Сборник съдебна практика

ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (осми състав)

20 май 2020 година*

„Жалба за отмяна — Енергетика — Вътрешен пазар на природен газ — Директива (ЕС) 2019/692 — Добавяне на член 49а в Директива 2009/73/ЕО, който се отнася до приемането на решения за дерогация от някои разпоредби на директивата — Прилагане на Директива 2009/73 за преносни газопроводи до и от трети държави — Оспорване на срока до 24 май 2020 г. за предоставяне на дерогации от задълженията по Директива 2009/73 — Липса на пряко засягане — Липса на лично засягане — Недопустимост“

По дело T-530/19

Nord Stream AG, установено в Цуг (Швейцария), за което се явяват M. Raible, C. von Köckritz и J. von Andreae, адвокати,

жалбоподател,

срещу

Европейски парламент, за който се явяват L. Visaggio, J. Etienne и I. McDowell, в качеството на представители,

и

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват A. Lo Monaco и S. Boelaert, в качеството на представители,

ответници,

с предмет искане на основание член 263 ДФЕС за частична отмяна на Директива (ЕС) 2019/692 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 година за изменение на Директива 2009/73/ЕО относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ (ОВ L 117, 2019 г., стр. 1),

ОБЩИЯТ СЪД (осми състав),

състоящ се от: J. Svenningsen (докладчик), председател, R. Barents и C. Mac Eochaidh, съдии,

секретар: E. Coulon,

постанови настоящото

* Език на производството: английски.

Определение

Обстоятелствата по спора

1 Директива 2003/55/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2003 година относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ и отменяне на Директива 98/30/ЕО (ОВ L 176, 2003 г., стр. 57; Специално издание на български език, 2007 г., глава 12, том 2, стр. 80) е отменена и заменена с Директива 2009/73/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. (ОВ L 211, 2009 г., стр. 94).

2 Директива 2009/73 има за цел да установи общи правила за преноса, разпределението, доставката и съхранението на природен газ, за да бъде улеснен достъпът до пазара и да се насърчава лоялна и недискриминационна конкуренция. В това отношение тази директива предвижда по-специално задължение за отделяне на газопреносните системи и операторите на газопреносни системи, както и въвеждане на система за недискриминационен достъп на трети държави до газопреносните и газоразпределителните системи въз основа на публикувани тарифи.

3 Съгласно член 36 от Директива 2009/73 голяма нова газова инфраструктура, а именно междусистемни газопроводи, съоръжения за втечнен природен газ и съоръжения за съхранение, при искане и при определени условия може да бъде освободена за определен период от време от някои от задълженията, предвидени в тази директива. За да се ползва това освобождаване, трябва по-конкретно да се докаже, че инвестицията ще засили конкуренцията при доставката на газ и ще увеличи сигурността на доставките, както и че нивото на риска, свързан с инвестицията, е такова, че инвестицията не би била направена, ако не се предостави дерогация.

4 Жалбоподателят, Nord Stream AG, е дружество по швейцарското право, в което руското дружество PJSC Газпром притежава 51 % дялово участие, четири швейцарски дружества, две от които косвено притежавани от две германски дружества, притежават съответно по 15,5 %, а другите две притежават по 9 %, като едното е косвено притежавано от френско дружество, а другото е дъщерно дружество на нидерландско дружество. Жалбоподателят притежава и експлоатира „Северен поток“ — система от два преносни газопровода, чието изграждане е завършено през 2012 г., като се предвижда експлоатация в продължение на 50 години. Тази система осигурява преноса на газ между Виборг (Русия) и Лубмин (Германия), близо до Грайфсвалд (Германия). С пристигането му на германска територия газът се прехвърля в наземните газопроводи NEL и OPAL, за които се прилагат, под контрола на германския регулаторен орган, задълженията, предвидени в Директива 2009/73.

5 На 17 април 2019 г., въз основа на предложение COM(2017) 660 окончателен на Европейската комисия от 8 ноември 2017 г., Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз приемат Директива (ЕС) 2019/692 за изменение на Директива 2009/73 относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ (ОВ L 117, 2019 г., стр. 1, наричана по-нататък „обжалваната директива“), която влиза в сила на двадесетия ден след публикуването ѝ, тоест на 23 май 2019 г.

6 Съгласно съображение 3 от обжалваната директива целта ѝ е да се преодолеят препятствията пред завършването на вътрешния пазар на природен газ, дължащи се на факта, че до този момент пазарните правила на Европейския съюз не се прилагат за преносни газопроводи до и от трети държави.

7 В това отношение член 2, точка 17 от Директива 2009/73, изменена с обжалваната директива, предвижда, че понятието „междусистемен газопровод“ обхваща не само „[всеки] преносен газопровод, който пресича или следва границата между държави членки за целите на

свързването на националните газопреносни системи на тези държави членки“, но вече и „[всеки] преносен газопровод между държава членка и трета държава до територията на държавата членка или до нейните териториални води“.

8 Съгласно член 49а, параграф 1 от Директива 2009/73 обаче, добавен с обжалваната директива, „[п]о отношение на преносни газопроводи между държава членка и трета държава, завършени преди 23 май 2019 г., държавата членка, в която е разположена първата точка на свързване на преносния газопровод с мрежата на [тази] държава членка, може да вземе решение за дерогация от [някои разпоредби на Директива 2009/73] за участъците от преносния газопровод, разположени на нейна територия и в нейните териториални води, по обективни причини, като например осигуряване на възможност за възстановяване на направени инвестиции или от съображения, свързани със сигурността на доставките, при условие че дерогацията няма да е във вреда на конкуренцията или на ефективното функциониране на вътрешния пазар на природен газ, или на сигурността на доставките в Съюза“. Член 49а, параграф 1 предвижда още, от една страна, че срокът на подобни дерогации е „ограничен до 20 години и основан на обективна обосновка, като дерогацията може да бъде подновена, ако това е обосновано, и може да бъде обвързана с условия, които спомагат за изпълнението на горепосочените условия“, и от друга страна, че „[д]ерогацията не се прилага за преносни газопроводи между държава членка и трета държава, от която се изисква да транспонира [изменената Директива 2009/73] съгласно споразумение, сключено със Съюза“.

