ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

15 juli 2021 *

„Hogere voorziening – Artikel 194, lid 1, VWEU – Beginsel van energiesolidariteit – Richtlijn 2009/73/EG – Interne markt voor aardgas – Artikel 36, lid 1 – Besluit van de Europese Commissie waarbij naar aanleiding van een verzoek van de Duitse regulerende instantie de voorwaarden zijn herzien waaronder voor de OPAL-gasleiding ontheffing kan worden verkregen van de regels inzake de toegang van derden en tariefregulering – Beroep tot nietigverklaring”

In zaak C-848/19 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 20 november 2019,

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door J. Möller en D. Klebs als gemachtigden, bijgestaan door H. Haller, T. Heitling, L. Reiser en V. Vacha, Rechtsanwälte,

rekwirante,

andere partijen in de procedure:

Republiek Polen, vertegenwoordigd door B. Majczyna, M. Kawnik en M. Nowacki als gemachtigden,

verzoekster in eerste aanleg,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door O. Beynet en K. Herrmann als gemachtigden,

verweerster in eerste aanleg,

Republiek Letland, aanvankelijk vertegenwoordigd door K. Pommere, V. Soņeca en E. Bārdiņš, vervolgens door K. Pommere, V. Kalniņa en E. Bārdiņš als gemachtigden,

Republiek Litouwen, vertegenwoordigd door R. Dzikovič en K Dieninis als gemachtigden,

interveniënten in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

* Procestaal: Pools.

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, N. Piçarra en A. Kumin, kamerpresidenten, C. Toader (rapporteur), D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, P. G. Xuereb, L.S. Rossi en I. Jarukaitis, rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: M. Aleksejev, hoofd van een administratieve eenheid,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 13 januari 2021,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 18 maart 2021,

het navolgende

Arrest

1 Met haar hogere voorziening verzoekt de Bondsrepubliek Duitsland om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 10 september 2019, Polen/Commissie (T-883/16, EU:T:2019:567; hierna: „bestreden arrest"), houdende nietigverklaring van besluit C(2016) 6950 final van de Commissie van 28 oktober 2016 (hierna: „litigieus besluit") houdende herziening van de voorwaarden voor het verkrijgen van ontheffing voor de verbindingslijn van de gasleiding van de Oostzee (hierna: „OPAL-gasleiding") van de regels inzake de toegang van derden en tariefregulering, welke werden vastgesteld krachtens richtlijn 2003/55/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en houdende intrekking van richtlijn 98/30/EG (PB 2003, L 176, blz. 57).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

2 Richtlijn 2003/55 is ingetrokken en vervangen bij richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van richtlijn 2003/55 (PB 2009, L 211, blz. 94).

3 Artikel 32 van richtlijn 2009/73, dat als opschrift „Toegang van derden" heeft en identiek is aan artikel 18 van richtlijn 2003/55, bepaalt het volgende:

„1. De lidstaten dragen zorg voor de invoering van een systeem voor toegang van derden tot het transmissie- en distributiesysteem en [installaties voor vloeibaar aardgas (lng)], gebaseerd op bekendgemaakte tarieven die gelden voor alle in aanmerking komende afnemers, inclusief leveringsbedrijven, en die objectief worden toegepast zonder onderscheid te maken tussen systeemgebruikers. De lidstaten zorgen ervoor dat deze tarieven of de aan de berekening daarvan ten grondslag liggende methoden voorafgaand aan hun toepassing overeenkomstig artikel 41 worden goedgekeurd door een in artikel 39, lid 1, bedoelde regulerende instantie, en dat deze tarieven en, wanneer alleen de methoden zijn goedgekeurd, de methoden worden bekendgemaakt voordat zij in werking treden.

2. Transmissiesysteembeheerders hebben, indien nodig ten behoeve van de uitvoering van hun functies, waaronder die met betrekking tot grensoverschrijdende transmissie, toegang tot het net van andere transmissiesysteembeheerders.

3. De bepalingen van deze richtlijn laten de sluiting van langlopende contracten onverlet, voor zover die in overeenstemming zijn met de communautaire mededingingsregels."

4 Artikel 36 van richtlijn 2009/73, dat als opschrift „Nieuwe infrastructuur" heeft en in de plaats is gekomen van artikel 22 van richtlijn 2003/55, luidt als volgt:

„1. Grote nieuwe gasinfrastructuurprojecten, dat wil zeggen interconnectoren, lng- en opslaginstallaties, kunnen op verzoek voor een vastgestelde periode worden ontheven van het bepaalde in de artikelen 9, 32, 33 en 34, en artikel 41, leden 6, 8 en 10, mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

a) de investering versterkt de mededinging bij de levering van gas en versterkt de leverings- en voorzieningszekerheid;

b) het investeringsrisico is zo groot dat de investering niet wordt gedaan als er geen ontheffing wordt verleend;

c) de infrastructuur is eigendom van een natuurlijke of rechtspersoon die op zijn minst qua rechtsvorm gescheiden is van de systeembeheerders in wier systemen die infrastructuur wordt gebouwd;

d) er worden tarieven in rekening gebracht bij de gebruikers van die infrastructuur, en

e) de ontheffing gaat niet ten koste van de mededinging of de efficiënte werking van de interne markt voor aardgas, en is niet nadelig voor de efficiënte werking van het gereguleerde systeem waaraan die infrastructuur is gekoppeld.

[...]

3. De [nationale] regulerende instantie kan per geval een besluit nemen over de in de leden 1 en 2 bedoelde ontheffing.

[...]

6. Een ontheffing kan gelden voor het geheel of voor gedeelten van de capaciteit van de nieuwe infrastructuur, of van de bestaande infrastructuur met aanzienlijk verhoogde capaciteit.

Bij de besluitvorming over de ontheffing wordt per geval nagegaan of er voorwaarden gesteld moeten worden met betrekking tot de duur van de ontheffing en de niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur. Bij de vaststelling van deze voorwaarden wordt met name rekening gehouden met de aan te leggen extra capaciteit of de wijziging van de bestaande capaciteit, de looptijd van het project en de nationale omstandigheden.

[...]

8. De regulerende instantie zendt de Commissie onverwijld na ontvangst een afschrift toe van ieder verzoek om ontheffing. Het besluit wordt door de bevoegde instantie onverwijld ter kennis van de Commissie gebracht, samen met alle relevante informatie over het besluit. De informatie kan in geaggregeerde vorm aan de Commissie worden voorgelegd om haar in staat te stellen een gefundeerd besluit te nemen. Deze informatie omvat in het bijzonder:

a) de gedetailleerde redenen op grond waarvan de regelgevende instantie of de lidstaat de ontheffing heeft verleend of geweigerd, samen met een verwijzing naar lid 1 met inbegrip van de/het relevante punt(en) van dat lid waarop dit besluit is gebaseerd, met inbegrip van de financiële informatie ter staving van de noodzaak van een ontheffing;

b) de analyse van de gevolgen ten aanzien van de mededinging en de efficiënte functionering van de interne markt voor aardgas die het verlenen van de ontheffing met zich brengt;

c) de motivering omtrent de duur en het gedeelte van de totale capaciteit van de betrokken gasinfrastructuur waarvoor de ontheffing is verleend;

d) indien de ontheffing betrekking heeft op een interconnector, het resultaat van het overleg met de betrokken regulerende instanties, en

e) de bijdrage van de infrastructuur aan de diversifiëring van de gasvoorziening.

