изтъкнат от Унгария в отговора ѝ на искането на Комисията за предоставяне на информация, а именно че преследваната със спорните разпоредби цел се състои в намаляване на цените на газа и на електроенергията, плащани от крайния потребител — местно лице, не бил релевантен.

32 В това отношение Комисията отбелязва, че несъмнено член 3, параграф 8 от Директива 2009/72 и член 3, параграф 4 от Директива 2009/73 позволяват на държавите членки да приемат мерки за защита на потребителите, по-специално за справяне с енергийната бедност. Те обаче можели да направят това само при условие че подобни мерки не са пречка за доброто функциониране на пазара, който изисквал по-специално спазването на „принципа на ориентиране на тарифите за достъп до мрежите“.

33 На трето място, що се отнася до довода на Унгария, че от Регламенти № 714/2009 и № 715/2009 и от Директиви 2009/72 и 2009/73 следва, че при приемането на правилата за определяне на таксите за достъп до мрежите националният законодател трябва да намери подходящото равновесие между противоположните интереси на операторите на преносни системи и на потребителите, Комисията посочва, че „третият енергиен пакет“, приет на 13 юли 2009 г., който включва по-специално Директиви 2009/72 и 2009/73, както и Регламенти № 714/2009 и № 715/2009, не оставя свобода на преценка на държави членки. Всъщност интересите на операторите на преносни системи и тези на потребителите били взети предвид в пълна степен от законодателя на Съюза в член 14, параграф 1 от Регламент № 714/2009 и в член 13, параграф 1 от Регламент № 715/2009. Така, ако таксите за достъп до мрежите не отразяват всички разходи, направени от операторите, те не биха достигнали разумно равнище.

34 На четвърто място, Комисията счита, че независимо от икономическите последици от разглежданата мярка е установено, че Унгария не е изпълнила задълженията си по член 14, параграф 1 от Регламент № 714/2009 и по член 13, параграф 1 от Регламент № 715/2009. Поради това не било необходимо Комисията да доказва последиците от оспореното законодателство.

35 Като се позовава на решение от 29 ноември 1983 г., Roussel Laboratoria и др. (181/82, EU:C:1983:352, т. 25), Унгария посочва, че разглежданото национално законодателство е прието в рамките на данъчната автономия на държавите членки в областта на прякото данъчно облагане и се прилага общо и недискриминационно към всички оператори на мрежи при съобразяване с практиката на Съда в областта на недопускане на дискриминация между данъчнозадължените лица. Унгария счита, че данъкът върху сделките и данъкът върху доходите на доставчиците на енергия не са релевантни за определянето на таксите за достъп до мрежите.

36 Унгария упреква Комисията, че е тълкувала неправилно член 14, параграф 1 от Регламент № 714/2009 и член 13, параграф 1 от Регламент № 715/2009, тъй като не взела предвид нито особеностите на пазара, нито целта и обхвата на регламентирането на цените.

37 В това отношение Унгария посочва, на първо място, че управлението на мрежите е специфична област на енергийния пазар, в която съществува естествен монопол, а именно преносната мрежа за електроенергия и преносната мрежа за природен газ. Така целта на член 14, параграф 1 от Регламент № 714/2009 и на член 13, параграф 1 от Регламент № 715/2009 била да се поддържат таксите за достъп до тези мрежи на ниско и справедливо равнище и да се намали рискът тези оператори, разполагащи с монопол, да злоупотребят с господстващото си положение, включително чрез прекомерни цени.

38 На второ място, Унгария твърди, че член 14, параграф 1 от Регламент № 714/2009 и член 13, параграф 1 от Регламент № 715/2009 не съдържат подробни правила или методики за определяне на разходите, които трябва да се вземат предвид при определянето на таксите. Според тази държава членка от логиката на въведената с тези регламенти система, както и от Директиви 2009/72 и 2009/73 следва, че националният законодател трябва да прецени в определените от посочените регламенти и директиви рамки интересите на всички участници на енергийния пазар, включително тези на потребителите, както и обществения интерес, по-специално сигурността на доставките и опазването на околната среда, и въз основа на тази преценка да приеме подробни национални правила в съответствие с правото на Съюза.

