ORDONANȚA TRIBUNALULUI (Camera întâi)

14 decembrie 2017*

„Acțiune în anulare – Piața internă a gazelor naturale – Directiva 2009/73/CE – Decizia Comisiei privind modificarea condițiilor de derogare a modalităților de exploatare a gazoductului OPAL de la normele Uniunii referitoare la accesul terților și la reglementarea privind tarifele – Lipsa afectării directe – Inadmisibilitate”

În cauza T-849/16,

PGNiG Supply & Trading GmbH, cu sediul în München (Germania), reprezentată de M. Jeżewski, avocat,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de O. Beynet și de K. Herrmann, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE prin care se urmărește anularea Deciziei C(2016) 6950 final a Comisiei din 28 octombrie 2016 privind reexaminarea condițiilor de derogare a gazoductului OPAL, acordate în temeiul Directivei 2003/55/CE, de la normele referitoare la accesul terților și la reglementarea privind tarifele,

TRIBUNALUL (Camera întâi),

compus din doamna I. Pelikánová (raportor), președinte, și domnii P. Nihoul și J. Svenningsen, judecători,

grefier: domnul E. Coulon,

dă prezenta

* Limba de procedură: polona.

Ordonanță

Cadrul juridic

1 Articolul 36 din Directiva 2009/73/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale și de abrogare a Directivei 2003/55/CE (JO 2009, L 211, p. 94) are următorul conținut:

„(1) Noile infrastructuri de gaze naturale de mari dimensiuni, și anume interconexiunile, instalațiile GNL sau instalațiile de înmagazinare, pot beneficia, la cerere și pentru o perioadă determinată, de o derogare de la dispozițiile articolelor 9, 32, 33 și 34 și de la dispozițiile articolului 41 alineatele (6), (8) și (10) în următoarele condiții:

(a) investiția trebuie să întărească concurența în furnizarea de gaze naturale și să îmbunătățească siguranța alimentării;

(b) nivelul de risc legat de investiție este de așa natură încât investiția să se realizeze numai în cazul în care se acordă o derogare;

(c) infrastructura trebuie să fie deținută în proprietate de o persoană fizică sau juridică care este separată cel puțin în privința formei sale juridice de operatorii de sistem în ale căror sisteme se va construi infrastructura;

(d) se percep tarife pentru utilizatorii infrastructurii respective; și

(e) derogarea nu aduce atingere concurenței sau bunei funcționări a pieței interne a gazelor naturale și nici funcționării eficiente a sistemului reglementat la care este conectată infrastructura.

[…]

(3) Autoritatea de reglementare [națională] poate, de la caz la caz, să decidă asupra derogărilor menționate la alineatele (1) și (2).

[…]

(6) O derogare poate acoperi total sau parțial capacitatea noii infrastructuri sau pe cea a infrastructurii existente cu o capacitate semnificativ crescută.

La luarea deciziei de acordare a unei derogări, se ia în considerare, de la caz la caz, necesitatea de a impune condiții referitoare la durata derogării și la accesul nediscriminatoriu la infrastructură. La luarea deciziei privind respectivele condiții, se vor lua în calcul, în special, capacitatea suplimentară ce va fi construită sau modificarea capacității existente, orizontul de timp al proiectului și condițiile existente la nivel național.

[…]

(8) Autoritatea de reglementare transmite Comisiei, fără întârziere, o copie a tuturor cererilor de derogare, imediat după primirea acestora. Autoritatea competentă notifică fără întârziere Comisiei decizia, transmițând și toate informațiile relevante referitoare la aceasta. Aceste informații pot fi comunicate Comisiei în formă consolidată, permițându-se astfel Comisiei să ajungă la o decizie bine fundamentată. Informațiile trebuie să cuprindă în special:

(a) motivele detaliate pe baza cărora autoritatea de reglementare sau statul membru a acordat sau a refuzat derogarea, împreună cu referirea la alineatul (1) și la litera sau literele relevante din respectivul alineat pe care se bazează decizia, inclusiv datele financiare care demonstrează necesitatea derogării;

(b) analiza efectuată în privința efectelor acordării derogării asupra concurenței și asupra bunei funcționări a pieței interne a gazelor naturale;

(c) motivele care justifică durata și partea din capacitatea totală a infrastructurii gazelor naturale respective pentru care s-a acordat derogarea;

(d) în cazul în care derogarea se referă la o conductă de interconexiune, rezultatul consultării cu autoritatea de reglementare în cauză; și

(e) contribuția infrastructurii la diversificarea alimentării cu gaze naturale.