9. Binnen twee maanden na ontvangst van een kennisgeving kan de Commissie een besluit nemen waarbij zij de kennisgevende instanties verzoekt het besluit tot verlening van een ontheffing te wijzigen of in te trekken. Deze termijn vangt aan op de dag volgende op die van de ontvangst van de kennisgeving. Die termijn van twee maanden kan met twee extra maanden worden verlengd indien de Commissie om aanvullende informatie verzoekt. Deze termijn vangt aan op de dag volgende op die van de ontvangst van de volledige informatie. De termijn van twee maanden kan ook worden verlengd wanneer zowel de Commissie als de betrokken regulerende instantie daarmee instemt.

[...]

De regulerende instantie voldoet binnen een termijn van een maand aan het besluit van de Commissie om het ontheffingsbesluit te wijzigen of in te trekken en stelt de Commissie daarvan in kennis.

[...]”

Duits recht

5 § 28a, lid 1, van het Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) [wet inzake de elektriciteits- en gasvoorziening (wet inzake de energiehuishouding – EnWG)] van 7 juli 2005 (BGBl. 2005 I, blz. 1970), in de versie die van toepassing is op de feiten van het geding, staat de Bundesnetzagentur (energietoezichthouder, Duitsland; hierna: „BNetzA”) met name toe om de interconnectoren tussen Duitsland en andere staten te ontheffen van de bepalingen inzake de toegang van derden. De voorwaarden voor toepassing van die bepaling komen in essentie overeen met de voorwaarden van artikel 36, lid 1, van richtlijn 2009/73.

Voorgeschiedenis van het geding en litigieus besluit

6 De voorgeschiedenis van het geding, zoals die is uiteengezet in de punten 5 tot en met 18 van het bestreden arrest, kan ten behoeve van de onderhavige procedure worden samengevat als volgt.

7 Op 13 maart 2009 heeft de BNetzA de Commissie in kennis gesteld van twee besluiten van 25 februari 2009 waarbij de grensoverschrijdende transportcapaciteit van de geplande OPAL-gasleiding – die het gedeelte te land, in het westen, van de Nord Stream 1-gasleiding vormt – voor de duur van 22 jaar werd uitgezonderd van de toepassing van de regels inzake de toegang van derden zoals neergelegd in artikel 18 van richtlijn 2003/55, die zijn overgenomen in artikel 32 van richtlijn 2009/73, en van de in artikel 25, leden 2 tot en met 4, van eerstgenoemde richtlijn neergelegde tariefregeling. De twee besluiten hadden betrekking op de respectieve aandelen van de twee eigenaren van de OPAL-gasleiding. Het aan een van deze twee eigenaren toebehorende belang van 80% in de OPAL-gasleiding wordt geëxploiteerd door OPAL Gastransport GmbH & Co. KG (hierna: „OGT").

8 Bij besluit C(2009) 4694 van 12 juni 2009 heeft de Commissie de BNetzA overeenkomstig artikel 22, lid 4, derde alinea, van richtlijn 2003/55 (thans artikel 36, lid 9, van richtlijn 2009/73) verzocht om zijn besluiten van 25 februari 2009 te wijzigen door twee voorwaarden daaraan toe te voegen. De eerste voorwaarde betrof een verbod voor een onderneming met een machtspositie op een of meer grote aardgasmarkten om jaarlijks meer dan 50 % van de transportcapaciteit van de OPAL-gasleiding aan de Tsjechische grens te reserveren. De tweede voorwaarde voerde een uitzondering in op deze begrenzing, die kon worden overschreden indien de betrokken onderneming de markt een volume van 3 miljard m^3 gas per jaar uit de OPAL-gasleiding aanbood volgens een open, transparante en niet-discriminerende procedure, voor zover, ten eerste, de beheerder van de gasleiding of de onderneming die het programma moest uitvoeren, de beschikbaarheid van de bijbehorende transportcapaciteit en de vrije keus van het uitgangspunt garandeerden, en, ten tweede, de vorm van de programma's voor gas- en capaciteitsvrijgave onderworpen werd aan goedkeuring door de BNetzA.

9 Op 7 juli 2009 heeft de BNetzA zijn besluiten van 25 februari 2009 gewijzigd door ze aan die voorwaarden aan te passen, en heeft hij op grond van richtlijn 2003/55 voor een periode van 22 jaar ontheffing toegestaan van de regels inzake de toegang van derden en tariefregulering.

10 In de technische configuratie van de OPAL-gasleiding, die vanaf 13 juli 2011 in gebruik is genomen, kan aan het toegangspunt van deze gasleiding bij Greifswald (Duitsland) slechts aardgas worden geleverd door de Nord Stream 1-gasleiding, die door de Gazprom-groep wordt gebruikt voor het transport van gas uit Russische gasvelden. Aangezien Gazprom het in besluit C(2009) 4694 bedoelde gasvrijgaveprogramma nooit heeft uitgevoerd, is de 50 % niet-gereserveerde capaciteit van de OPAL-gasleiding nooit gebruikt.

11 Op 12 april 2013 hebben OGT, OAO Gazprom en Gazprom Export OOO de BNetzA officieel verzocht om een aantal bepalingen van de bij zijn besluiten van 25 februari 2009 verleende ontheffing te wijzigen.

12 Naar aanleiding van dit verzoek heeft de BNetzA op 13 mei 2016 overeenkomstig artikel 36 van richtlijn 2009/73 de Commissie in kennis gesteld van zijn voornemen om een aantal bepalingen van de bij zijn besluiten van 25 februari 2009 verleende ontheffing te wijzigen met betrekking tot het door OGT geëxploiteerde gedeelte van de OPAL-gasleiding. De door de BNetzA voorgenomen wijziging hield in wezen in dat de conform besluit C(2009) 4694 opgelegde

beperking van de capaciteit die kon worden gereserveerd door ondernemingen met een machtspositie, werd vervangen door de verplichting voor OGT om minimaal 50 % van de door haar geëxploiteerde capaciteit door middel van een veiling ter beschikking te stellen bij het uitgangspunt in Brandov (Tsjechië).

13 Op 28 oktober 2016 heeft de Commissie krachtens artikel 36, lid 9, van richtlijn 2009/73 het litigieuze besluit vastgesteld, dat aan de BNetzA is gericht en op 3 januari 2017 op de website van de Commissie is gepubliceerd.

14 In dat besluit heeft de Commissie de door de BNetzA voorgenomen wijzigingen van de ontheffingsregeling goedgekeurd, zij het onder voorbehoud van enkele aanpassingen, die met name inhielden dat, ten eerste, het aanvankelijke aanbod van geveilde capaciteit werd beperkt tot 3 200 000 kWh/h (ongeveer 2,48 miljard m^3 per jaar) vrij toe te wijzen vaste capaciteit en 12 664 532 kWh/h (ongeveer 9,83 miljard m^3 per jaar) dynamisch toe te wijzen vaste capaciteit, ten tweede, telkens wanneer de vraag bij een jaarlijkse veiling 90 % van de aangeboden capaciteit overschreed, het volume vrij toe te wijzen vaste capaciteit dat werd geveild, voor het volgende jaar werd verhoogd, welke verhoging moest plaatsvinden in stappen van 1 600 000 kWh/h (ongeveer 1,24 miljard m^3 per jaar), tot een maximum van 6 400 000 kWh/h (ongeveer 4,97 miljard m^3 per jaar), en, ten derde, een onderneming of groep ondernemingen die een machtspositie inneemt op de Tsjechische markt of die meer dan 50 % van het in Greifswald arriverende gas controleert, bij de veiling van vrij toe te wijzen vaste capaciteit slechts een bod kon uitbrengen tegen de basisprijs, die niet hoger kon zijn dan de gemiddelde basisprijs van het gereglementeerde tarief op het transportnet van het Gaspool-marktgebied, dat Noord- en Oost-Duitsland omvat, naar Tsjechië voor soortgelijke producten in hetzelfde jaar.

