Zbornik sudske prakse

RJEŠENJE OPĆEG SUDA (prvo vijeće)

od 14. prosinca 2017.*

„Tužba za poništenje – Unutarnje tržište prirodnog plina – Direktiva 2009/73/EZ – Odluka Komisije o izmjeni uvjeta za izuzeće pravila rada plinovoda OPAL koji se odnose na pristup treće strane i regulaciju tarifa od propisa Unije – Nepostojanje izravnog utjecaja – Nedopuštenost”

U predmetu T-849/16,

PGNiG Supply & Trading GmbH, sa sjedištem u Münchenu (Njemačka), koji zastupa M. Jeżewski, odvjetnik,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju O. Beynet i K. Herrmann, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a radi poništenja odluke Komisije C(2016) 6950 *final* od 28. listopada 2016. o izmjeni uvjeta za izuzeće plinovoda OPAL, odobrenih na temelju Direktive 2003/55/EZ, od pravila koja se odnose na pristup treće strane i regulaciju tarifa,

OPĆI SUD (prvo vijeće),

u sastavu: I. Pelikánová (izvjestiteljica), predsjednik, P. Nihoul i J. Svenningsen, suci,

tajnik: E. Coulon,

donosi sljedeće

* Jezik postupka: poljski

Rješenje

Pravni okvir

1 Članak 36. Direktive 2009/73/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 2003/55/EZ (SL 2009., L 211, str. 94.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 5., str. 39.), glasi kako slijedi:

„1. Nova krupna infrastruktura za prirodni plin, tj. međudržavni spojni plinovodi, terminali za UPP i sustavi skladišta plina mogu se na zahtjev tijekom određenog vremenskog razdoblja izuzeti iz odredaba članaka 9., 32., 33. i 34. te članka 41. stavka 6., 8. i 10., pod sljedećim uvjetima:

(a) ulaganjem se mora unaprijediti tržišno natjecanje pri opskrbi plinom i poboljšati sigurnost opskrbe;

(b) razina rizika koja je povezana s ulaganjem mora biti takva da do ulaganja ne bi došlo da nije odobreno izuzeće;

(c) infrastruktura mora biti u vlasništvu fizičke ili pravne osobe koja je barem u smislu svojeg pravnog oblika odvojena od operatora sustava u čijim će se sustavima graditi ta infrastruktura;

(d) korisnicima te infrastrukture moraju se naplaćivati naknade; i

(e) izuzeće ne smije biti štetno za tržišno natjecanje, djelotvorno funkcioniranje unutarnjeg tržišta prirodnog plina ili učinkovito funkcioniranje reguliranog sustava na koji je priključena infrastruktura.

[…]

3. [Nacionalno] regulatorno tijelo može za svaki slučaj posebno donijeti odluku o izuzeću iz stavaka 1. i 2.

[…]

6. Izuzeće se može odnositi na sveukupni kapacitet ili dio kapaciteta nove infrastrukture, odnosno postojeće infrastrukture sa značajno povećanim kapacitetom.

Pri donošenju odluke o odobravanju izuzeća za svaki se slučaj posebno razmatra potreba da se uvedu uvjeti s obzirom na trajanje izuzeća i nediskriminirajući pristup infrastrukturi. Pri donošenju odluke o tim uvjetima posebno se vodi računa o dodatnim kapacitetima koje treba izgraditi ili izmjeni postojećih kapaciteta, vremenskom horizontu projekta i okolnostima u državi.

[…]

8. Regulatorno tijelo bez odlaganja Komisiji dostavlja primjerak svakog zahtjeva za izuzeće, čim ga zaprimi. Nadležno tijelo odluku bez odlaganja priopćuje Komisiji, zajedno sa svim odgovarajućim informacijama u pogledu navedene odluke. Te se informacije Komisiji mogu dostaviti u skupnom obliku, što joj omogućava donošenje utemeljene odluke. Informacije osobito sadrže sljedeće:

(a) detaljne razloge zbog kojih su regulatorno tijelo ili država članica odobrili ili odbili izuzeće, pozivajući se na stavak 1. i uključujući odgovarajuću točku ili točke tog stavka na kojima se temelji takva odluka, uključujući financijske podatke kojima je opravdana potreba za tim izuzećem;

(b) poduzetu analizu učinka odobravanja izuzeća na tržišno natjecanje i djelotvorno funkcioniranje unutarnjeg tržišta prirodnog plina;

(c) obrazloženje trajanja izuzeća i udjela u ukupnom kapacitetu plinske infrastrukture za koju je odobreno izuzeće;

(d) ako se izuzeće odnosi na međudržavni spojni plinovod, rezultat savjetovanja s dotičnim regulatornim tijelima; i

(e) doprinos infrastrukture diversifikaciji opskrbe plinom.