9 Освен това обжалваната директива изменя член 36 от Директива 2009/73, като предвижда в параграф 1, буква д) от този член, че освобождаването, предоставено по тази разпоредба за нова съществуваща инфраструктура, не трябва по-специално да засяга „сигурността на доставките на природен газ в Съюза“.

10 Що се отнася до транспонирането на измененията, направени с обжалваната директива в Директива 2009/73, член 2 от обжалваната директива предвижда, че с изключение на държавите членки, които нямат географски граници и преносни газопроводи с трети държави, както и Кипър и Малта поради географското си положение, „[д]ържавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с [тази] директива, до 24 февруари 2020 г., без да се засягат дерогациите съгласно член 49а от Директива 2009/73“.

Производство и искания на страните

11 С настоящата жалба, подадена в секретариата на Общия съд на 26 юли 2019 г., жалбоподателят моли Общия съд:

– да отмени обжалваната директива, доколкото с нея в Директива 2009/73 се въвежда нов член 49а, параграф 3, първо изречение, съгласно който „[р]ешенията [за дерогация] по параграфи 1 и 2 [от член 49а] се приемат до 24 май 2020 г.“,

– да осъди Парламента и/или Съвета да заплатят съдебните разноски.

12 С молби, подадени в секретариата на Общия съд от Република Полша на 2 октомври 2019 г., от Комисията на 15 октомври 2019 г., от Република Литва и от Република Естония на 30 октомври 2019 г. и от Република Латвия на 6 ноември 2019 г., същите правят искане за встъпване в подкрепа на Парламента и на Съвета съгласно член 143 от Процедурния правилник на Общия съд.

13 С отделен акт, подаден в секретариата на Общия съд на 14 октомври 2019 г., Съветът повдига възражение за недопустимост на основание член 130, параграф 1 от Процедурния правилник, в което моли Общия съд:

– да отхвърли жалбата като недопустима,

– да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

14 С отделен акт, подаден в секретариата на Общия съд на 15 октомври 2019 г., Парламентът повдига възражение за недопустимост на основание член 130, параграф 1 от Процедурния правилник, в което моли Общия съд:

– като главно искане,

  – да отхвърли жалбата като недопустима,

  – да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски,

– при условията на евентуалност, в случай че Общият съд отхвърли възражението за недопустимост или реши да се произнесе по възражението за недопустимост с решението по същество, да определи на Парламента и на Съвета нов срок за представяне на съответните писмени защити.

15 В подаденото в секретариата на Общия съд на 6 декември 2019 г. писмено становище по възраженията за недопустимост, повдигнати от Парламента и от Съвета, жалбоподателят моли Общия съд да отхвърли тези възражения като неоснователни и да обяви съответно жалбата за допустима.

16 С решение от 4 април 2020 г. председателят на Общия съд решава настоящото дело да се разгледа с предимство в съответствие с член 67, параграф 2 от Процедурния правилник, с оглед на особените обстоятелства по делото.

От правна страна

По възраженията за недопустимост

17 В подкрепа на възражението си за недопустимост Парламентът поддържа, че жалбоподателят не е процесуално легитимиран да иска частичната отмяна на обжалваната директива, и освен това има съмнения относно правния интерес на жалбоподателя да иска частичната отмяна на тази директива. От своя страна в подкрепа на възражението си за недопустимост Съветът изтъква, че жалбата е недопустима, тъй като, първо, жалбоподателят нямал правен интерес да иска частична отмяна на обжалваната директива, второ, не бил процесуално легитимиран да иска частична отмяна на тази директива и трето, исканата частична отмяна би довела до съществено изменение на обжалваната директива.

18 Жалбоподателят поддържа, че има правен интерес и е процесуално легитимиран да иска частична отмяна на обжалваната директива.

19 В това отношение съгласно член 130 от Процедурния правилник, когато с отделна писмена молба ответникът или ответниците искат от Общия съд да се произнесе по недопустимостта или липсата на компетентност, без да разглежда спора по същество, Общият съд се произнася по молбата в най-кратък срок, при необходимост, след като е започнал устната фаза на производството.

20 В случая Общият съд счита, че делото е достатъчно изяснено от доказателствата по преписката, и решава да се произнесе с определение по повдигнатите от Парламента и от Съвета възражения за недопустимост, без да е необходимо да започва устната фаза на производството, като се има предвид, че поради изложените по-долу съображения и независимо от въпроса дали жалбоподателят доказва наличието на правен интерес, той не е доказал, че е процесуално легитимиран да иска частичната отмяна на обжалваната директива.

Предварителни съображения

21 Съгласно член 263, четвърта алинея ДФЕС „[в]сяко физическо или юридическо лице може да заведе иск, съгласно условията, предвидени в първа и втора алинея, срещу решенията, които са адресирани до него [първа хипотеза] или които го засягат пряко и лично [втора хипотеза], както и срещу подзаконови актове, които го засягат пряко и които не включват мерки за изпълнение [трета хипотеза]“.

22 В това отношение, макар член 263, четвърта алинея ДФЕС да не урежда изрично допустимостта на подадените от физически или юридически лица жалби за отмяна на директива, от съдебната практика обаче следва, че само това обстоятелство не е достатъчно, за да бъдат обявени такива жалби за недопустими. Всъщност институциите на Съюза не могат да изключат предоставената от тази разпоредба на Договора на физическите или юридическите лица съдебна защита само чрез избора на формата на съответния акт (вж. по аналогия определение от 10 септември 2002 г., Japan Tobacco и JT International/Парламент и Съвет, T-223/01, EU:T:2002:205, т. 28 и цитираната съдебна практика).