15 Op 28 november 2016 heeft de BNetzA de bij zijn besluit van 25 februari 2009 verleende ontheffing betreffende het door OGT geëxploiteerde gedeelte van de OPAL-gasleiding overeenkomstig het litigieuze besluit gewijzigd, door met OGT een publiekrechtelijke overeenkomst te sluiten, die naar Duits recht kan worden gelijkgesteld met een administratief besluit.

Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

16 Bij op 16 december 2016 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft de Republiek Polen beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit ingesteld.

17 De Republiek Polen heeft zes middelen aangevoerd ter ondersteuning van haar beroep, te weten: 1) schending van artikel 36, lid 1, onder a), van richtlijn 2009/73, gelezen in samenhang met artikel 194, lid 1, onder b), VWEU, en van het solidariteitsbeginsel; 2) ontbreken van bevoegdheid van de Commissie en schending van artikel 36, lid 1, van richtlijn 2009/73; 3) schending van artikel 36, lid 1, onder b), van richtlijn 2009/73; 4) schending van artikel 36, lid 1, onder a) en e), van richtlijn 2009/73; 5) schending van internationale overeenkomsten waarbij de Unie partij is, en 6) schending van het rechtszekerheidsbeginsel.

18 Het Gerecht heeft de Bondsrepubliek Duitsland toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie, en de Republiek Letland en de Republiek Litouwen toegelaten tot interventie aan de zijde van de Republiek Polen.

19 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht het litigieuze besluit op grond van het eerste middel nietig verklaard zonder zich uit te spreken over de andere aangevoerde middelen, en heeft het de Commissie verwezen in haar eigen kosten en in die van de Republiek Polen.

20 In het kader van het onderzoek van dit eerste middel heeft het Gerecht, na dit middel in punt 60 van het bestreden arrest te hebben afgewezen als niet ter zake dienend voor zover het was gebaseerd op artikel 36, lid 1, onder a), van richtlijn 2009/73, geconstateerd dat het litigieuze besluit was vastgesteld in strijd met het beginsel van energiesolidariteit, zoals geformuleerd in artikel 194, lid 1, VWEU. Wat de draagwijdte van dit beginsel betreft, heeft het Gerecht in de punten 72 en 73 van het bestreden arrest opgemerkt dat dit beginsel voor de Unie en de lidstaten een algemene verplichting inhoudt om rekening te houden met de belangen van alle mogelijke betrokken actoren, zodat de Unie en de lidstaten bij de uitoefening van hun bevoegdheden in het kader van het energiebeleid van de Unie moeten trachten maatregelen te vermijden die afbreuk kunnen doen aan deze belangen, als het gaat om de voorzieningszekerheid, de economische en politieke levensvatbaarheid ervan, en de diversifiëring van de voorzieningsbronnen, teneinde zich rekenschap te geven van hun onderlinge onafhankelijkheid en hun feitelijke solidariteit.

21 Bij de beoordeling of het litigieuze besluit in strijd is met het beginsel van energiesolidariteit, heeft het Gerecht in de punten 81 en 82 van het bestreden arrest overwogen dat het besluit dit beginsel schendt aangezien, ten eerste, de Commissie geen onderzoek heeft verricht naar de gevolgen van de wijziging van het exploitatieregime van de OPAL-gasleiding voor de voorzieningszekerheid van Polen en, ten tweede, niet blijkt dat deze instelling de mogelijke gevolgen op middellange termijn, met name voor het energiebeleid van de Republiek Polen, heeft onderzocht van de overheveling van een deel van de voorheen via de Yamal- en de Braterstwo-gasleiding vervoerde aardgasvolumes naar de Nord Stream 1/OPAL-doorvoerroute, en evenmin dat zij deze gevolgen heeft afgewogen tegen de door haar vastgestelde versterking van de leverings- en voorzieningszekerheid op het niveau van de Unie.

Conclusies van partijen

22 De Bondsrepubliek Duitsland verzoekt het Hof:

– het bestreden arrest te vernietigen;

– de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht, en

– de beslissing omtrent de kosten aan te houden.

23 De Republiek Polen verzoekt het Hof:

– de hogere voorziening in haar geheel ongegrond te verklaren en, wat het derde middel betreft, niet-ontvankelijk te verklaren, en

– de Bondsrepubliek Duitsland te verwijzen in de kosten.

24 De Republiek Litouwen en de Republiek Letland, interveniënten in eerste aanleg, verzoeken het Hof om afwijzing van de hogere voorziening.

25 De Commissie, die geen memorie van antwoord heeft ingediend krachtens artikel 172 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, heeft het Hof ter terechtzitting verzocht het eerste middel toe te wijzen.

Hogere voorziening

26 Ter ondersteuning van haar hogere voorziening voert de Bondsrepubliek Duitsland vijf middelen aan.

Eerste middel: onjuiste rechtsopvatting van het beginsel van energiesolidariteit

Argumenten van partijen

27 Met haar eerste middel betoogt rekwirante dat het in artikel 194, lid 1, VWEU neergelegde beginsel van energiesolidariteit, anders dan het Gerecht in punt 70 van het bestreden arrest heeft geoordeeld, niet bindend is, in die zin dat het geen rechten en plichten meebrengt voor de Unie en de lidstaten. Volgens de Bondsrepubliek Duitsland gaat het om een abstract, zuiver politiek begrip, en niet om een juridisch criterium aan de hand waarvan de geldigheid van een handeling van een instelling van de Unie kan worden beoordeeld. Slechts door een concretisering ervan in het afgeleide recht kan een dergelijk beginsel een juridisch criterium worden, dat door de uitvoerende organen moet worden uitgevoerd en toegepast. Dit vloeit voort uit het feit dat het primaire recht niet tot doel heeft juridische criteria vast te stellen die in rechte kunnen worden ingeroepen, maar wel om op beleidsniveau een omschrijving te geven van het algemene kader waarin de Unie zich ontwikkelt en van de doelstellingen van die Unie, waarbij die doelstellingen door de verordeningen en richtlijnen worden nagestreefd en geconcretiseerd.

28 Volgens rekwirante heeft de Commissie geen fout gemaakt door de vereisten van artikel 36, lid 1, van richtlijn 2009/73 te onderzoeken, aangezien deze bepaling het enige criterium is voor de rechtmatigheidstoetsing van het litigieuze besluit. Volgens deze bepaling, die een concrete juridische inhoud geeft aan het beginsel van energiesolidariteit, moet enkel de leverings- en voorzieningszekerheid worden geverifieerd. Andere abstracte aspecten van het beginsel van energiesolidariteit kunnen daarentegen niet in rechte worden ingeroepen.

29 Bovendien voert de Bondsrepubliek Duitsland aan dat er geen aanwijzingen zijn dat op de Commissie, als uitvoerend orgaan van de Unie, een verplichting rust die voortvloeit uit het beginsel van energiesolidariteit als zodanig en die verder gaat dan de concretisering ervan in artikel 36, lid 1, van richtlijn 2009/73, aangezien dit beginsel hooguit de Uniewetgever bindt.

30 De Republiek Polen, ondersteund door de Republiek Letland en de Republiek Litouwen, voert aan dat het eerste middel ongegrond is.