9. U roku od dva mjeseca od dana nakon primitka obavijesti Komisija može donijeti odluku kojom zahtijeva da regulatorno tijelo izmijeni ili povuče odluku o odobravanju izuzeća. To se razdoblje od dva mjeseca može produljiti za dodatna dva mjeseca ako Komisija zatraži dodatne informacije. To dodatno razdoblje teče od dana nakon primitka svih traženih informacija. Početno se razdoblje od dva mjeseca može produljiti i uz zajednički pristanak Komisije i regulatornog tijela.

[…]

Regulatorno tijelo postupa u skladu s odlukom Komisije o izmjeni ili povlačenju odluke o izuzeću u roku od mjesec dana i o tome obavješćuje Komisiju.

[…]”

2 Članak 28.a stavak 1. Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) (njemački zakon o opskrbi električnom energijom i plinom), od 7. srpnja 2005. (BGBl. 2005 I, str. 1970., 3621, u daljnjem tekstu: EnWG), u svojoj verziji koja se primjenjuje na činjenice slučaja, omogućuje Bundesnetzagentur (BNetzA, Državna agencija za mreže, Njemačka) među ostalim da od primjene odredbi o pristupu treće strane izuzme međudržavne spojne plinovode između Savezne Republike Njemačke i drugih država. Uvjeti primjene članka 28a EnWG-a u bitnome odgovaraju onima članka 36. stavka 1. Direktive 2009/73.

Okolnosti spora

3 Odlukom C(2009) 4694 od 12. lipnja 2009. Komisija Europskih zajednica zatražila je od BNetzA-e, na temelju članka 22. Direktive 2003/55/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 98/30/EZ (SL 2003., L 176, str. 57.), izmjenu njezine odluke od 25. veljače 2009. kojom su transportni kapaciteti projekta plinovoda Ostseepipeline-Anbindungsleitung (OPAL), koji je kopneni dio plinovoda Nord Stream 1 na istoku, čija se ulazna točka nalazi blizu mjesta Lubmin, u okolici Greifswalda, u Njemačkoj, a izlazna u mjestu Brandov, u Češkoj Republici, izuzeti iz primjene pravila o pristupu treće strane predviđenih člankom 18. navedene direktive te iz tarifnih propisa predviđenih njezinim člankom 25. stavcima 2. do 4.

4 Odluka C(2009) 4694 odredila je sljedeće uvjete:

„(a) Ne dovodeći u pitanje pravilo iz [točke] (b), poduzetnik koji ima vladajući položaj na jednom ili više velikih tržišta za dobavu ili opskrbu prirodnim plinom koji obuhvaćaju Češku Republiku nije ovlašten rezervirati tijekom jedne godine više od 50 % transportnih kapaciteta plinovoda OPAL na češkoj granici. Rezervacije poduzetnika koji pripadaju istoj grupi, kao što su Gazprom i Wingas, razmatrat će se zajedno. Rezervacije poduzetnika s vladajućim položajem/grupa poduzetnika s vladajućim položajem koji su sklopili značajne, dugoročne ugovore o opskrbi plinom razmatrat će se u zbirnom obliku […]

(b) Ograničenje od 50 % kapaciteta može se premašiti ako predmetni poduzetnik na tržištu oslobodi plin u volumenu od 3 milijarde m^3 u plinovodu OPAL u otvorenom, transparentnom i nediskriminirajućem postupku (‚program oslobađanja plina'). Društvo koje upravlja plinovodom ili poduzetnik koji treba provesti program mora jamčiti dostupnost odgovarajućih transportnih kapaciteta i slobodan izbor izlazne točke (‚program oslobađanja kapaciteta'). Oblik programa ‚oslobađanja plina' i ‚oslobađanja kapaciteta' mora odobriti BNetzA." [neslužbeni prijevod]

5 BNetzA je 7. srpnja 2009. izmijenila svoju odluku od 25. veljače 2009. time što ju je prilagodila ranije navedenim uvjetima predviđenima Odlukom C(2009) 4694. BNetzA je odobrila izuzeće od primjene pravila na razdoblje od 22 godine.

6 Plinovod OPAL pušten je u promet 13. srpnja 2011. i ima godišnji kapacitet od oko 36,5 milijardi m^3. Na temelju Odluke C(2009) 4694 i BNetzA-ine odluke od 25. veljače 2009., kako je izmijenjena njezinom odlukom od 7. srpnja 2009., kapaciteti plinovoda OPAL potpuno su izuzeti od primjene pravila koja se odnose na pristup treće strane i regulaciju tarifa na temelju Direktive 2003/55.