23 При това положение по силата на член 288, трета алинея ДФЕС адресати на директивите са държавите членки. Така съгласно член 263, четвърта алинея ДФЕС физически или юридически лица, каквото лице е жалбоподателят, могат да подадат жалба за отмяна на директива, каквато е обжалваната директива, само при условие че директивата ги засяга пряко или лично (по смисъла на „втората хипотеза“) или представлява подзаконов акт, който ги засяга пряко и който не включва мерки за изпълнение (по смисъла на „третата хипотеза“) (вж. в този смисъл решения от 25 октомври 2010 г., Microban International и Microban (Europe)/Комисия, T-262/10, EU:T:2011:623, т. 19, от 6 септември 2013 г., Sepro Europe/Комисия, T-483/11, непубликувано, EU:T:2013:407, т. 29 и определение от 7 юли 2014 г., Wepa Lille/Комисия, T-231/13, непубликувано, EU:T:2014:640, т. 20).

24 Що се отнася до понятието „подзаконов акт“ по смисъла на „третата хипотеза“ по член 263, четвърта алинея ДФЕС, то трябва да се разбира в смисъл, че се отнася за актове с общо приложение, с изключение на законодателните актове. Всъщност по отношение на законодателните актове авторите на Договора от Лисабон са поискали да запазят ограничителен подход, що се отнася до възможността на частноправните субекти да искат отмяната им, като ги задължават да докажат, че са „пряко и лично засегнати“ от тези законодателни актове (вж. в този смисъл решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 59 и 60 и Секретариат на Европейския конвент, Заключителен доклад на Дискусионната група за Съда на Европейския съюз от 25 март 2003 г., CONV 636/03, т. 22 и придружително писмо на президиума на Европейския конвент от 12 май 2003 г., CONV 734/03, стр. 20).

25 В това отношение разграничаването между законодателен и подзаконов акт съгласно Договора за функционирането на ЕС почива на критерия за процедурата — законодателна или не — довела до неговото приемане (вж. определение от 7 януари 2015 г., Freitas/Парламент и Съвет, T-185/14, непубликувано, EU:T:2015:14, т. 26 и цитираната съдебна практика). Всъщност съгласно член 289 ДФЕС правните актове, приети по законодателна процедура, представляват законодателни актове, както и в специфичните случаи, предвидени в Договорите, някои актове, приети по инициатива на група държави членки или на Парламента, по препоръка на Европейската централна банка (ЕЦБ) или по искане на Съда на Европейския съюз или на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ).

26 В конкретния случай е безспорно, че обжалваната директива е приета на основание член 194, параграф 2 ДФЕС и съгласно обикновената законодателна процедура по член 294 ДФЕС. Следователно посочената директива представлява законодателен акт по смисъла на Договора за функционирането на ЕС, включително член 1 от нея, който предвижда по-специално включването на член 49а в Директива 2009/73 и чиято частична отмяна иска жалбоподателят в настоящия случай.

27 При това положение, независимо от факта че поради естеството си на директива обжалваната директива предвижда някои държави членки, до която е адресирана, да приемат мерки за транспониране, което само по себе си изключва възможността тя да може по принцип да се счита за акт, който не включва „мерки за изпълнение“, условието, свързано с активната процесуална легитимация на жалбоподателя да обжалва тази директива, не може да се основава на „третата хипотеза“ по член 263, четвърта алинея ДФЕС, тъй като обжалваният акт, а именно обжалваната директива, не представлява „подзаконов акт“ по смисъла на тази разпоредба.

28 По отношение на „втората хипотеза“ по член 263, четвърта алинея ДФЕС следва да се припомни, че при определени обстоятелства дори законодателен акт, който се прилага за всички заинтересовани икономически оператори, може да засяга пряко и лично някои от тях по смисъла на тази разпоредба (вж. в този смисъл решения от 17 януари 1985 г., Piraiki-Patraiki и др./Комисия, 11/82, EU:C:1985:18, т. 11—32 и от 27 юни 2000 г., Salamander и др./Парламент и Съвет, T-172/98 и T-175/98—T-177/98, EU:T:2000:168, т. 30).

29 Така в настоящия случай следва да се провери дали с оглед на условията, определени в член 263, четвърта алинея ДФЕС по отношение на „втората хипотеза“, жалбоподателят е доказал, че е пряко и лично засегнат от обжалваната директива, като се има предвид, че понятието за пряко и лично засягане, съдържащо се в тази разпоредба, съответства на понятието в член 230, четвърта алинея ЕО, което авторите на Договора от Лисабон не са имали намерението да променят (вж. в този смисъл решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 70 и 71).

По прякото засягане на жалбоподателя

30 Парламентът счита, че жалбоподателят не е пряко засегнат от разпоредбата на обжалваната директива, чиято частична отмяна жалбоподателят иска в настоящия случай, тъй като конкретните адресати на тази разпоредба са държавите членки, които по искане на оператори следва да предоставят евентуална дерогация, и че тази разпоредба следователно няма отражение и не произвежда действие върху правното положение на жалбоподателя.

31 По-конкретно Парламентът счита, че нищо в посочената разпоредба не задължава жалбоподателя да поиска в рамките на определен срок дерогация от задълженията, предвидени в изменената Директива 2009/73. Следователно при липсата на указания в обжалваната директива относно датата, на която жалбоподателят трябва да поиска такава дерогация, с национални мерки за транспонирането на тази директива държавите членки трябва да

определят процедурните правила, уреждащи подаването на искания за дерогация, и в това отношение те разполагат със свобода на преценка, при условие че изготвят тези правила по начин, гарантиращ, че евентуалните искания за дерогация може да бъдат разгледани и евентуално своевременно предоставени.

32 Така според Парламента трябва да се вземе предвид проектът за правна уредба за транспониране на обжалваната директива в Германия, който предвиждал възможността на операторите да подават искане за дерогация в 30-дневен срок след влизането в сила на 12 декември 2019 г. на тази национална правна уредба, и в това отношение, щом като жалбоподателят не е подал искането си в срока, предвиден от националните органи, именно тази германска правна уредба, а не обжалваната директива щяла да се отрази на неговото правно положение. От гледна точка на Парламента, макар обжалваната директива да предвижда краен срок за предоставяне на дерогации, държавите членки разполагат със свобода на преценка по отношение на датата на подаване на евентуални искания за дерогация, което предполагало, че общата продължителност на срока, през който операторите могат да подават искания, а националните органи да ги разглеждат — срок, който жалбоподателят оспорва в настоящия случай, поради това че е твърде кратък или стриктен — е различна в различните държави членки. Така в Германия за процедури за дерогация може да се подават искания, които да бъдат разглеждани в срок от пет до шест месеца, между 12 декември 2019 г. и 24 май 2020 г.