(9) În termen de două luni care începe în ziua imediat următoare primirii notificării, Comisia poate solicita, printr-o decizie, ca autoritatea de reglementare să modifice sau să retragă decizia de acordare a unei derogări. Termenul de două luni poate fi prelungit cu un termen suplimentar de două luni în cazul în care Comisia are nevoie de informații suplimentare. Acest termen suplimentar începe în ziua imediat următoare primirii informațiilor complete. Termenul inițial de două luni poate fi, de asemenea, prelungit cu acordul Comisiei și al autorității de reglementare.

[…]

Autoritatea de reglementare se conformează deciziei Comisiei de modificare sau de retragere a deciziei de derogare în termen de o lună și informează Comisia în consecință.

[…]”

2 Articolul 28a alineatul 1 din Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) (Legea germană privind alimentarea cu energie electrică și cu gaze naturale) din 7 iulie 2005 (BGBl. 2005 I, p. 1970, 3621, denumită în continuare „EnWG”), în versiunea aplicabilă faptelor din speță, permite Bundesnetzagentur (BNetzA, Autoritatea de reglementare în domeniul energiei, Germania), printre altele, să acorde o derogare de la dispozițiile privind accesul terților pentru interconexiunile dintre Republica Federală Germania și alte state. Condițiile de aplicare a articolului 28a din EnWG corespund în esență celor prevăzute la articolul 36 alineatul (1) din Directiva 2009/73.

Istoricul cauzei

3 Prin Decizia C(2009) 4694 din 12 iunie 2009, Comisia Comunităților Europene a solicitat BNetzA, în temeiul articolului 22 din Directiva 2003/55/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2003 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale și de abrogare a Directivei 98/30/CE (JO 2003, L 176, p. 57, Ediție specială, 12/vol. 2, p. 80), să modifice decizia sa din 25 februarie 2009 de excludere a capacităților de transport ale proiectului de gazoduct Ostseepipeline-Anbindungsleitung (OPAL), care este secțiunea terestră, la est, a gazoductului Nord

Stream 1, al cărui punct de intrare se află în proximitatea localității Lubmin, aproape de Greifswald, în Germania, punctul de ieșire aflându-se în localitatea Brandov, în Republica Cehă, de la aplicarea normelor de acces al terților prevăzute la articolul 18 din directiva menționată și a normelor privind tarifele prevăzute la articolul 25 alineatele (2)-(4) din aceasta.

4 Decizia C(2009) 4694 stabilea următoarele condiții:

„(a) Fără a aduce atingere normei care figurează la [litera] (b), o întreprindere dominantă pe una sau pe mai multe piețe mari ale gazelor naturale în amonte sau în aval care acoperă Republica Cehă nu este autorizată să rezerve, într-un an, peste 50 % din capacitățile de transport ale gazoductului OPAL la frontiera cehă. Rezervările întreprinderilor care fac parte din același grup, precum Gazprom și Wingas, vor fi examinate împreună. Rezervările întreprinderilor dominante/grupurilor de întreprinderi dominante care au încheiat contracte importante pe termen lung pentru aprovizionarea cu gaze naturale vor fi examinate într-o formă agregată […]

(b) Limita de 50 % din capacități poate fi depășită în cazul în care întreprinderea în cauză cedează pieței un volum de 3 miliarde m^3 de gaze pe gazoductul OPAL, potrivit unei proceduri deschise, transparente și nediscriminatorii («program de cesiune de gaze naturale»). Societatea care administrează gazoductul sau întreprinderea care are obligația să efectueze programul trebuie să garanteze disponibilitatea capacităților de transport corespunzătoare și alegerea liberă a punctului de ieșire («program de cesiune de capacități»). Forma programelor de «cesiune de gaze» și de «cesiune de capacități» este supusă aprobării BNetzA.”

5 La 7 iulie 2009, BNetzA a modificat decizia sa din 25 februarie 2009 prin adaptarea acesteia la condițiile menționate mai sus prevăzute de Decizia C(2009) 4694. Derogarea de la norme a fost acordată de BNetzA pentru o perioadă de 22 de ani.