7 U trenutnoj tehničkoj konfiguraciji prirodni plin može se dostaviti do ulazne točke blizu Greifswalda samo plinovodom Nord Stream 1, koji koristi grupa Gazprom za transport plina koji dolazi iz ruskih plinskih polja. Budući da Gazprom nije primijenio program oslobađanja plina predviđen Odlukom C(2009) 4694, 50 % nerezerviranih kapaciteta tog plinovoda nikada se nije koristilo, tako da se *a priori* čini da se koristi samo 50 % transportnih kapaciteta plinovoda OPAL.

8 BNetzA je 13. svibnja 2016. obavijestila Komisiju, na osnovi članka 36. Direktive 2009/73, na temelju zahtjeva koji su podnijeli Opal Gastransport GmbH & Co. KG (društvo koje upravlja plinovodom OPAL, u daljnjem tekstu: OGT), OAO Gazprom i Gazprom Eksport LLC, o svojoj namjeri da izmijeni pojedine odredbe izuzeća odobrenog 2009. koje se odnosi na dionicu plinovoda OPAL kojom upravlja OGT.

9 Komisija je 28. listopada 2016., na temelju članka 36. stavka 9. Direktive 2009/73, donijela Odluku C(2016) 6950 *final* o izmjeni uvjeta za izuzeće plinovoda OPAL, određenih Direktivom 2003/55, od pravila koja se odnose na pristup treće strane i regulaciju tarifa (u daljnjem tekstu: pobijana odluka), koja se odnosi na BNetzA-u. Postupak predviđen člankom 36. Direktive 2009/73 odgovara postupku iz članka 22. Direktive 2003/55, koji čini pravnu osnovu odluke C(2009) 4694, koja je izmijenjena pobijanom odlukom.

10 U pobijanoj je odluci Komisija zadržala na snazi izuzeće od pravila pristupa treće strane odobrenog plinovodu OPAL za dionicu između ulazne točke smještene blizu Greifswalda i izlazne točke smještene u Brandovu za maksimalno 50 % kapaciteta, koje je već odobrila u svojoj Odluci C(2009) 4694. Nasuprot tomu, ostalih 50 % kapaciteta te dionice koji se dotad ni koristili zbog nepostojanja primjene Gazpromova programa oslobađanja plina oslobođeni su, odnosno podvrgnuti su pravilima pristupa treće strane. To oslobađanje mora nastupiti u obliku dodjele transportnih kapaciteta koje operator plinovoda mora dodijeliti u okviru transparentne i nediskriminirajuće dražbe.

11 Budući da to nediskriminirajuće i transparentno stavljanje na raspolaganje tako oslobođenih transportnih kapaciteta također može dovesti *de facto* do toga da ih koristi Gazprom eksport, Komisija je, kako bi osigurala da treća strana može stvarno imati pristup „oslobođenim" kapacitetima, utvrdila ograničenje koje je predložila BNetzA u odnosu na kapacitete spojnih plinovoda vrste FZK (*feste frei zuordenbare Kapazitäten*/kruti slobodno dodijeljeni kapaciteti) u izlaznoj točki plinovoda. Tako će operator plinovoda OPAL morati u okviru dražbe staviti na raspolaganje korisnicima različitima od društva koje ima vladajući položaj na češkom tržištu prirodnog plina kapacitet spojnog plinovoda FZK početnog volumena od 3,2 milijuna kWh. Međutim, ako se na godišnjoj dražbi pokaže da je potražnja kapaciteta vrste FZK u izlaznoj točki Brandov veća od 90 % ponuđenih kapaciteta, OGT će morati povećati količinu raspoloživih kapaciteta FZK za 1,6 milijuna kWh na idućoj godišnjoj dražbi. Raspoloživi kapaciteti FZK-a s vremenom mogu dosegnuti volumen od 6,4 milijuna kWh.

12 Osim toga, uzimajući u obzir uzlaznost dražbi i kako bi se izbjeglo svako nadmetanje subjekta s vladajućim položajem na češkom tržištu, Komisija je uvela dodatni uvjet prema kojem takav subjekt može podnijeti svoju ponudu u okviru stavljanja na dražbu kapaciteta FZK samo po osnovnoj cijeni kapaciteta, tako da predložena cijena ne može premašiti prosječnu osnovnu cijenu tarife regulirane u transportnom sustavu poslovne zone Gaspool u Njemačkoj prema Češkoj Republici za usporedive proizvode u istoj godini.

13 BNetzA je 28. studenoga 2016. izmijenila izuzeće odobreno operatoru plinovoda OPAL svojom odlukom od 25. veljače 2009., u skladu s pobijanom odlukom, time što je s društvom OGT sklopila javnopravni ugovor koji, prema njemačkom pravu, čini upravnu odluku.

Postupak i zahtjevi stranaka

14 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 4. prosinca 2016. tužitelj, PGNiG Supply & Trading GmbH, pokrenuo je ovaj postupak.