33 Съветът поддържа, че жалбоподателят не е нито пряко засегнат от обжалваната директива като цяло, нито по-конкретно е пряко засегнат от единствената разпоредба на тази директива, чиято частична отмяна той иска. В това отношение жалбоподателят не обяснявал как някое от правните задължения, наложени на държавите членки с обжалваната директива, включително определеният им срок за предоставяне на дерогации от задълженията по изменената Директива 2009/73, би могло да поражда преки правни последици за правното му положение. Освен това твърдените в жалбата последици за жалбоподателя от прилагането на обжалваната директива били чисто хипотетични, тъй като биха настъпили само ако не му бъде предоставена дерогация — обстоятелство, което не е известно към момента на подаване на настоящата жалба. Освен това държавите членки разполагали със свобода на преценка при приемането на национални мерки за транспониране на обжалваната директива, и по-конкретно имали пълна свобода относно възможността да предоставят дерогации за преносните газопроводи до и/или от трети държави. Всъщност, като подчертава в точка 21 от жалбата, че „с транспонирането на директивата за изменение в Германия, германската правна уредба, транспонираща Директива [2009/73], ще се прилага изцяло за участъка на газопровода „Северен поток“ в Германия“, като освен това посочва, че възнамерява да поиска дерогация от германските органи, самият жалбоподател признавал, че условията за прякото му засягане от обжалваната директива в настоящия случай не са изпълнени.

34 В жалбата и в становището си по възраженията за недопустимост, повдигнати от Парламента и от Съвета, жалбоподателят поддържа, че е пряко засегнат от обжалваната директива, тъй като според него при липсата на решение за дерогация, взето от германския регулаторен орган на основание член 49а, добавен с обжалваната директива в Директива 2009/73, изискванията на Директива 2009/73 ще бъдат приложими за него. Същото се отнасяло и за задълженията за отделяне на газопреносните системи и операторите на газопреносни системи, каквито са предвидени в член 9 от Директива 2009/73, за задължението за предоставяне на достъп на трети държави до неговия газопровод, каквото е предвидено в член 32 от тази директива, и за задълженията относно тарифите, каквито са предвидени в член 41, параграфи 1 и 6 от същата директива, както и в съответната германска правна уредба за транспониране.

35 Тези нови задължения щели да доведат по отношение на жалбоподателя до съществени промени в отнасящото се до него акционерно споразумение, в неговия устав и в договора за пренос на газ, сключен с Gazprom export LLC. В това отношение обаче възможността да получи от германския регулаторен орган дерогация по новия член 49а от обжалваната директива,

получаването на която в неговия случай било изключително трудно, дори невъзможно, нямало да отстрани последиците от факта, че положението на жалбоподателя е пряко и сериозно засегнато от посочената директива по-специално защото този тип дерогация била приложима само за някои от предвидените в Директива 2009/73 задължения, защото тези дерогации се предоставяли само временно и защото прекомерно краткият срок, в който националните регулаторни органи е трябвало да вземат решение по исканията за дерогация, в случая до 24 май 2020 г., щял да осуети възможността на жалбоподателя да получи такава дерогация. Накрая, що се отнася до разпоредбата от обжалваната директива, в която се предвижда този срок и чиято отмяна жалбоподателят иска в настоящия случай, тя не оставяла никакво право на преценка на държавите членки, поради което прилагането ѝ било с чисто автоматичен характер и произтичало единствено от правната уредба на Съюза.

36 В това отношение следва да се припомни, че съгласно установената съдебна практика предвиденото във „втората хипотеза“ на член 263, четвърта алинея ДФЕС условие дадено физическо или юридическо лице да е пряко засегнато от акта на Съюза — предмет на обжалване, изисква кумулативно наличие на два критерия, а именно този акт, от една страна, пряко да поражда последици за правното положение на жалбоподателя и от друга страна, да не оставя никакво право на преценка на своите адресати, на които е възложено изпълнението му, тъй като това изпълнение е напълно автоматично и произтича единствено от правната уредба на Съюза, без да се прилагат други правила с опосредяващ характер (определение от 19 юни 2008 г., US Steel Košice/Комисия, C-6/08 P, непубликувано, EU:C:2008:356, т. 60 и решение от 6 ноември 2018 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci, C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:873, т. 42).

37 Това обикновено е така, когато възможността адресатите да не се съобразят с оспорения акт на Съюза, е чисто теоретична, тъй като желанието им да изведат последици в съответствие с него, не буди никакво съмнение (вж. определение от 19 юни 2008 г., US Steel Košice/Комисия, C-6/08 P, непубликувано, EU:C:2008:356, т. 61 и цитираната съдебна практика и решение от 4 декември 2019 г., Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo/Комисия, C-342/18 P, непубликувано, EU:C:2019:1043, т. 39 и цитираната съдебна практика).

38 В конкретния случай следва да се констатира, че по принцип от влизането в сила на обжалваната директива операторите на газопроводи, какъвто е и жалбоподателят, вече потенциално може да се окажат длъжни да се съобразяват с предвидените в Директива 2009/73 задължения и с националните разпоредби за транспониране на изменената директива по отношение на част от техните преносни газопроводи, в случая за частта, която се намира между държава членка и трета държава до територията на държавите членки, или за частта в териториалните води на държавата членка.