31 De Republiek Polen brengt tegen dit middel in het bijzonder in dat het beginsel van energiesolidariteit, waarnaar artikel 194, lid 1, VWEU verwijst, de specifieke uitdrukking vormt van het algemene beginsel van solidariteit tussen de lidstaten. Volgens deze lidstaat hebben de algemene beginselen in de hiërarchie van bronnen van Unierecht dezelfde rang als het primaire recht. In dit verband voert de Republiek Polen aan dat handelingen van afgeleid recht moeten

worden uitgelegd en de rechtmatigheid ervan moet worden beoordeeld in het licht van dat beginsel. De stelling van de Bondsrepubliek Duitsland dat artikel 36, lid 1, van richtlijn 2009/73 het enige criterium is voor de rechtmatigheidstoetsing van het litigieuze besluit, is dus onjuist.

32 Volgens de Republiek Polen bindt het solidariteitsbeginsel dus niet alleen de lidstaten, maar ook de instellingen van de Unie, met inbegrip van de Commissie, die als hoedster van de Verdragen ervoor moet zorgen dat het algemeen belang van de Unie wordt gediend.

33 Bovendien voert de Republiek Polen aan dat de gasvoorzieningszekerheid van de Unie, een van de doelstellingen van het beleid van de Unie op het gebied van energie, moet worden gewaarborgd in overeenstemming met het in artikel 194, lid 1, VWEU neergelegde solidariteitsbeginsel, aangezien dit beginsel een criterium is voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de door de instellingen van de Unie vastgestelde maatregelen, en in casu van het litigieuze besluit. Hieruit volgt dat de argumenten van de Bondsrepubliek Duitsland, die ertoe strekken dit beginsel tot een zuiver politiek begrip te beperken, ongegrond zijn.

34 De Republiek Letland betoogt dat de Bondsrepubliek Duitsland de draagwijdte en de werkingssfeer van het beginsel van energiesolidariteit ten onrechte tracht te beperken, terwijl artikel 194, lid 1, VWEU, dat een bepaling van primair recht is, verplichtingen oplegt aan de lidstaten en aan de instellingen van de Unie. Dit beginsel belet de lidstaten om bepaalde maatregelen te nemen die de werking van de Unie zouden belemmeren. In dit verband moet de Commissie ervoor zorgen dat de lidstaten bij de uitvoering van artikel 36, lid 8, van richtlijn 2009/73 het beginsel van energiesolidariteit in acht nemen.

35 De Republiek Litouwen betwist eveneens de kwalificatie die in de hogere voorziening wordt gegeven aan het beginsel van energiesolidariteit. Volgens deze lidstaat vloeit dit beginsel voort uit het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking en het in artikel 3, lid 3, VEU neergelegde solidariteitsbeginsel. Als algemeen beginsel van Unierecht kan het beginsel van energiesolidariteit krachtens artikel 263 VWEU worden ingeroepen in het kader van de rechterlijke rechtmatigheidstoetsing van besluiten van de Commissie.

36 Ter terechtzitting heeft het Hof de Commissie verzocht zich over het eerste middel uit te spreken. Deze instelling heeft verklaard het eens te zijn met het betoog van de Bondsrepubliek Duitsland, voor zover het beginsel van energiesolidariteit geen autonoom juridisch criterium is dat kan worden ingeroepen om de rechtmatigheid van een handeling te beoordelen. Volgens de Commissie geldt dit beginsel alleen voor de Uniewetgever wanneer hij een handeling van afgeleid recht vaststelt. De Commissie is als uitvoerend orgaan slechts gebonden aan de vereisten van artikel 36, lid 1, onder a), van richtlijn 2009/73, en het beginsel van energiesolidariteit kan enkel een criterium bieden aan de hand waarvan regels van afgeleid recht worden uitgelegd.

Beoordeling door het Hof

37 Artikel 194, lid 1, VWEU bepaalt dat, in het kader van de totstandbrenging en de werking van de interne markt en rekening houdend met de noodzaak om het milieu in stand te houden en te verbeteren, het beleid van de Unie op het gebied van energie, in een geest van solidariteit tussen de lidstaten, erop gericht is de werking van de energiemarkt en de continuïteit van de energievoorziening in de Unie te waarborgen, energie-efficiëntie, energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe, duurzame energiebronnen te stimuleren, en de interconnectie van energienetwerken te bevorderen (arrest van 4 mei 2016, Commissie/Oostenrijk, C-346/14, EU:C:2016:322, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 De in deze bepaling genoemde geest van solidariteit tussen de lidstaten vormt dus op energiegebied een specifieke uitdrukking van het solidariteitsbeginsel, dat zelf een van de grondbeginselen van het Unierecht vormt.

39 Naast artikel 194, lid 1, VWEU verwijzen meerdere Verdragsbepalingen immers naar het solidariteitsbeginsel. In het VEU verklaren de lidstaten in de preambule ervan dat zij met de oprichting van de Unie „de solidariteit tussen hun volkeren [willen] verdiepen". De solidariteit wordt ook vermeld in artikel 2 VEU, als een van de kenmerken van een samenleving die berust op gemeenschappelijke waarden van de lidstaten, en in artikel 3, lid 3, derde alinea, VEU, volgens hetwelk de Unie onder meer de solidariteit tussen de lidstaten bevordert. Volgens artikel 21, lid 1, VEU is solidariteit eveneens een van de beginselen voor het externe optreden van de Unie, en volgens artikel 24, leden 2 en 3, VEU is solidariteit als „wederzijdse politieke solidariteit" van de lidstaten opgenomen onder de bepalingen op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

40 Wat het VWEU betreft, wordt in artikel 67, lid 2, ervan uitdrukkelijk melding gemaakt van solidariteit tussen de lidstaten op het gebied van asiel, immigratie en controle aan de buitengrenzen, waarbij de toepassing van dit beginsel op dat gebied wordt bevestigd door artikel 80 VWEU. In titel VIII van het derde deel van het VWEU, met name in hoofdstuk 1 over het economisch beleid, verwijst artikel 122, lid 1, VWEU ook uitdrukkelijk naar de geest van solidariteit tussen de lidstaten, die ook is vermeld in artikel 222 VWEU, dat bepaalt dat de Unie en de lidstaten uit solidariteit gezamenlijk optreden indien een lidstaat wordt getroffen door een terroristische aanval of een ramp.

41 Zoals het Gerecht in punt 69 van het bestreden arrest terecht heeft opgemerkt, volgt hieruit dat het solidariteitsbeginsel ten grondslag ligt aan het gehele rechtsstelsel van de Unie (zie in die zin arresten van 7 februari 1973, Commissie/Italië, 39/72, EU:C:1973:13, punt 25, en 7 februari 1979, Commissie/Verenigd Koninkrijk, 128/78, EU:C:1979:32, punt 12) en dat het nauw samenhangt met het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking, volgens hetwelk de Unie en de lidstaten elkaar respecteren en elkaar steunen bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien. Het Hof heeft in dit verband met name geoordeeld dat dit beginsel de lidstaten niet alleen verplicht om alle maatregelen te treffen die geschikt zijn om de reikwijdte en effectiviteit van het Unierecht te waarborgen, maar eveneens de instellingen van de Unie verplicht om over en weer loyaal samen te werken met de lidstaten (arrest van 8 oktober 2020, Union des industries de la protection des plantes, C-514/19, EU:C:2020:803, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42 Met betrekking tot de vermeende abstracte aard van het solidariteitsbeginsel, waarop de Bondsrepubliek Duitsland zich beroept ter ondersteuning van haar betoog dat dit beginsel niet kan worden gebruikt in het kader van de rechtmatigheidstoetsing van de handelingen van de Commissie, moet worden benadrukt dat het Hof, zoals de advocaat-generaal in punt 69 van zijn conclusie heeft opgemerkt, uitdrukkelijk heeft verwezen naar het in artikel 80 VWEU genoemde beginsel van solidariteit om tot de vaststelling te komen dat de lidstaten in wezen bepaalde verplichtingen niet waren nagekomen die uit het Unierecht inzake controle aan de grenzen, asiel- en immigratiebeleid voortvloeiden [arresten van 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad, C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631, punt 291, en 2 april 2020, Commissie/Polen, Hongarije en Tsjechië (Tijdelijk herplaatsingsmechanisme voor aanvragers van internationale bescherming), C-715/17, C-718/17 en C-719/17, EU:C:2020:257, punten 80 en 181].