15 Zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda istog dana tužitelj je podnio zahtjev za privremenu pravnu zaštitu, koji je odbijen rješenjem od 21. srpnja 2017., PGNiG Supply & Trading/Komisija (T-849/16 R, EU:T:2017:544). Određeno je da će se o troškovima odlučiti naknadno.

16 Aktima podnesenima tajništvu Općeg suda 19. siječnja, 16. veljače i 1., 9. i 22. ožujka 2017. Savezna Republika Njemačka, Vijeće Europske unije, Europski parlament, OGT i Gazprom Eksport zatražili su intervenciju u ovom postupku u potporu Komisijinu zahtjevu.

17 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 28. veljače 2017. Naftogaz Ukrainy SA zatražio je intervenciju u ovom postupku u potporu tužiteljevu zahtjevu.

18 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 13. ožujka 2017. tužitelj je podnio podnesak koji je sadržavao „dopunu" tužbi, u kojem je iznio nove tužbene razloge u potporu tužbi.

19 U svojim očitovanjima podnesenima tajništvu Općeg suda 8. svibnja 2017. Komisija je podnijela prigovor nedopuštenosti dodatnog podneska od 13. ožujka 2017.

20 Zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 21. ožujka 2017. Komisija je podnijela prigovor nedopuštenosti tužbe.

21 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 29. svibnja 2017. tužitelj je podnio svoja očitovanja o prigovoru nedopuštenosti.

22 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

– odbaci tužbu kao očito nedopuštenu;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

23 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije prigovor nedopuštenosti;

– podredno, odluku o prigovoru nedopuštenosti odgodi do donošenja odluke o meritumu;

– poništi pobijanu odluku;

– naloži Komisiji snošenje troškova.

Pravo

24 U skladu s člankom 130. stavkom 1. Poslovnika Općeg suda, ako tuženik to zatraži, Opći sud može odlučivati o nedopuštenosti ili nenadležnosti bez ulaženja u raspravljanje o meritumu. U ovom slučaju Opći sud smatra da raspolaže s dovoljno dokumenata u spisu te će odlučiti bez nastavljanja postupka.

25 U prilog svojemu prigovoru nedopuštenosti Komisija ističe da tužitelj nema aktivnu procesnu legitimaciju na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a. Prema njezinu mišljenju, pobijana odluka nije regulatorni akt i ne odnosi se na tužitelja ni izravno ni osobno. Osim toga, Komisija sumnja u tužiteljev pravni interes.

26 Pobijana je odluka upućena BNetzA-i, u skladu s člankom 36. stavkom 9. Direktive 2009/73. Tužitelj, društvo koje se bavi uvozom i izvozom, skladištenjem, prodajom i opskrbom plina i tekućih goriva, nije dakle adresat te se njegovo pravo na podnošenje tužbe može temeljiti samo na drugom ili trećem dijelu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.

27 Na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, svaka fizička ili pravna osoba može pod uvjetima utvrđenima u stavku prvom i drugom pokrenuti postupke protiv akta koji je upućen toj osobi ili koji se izravno i osobno odnosi na nju te protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere.

28 U ovom slučaju, s obzirom na to da tužitelj nije adresat pobijane odluke, njegova se aktivna procesna legitimacija može temeljiti samo na drugom ili trećem dijelu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a. Stoga će se uzastopno razmatrati odnosi li se pobijana odluka izravno na tužitelja, odnosi li se osobno na njega i je li riječ o regulatornom aktu.

Izravan utjecaj pobijane odluke na tužitelja

29 Komisija ističe da pobijana odluka ne utječe izravno na tužitelja, među ostalim zato što ne utječe izravno na njegovu pravnu situaciju.

30 Tužitelj ističe da se izravan utjecaj pobijane odluke na njegovu pravnu situaciju sastoji osobito od toga da mu se uskraćuje pristup dražbama u vezi s kapacitetom plinovoda OPAL. Ističe da i Komisija i njemačke vlasti tvrde da će pobijana odluka imati pozitivne učinke za njega pa iz toga zaključuje da će se u jednakoj mjeri na njega izravno odnositi i negativni učinci. Štoviše, tužitelj smatra da se,

istovrsnom primjenom sudske prakse u području državnih potpora, treba smatrati da je i on, kao konkurent društava grupe Gazprom, na koje pobijana odluka ima stalni izravni utjecaj, također pod njezinim izravnim utjecajem.

31 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, kriterij izravnog utjecaja zahtijeva da sporna mjera izravno proizvodi učinke na pravnu situaciju pojedinca i da adresatima te mjere koji su zaduženi za njezinu provedbu ne ostavlja nikakvu diskrecijsku ovlast, pri čemu ta mjera ima isključivo automatsku narav i proizlazi iz sâmog spornog propisa bez primjene drugih posrednih pravila. Isto vrijedi i kada postoji samo teorijska mogućnost da adresati ne postupe u skladu s aktom Europske unije, pri čemu njihova namjera da djeluju u skladu s njime nije dvojbena (vidjeti presudu od 5. svibnja 1998., Dreyfus/Komisija, C-386/96 P, EU:C:1998:193, t. 43. i 44. i navedenu sudsku praksu).