39 Що се отнася обаче до конкретните задължения, които съгласно разпоредбите на изменената Директива 2009/73 вече ще се отнасят за частта от преносните газопроводи на някои оператори, като жалбоподателя, както и до начина, по който тези задължения ще бъдат конкретно определени, те зависят от националните мерки за транспониране, които държавата членка, в чиито териториални води е разположена тази част от преносния газопровод, ще приеме или е приела съгласно член 2 от обжалваната директива във връзка с член 288, трета алинея ДФЕС най-късно до 24 февруари 2020 г.

40 Всъщност една директива не може сама по себе си да поражда задължения за частноправен субект и следователно не е възможно националните органи да се позовават на самата директива срещу операторите при липсата на предварително приети от тези органи мерки за транспониране на директивата (решение от 26 февруари 1986 г., Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, т. 48 и определение от 7 юли 2014 г., Group'Hygiène/Комисия, T-202/13, EU:T:2014:664, т. 33; вж. също в този смисъл решение от 14 юли 1994 г., Faccini Dori, C-91/92, EU:C:1994:292, т. 20 и 25).

41 Поради това, независимо дали са достатъчно ясни и точни, разпоредбите на обжалваната директива не може да бъдат пряк или непосредствен източник на задължения в тежест на жалбоподателя и на това основание да засегнат пряко правното му положение по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС преди и независимо от приемането на национални мерки за транспониране (вж. в този смисъл решение от 27 юни 2000 г., Salamander и др./Парламент и Съвет, T-172/98 и T-175/98—T-177/98, EU:T:2000:168, т. 54 и определение от 7 юли 2014 г., Group'Hygiène/Комисия, T-202/13, EU:T:2014:664, т. 33). По-специално, след като Федерална република Германия не е приела мерки за транспониране на обжалваната директива, германският регулаторен орган не може да изисква жалбоподателят да се съобразява с новите приложими към неговия случай задължения, предвидени в тази директива.

42 В това отношение обстоятелството, че понастоящем дейността на жалбоподателя се урежда отчасти от правото на Съюза, в случая от изменената Директива 2009/73, във всички случаи е само резултат от избора му да развива и да продължи да осъществява дейността си на територията на Съюза, в случая в териториалните води на една от държавите — членки на Съюза (вж. в този смисъл решение от 21 декември 2011 г., Air Transport Association of America и др., C-366/10, EU:C:2011:864, т. 127 и 128). От момента на влизането ѝ в сила обаче обжалваната директива сама по себе си не поражда преки и конкретни последици за правното положение на оператори, като жалбоподателя, и при всички случаи не преди да е изтекъл срокът за транспониране, предвиден в член 2, параграф 1 от Директивата.

43 Впрочем, ако се приеме гледната точка на жалбоподателя, че правното му положение е пряко засегнато от влизането в сила на обжалваната директива, тъй като експлоатацията на неговата система от два газопровода „Северен поток“ преди това не попадала в материалния обхват на Директива 2009/73, би означавало да се приеме, че всеки път, когато Съюзът приема нова законодателна уредба в дадена област, като обвързва оператори със задължения, с каквито преди това те не са били обвързани, дори когато е приета под формата на директива и съгласно обикновената законодателна процедура, тази законодателна уредба непременно ще засяга пряко операторите по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС. Подобен подход обаче би се оказал в разрез със самия текст на член 288, трета алинея ДФЕС, съгласно който „[д]иректив[ите са актове, които] обвързва[т] по отношение на постигането на даден резултат от държавите членки, до които [са] адресиран[и], като оставя[т] на националните власти свобода при избора на формата и средствата за постигане на този резултат“, и следователно би влязъл в противоречие с факта, че националните мерки за транспониране на директивите по принцип засягат правното положение на операторите.

44 Така в конкретния случай едва посредством националните мерки за транспониране на обжалваната директива, които държавите членки, в случая на жалбоподателя — Федерална република Германия, ще приемат или са приели, операторите, какъвто е и жалбоподателят, ще са или ще бъдат обвързани — при предвидените от тези държави членки условия — със задълженията по Директива 2009/73, изменена с обжалваната директива (вж. в този смисъл определения от 10 септември 2002 г., Japan Tobacco и JT International/Парламент и Съвет, T-223/01, EU:T:2002:205, т. 47 и от 7 юли 2014 г., Group'Hygiène/Комисия, T-202/13, EU:T:2014:664, т. 33 и 36).

45 В тази връзка, от една страна, към момента на подаване на настоящата жалба Федерална република Германия не е приела такива мерки за транспониране. От друга страна и при всички случаи, противно на поддържаното от жалбоподателя, налага се констатацията, че що се отнася до националните мерки за транспониране, които държавите членки е трябвало да приемат до 24 февруари 2020 г. и които да направят задълженията по Директива 2009/73, изменена с обжалваната директива, обвързващи за операторите, тези държави членки разполагат с право на преценка при прилагането на разпоредбите на тази директива.

46 Всъщност, от една страна, що се отнася до задълженията, предвидени в член 9 от изменената Директива 2009/73, съгласно новата първа алинея от параграф 8 и съгласно параграф 9 от член 9, добавени с обжалваната директива, държавите членки може да решат да не прилагат задължението за отделяне на газопреносните системи и операторите на газопреносни системи, предвидено в същия член 9, параграф 1. По-конкретно те „може“ да вземат такова решение за частта от газопреносната система, свързваща държава членка с трета държава, между границата на тази държава членка и първата точка на свързване с мрежата на държавата членка, от една страна, когато на 23 май 2019 г. газопреносната система е принадлежала на вертикално интегрирано предприятие и от друга страна, когато на 23 май 2019 г. газопреносната система е принадлежала на вертикално интегрирано предприятие и има механизми, които осигуряват по-надеждно независимостта на оператора на газопреносната система, отколкото разпоредбите на глава IV от Директива 2009/73. Също така съгласно член 14, параграф 1 от Директива 2009/73, добавен с обжалваната директива, държавите членки може да решат да не прилагат член 9, параграф 1 и да определят независим системен оператор по предложение на собственика на съответната газопреносна система и с одобрението на Комисията.