39 Разглежданото национално законодателство преследвало обществения интерес, състоящ се в поддържане на разумно равнище на цената на електроенергията и на природния газ за крайния потребител, наложено чрез балансиране, което държавите членки трябвало да постигнат между, от една страна, интереса на операторите на преносни системи от това таксите за достъп до мрежите да включват всички направени разходи и разноски, и от друга страна, интересите на потребителите и на другите ползватели на мрежите от това тези такси да останат на справедливо равнище.

40 На трето място, Унгария твърди, че таксите за достъп до мрежите трябва да отразяват по подходящ начин разходите на операторите на преносни системи в съответствие с член 14, параграф 1 от Регламент № 714/2009 и член 13, параграф 1 от Регламент № 715/2009. То подчертава, че Комисията не твърди, че вследствие на разглежданото национално законодателство таксите за достъп до мрежите са определени на равнище, което би застрашило дейността на операторите на преносни системи или подходящото поддържане на мрежите.

41 На последно място, Унгария отбелязва, че съгласно постоянната практика на Съда именно Комисията трябва да докаже, че е налице твърдяното неизпълнение на задължения. Комисията не посочила причините, поради които печалбите на операторите на преносни системи в Унгария не могат да се считат за подходящи.

Съображения на Съда

42 За да се прецени дали, както поддържа Комисията, член 14, параграф 1 от Регламент № 714/2009 и член 13, параграф 1 от Регламент № 715/2009 изискват всички разходи по смисъла на тези разпоредби, включително разходите, свързани с разглеждания специален данък върху преносните енергийни системи и с разглеждания данък върху финансовите сделки, непременно да се вземат предвид от националния регулаторен орган при определянето на таксите за достъп до мрежите, следва да се има предвид не само текстът на тези две разпоредби, но и техният контекст и целите на правната уредба, от която те са част (вж. по аналогия решение от 3 март 2020 г., X (Европейска заповед за арест — Двойна наказуемост), C-717/18, EU:C:2020:142, т. 21 и цитираната съдебна практика).

43 На първо място, що се отнася до текста на член 14, параграф 1 от Регламент № 714/2009 и до този на член 13, параграф 1 от Регламент № 715/2009, следва да се приеме, че те се свеждат до общо посочване на разходите, които трябва да се вземат предвид при определянето на таксите за достъп до мрежите, без да се уточнява дали „всички“ тези разходи трябва да се вземат предвид от националния регулаторен орган.

44 На второ място, относно контекста, в който се вписват член 14, параграф 1 от Регламент № 714/2009 и член 13, параграф 1 от Регламент № 715/2009, следва да се отбележи, че тези регламенти определят само няколко категории разходи, които трябва да се вземат предвид при изчисляването на таксите за достъп до мрежите. Такъв е по-специално случаят с разходите, свързани с дейностите на Европейската мрежа на операторите на преносни системи, които трябва да бъдат обосновани и подходящи (член 11 от Регламент № 714/2009 и член 11 от Регламент № 715/2009) и инвестиционните разходи за инфраструктура (член 14, параграф 2 от Регламент № 714/2009).

45 Що се отнася, на трето място, до целите на правната уредба, от която са част разглежданите разпоредби, от член 1 от Регламент № 714/2009 и от член 1 от Регламент № 715/2009 следва, че целта на тези регламенти е да се установят недискриминационни правила за достъп до преносните мрежи за електроенергия и до преносните мрежи за природен газ и да се улесни появата на добре функциониращ и прозрачен пазар на едро с високо равнище на сигурност на доставките.