32 Međutim, drugi od tih dvaju uvjeta, koji se odnosi na nepostojanje diskrecijske ovlasti adresata, u ovom slučaju nije ispunjen. Naime, odluka nacionalnog tijela kojom se provodi pobijana odluka nije bila automatska. Članak 36. Direktive 2009/73 ne obvezuje BNetzA-u na takvo provođenje s obzirom na to da se ona mogla odreći svojeg prijedloga izmjene uvjeta rada plinovoda OPAL. Osim toga, ta mogućnost za BNetzA-u da ne postupi u skladu s pobijanom odlukom u ovom slučaju nije samo teorijska. U tom pogledu valja podsjetiti da je, s jedne strane, u pobijanoj odluci Komisija odredila dodatne uvjete za odobrenje primjene mjere koju je predložila BNetzA, čime je prekoračila uvjete koje je predložila BNetzA (vidjeti točke 11. i 12. ovog rješenja). Ako BNetzA dakle nije mogla donijeti odluku o izmjeni uvjeta rada plinovoda OPAL, a da pritom ne uzme u obzir navedene dodatne uvjete, mogla je, u okviru margine prosudbe koja joj je povjerena člankom 28a EnWG-a, ponovno ocijeniti prikladnost donošenja mjere s obzirom na te uvjete te se, po potrebi, odreći predložene mjere. S druge strane, postupak je na nacionalnoj razini podnošenjem zahtjeva pokrenuo OGT, operator plinovoda OPAL (vidjeti točku 8. ovog rješenja). U tim je okolnostima OGT imao mogućnost povući svoj zahtjev, kao i spriječiti primjenu pobijane odluke, bilo odlukom ili ugovorom, ako je dodatne uvjete koje je odredila Komisija smatrao neprimjerenima ili neodgovarajućima.

33 Stoga pobijana odluka nije mogla izravno utjecati na tužitelja, u smislu sudske prakse navedene u točki 31. ovog rješenja.

34 U tom pogledu valja dodati da je, čak i pod pretpostavkom da se utjecalo na tužiteljevu pravnu situaciju, to bilo učinjeno nacionalnim mjerama koje je donijela BNetzA, što on po potrebi može pobijati pred nacionalnim sudom pozivanjem na nezakonitost pobijane odluke radi donošenja odluke o upućivanju prethodnog pitanja, pod uvjetima iz članka 267. UFEU-a (vidjeti, u tom smislu, rješenje od 8. travnja 2008., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija, C-503/07 P, EU:C:2008:207, t. 78.).

Osobni utjecaj pobijane odluke na tužitelja

35 Komisija ističe da se pobijana odluka ne odnosi osobno na tužitelja.

36 Tužitelj ističe da je pobijana odluka na njega imala osobni utjecaj, s obzirom na određene njegove karakteristike i specifične okolnosti koje omogućuju da ga se individualizira na istovrstan način poput adresata navedene odluke. U tom pogledu navodi, kao prvo, narav tržišta izvoza plina u Poljsku, kao i tržišta transporta plina, kao drugo, štetu koju će pretrpjeti na temelju pobijane odluke i, kao treće, slabljenje svojeg tržišnog položaja u odnosu na grupu Gazprom.

37 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, osobe koje nisu adresati odluke mogu tvrditi da se ona odnosi na njih osobno samo ako ih ta odluka pogađa zbog određenih karakteristika koje su im svojstvene ili zbog činjenične situacije koja ih razlikuje od ostalih osoba i time ih individualizira na istovrstan način poput adresata odluke (vidjeti presudu od 13. ožujka 2008., Komisija/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, t. 70. i navedenu sudsku praksu).

38 Iz sudske prakse Suda također proizlazi da se, u slučaju kad odluka utječe na skupinu osoba koje su bile određene ili odredive u trenutku donošenja tog akta i prema kriterijima koji su svojstveni članovima skupine, ta odluka može osobno odnositi na te osobe kao na dio uskog kruga gospodarskih subjekata (vidjeti presudu od 13. ožujka 2008., Komisija/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, t. 71. i navedenu sudsku praksu).

39 U tom pogledu valja istaknuti da se pobijana odluka odnosi na uvjete pod kojima OGT, kao operator plinovoda OPAL, mora trećoj strani staviti na raspolaganje plin u izlaznoj točki plinovoda OPAL na češkom području, u Brandovu. Tužitelj je pak aktivan u području prodaje i transporta prirodnog plina na njemačkom tržištu i na tržištu izvoza plina u Poljsku. Dakako, ne može se isključiti da izmjena uvjeta korištenja plinovoda OPAL može imati gospodarske posljedice na tužiteljeve djelatnosti, osobito na temelju povećanja protoka plina koji se prenosi tim plinovodom.