47 От друга страна, съгласно измененията, въведени с обжалваната директива в Директива 2009/73, и по-конкретно тези, които се отнасят до член 36 и до добавянето на член 49а, националните органи може да решат да предоставят за „голяма нова газова инфраструктура“ и за „преносни газопроводи между държав[ите] членк[и] и трет[и] държав[и], завършени преди 23 май 2019 г.“, освобождавания или дерогации от някои членове на изменената Директива 2009/73, в случая по отношение на член 36 — освобождавания от членове 9, 32, 33, 34 и от член 41, параграфи 6, 8 и 10, а що се отнася до член 49а — дерогации от членове 9, 10, 11, 32 и от член 41, параграфи 6, 8 и 10.

48 В това отношение, както правилно посочва Парламентът, държавите членки следва да приемат национални мерки, позволяващи на съответните оператори да подават искане за ползване от тези дерогации, като определят точно условията за получаване на тези дерогации с оглед на общите критерии, предвидени в член 49а от Директива 2009/73, изменена с обжалваната директива, и да установят реда за процедурата, позволяваща на техните национални регулаторни органи да вземат решение по такива искания в сроковете, предвидени в обжалваната директива. Освен това за целите на прилагането на тези условия националните регулаторни органи разполагат с широко право на преценка относно предоставянето на такива дерогации и евентуалните специални условия, с които може да се обвържат тези дерогации (вж. по аналогия решение от 4 декември 2019 г., Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo/Комисия, C-342/18 P, непубликувано, EU:C:2019:1043, т. 48—53).

49 От изложеното по-горе следва, че по принцип жалбоподателят не е пряко засегнат от разпоредбите на обжалваната директива.

50 Същото важи и по отношение на единствената разпоредба, чиято отмяна иска жалбоподателят, а именно въведения с обжалваната директива нов член 49а, параграф 3, първо изречение, съгласно който „[р]ешенията [за дерогация] по параграфи 1 и 2 [от член 49а] се приемат до 24 май 2020 г.“. Всъщност с този израз се предвижда задължение на националните регулаторни органи, отговарящи за разглеждането на исканията за дерогация по тази разпоредба, да вземат решение по тези искания най-късно до 24 май 2020 г. Следователно това задължение за действие в определен срок е възложено пряко на националните органи.

51 За разлика от това, независимо от обстоятелството че държавите членки разполагат със свобода на действие при прилагането на тази разпоредба от обжалваната директива, така предвиденото от законодателя на Съюза задължение не засяга пряко операторите, които подават такива искания за дерогация или които, подобно на жалбоподателя, имат намерение да подадат искане за дерогация. Всъщност, както поддържа Парламентът, без това да се оспорва от жалбоподателя, германската правна уредба за транспониране на обжалваната директива предвижда, че

операторите трябва да подадат искане за дерогация не по-късно от 30 дни след влизането в сила на тази национална правна уредба. Така именно тази национална разпоредба пряко засяга правното положение на жалбоподателя, тъй като правото му да подаде искане за дерогация от някои задължения по Директива 2009/73, изменена с обжалваната директива, е регламентирано, включително от времева гледна точка, от тази национална разпоредба както по отношение на срока, в който трябва да се подаде искането, така и по отношение на срока, в който искането ще бъде разгледано. Освен това в обжалваната директива не се предвижда какви последици трябва да се изведат по отношение на искане за дерогация, по което национален регулаторен орган не е взел решение, ако този орган не е в състояние да спази предвидения в тази директива срок 24 май 2020 г., за да вземе решение по искането.

52 Накрая, жалбоподателят не може да се позовава на изводите на Общия съд в решение от 7 октомври 2009 г., Vischim/Комисия (T-380/06, EU:T:2009:392). Всъщност от това решение, и по-специално от точка 58 от него, действително следва, че по делото, по което то е постановено, Общият съд е приел, че жалбоподателят е пряко и лично засегнат от обжалваната директива, тъй като с тази директива се включва химично вещество в приложението към основната директива, по отношение на която обжалваната директива представлява мярка за прилагане. Трябва обаче да се констатира, че тази позиция на Общия съд се обяснява с особеното качество на въпросния жалбоподател. Всъщност той е нотификаторът, по чието искане, от една страна, се провежда процедурата по разглеждане на химичното вещество, която се отнася конкретно до един от неговите продукти, и от друга страна, до вписването на това вещество в приложението. Освен това той е притежател на съществуващи разрешения за продукти за растителна защита, съдържащи въпросното химично вещество. В този смисъл фактическото положение по посоченото дело по никакъв начин не е сходно с положението в разглеждания случай.

53 От всички изложени по-горе съображения следва, че жалбоподателят не е пряко засегнат от обжалваната директива, нито от разпоредбата на тази директива, чиято частична отмяна той иска в настоящия случай.

По личното засягане на жалбоподателя

54 Парламентът изтъква, че жалбоподателят не е лично засегнат. Що се отнася до обстоятелството, че ограничен брой оператори били засегнати от обжалваната директива, той счита, от една страна, че възможността да се определи с по-голяма или по-малка точност колко и дори кои са правните субекти, по отношение на които се прилага тази директива, не е достатъчно, за да се докаже, че жалбоподателят е лично засегнат, и от друга страна, че този ограничен брой се обяснява с олигополните характеристики на съответния сектор, а именно сектора на преносните газопроводи. Във всеки случай към момента на приемане на обжалваната директива жалбоподателят не бил придобил специфични права за експлоатацията на газовата инфраструктура, в случая правото да я експлоатира извън сухопътната територията на държавите членки, без произтичащите от правото на Съюза задължения. Освен това жалбоподателят не доказал, че газовата инфраструктура има характеристики, които са специфични за нея или които предполагат системата от два газопровода „Северен поток“ да се различава от всеки друг трансграничен междусистемен газопровод, който реално или потенциално е в идентично или сходно положение. Що се отнася до икономическите последици от обжалваната директива върху дейността на жалбоподателя, такива последици не можели да докажат, че той е лично засегнат от посочената директива.