46 Тези цели обаче могат да бъдат ефективно постигнати без таксите за достъп до мрежите да отразяват всички разходи, действително направени от операторите на тези мрежи. Тези такси допринасят за постигането на посочените цели, доколкото те трябва, от една страна, да бъдат прозрачни и прилагани недискриминационно към всички потребители (съображение 16 и член 14, параграф 1 от Регламент № 714/2009, и съображение 7 и член 13, параграф 1 от Регламент № 715/2009), и от друга страна, да осигуряват подобаващо равнище на възвращаемост, позволяващо на операторите да правят необходимите инвестиции за жизнеспособността на преносните мрежи за електроенергия и за природен газ (член 14, параграфи 1 и 2 от Регламент № 714/2009, и съображение 8 и член 13 от Регламент № 715/2009).

47 От изложеното по-горе следва, че направеното от Комисията тълкуване, според което член 14, параграф 1 от Регламент № 714/2009 и член 13, параграф 1 от Регламент № 715/2009 изискват всички разходи по смисъла на тези разпоредби, включително свързаните с разглеждания специален данък върху преносните енергийни системи и с разглеждания данък върху финансовите сделки, непременно да се вземат предвид от националния регулаторен орган при определянето на таксите за достъп до мрежите, не може да се приеме.

48 Този извод не се опровергава от довода на Комисията, че ако операторите на преносни системи не могат да прехвърлят разходите, свързани със специалния данък върху преносните енергийни системи и с данъка върху финансовите сделки, печалбите им не биха достигнали разумно равнище. Всъщност равнището на таксите за достъп до мрежите не се определя само въз основа на разходите, направени от операторите на преносни системи.

49 Така, първо, от член 14, параграф 1 от Регламент № 714/2009 във връзка с член 37, параграф 6, буква а) от Директива 2009/72, от една страна, и от член 13, параграф 1 от Регламент № 715/2009 и член 41, параграф 6, буква а) от Директива 2009/73, от друга страна, следва, че равнището на тези такси трябва да се определя и в зависимост от инвестициите, необходими за жизнеспособността на преносните мрежи за електроенергия и за природен газ.

50 Второ, съгласно член 37, параграф 8 от Директива 2009/72 и член 41, параграф 8 от Директива 2009/73 при определянето на таксите за достъп до мрежите националните регулаторни органи могат да предвидят подходящи стимули в краткосрочен и дългосрочен план за повишаване на ефикасността на операторите на преносни системи и за насърчаване на интеграцията на пазарите и сигурността на доставките, както и за подкрепа за свързваните с това научноизследователски дейности.

51 Трето, от съображение 14 във връзка с член 14, параграфи 2 и 3 от Регламент № 714/2009 следва, че равнището на таксите за достъп до преносните мрежи за електроенергия трябва да отразява инвестиционните разходи за инфраструктура и баланса между производството и потреблението на съответния район. За тази цел трябва да се отчитат размерът на загубите по мрежата и предизвиканото претоварване, както и плащанията от компенсационния механизъм между операторите на преносни системи и действително извършените плащания, изчислени въз основа на минали периоди.

52 Накрая, от член 13, параграф 1 във връзка със съображения 7 и 8 от Регламент № 715/2009 следва, че равнището на таксите за достъп до преносните мрежи за природен газ трябва да включва подобаваща възвръщаемост на инвестициите и стимули за изграждане на нова инфраструктура, както и да отчита, когато е приложимо, сравнителните тарифи по дадени показатели на регулаторните органи.

53 С оглед на всички изложени по-горе съображения първото твърдение за нарушение, изтъкнато от Комисията, следва да се отхвърли като неоснователно.

По второто твърдение, а именно за нарушение на член 37, параграф 17 от Директива 2009/72 и член 41, параграф 17 от Директива 2009/73

Доводи на страните

54 Комисията поддържа, че Унгария не е изпълнила задълженията си по член 37, параграф 17 от Директива 2009/72 и по член 41, параграф 17 от Директива 2009/73, като не е въвела подходящ механизъм, за да гарантира правото на ефективни правни средства за защита срещу решенията на националния регулаторен орган по смисъла на тези разпоредби. Според Комисията това право на обжалване е следствие от принципа на ефективна съдебна защита, който е общ принцип на правото на Съюза, закрепен в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