43 Er is geen reden om aan te nemen dat het in artikel 194, lid 1, VWEU opgenomen solidariteitsbeginsel als zodanig geen bindende rechtsgevolgen kan teweegbrengen voor de lidstaten en de instellingen van de Unie. Integendeel, zoals de advocaat-generaal in de punten 76 en 77 van zijn conclusie heeft opgemerkt, vormt dit beginsel, blijkens de bewoordingen en de structuur van deze bepaling, de basis van alle andere doelstellingen van het energiebeleid van de Unie, door deze te verbinden en samenhang te verlenen.

44 Hieruit volgt in het bijzonder dat de handelingen die de instellingen van de Unie, daaronder begrepen de Commissie, uit hoofde van dat beleid hebben vastgesteld, moeten worden uitgelegd in het licht van het beginsel van energiesolidariteit, en dat de rechtmatigheid van die handelingen moet worden getoetst aan dit beginsel.

45 In dit verband kan het betoog van de Bondsrepubliek Duitsland dat het beginsel van energiesolidariteit hoogstens de Uniewetgever kan binden, en niet de Commissie als uitvoerend orgaan, niet slagen. Dit beginsel vormt, net als de algemene beginselen van het Unierecht, een criterium voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de door de instellingen van de Unie vastgestelde maatregelen.

46 In tegenstelling tot het betoog van de Bondsrepubliek Duitsland dat artikel 36, lid 1, van richtlijn 2009/73 het beginsel van energiesolidariteit in het afgeleide recht concretiseert en dus het enige artikel is aan de hand waarvan de rechtmatigheid van het litigieuze besluit moet worden getoetst, moet bijgevolg worden vastgesteld dat dit beginsel kan worden ingeroepen met betrekking tot het beleid van de Unie op het gebied van energie in het kader van de totstandbrenging en de werking van de interne markt voor aardgas.

47 Zoals de advocaat-generaal in de punten 76 en 104 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan dit beginsel bovendien niet worden gelijkgesteld of beperkt tot het in artikel 36, lid 1, van richtlijn 2009/73 bedoelde vereiste om de leverings- en voorzieningszekerheid te waarborgen, dat slechts een van de uitdrukkingsvormen van het beginsel van energiesolidariteit is, aangezien artikel 194, lid 1, VWEU, onder a) tot en met d), vier verschillende doelstellingen noemt die in een geest van solidariteit tussen de lidstaten worden nagestreefd met het beleid van de Unie op het gebied van energie. Dit artikel 36, lid 1, van deze richtlijn kan immers niet aldus worden gelezen dat het de draagwijdte beperkt van het beginsel van energiesolidariteit als bedoeld in artikel 194, lid 1, VWEU, dat, zoals in punt 43 van het onderhavige arrest is benadrukt, ten grondslag ligt aan het volledige energiebeleid van de Unie.

48 Het feit dat in artikel 36, lid 1, van richtlijn 2009/73 het beginsel van energiesolidariteit niet is vermeld, ontsloeg de Commissie dus niet van de verplichting om de implicaties daarvan voor de bij het litigieuze besluit vastgestelde ontheffende maatregelen te onderzoeken.

49 Uit het voorgaande volgt dat het Gerecht in punt 70 van het bestreden arrest terecht heeft geoordeeld dat het solidariteitsbeginsel zowel voor de Unie als voor de lidstaten rechten en plichten meebrengt, waarbij de Unie een solidariteitsverplichting jegens de lidstaten dient na te komen en de lidstaten zowel onderling solidair moeten zijn als zich solidair moeten tonen met het gemeenschappelijke belang van de Unie en met het door de Unie gevoerde beleid.

50 Aan deze vaststelling wordt niet afgedaan door het betoog van de Commissie ter terechtzitting dat zij geen informatie had ontvangen over het risico voor de leverings- en voorzieningszekerheid op de Poolse gasmarkt, hetgeen zou rechtvaardigen dat in het litigieuze besluit geen rekening is gehouden met het beginsel van energiesolidariteit.

51 Een dergelijk verzuim om spontaan informatie te verstrekken over de risico's voor de leverings- en voorzieningszekerheid op de Poolse gasmarkt kan immers niet rechtvaardigen dat de Commissie niet heeft onderzocht welke impact het litigieuze besluit kon hebben op de gasmarkt van de mogelijkerwijs daardoor geraakte lidstaten.

52 Het beginsel van energiesolidariteit, gelezen in samenhang met het beginsel van loyale samenwerking, vereist dus dat de Commissie nagaat of er bij de vaststelling van een besluit op grond van artikel 36 van richtlijn 2009/73 een gevaar bestaat voor de gaslevering op de markten van de lidstaten.

53 Zoals de advocaat-generaal in punt 116 van zijn conclusie heeft opgemerkt, vereist het beginsel van energiesolidariteit bovendien dat de instellingen van de Unie, waaronder de Commissie, een afweging van de betrokken belangen maken tegen de achtergrond van dit beginsel, waarbij zij rekening houden met de belangen van zowel de lidstaten als die van de Unie als geheel.

54 Gelet op een en ander moet het eerste middel ongegrond worden verklaard.

Tweede middel: niet-toepasselijkheid van het beginsel van energiesolidariteit

Argumenten van partijen

55 Met haar tweede middel voert de Bondsrepubliek Duitsland aan dat het Gerecht in punt 72 van het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het solidariteitsbeginsel voor de Unie en de lidstaten een algemene verplichting inhoudt om bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden rekening te houden met alle belangen die kunnen worden geraakt.

56 Volgens rekwirante is het Gerecht voorbijgegaan aan het feit dat het beginsel van energiesolidariteit een noodmechanisme is, dat slechts in uitzonderlijke gevallen moet worden toegepast en dat in dergelijke gevallen een onvoorwaardelijke verplichting tot bijstand met zich meebrengt, gericht op een „onvoorwaardelijke loyaliteit". De inaanmerkingneming van dit beginsel buiten uitzonderlijke gevallen zou tot gevolg hebben dat de besluitvorming binnen de Unie wordt belemmerd of verhinderd, aangezien de verschillende standpunten en doelstellingen slechts zelden met elkaar kunnen worden verzoend. Dat is in casu het geval, aangezien in de context van het litigieuze besluit de belangen van de Republiek Polen verschillen van die van de Bondsrepubliek Duitsland.

57 Dit beginsel impliceert dus enkel een bijstandsplicht in geval van rampen of crisis. Deze uitlegging wordt bevestigd door een gezamenlijke lezing van artikel 3, lid 3, VEU en artikel 222 VWEU.