55 Съветът изтъква, че жалбоподателят не е лично засегнат от обжалваната директива, тъй като, дори да се приеме, че директивата може да има правни последици върху неговото положение, изглежда, че разпоредбите на директивата се прилагат към обективно определени правни положения и че те не индивидуализират жалбоподателя по същия начин, както адресата на

индивидуално решение. Всъщност обжалваната директива се прилагала за всички преносни газопроводи между държава членка и трета държава, независимо дали става дума за наземни, морски, съществуващи, завършени или нови, или за преносни газопроводи, които след излизането на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Съюза са станали газопроводи между държава членка и трета държава, или газопроводи, които ще бъдат обхванати от приложното поле на тази директива след присъединяването на нови държави членки към Съюза.

56 Освен това според Съвета жалбоподателят няма основание да твърди, че имал придобито право да запази претендирания предходен статут на оператор на инфраструктура, която не е уредена от правото на Съюза. Всъщност това би означавало съзаконодателят на Съюза да няма право да приема евентуални нови правила с общо приложение за експлоатацията на преносни газопроводи между държава членка и трета държава до територията на държавата членка или до териториалните води на държавата членка. При всички положения обжалваната директива не засегнала обхвата или упражняването на съществуващо специфично или изключително право на жалбоподателя.

57 Жалбоподателят поддържа, че е лично засегнат от обжалваната директива, тъй като принадлежи към затворен и ограничен кръг от петима засегнати от директивата оператори, а именно собствениците и операторите на газопроводи, вече завършени и въведени в експлоатация към 23 май 2019 г., свързващи по море трети държави и държави — членки на Съюза, с точка на междусистемно свързване на територията на Съюза. Според жалбоподателя обжалваната директива е довела до това, че всички тези оператори попадат в обхвата на всички регулаторни задължения по Директива 2009/73 и на предвидените в националната правна уредба за транспониране, и то в момент, в който всички инвестиционни решения за съоръженията на съответната инфраструктура отдавна са били взети, а инфраструктурата вече е била изградена и въведена в експлоатация. Така за разлика от операторите на инфраструктура, която ще бъде изградена в бъдеще, като се вземат предвид тези нови регулаторни ограничения, с обжалваната директива операторите, като жалбоподателя, се оказват лишени от статута си на оператор на нерегламентирана инфраструктура. Условията за упражняване на дейността им несъмнено са по-малко благоприятни от предходните условия по смисъла на точка 61 от решение от 27 февруари 2014 г., Stichting Woonpunt и др./Комисия (C-132/12 P, EU:C:2014:100), тъй като те са засегнати от основна промяна в приложимото право към тяхната инфраструктура, което имало важни последици за начина, по който се структурира финансирането на инфраструктурата, както и за партньорството с доставчици на газ, какъвто е и Gazprom export, който е единствен клиент на жалбоподателя. Освен това тези оператори се различавали от бъдещите оператори, тъй като за тях инфраструктурата, която ще изграждат в бъдеще, по дефиниция няма да бъде инфраструктура, въведена в експлоатация към 23 май 2019 г. по смисъла на обжалваната директива.

58 В тази връзка следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика физическите или юридическите лица, които не са адресати на акт на Съюза, отговарят на условието за лично засягане по смисъла на втората хипотеза по член 263, четвърта алинея ДФЕС само ако обжалваният акт се отнася до тях поради някои присъщи за тях качества или поради фактическо положение, което ги разграничава от всички останали лица и така ги индивидуализира по същия начин, както адресата (решения от 15 юли 1963 г., Plaumann/Комисия, 25/62, EU:C:1963:17 и от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 72).

59 В настоящия случай жалбоподателят се счита за лично засегнат от обжалваната директива, и по-специално от разпоредбата на директивата, чиято частична отмяна той иска, тъй като принадлежи към ограничен кръг икономически оператори, засегнати в по-голяма степен от обжалваната директива по същия начин, както адресатите на индивидуални решения. Този кръг обхващал собствениците и операторите на газопроводи, вече завършени и въведени в

експлоатация към 23 май 2019 г., намиращи се в териториалните води на трети държави и с точка на междусистемно свързване на територията на Съюза. Така само пет газопровода били засегнати от обжалваната директива, а именно експлоатираният от жалбоподателя и газопроводите Greenstream, Medgaz, Maghreb-Europe Gas Pipeline и Transmed.

60 В това отношение следва да се припомни, че възможността да се определи с по-голяма или по-малка точност колко или дори кои са правните субекти, по отношение на които се прилага дадена мярка на Съюза, не предполага по никакъв начин, че същите трябва да бъдат разглеждани като лично засегнати от тази мярка, ако това прилагане се осъществява по силата на обективно правно или фактическо положение, определено в съответния акт (вж. решение от 28 април 2015 г., T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия, C-456/13 P, EU:C:2015:284, т. 64 и цитираната съдебна практика).

61 Що се отнася обаче до посочените от жалбоподателя газопроводи, дори и този, който той експлоатира, следва да се констатира, че обжалваната директива се прилага за тези газопроводи по силата на обективно правно и фактическо положение, предвидено в тази директива. Всъщност съгласно обективния критерий, възприет от законодателя в добавения с обжалваната директива в Директива 2009/73 член 49а, параграф 1, тази разпоредба се прилага за преносните газопроводи, които са завършени преди 23 май 2019 г., датата на влизане в сила на обжалваната директива. Освен това, както по същество поддържа Парламентът, ограниченият брой оператори, засегнати от обжалваната директива, се обяснява, от една страна, с факта, че тя регламентира изключително скъпоструваща голяма газова инфраструктура, която предвид пространствените, икономическите и геополитическите ограничения обхваща ограничен брой съоръжения на територията на Европейския съюз, и от друга страна, с обстоятелството, че посочената директива регламентира само такава инфраструктура с още по-ограничен брой съоръжения, която свързва Европейския съюз с трети държави.

62 Така, предвид съответната специфична икономическа област обстоятелството, че обжалваната директива трябва да регламентира дейността само на ограничен брой оператори, определени или определяеми към момента на приемане на Директивата, не позволява да се приеме, че тези оператори са лично засегнати от посочената директива по същия начин, както адресатите на този акт или адресатите на индивидуални решения.