55 Комисията отбелязва, на първо място, че правото на обжалване пред административна юрисдикция на решенията на националния регулаторен орган, посочено в член 168, параграф 10 от националния Закон за електроенергията и в член 129 от Закона за доставките на природен

газ, не обхваща нормативните актове, с които този орган определя таксите за достъп до мрежите. Всъщност тези нормативни актове подлежали на обжалване само пред Alkotmánybíróság (Конституционен съд, Унгария) посредством искане за установяване на противоконституционност на основание член 26 от Закон № CLI от 2011 г. за Конституционния съд. Не било предвидено друго средство за защита, за да се оспорят тези нормативни актове. Нещо повече, съгласно член 29 от този закон Alkotmánybíróság (Конституционен съд) разглежда само искания за установяване на противоконституционност, „свързани с основен конституционен въпрос“.

56 Освен това Комисията припомня, че Директиви 2009/72 и 2009/73 са укрепили ролята на националните регулаторни органи, като са въвели по-строги изисквания за независимост по отношение на публичните и частните образувания и като са им предоставили нови правомощия, които им позволяват да вземат правно обвързващи решения в някои области. Посочените директиви уравновесили засилените правомощия и независимост на тези органи чрез правила относно тяхната отговорност, сред които член 37, параграф 17 от Директива 2009/72 и член 41, параграф 17 от Директива 2009/73 имали централна роля.

57 На второ място, като се позовава на решение от 22 май 2003 г., Connect Austria (C-462/99, EU:C:2003:297, т. 37), Комисията посочва, че по дело относно разпоредба, аналогична на член 37, параграф 17 от Директива 2009/72 и на член 41, параграф 17 от Директива 2009/73, а именно член 5а, параграф 3 от Директива 90/387/ЕИО на Съвета от 28 юни 1990 година относно създаването на вътрешен пазар за далекосъобщителни услуги посредством изпълнението на изискването за предоставяне на отворена далекосъобщителна мрежа (ОВ L 192, 1990 г., стр. 1) Съдът вече е приел, че право на оспорване пред конституционен съд, което се свежда до нарушения на конституционния закон или на международен договор, не може да представлява подходящ механизъм по смисъла на разглежданата разпоредба.

58 Накрая Комисията подчертава, че в отговора си на официалното уведомително писмо Унгария е признала необходимостта от поправяне на това положение и впоследствие, през 2016 г., е приела Закона за изменение на някои закони, уреждащи енергийния сектор, с цел да се регламентират цените. По силата на този закон националният регулаторен орган определял с нормативен акт само принципите и рамката за определяне на таксите, докато самите такси се определяли с индивидуални решения, което правело възможно пълен и цялостен съдебен контрол на тези решения. Въпреки това по силата на последващ закон, приет също през 2016 г., с който с цел да се регламентират цените се изменят някои закони, уреждащи енергийния сектор, самите такси вече се определяли с нормативни актове на националния регулаторен орган и по тази причина можело да бъдат предмет на обжалване само пред Alkotmánybíróság (Конституционен съд).

59 Унгария посочва, че доколкото предвижда възможност за оспорване на нормативните актове на националния регулаторен орган пред Alkotmánybíróság (Конституционен съд), действащото национално законодателство е в съответствие с член 37, параграф 17 от Директива 2009/72 и с член 41, параграф 17 от Директива 2009/73. Всъщност определянето на таксите за достъп до мрежите изисквало приемането на нормативен акт, а не на индивидуален административен акт.

60 Унгария уточнява, че извършваната от Alkotmánybíróság (Конституционен съд) проверка се свежда само до въпросите от конституционно естество, с които е сезиран този съд, и до въпросите, които той може да разгледа служебно при определени условия.