40 U tom pogledu, kao prvo, tužitelj izražava zabrinutost zbog znatnog povećanja transportnih kapaciteta za grupu Gazprom, kao i zbog smanjenja rada transportnih kapaciteta plinovoda Yamal-Europa, koji od 2020. prenosi plin iz Rusije u Poljsku, preko Bjelorusije, odnosno njegove potpune deaktivacije nakon 2022., što bi ojačalo vladajući položaj grupe Gazprom, ali i jednako tako oslabilo njegov vlastiti položaj na tržištu. Kao drugo, tužitelj tvrdi da će pobijana odluka dovesti do naglog porasta cijena transporta plina koji dolazi s njemačkog tržišta u Poljsku, na temelju smanjenja transporta plina plinovodom Yamal-Europa, što će ograničiti njegove mogućnosti za sklapanje ugovora o izvozu plina iz Njemačke u Poljsku. Kao treće, tužitelj ističe da se pobijanom odlukom smanjuje njegova kompetitivnost na tržištima veleprodaje i maloprodaje u Njemačkoj u odnosu na poduzetnike povezane s grupom Gazprom. Kao četvrto, tužitelj ističe da će pobijana odluka, porastom reguliranog rada plinovoda OPAL, dovesti do ograničavanja, odnosno onemogućavanja pristupa plinovodu OPAL, subjektima tržišta veleprodaje koji ne pripadaju grupi Gazprom kao što je i on sam.

41 Međutim, s jedne strane, ta navodna šteta u velikom dijelu ostaje spekulativna i u svakom slučaju ovisi o brojnim budućim čimbenicima koji su neizvjesni. Tako nastupanje posljedica koje mogu proizaći iz eventualnog budućeg smanjenja rada transportnih kapaciteta plinovoda Yamal-Europa od 2020., odnosno njegove potpune deaktivacije od 2022., ovisi o pitanju hoće li se obnoviti ugovor o opskrbi plinom između tužiteljeva društva majke i Gazproma. Čak i kad bi se tužitelja, radi ocjene posljedica pobijane odluke, poistovjetilo s njegovim društvom majkom, glavnim opskrbljivačem poljskim plinom Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S. A., odgovor na to pitanje ovisio bi među ostalim o budućoj trgovinskoj politici grupe Gazprom, budućem tržišnom položaju tužiteljeva društva majke i budućem općem razvoju tržišta plina. Stoga se trenutno ne može dati neki konkretan odgovor na to pitanje.

42 S druge strane, tužitelj nije dokazao da navodna šteta ima karakteristiku koja ga razlikuje u odnosu na sve druge gospodarski aktivne subjekte u području prodaje, transporta, uvoza i izvoza plina u Njemačku ili u Poljsku te ga time individualizira na istovrstan način poput adresata pobijane odluke. Slijedom toga, pod pretpostavkom da se pobijanom odlukom može smanjiti tužiteljeva kompetitivnost u odnosu na poduzetnike povezane s grupom Gazprom na tržištima veleprodaje i maloprodaje plina u Njemačkoj, to bi se trebalo odnositi na sve gospodarski aktivne subjekte u tom sektoru, a ne samo na tužitelja. Napokon, što se tiče navodne štete koja proizlazi iz činjenice da će se, na temelju pobijane odluke, ograničiti odnosno onemogućiti pristup plinovodu OPAL, valja istaknuti da je, osim činjenice da se takva šteta također odnosi na druge gospodarski aktivne subjekte u tom sektoru, ta tvrdnja činjenično manjkava.

43 Osobito je netočna tužiteljeva tvrdnja prema kojoj bi se, „zbog uvođenja dodatnog izuzeća od primjene [pravila o pristupu treće strane] [pobijanom odlukom] u korist plinovoda OPAL, tužiteljeva pravna situacija izmijenila na takav način da on ne bi imao slobodan pristup tom plinovodu, suprotno načelima unutarnjeg tržišta plina definiranima Direktivom 2009/73”. Naime, prema početnom uređenju izuzeća, odobrenom odlukom C(2009) 4694 (vidjeti točke 3. i 4. ovog rješenja), tužitelj nije imao slobodan pristup plinovodu OPAL s obzirom na to da je navedeno uređenje u potpunosti isključivalo

transportne kapacitete tog plinovoda između Greifswalda i Brandova od primjene pravila o pristupu treće strane. Nasuprot tomu, pobijanom se odlukom predviđa, stavljanjem na transparentnu i nediskriminirajuću dražbu (vidjeti točku 10. ovog rješenja), trećima odobriti pristup 50 % kapaciteta navedene dionice, tako da drugi poduzetnici, među kojima i tužitelj, imaju priliku steći kapacitete. Suprotno onome što tvrdi tužitelj, pobijanom se odlukom ne uvode dodatna izuzeća, nego se, upravo suprotno, zabranjuje dio postojećeg izuzeća.