63 Вярно е, че в решение от 18 май 1994 г., Codorniu/Съвет (C-309/89, EU:C:1994:197) Съдът е приел, че законодателна разпоредба може при определени обстоятелства да засяга лично някои заинтересовани икономически оператори. В конкретния случай обаче не може да се прави позоваване на тази съдебна практика, тъй като, за разлика от обжалвания по това дело регламент, обжалваната в настоящия случай директива не засяга специфични права на жалбоподателя (вж. в този смисъл определение от 23 ноември 1995 г., Asocarne/Съвет, C-10/95 P, EU:C:1995:406, т. 43). Същото важи и за позоваването на решение от 27 февруари 2014 г., Stichting Woonlinie и др./Комисия (C-133/12 P, EU:C:2014:105).

64 Всъщност в конкретния случай, противно на поддържаното от жалбоподателя и както беше констатирано в точка 42 по-горе, той няма право да експлоатира и/или да продължи да експлоатира системата от два газопровода „Северен поток“ при условията на пълно освобождаване от регулаторните ограничения на Съюза, поне за частта от преносния газопровод, която се намира на територията на Съюза, в случая в териториалните води на държава членка. Така обстоятелството, че към момента на приемане на обжалваната директива той е бил част от ограничен, определен или определяем кръг оператори, засегнати от разширяването на териториалното и/или материалното приложно поле на Директива 2009/73, не позволява да се приеме, че той е лично засегнат от обжалваната директива, след като е безспорно, че прилагането ѝ се осъществява по силата на обективно правно и фактическо положение, определено от законодателя на Съюза в съответния акт. Освен това

жалбоподателят не е доказал, че законодателят на Съюза е приел обжалваната директива, като е взел предвид особеностите на положението на жалбоподателя или това на четирите други газопровода, посочени от него, които вече са били в експлоатация към 23 май 2019 г.

65 Накрая, що се отнася до доводите на жалбоподателя относно значителното икономическо въздействие на обжалваната директива върху дейността му на оператор на газопровода „Северен поток“, следва да се припомни, че не е достатъчно някои оператори да са икономически повече засегнати от други от акт с общо приложение, за да бъдат индивидуализирани спрямо тези други оператори, когато, както в конкретния случай, във всички случаи прилагането на този акт се осъществява по силата на обективно определено положение (вж. в този смисъл определение от 18 декември 1997 г., Sveriges Betodlares и Henrikson/Комисия, C-409/96 P, EU:C:1997:635, т. 37; решения от 2 март 2010 г., Arcelor/Парламент и Съвет, T-16/04, EU:T:2010:54, т. 106 и от 16 декември 2011 г., Enviro Tech Europe и Enviro Tech International/Комисия, T-291/04, EU:T:2011:760, т. 110).

66 Освен това само обстоятелството, че поради нова правна уредба на Съюза даден жалбоподател може да загуби важен източник на приходи, не доказва, че той се намира в специфично положение, и не е достатъчно, за да докаже, че правната уредба се отнася лично до него. Всъщност в това отношение жалбоподателят трябва да представи пред Общия съд — което той не е направил в случая — доказателства за обстоятелства, позволяващи да се приеме, че вредите, които твърди, че е претърпял, може да го индивидуализират спрямо всички други икономически оператори, засегнати от правната уредба по същия начин като него (решение от 16 декември 2011 г., Enviro Tech Europe и Enviro Tech International/Комисия, T-291/04, EU:T:2011:760, т. 110).

67 От всички изложени по-горе съображения следва, че жалбоподателят също не е лично засегнат от обжалваната директива.

68 Следователно жалбата трябва да се отхвърли като недопустима, без да е необходимо произнасяне по наличието на правен интерес на жалбоподателя или по допустимостта на исканията, доколкото се отнасят само до частичната отмяна на обжалваната директива.

По молбите за встъпване

69 Съгласно член 144, параграф 3 от Процедурния правилник, когато ответникът подаде възражение за недопустимост или за липса на компетентност по член 130, параграф 1, произнасянето по молбата за встъпване е възможно само след отхвърляне на възражението или след отлагане на произнасянето по него за решението по същество. От друга страна, съгласно член 142, параграф 2 от същия правилник предметът на встъпването отпада, по-специално когато жалбата е обявена за недопустима.

70 Като се има предвид обаче, че в конкретния случай възраженията за недопустимост са уважени и следователно настоящото определение слага край на производството, няма основание за произнасяне по молбите за встъпване на Република Естония, Република Латвия, Република Литва, Република Полша и Комисията.

По съдебните разноски

71 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Парламентът и Съветът са направили искане в този смисъл, жалбоподателят трябва да бъде осъден да заплати съдебните разноски.

72 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник държавите членки и институциите, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски. От друга страна, съгласно член 144, параграф 10 от този правилник, когато производството по делото между главните страни бъде прекратено преди произнасянето по молба за встъпване, молителят и главните страни понасят направените от всеки от тях съдебни разноски във връзка с молбата за встъпване. Следователно жалбоподателят, Парламентът и Съветът, както и Република Естония, Република Латвия, Република Литва, Република Полша и Комисията трябва да понесат направените от тях съдебни разноски във връзка с молбите за встъпване.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (осми състав)

определи:

1) **Отхвърля жалбата като недопустима.**

2) **Няма основание за произнасяне по молбите за встъпване на Република Естония, Република Латвия, Република Литва, Република Полша и Европейската комисия.**

3) **Осъжда Nord Stream AG да понесе съдебните разноски на Европейския парламент и на Съвета на Европейския съюз, с изключение на свързаните с молбите за встъпване.**

4) **Nord Stream, Парламентът и Съветът, както и Република Естония, Република Латвия, Република Литва, Република Полша и Комисията понасят направените от тях съдебни разноски, свързани с молбите за встъпване.**

Съставено в Люксембург на 20 май 2020 година.

Секретар
E. Coulon

Председател
S. Svenningsen