Съображения на Съда

61 Най-напред следва да се отбележи, че член 37, параграф 17 от Директива 2009/72 и член 41, параграф 17 от Директива 2009/73 налагат на държавите членки задължението да въведат на национално равнище подходящи механизми, позволяващи на страна, засегната от решение на регулаторния орган, да сезира орган, който е независим от заинтересованите страни и от правителството. Това изискване е следствие от принципа на ефективна съдебна защита, който е общ принцип на правото на Съюза, произтичащ от общите конституционни традиции на държавите членки и е закрепен в член 47 от Хартата (вж. в този смисъл решение от 8 декември 2011 г., Chalkor/Комисия, C-386/10 P, EU:C:2011:815, т. 52).

62 При липса на правна уредба на Съюза в тази област, в правния 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 (вж. в този смисъл решения от 16 декември 1976 г., Rewe-Zentralfinanz и Rewe-Zentral, 33/76, EU:C:1976:188, т. 5 и от 13 март 2007 г., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, т. 39), при това без да накърнява правото на ефективна съдебна защита (вж. в този смисъл решения от 19 март 2015 г., E.On Földgáz Trade, C-510/13, EU:C:2015:189, т. 50 и от 19 ноември 2019 г., A. K. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд), C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 115).

63 Несъмнено унгарското законодателство е въвело в член 168, параграф 10 от Закона за електроенергията и в член 129 от Закона за доставките на природен газ общо право на обжалване пред административна юрисдикция на решенията на националния регулаторен орган. Що се отнася обаче до определянето с нормативен акт на размера на таксите за достъп до мрежите, което трябва да бъде обхванато от гаранцията по член 37, параграф 17 от Директива 2009/72 и член 41, параграф 17 от Директива 2009/73, следва да се приеме, че след като е под формата на нормативен акт подобно определяне може да бъде предмет само на искане пред Alkotmánybíróság (Конституционен съд), „свързано с основен конституционен въпрос в съответствие с член 29 от Закон № CLI от 2011 г. за Конституционния съд.

64 Съгласно постоянната съдебна практика обаче, що се отнася до правото на достъп до съд, за да може такъв орган да се произнесе в съответствие с член 47 от Хартата по оспорване относно произтичащи от правото на Съюза права и задължения, той трябва да е компетентен да разгледа всички фактически и правни въпроси, от значение за решаването на спора, с който е сезиран (вж. в този смисъл решение от 6 ноември 2012 г., Otis и др., C-199/11, EU:C:2012:684, т. 48 и 49).

65 С оглед на изложеното по-горе предвиденото в унгарското законодателство производство по искане пред Alkotmánybíróság (Конституционен съд) по отношение на правниците на националния регулаторен орган, с които се определят таксите за достъп до мрежите, доколкото това производство се свежда до контрол за спазването на някои норми на конституционното право, не може да се счита за подходящ механизъм по смисъла на член 37, параграф 17 от Директива 2009/72 и на член 41, параграф 17 от Директива 2009/73.

66 Поради това второто твърдение на Комисията за нарушение следва да се уважи, в частта му относно до ограничените възможности за оспорване пред юрисдикция на нормативните актове на националния регулаторен орган, с които се определят таксите за достъп до мрежите.

67 С оглед на всички изложени по-горе съображения следва:

– да приеме, че като не е гарантирала право на ефективни правни средства за защита по отношение на нормативните актове на националния регулаторен орган, с които се определят таксите за достъп до мрежите, Унгария не е изпълнила задълженията си по член 37, параграф 17 от Директива 2009/72, и по член 41, параграф 17 от Директива 2009/73, и

– искът да се отхвърли в останалата му част.

По съдебните разноски

68 Съгласно член 138, параграф 3 от Процедурния правилник на Съда, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания, всяка страна понася направените от нея съдебни разноски. В случая страните са загубили съответно по едно или няколко от предявените основания, поради което всяка от тях следва да понесе направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (девети състав) реши:

1) Като не е гарантирала право на ефективни правни средства за защита по отношение на нормативните актове на националния регулаторен орган, с които се определят таксите за достъп до мрежите, Унгария не е изпълнила задълженията си по член 37, параграф 17 от Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/54/ЕО, и по 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.

2) Отхвърля иска в останалата му част.

3) Европейската комисия и Унгария понасят направените от тях съдебни разноски.

Подписи