44 Osim toga, ne može se smatrati da tužitelj pripada skupini određenih ili odredivih osoba u trenutku donošenja pobijane odluke te u odnosu na kriterije članova skupine, u smislu sudske prakse navedene u točki 38. ovog rješenja. Naime, činjenica pripadnosti navodnom zatvorenom krugu subjekata na tržištu trgovanja i transporta plina u Njemačkoj, na što se poziva tužitelj, ne može ga individualizirati u odnosu na uvjete rada plinovoda OPAL, koji prenosi plin preko Njemačke u Češku Republiku, kao što je određeno pobijanom odlukom. Podredno, valja istaknuti, kao što je to učinila Komisija, da tužitelj nije naveo ni identitet ni broj članova koji, prema njegovu mišljenju, pripadaju toj skupini.

45 U mjeri u kojoj se tužitelj poziva na svoje sudjelovanje u postupku pred BNetzA-om, dovoljno je primijetiti da činjenica da je tužitelj uputio dopise BNetzA-i u okviru postupka na nacionalnoj razini koji je prethodio obavijesti od 13. svibnja 2016., nije dovoljna da bi se smatralo da je tužitelj bio uključen u postupak koji je prethodio donošenju pobijane odluke i koji se odvijao na razini Unije.

46 Posljedično valja utvrditi da pobijana odluka nema osobni utjecaj na tužitelja.

O tome je li pobijana odluka regulatorni akt

47 Komisija ističe da pobijana odluka, kao pojedinačni akt, nije regulatorni akt u smislu članka 263. četvrtog stavka trećeg dijela UFEU-a.

48 Tužitelj ističe da pobijana odluka utječe na kategoriju osoba koju se definira samo prirodom djelatnosti koje one obavljaju. Stoga, zbog nepostojanja bilo kakve individualizacije u odnosu na široku kategoriju operatora tržišta plina, ta odluka ima opći i apstraktni doseg.

49 Prema sudskoj praksi, za određivanje dosega nekog akta, treba istražiti odnosi li se predmetni akt pojedinačno na određene subjekte. U tom pogledu sudac Unije ne može se ograničiti na službeni naziv akta, nego kao prvo mora voditi računa o njegovu predmetu i sadržaju (presuda od 14. prosinca 1962., Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes i dr./Vijeće, 16/62 i 17/62, EU:C:1962:47, str. 901., 918.). Tako odluka koja za adresata ima državu članicu, ima opću primjenu ako se primjenjuje na objektivno određene situacije i proizvodi pravne učinke u pogledu kategorija osoba određenih na općenit i apstraktan način (vidjeti, u odnosu na uređenje Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, od 13. listopada 2003., o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL 2003., L 275, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 19., str. 28.), rješenje od 8. travnja 2008., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija, C-503/07 P, EU:C:2008:207, t. 71.).

50 U ovom slučaju, kao što i proizlazi iz članka 1. pobijane odluke, njime se, uz iznimku određenih izmjena, odobrava samo izmjena odluke o izuzeću od 25. veljače 2009., koju je predložila BNetzA 13. svibnja 2016. Svrha te izmjene početne odluke o izuzeću, koja je stupila na snagu 28. studenoga 2016. (vidjeti točku 13. ovog rješenja), je izmijeniti pod određenim uvjetima izuzeće od primjene određenih odredbi Direktive 2009/73 koje uživa plinovod OPAL. Stoga se pobijana odluka odnosi samo na pojedinačnu i određenu situaciju, odnosno na uvjete pod kojima OGT koristi dio kapaciteta plinovoda OPAL. Osobito, eventualne gospodarske posljedice koje bi ta odluka mogla imati za subjekte transportnog i trgovinskog sektora koji nisu OGT ne čine pravne učinke u odnosu na kategoriju osoba koje su određene na općenit i apstraktan način, u smislu sudske prakse navedene u točki 49. ovog rješenja.

51 Tužitelj osim toga ističe da je pobijana odluka „svojom naravi bliska odlukama o [državnim] potporama i da je Opći sud utvrdio da odluka o [državnim] potporama ima opću primjenu” čak i ako ima samo jednog adresata.

52 Kako bi se odbacila ta tvrdnja, a da pritom nije potrebno donositi odluku o navodnoj sličnosti pobijane odluke s odlukom u području državnih potpora, dovoljno je istaknuti da u sudskoj praksi na koju se poziva tužitelj Opći sud nije na općenit način utvrdio da odluke o potporama imaju opću primjenu. Nasuprot tome, pozivajući se na ustaljenu sudsku praksu, uvjetovao je takvo utvrđenje činjenicom da se takva odluka primjenjuje na objektivno određene situacije i podrazumijeva pravne učinke za određenu kategoriju osoba na općenit i apstraktan način (presuda od 15. rujna 2016., Ferracci/Komisija, T-219/13, EU:T:2016:485, t. 52.). Međutim, kao što je to navedeno u točki 50. ovog rješenja, to nije tako u ovom predmetu.