58 Ook al was verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid en houdende intrekking van verordening (EU) nr. 994/2010 (PB 2017, L 280, blz. 1), nog niet van toepassing toen het litigieuze besluit werd vastgesteld, uit artikel 13 ervan blijkt dat de uit het beginsel van energiesolidariteit voortvloeiende bijstandsplicht slechts in laatste instantie moet worden toegepast, in geval van een absolute noodsituatie.

59 Aangezien het litigieuze besluit niet in een dergelijke noodsituatie werd vastgesteld, was de Commissie volgens de Bondsrepubliek Duitsland niet verplicht om in dat besluit rekening te houden met het beginsel van energiesolidariteit. Zij leidt daaruit af dat het bestreden arrest moet worden vernietigd, aangezien het uitsluitend is gebaseerd op het gestelde ontbreken van een verwijzing naar dit beginsel in het litigieuze besluit.

60 De Republiek Polen, ondersteund door de Republiek Letland en de Republiek Litouwen, voert aan dat het tweede middel ongegrond is.

61 De Republiek Polen voert meer bepaald aan dat artikel 194, lid 1, VWEU vereist dat bij elk optreden dat valt binnen het beleid van de Unie op het gebied van energie, rekening wordt gehouden met het beginsel van solidariteit tussen de lidstaten, zonder dat deze verplichting beperkt is tot maatregelen in geval van een crisis. Volgens deze lidstaat verdient het immers de voorkeur om crisissituaties te voorkomen dan ze te verhelpen.

62 Bovendien is de door de Bondsrepubliek Duitsland gemaakte analogie tussen artikel 194 VWEU en artikel 222 VWEU onjuist, aangezien speciale en noodmechanismen, zoals die van de artikelen 122 en 222 VWEU, van een andere aard zijn en andere doelstellingen nastreven dan die van het in artikel 194 VWEU neergelegde beginsel van energiesolidariteit.

63 Het argument van de Bondsrepubliek Duitsland dat uit de mechanismen van verordening 2017/1938 blijkt dat de bijstandsplicht slechts in laatste instantie mag worden toegepast, is eveneens onjuist. Deze verordening voorziet immers in preventieve maatregelen en noodmaatregelen die van toepassing zijn in geval van een crisis. In casu is de Republiek Polen van mening dat er, wegens de machtspositie van Gazprom op de gasmarkt, reële risico's bestaan voor de zekerheid van de energievoorziening van Polen en de staten van de regio Midden- en Oost-Europa indien het litigieuze besluit zou worden toegepast.

64 De Republiek Letland voert aan dat het beginsel van energiesolidariteit niet alleen toepassing vindt om het hoofd te bieden aan uitzonderlijke situaties wanneer deze zich voordoen, maar ook inhoudt dat preventieve maatregelen worden vastgesteld. Dit beginsel kan niet aldus worden uitgelegd dat het een „onvoorwaardelijke loyaliteit" oplegt, maar moet aldus worden begrepen dat het besluitvormingsproces de specifieke kenmerken van de buurlanden en de regio in aanmerking neemt en de gemeenschappelijke doelstellingen van de Unie op energiegebied eerbiedigt. De Commissie had dus in het litigieuze besluit moeten beoordelen of de door de Duitse regulerende instantie voorgestelde wijzigingen negatieve gevolgen konden hebben voor de energiebelangen van de lidstaten die gevolgen daarvan zouden kunnen ondervinden.

65 Ook de Republiek Litouwen betwist de stelling van de Bondsrepubliek Duitsland, aangezien deze gebaseerd is op een te enge uitlegging van het beginsel van energiesolidariteit, die noch in overeenstemming is met de tekst van artikel 194 VWEU, noch met de rechten en verplichtingen die uit deze bepaling voortvloeien.

66 De Commissie heeft geen standpunt ingenomen over het tweede middel.

Beoordeling door het Hof

67 Vastgesteld moet worden dat niets in de bewoordingen van artikel 194 VWEU erop wijst dat het beginsel van energiesolidariteit op het gebied van het energiebeleid van de Unie beperkt is tot de in artikel 222 VWEU bedoelde situaties. Integendeel, om de in de punten 41 tot en met 44 van het

onderhavige arrest uiteengezette redenen moet de in artikel 194, lid 1, VWEU genoemde geest van solidariteit als richtsnoer dienen bij elk optreden in het kader van het beleid van de Unie op dit gebied.

68 Artikel 222 VWEU laat die vaststelling onverlet. Dit artikel voert een solidariteitsclausule in op grond waarvan de Unie en de lidstaten uit solidariteit gezamenlijk optreden indien een lidstaat wordt getroffen door een terroristische aanval, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp. Zoals de advocaat-generaal in wezen heeft opgemerkt in de punten 126 en 127 van zijn conclusie, hebben artikel 194, lid 1, VWEU en artikel 222 VWEU immers betrekking op verschillende situaties en streven zij verschillende doelstellingen na.

69 Derhalve moet het in artikel 194 VWEU neergelegde beginsel van energiesolidariteit door de instellingen van de Unie en door de lidstaten in aanmerking worden genomen in het kader van de totstandbrenging en de werking van de interne markt, en met name van die van aardgas, waarbij zij ervoor zorgen dat de zekerheid van de energievoorziening in de Unie wordt gewaarborgd, hetgeen niet alleen inhoudt dat zij het hoofd moeten bieden aan noodsituaties wanneer deze zich voordoen, maar ook dat maatregelen worden vastgesteld om crisissituaties te voorkomen. Daartoe moet worden nagegaan of er risico's bestaan voor de energiebelangen van de lidstaten en de Unie, en met name voor de continuïteit van de energievoorziening, teneinde de in punt 53 van het onderhavige arrest vermelde afweging te kunnen maken.

70 Wat voorts verordening 2017/1938 betreft, die door de Bondsrepubliek Duitsland wordt ingeroepen ter ondersteuning van haar betoog dat slechts in laatste instantie beroep mag worden gedaan op de bijstandsplicht, dient erop te worden gewezen dat deze verordening voorziet in twee categorieën maatregelen: preventieve maatregelen om te voorkomen dat zich eventueel crisissituaties voordoen, en noodmaatregelen in geval van een reële crisissituatie.

71 Het Gerecht heeft in de punten 71 tot en met 73 van het bestreden arrest dan ook terecht geoordeeld dat het beginsel van energiesolidariteit voor de Unie en de lidstaten een algemene verplichting inhoudt om bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden in het kader van het energiebeleid van de Unie rekening te houden met de belangen van alle mogelijk betrokken actoren, door te vermijden dat maatregelen worden genomen die afbreuk kunnen doen aan hun belangen als het gaat om de voorzieningszekerheid, de economische en politieke levensvatbaarheid ervan en de diversifiëring van de voorzieningsbronnen, teneinde rekening te houden met hun onderlinge afhankelijkheid en hun feitelijke solidariteit.

72 Aangaande het betoog van de Bondsrepubliek Duitsland dat, indien het beginsel van energiesolidariteit van toepassing zou zijn zonder dat er sprake is van een crisissituatie, aan de Unie en de lidstaten een „onvoorwaardelijke loyaliteit" zou worden opgelegd waardoor elk besluit binnen de Unie zou worden belemmerd, moet worden opgemerkt dat een dergelijke uitlegging berust op een onjuiste lezing van het bestreden arrest.