6 Gazoductul OPAL a fost pus în funcțiune la 13 iulie 2011 și are o capacitate anuală de aproximativ 36,5 miliarde de m^3. În temeiul Deciziei C(2009) 4694 și al Deciziei BNetzA din 25 februarie 2009, astfel cum a fost modificată prin decizia sa din 7 iulie 2009, capacitățile gazoductului OPAL au fost exceptate în totalitate de la aplicarea normelor referitoare la accesul reglementat al terților și a normelor privind tarifele pe baza Directivei 2003/55.

7 În situația tehnică actuală, gazele naturale nu pot fi furnizate la punctul de intrare a gazoductului aproape de Greifswald decât prin intermediul gazoductului Nord Stream 1, utilizat de grupul Gazprom pentru transportul de gaze care provin din zăcăminte rusești. Întrucât Gazprom nu a pus în aplicare programul de cesiune de gaze prevăzut în Decizia C(2009) 4694, cota de 50 % nerezervată din capacitatea acestui gazoduct nu a fost utilizată niciodată, astfel încât doar cota de 50 % din capacitatea de transport a gazoductului OPAL pare *a priori* să fi fost utilizată.

8 La 13 mai 2016, BNetzA a notificat Comisiei, în temeiul articolului 36 din Directiva 2009/73, intenția sa de a modifica, în urma unei cereri formulate de Opal Gastransport GmbH & Co. KG (societatea care exploatează gazoductul OPAL, denumită în continuare „OGT”), de OAO Gazprom și de Gazprom Eksport LLC, anumite dispoziții ale derogării acordate în 2009 cu privire la tronsonul gazoductului OPAL administrat de OGT.

9 La 28 octombrie 2016, Comisia a adoptat, în temeiul articolului 36 alineatul (9) din Directiva 2009/73, Decizia C(2016) 6950 final privind reexaminarea condițiilor de derogare a gazoductului OPAL, acordate în temeiul Directivei 2003/55, de la normele referitoare la accesul terților și la reglementarea privind tarifele (denumită în continuare „decizia atacată”), care este adresată BNetzA. Procedura prevăzută la articolul 36 din Directiva 2009/73 corespunde procedurii prevăzute la articolul 22 din Directiva 2003/55, care a constituit temeiul juridic al Deciziei C(2009) 4694, modificată prin decizia atacată.

10 În decizia atacată, Comisia a menținut derogarea de la normele de acces al terților acordată gazoductului OPAL pentru tronsonul cuprins între punctul de intrare situat aproape de Greifswald și punctul de ieșire situat la Brandov pentru un maxim de 50 % din capacități, pe care aceasta îl aprobase deja în Decizia C(2009) 4694. În schimb, cota de 50 % rămasă din capacitatea pe acest tronson – neutilizată până atunci ca urmare a nepunerii în aplicare de către Gazprom a programului de cesiune de gaze naturale – a fost eliberată, cu alte cuvinte, supusă normelor de acces al terților. Această eliberare trebuie să intervină sub forma unei repartizări a capacităților de transport, pe care administratorul gazoductului are obligația să le atribuie în cadrul unei licitații transparente și nediscriminatorii.

11 Întrucât această punere la dispoziție nediscriminatorie și transparentă a capacităților de transport astfel eliberate poate conduce de asemenea, *de facto*, la utilizarea lor de către Gazprom Eksport, Comisia, pentru a se asigura că terții pot avea acces în mod efectiv la capacitățile „eliberate”, a indicat plafonul propus de BNetzA cu privire la capacitățile de interconectare de tipul FZK [„feste frei zuordenbare Kapazitäten” (capacități ferme care pot fi atribuite liber)] la punctul de ieșire al gazoductului. Astfel, administratorul gazoductului OPAL va avea obligația să pună la dispoziția altor utilizatori decât societatea dominantă pe piața cehă a gazelor naturale, în cadrul unei licitații, o capacitate de interconectare FZK cu un volum inițial de 3,2 milioane kWh. În cazul în care totuși pare că, la licitația anuală, cererea de capacități de tipul FZK la punctul de ieșire din Brandov depășește 90 % din capacitățile oferite, OGT are obligația să mărească cu 1,6 milioane kWh cantitatea capacităților FZK disponibile la data următoarei licitații anuale. Capacitățile FZK disponibile pot atinge în final un volum de 6,4 milioane kWh.