53 Posljedično, suprotno onome što tvrdi tužitelj, pobijana odluka nije opći akt te stoga nije regulatorni akt u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.

54 Osim toga, valja podsjetiti da pojam „regulatorni akti koji [se izravno odnose na sve fizičke i pravne osobe] i koji ne podrazumijevaju provedbene mjere”, u smislu članka 263. četvrtog stavka trećeg dijela UFEU-a, s obzirom na cilj te odredbe koji se, kao što i proizlazi iz njezina porijekla, sastoji u izbjegavanju toga da se pojedinca, čija se pravna situacija izravno mijenja tim aktom, lišava djelotvorne pravne zaštite u odnosu na taj akt. Međutim, s obzirom na taj cilj, treći dio članka 263. četvrtog stavka UFEU-a primjenjuje se samo kada pobijani akt sam po sebi, to jest neovisno o ikakvim provedbenim mjerama, mijenja pravni položaj tužitelja. Slijedom toga, kada to nije tako, taj zaključak je dovoljan da se ne primijeni treći dio četvrtog stavka članka 263. UFEU-a pa u tom slučaju nije potrebno provjeravati sadržava li taj akt provedbene mjere u pogledu tužitelja (vidjeti, u tom smislu, presudu od 7. srpnja 2015., Federcoopesca i dr./Komisija, T-312/14, EU:T:2015:472, t. 27. do 43.).

55 Međutim, u ovom slučaju eventualna povreda tužiteljevih prava na koju se on poziva nastaje kao posljedica provedbene mjere koja čini ugovor između BNetzA-e i OGT-a kao operatora plinovoda OPAL.

56 Posljedično, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 54. ovog rješenja, ne primjenjuje se treći dio članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.

57 Slijedi da tužbu valja odbaciti kao nedopuštenu a da pritom nema potrebe za ocjenjivanjem dodatnog podneska koji je tužitelj podnio 13. ožujka 2017.

O zahtjevima za intervenciju

58 U skladu s člankom 142. stavkom 2. Poslovnika, intervencija je akcesorna glavnom postupku i gubi svoju svrhu osobito kad je tužba proglašena nedopuštenom.

59 Posljedično, obustavlja se postupak povodom zahtjeva za intervenciju Savezne Republike Njemačke, Parlamenta, Vijeća, društava Naftogaz Ukrainy, OGT i Gazprom Eksport.

Troškovi

60 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, svakoj stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova na zahtjev protivne stranke.

61 Budući da tužitelj nije uspio u postupku, valja mu naložiti snošenje vlastitih troškova kao i troškova Komisije, u skladu s njezinim zahtjevom, uključujući troškove nastale u okviru postupka privremene pravne zaštite.

62 U skladu s člankom 138. stavkom 1., države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Posljedično, Savezna Republika Njemačka snosit će vlastite troškove povezane s postupkom privremene pravne zaštite.

63 U skladu s člankom 144. stavkom 10. Poslovnika, ako je glavni postupak završio prije odlučivanja o zahtjevu za intervenciju, podnositelj zahtjeva za intervenciju i glavne stranke snose svaki vlastite troškove povezane sa zahtjevom za intervenciju.

64 U ovom slučaju tužitelj, Komisija, Savezna Republika Njemačka, Parlament, Vijeće, društva Naftogaz Ukrainy, OGT i Gazprom Eksport, snosit će svaki svoje troškove povezane sa zahtjevima za intervenciju.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (prvo vijeće)

rješava:

1. **Tužba se odbacuje kao nedopuštena.**

2. **Obustavlja se postupak povodom zahtjevâ za intervenciju.**

3. **Društvu PGNiG Supply & Trading GmbH nalaže se snošenje vlastitih troškova, kao i troškova Europske komisije, uključujući troškove koji se odnose na postupak privremene pravne zaštite.**

4. **Savezna Republika Njemačka snosit će vlastite troškove koji se odnose na postupak privremene pravne zaštite.**

5. **PGNiG Supply & Trading, Komisija, Savezna Republika Njemačka, Europski parlament, Vijeće Europske unije, Naftogaz Ukrainy SA, OPAL Gastransport GmbH & Co. KG i Gazprom Eksport LLC snosit će svaki svoje troškove povezane sa zahtjevima za intervenciju.**

U Luxembourgu 14. prosinca 2017.

Tajnik
E. Coulon

Predsjednik
I. Pelikánová