73 In punt 77 van het bestreden arrest, waartegen de hogere voorziening niet is gericht, heeft het Gerecht immers terecht geoordeeld dat de toepassing van het beginsel van energiesolidariteit niet betekent dat het energiebeleid van de Unie nooit negatieve gevolgen mag hebben voor de particuliere belangen van een lidstaat op dit gebied. Zoals in de punten 53 en 69 van het onderhavige arrest is benadrukt, moeten de instellingen van de Unie en de lidstaten bij de uitvoering van dit beleid echter rekening houden met de belangen van zowel de Unie als de verschillende mogelijk betrokken lidstaten en bij een botsing van deze belangen een belangenafweging maken.

74 Bijgevolg is het tweede middel ongegrond en moet het worden afgewezen.

Derde middel: onjuiste beoordeling van de inaanmerkingneming van het beginsel van energiesolidariteit door de Commissie

Argumenten van partijen

75 Voor het geval dat het Hof van oordeel zou zijn dat het beginsel van energiesolidariteit een criterium is dat van toepassing is op het litigieuze besluit, voert de Bondsrepubliek Duitsland met haar derde middel aan dat het Gerecht is voorbijgegaan aan, ten eerste, het feit dat de Commissie dit beginsel wel degelijk in aanmerking heeft genomen bij de vaststelling van dat besluit en, ten tweede, dat deze instelling niet verplicht was om gedetailleerd aan te geven op welke wijze zij daarmee rekening had gehouden.

76 Volgens de Bondsrepubliek Duitsland heeft het Gerecht in punt 81 van het bestreden arrest blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Commissie voorbij is gegaan aan het beginsel van energiesolidariteit, aangezien zij niet heeft onderzocht welke gevolgen de wijziging van het exploitatieregime van de OPAL-gasleiding had voor de leverings- en voorzieningszekerheid op de Poolse gasmarkt.

77 Volgens rekwirante wordt deze vaststelling van het Gerecht weersproken door, ten eerste, de procedure tot vaststelling van het litigieuze besluit, die met name de indiening van schriftelijke opmerkingen door de Republiek Polen voorafgaand aan de vaststelling van dat besluit omvatte, zoals blijkt uit punt 10 van dat besluit, ten tweede, de studie betreffende een efficiëntere exploitatie van de OPAL-gasleiding, die is verricht door een uit vertegenwoordigers van de Commissie en van het ministerie van Energie van de Russische Federatie samengestelde werkgroep, zoals blijkt uit punt 17 van het litigieuze besluit, ten derde, de inhoud van de persmededeling van de Commissie van 26 oktober 2016 inzake de gevolgen van dat besluit voor de gasmarkt in Europa, zoals blijkt uit de punten 80 tot en met 88 van dat besluit, en, ten vierde, de toetsing van de voorzieningszekerheid die de Commissie heeft verricht bij haar onderzoek van de voorwaarden voor ontheffing op grond van artikel 36 van richtlijn 2009/73.

78 Bovendien bestaat er tussen de Republiek Polen en Gazprom een doorvoerovereenkomst voor het transport van aardgas via het Poolse deel van de Yamal-gasleiding om tot eind 2020 de markten van West-Europa, met inbegrip van de Poolse markt, te bevoorraden, alsook een overeenkomst tussen de grootste Poolse energieleverancier en Gazprom voor de leveringen van aardgas tot eind 2022.

79 Voorts betoogt de Bondsrepubliek Duitsland dat de Republiek Polen volgens de verklaringen van deze Poolse energieleverancier de bedoeling heeft de gasvoorziening van de Poolse markt tegen 2022/2023 onafhankelijk te maken van Russisch gas.

80 De Bondsrepubliek Duitsland stelt eveneens dat het litigieuze besluit de positie van de Republiek Polen verbetert ten opzichte van die welke resulteerde uit besluit C(2009) 4694, waartegen deze lidstaat beroep had kunnen instellen. Daarnaast zou de OPAL-gasleiding bijdragen tot de verwezenlijking van de interne markt voor aardgas, gelet op de voordelen ervan voor de grensoverschrijdende handel en de voorzieningszekerheid.

81 De Republiek Polen is van mening dat het derde middel niet-ontvankelijk is voor zover het ertoe strekt feitelijke beoordelingen ter discussie te stellen.

82 Ten gronde voert de Republiek Polen, ondersteund door de Republiek Letland en de Republiek Litouwen, aan dat dit middel ongegrond is.

Beoordeling door het Hof

83 Met haar derde middel voert rekwirante aan dat de Commissie in het litigieuze besluit en bij de vaststelling van dat besluit het beginsel van energiesolidariteit heeft betrokken bij haar onderzoek in het kader van de wijziging van de exploitatieregeling van de OPAL-gasleiding waarop het litigieuze besluit betrekking heeft, en tevens wat de gevolgen van dat besluit voor de Poolse gasmarkt betreft.

84 Ter terechtzitting voor het Hof heeft deze instelling de wijze waarop het Gerecht het litigieuze besluit heeft beoordeeld, niet betwist, maar zij heeft aangevoerd dat zij volgens haar niet verplicht was om de risico's voor de belangen van de mogelijk betrokken lidstaten te onderzoeken, en dus evenmin om ter zake een belangenafweging te maken, aangezien zij globaal had geverifieerd of het litigieuze besluit een bedreiging vormde voor alternatieve gaspijpleidingen en zij had vastgesteld dat dit niet het geval was.

85 In dit verband volgt uit artikel 256, lid 1, tweede alinea, VWEU en artikel 58, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie dat de hogere voorziening beperkt is tot rechtsvragen zodat de beoordeling van de feiten door het Gerecht, behoudens het geval van een onjuiste opvatting daarvan, geen rechtsvraag oplevert die als zodanig vatbaar is voor toetsing door het Hof in het kader van een hogere voorziening.

86 Vastgesteld moet evenwel worden dat de Bondsrepubliek Duitsland met een deel van haar betoog in het kader van het derde middel feitelijke beoordelingen ter discussie wil stellen.

87 Waar rekwirante meer bepaald feitelijke elementen aanvoert die met de vaststelling van het litigieuze besluit samenhangen, of die zich zelfs later hebben voorgedaan, en zij daarbij opkomt tegen de vaststelling van het Gerecht dat de Commissie in dat besluit niet had onderzocht of de door de Duitse regulerende instantie voorgestelde wijziging van de exploitatieregeling van de OPAL-gasleiding negatieve gevolgen kon hebben voor de energiebelangen van de mogelijk betrokken lidstaten, beperkt rekwirante zich ertoe vraagtekens te plaatsen bij de feitelijke analyse van het Gerecht, die buiten het toezicht van het Hof valt.

88 Hieruit volgt dat het eerste middel in zoverre niet-ontvankelijk is.

89 Voor zover rekwirante met dit middel opkomt tegen de uitlegging die het Gerecht aan het litigieuze besluit heeft gegeven en zij zich daarbij op de in punt 77 van het onderhavige arrest genoemde punten van dat besluit beroept, moet dit middel bovendien ongegrond worden verklaard.

90 Geen enkel van deze punten van het litigieuze besluit doet immers af aan de vaststelling van het Gerecht in punt 82 van het bestreden arrest dat de Commissie in dat besluit heeft nagelaten om te onderzoeken welke gevolgen met name het energiebeleid van de Republiek Polen op de middellange termijn zou kunnen ondervinden van het feit dat een deel van het aardgas dat

voorheen via de Yamal- en de Braterstwo-gasleiding werd getransporteerd, voortaan via de Nord Stream 1/OPAL-doorvoerroute zou stromen, en om die gevolgen af te wegen tegen de versterking van de voorzieningszekerheid op het niveau van de Unie.

91 Bijgevolg moet het tweede middel gedeeltelijk niet-ontvankelijk en gedeeltelijk ongegrond worden verklaard.

Vierde middel: geen verplichting voor de Commissie om het beginsel van energiesolidariteit te vermelden

Argumenten van partijen

92 Met haar vierde middel voert de Bondsrepubliek Duitsland enerzijds aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 79 van het bestreden arrest te constateren dat uit het litigieuze besluit niet bleek dat de Commissie het beginsel van energiesolidariteit daadwerkelijk had onderzocht, en anderzijds dat de Commissie dit beginsel niet hoefde te noemen in het litigieuze besluit. Volgens haar is dit besluit inhoudelijk juist, aangezien het de gasvoorzieningszekerheid in Polen, die niet was bedreigd, niet in gevaar heeft gebracht, zodat de Commissie geen enkele reden had om de gevolgen van het litigieuze besluit voor de Poolse gasmarkt grondig te onderzoeken.

93 Rekwirante verwijst in dit verband naar de rechtspraak van het Hof betreffende de verplichting om rechtshandelingen te motiveren, met name naar het arrest van 11 juli 1989, Belasco e.a./Commissie (246/86, EU:C:1989:301, punt 55), en naar het beginsel van behoorlijk bestuur zoals dit wordt gewaarborgd door artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waaruit voortvloeit dat het niet nodig is om alle relevante gegevens, feitelijk of rechtens, te specificeren. Indien de Commissie in casu de verplichting zou worden opgelegd om in het licht van het beginsel van energiesolidariteit alle gevolgen van het litigieuze besluit voor de lidstaten aan te geven, dan zou dit verder gaan dan de vereisten die worden opgelegd door het Unierecht.

94 De Republiek Polen voert aan dat het vierde middel irrelevant en hoe dan ook ongegrond is.

95 De Republiek Litouwen, die dit middel samen met het derde heeft geanalyseerd, is het daarmee eens.

96 De Republiek Letland en de Commissie hebben geen standpunt ingenomen over het vierde middel.

Beoordeling door het Hof

97 Het Gerecht heeft in de punten 79 tot en met 82 van het bestreden arrest niet alleen vastgesteld dat het solidariteitsbeginsel niet werd genoemd in het litigieuze besluit, maar ook dat uit dit besluit niet bleek dat de Commissie de gevolgen van de uitbreiding van de met betrekking tot de OPAL-gasleiding verleende ontheffing voor de Poolse gasmarkt en voor de markten van andere lidstaten dan de Republiek Polen die geografisch daarbij betrokken konden zijn, naar behoren had beoordeeld.

98 Anders dan rekwirante stelt, heeft het Gerecht het litigieuze besluit nietig verklaard om die reden, en niet louter omdat het beginsel van energiesolidariteit in dat besluit niet werd vermeld of dit besluit ontoereikend was gemotiveerd.

99 Aangezien het bestreden arrest is gebaseerd op de vaststelling dat het litigieuze besluit in strijd met het beginsel van energiesolidariteit is vastgesteld, dient het vierde middel dus geen doel en moet het worden afgewezen.

Vijfde middel: schending van artikel 263, tweede alinea, VWEU

Argumenten van partijen

100 Met haar vijfde middel voert de Bondsrepubliek Duitsland aan dat het Gerecht in punt 79 van het bestreden arrest artikel 263, tweede alinea, VWEU heeft geschonden. Dit middel omvat twee onderdelen.

101 Met het eerste onderdeel van het vijfde middel betoogt rekwirante dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat uit het litigieuze besluit niet bleek dat de Commissie het beginsel van energiesolidariteit daadwerkelijk had onderzocht, terwijl een louter formeel onjuist besluit niet automatisch nietig hoeft te worden verklaard.

102 Volgens de Bondsrepubliek Duitsland mogen volgens artikel 263, tweede alinea, VWEU materieel correcte besluiten niet nietig worden verklaard, ook al zijn zij formeel onrechtmatig.

103 Met het tweede onderdeel van het vijfde middel wordt aangevoerd dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door rekening te houden met het argument van de Republiek Polen inzake de vermeende schending van het beginsel van energiesolidariteit, dat had moeten worden aangevoerd in het kader van een beroep tegen besluit C(2009) 4694. Dit argument, dat voor het Gerecht is aangevoerd in het kader van het beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit, is dus tardief en had derhalve niet in aanmerking mogen worden genomen in het kader van dit beroep.

104 De Republiek Polen en de Republiek Litouwen zijn van mening dat het vijfde middel ongegrond is.

105 De Republiek Letland en de Commissie hebben geen standpunt ingenomen over het vijfde middel.

Beoordeling door het Hof

106 Wat het eerste onderdeel van het vijfde middel betreft, moet worden opgemerkt dat het Gerecht, anders dan rekwirante stelt en zoals in de punten 97 en 99 van het onderhavige arrest is opgemerkt, het litigieuze besluit niet nietig heeft verklaard wegens ontoereikende motivering. Meer bepaald heeft het Gerecht in de punten 83 en 84 van het bestreden arrest geoordeeld dat het litigieuze besluit in strijd met het beginsel van energiesolidariteit was vastgesteld en dat dit besluit bijgevolg nietig moest worden verklaard voor zover het schending opleverde van dit beginsel. Daaruit volgt dat het eerste onderdeel van het middel niet ter zake dienend is.

107 Wat het tweede onderdeel van het vijfde middel betreft, volstaat de vaststelling dat het litigieuze besluit de in besluit C(2009) 4694 vastgestelde voorwaarden voor de ontheffing heeft gewijzigd en dat er sprake is van twee onderling onafhankelijke besluiten, zoals het Gerecht in punt 57 van het bestreden arrest – waartegen de hogere voorziening niet is gericht – heeft opgemerkt, zodat het argument van de Bondsrepubliek Duitsland dat het door de Republiek Polen tegen het litigieuze besluit ingestelde beroep te laat is ingesteld omdat deze lidstaat geen beroep had ingesteld tegen besluit C(2009) 4694, niet kan slagen.

108 Hieruit volgt dat het tweede onderdeel van het vijfde middel ongegrond is.

109 Het vijfde middel is dus ten dele niet ter zake dienend en ten dele ongegrond, en moet bijgevolg worden afgewezen.

110 Uit een en ander volgt dat de hogere voorziening in haar geheel moet worden afgewezen, aangezien geen enkel middel ervan is aanvaard.

Kosten

111 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, dat krachtens artikel 184 van dat Reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd.

112 Aangezien de Bondsrepubliek Duitsland in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Republiek Polen te worden verwezen in haar eigen kosten en in die van de Republiek Polen.

113 Volgens artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, dat ingevolge artikel 184, lid 1, van dat Reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten. Wanneer een partij die in eerste aanleg heeft geïntervenieerd en niet zelf de hogere voorziening heeft ingesteld, deelneemt aan de procedure voor het Hof, kan het Hof op grond van artikel 184, lid 4 van het Reglement voor de procesvoering beslissen dat die partij haar eigen kosten draagt.

114 Aangezien de Republiek Letland, de Republiek Litouwen en de Commissie aan de procedure voor het Hof hebben deelgenomen, dienen zij hun eigen kosten te dragen.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) De hogere voorziening wordt afgewezen.

2) De Bondsrepubliek Duitsland wordt verwezen in haar eigen kosten en in die van de Republiek Polen.

3) De Republiek Letland, de Republiek Litouwen en de Europese Commissie dragen hun eigen kosten.

ondertekeningen