12 În plus, ținând seama de caracterul ascendent al licitațiilor și pentru a evita orice supralicitare din partea entității dominante pe piața cehă, Comisia a introdus o condiție suplimentară potrivit căreia o asemenea entitate poate depune oferta sa, în cadrul vânzării la licitație a capacităților FZK, numai la prețul de bază al capacităților, implicând astfel ca prețul propus să nu poată depăși prețul de bază mediu al tarifului reglementat în rețeaua de transport din zona comercială Gaspool din Germania către Republica Cehă pentru produse comparabile în același an.

13 La 28 noiembrie 2016, BNetzA a modificat derogarea acordată administratorului gazoductului OPAL prin decizia sa din 25 februarie 2009, în conformitate cu decizia atacată, și a încheiat cu OGT un contract de drept public, considerat, potrivit dreptului german, decizie administrativă.

Procedura și concluziile părților

14 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 4 decembrie 2016, reclamanta, PGNiG Supply & Trading GmbH, a introdus prezenta acțiune.

15 Prin înscrisul separat depus la grefa Tribunalului la aceeași dată, reclamanta a introdus o cerere de măsuri provizorii, care a fost respinsă prin Ordonanța din 21 iulie 2017, PGNiG Supply & Trading/Comisia (T-849/16 R, EU:T:2017:544). S-a dispus ca cererea privind cheltuielile de judecată să fie soluționată odată cu fondul.

16 Prin înscrisurile depuse la grefa Tribunalului la 19 ianuarie, la 16 februarie și, respectiv, la 1, la 9 și la 22 martie 2017, Republica Federală Germania, Consiliul Uniunii Europene, Parlamentul European, OGT și Gazprom Eksport au formulat câte o cerere de intervenție în prezenta procedură, în susținerea concluziilor Comisiei.

17 Prin actul depus la grefa Tribunalului la 28 februarie 2017, Naftogaz Ukrainy SA a formulat o cerere de intervenție în prezenta procedură, în susținerea concluziilor reclamantei.

18 Prin actul depus la grefa Tribunalului la 13 martie 2017, reclamanta a depus un memoriu care conținea un „supliment” la cererea introductivă, prin care invoca motive noi în susținerea acțiunii.

19 În observațiile depuse la grefa Tribunalului la 8 mai 2017, Comisia a invocat inadmisibilitatea memoriului suplimentar din 13 martie 2017.

20 Prin actul separat depus la grefa Tribunalului la 21 martie 2017, Comisia a introdus o excepție de inadmisibilitate a acțiunii.

21 Prin înscrisul depus la grefa Tribunalului la 29 mai 2017, reclamanta a depus observațiile sale cu privire la excepția de inadmisibilitate.

22 Comisia solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii ca vădit inadmisibilă;

– obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

23 Reclamanta solicită Tribunalului:

– respingerea excepției de inadmisibilitate;

– cu titlu subsidiar, unirea cu fondul a problemei admisibilității acțiunii;

– anularea deciziei atacate;

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

24 Potrivit articolului 130 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, la cererea pârâtului, Tribunalul poate să se pronunțe asupra inadmisibilității sau asupra necompetenței fără a intra în dezbaterea fondului. În speță, Tribunalul consideră că înscrisurile de la dosar sunt suficient de lămuritoare și decide să se pronunțe fără continuarea procedurii.

25 În susținerea excepției de inadmisibilitate, Comisia arată că reclamanta nu are calitate procesuală activă potrivit articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. În opinia acesteia, decizia atacată nu este un act normativ și nu privește reclamanta nici în mod direct, nici individual. În plus, Comisia contestă interesul de a exercita acțiunea al reclamantei.

26 Decizia atacată este adresată BNetzA, în conformitate cu articolul 36 alineatul (9) din Directiva 2009/73. Reclamanta, o societate care își desfășoară activitatea în domeniile importului și exportului, depozitării, vânzării și distribuției de gaze naturale și de carburanți lichizi, nu este, așadar, o destinatară a acesteia, iar calitatea sa de a introduce o acțiune se poate întemeia doar pe cea de a doua sau pe cea de a treia teză a articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.

27 În temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, orice persoană fizică sau juridică poate formula, în condițiile prevăzute la primul și la al doilea paragraf ale acestui articol, o acțiune împotriva actelor al căror destinatar este sau care o privesc în mod direct și individual, precum și împotriva actelor normative care o privesc în mod direct și care nu presupun măsuri de executare.

28 În speță, întrucât reclamanta nu este destinatara deciziei atacate, capacitatea sa de a exercita acțiunea nu s-ar putea întemeia decât pe cea de a doua sau pe cea de a treia teză a articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. Prin urmare, se va examina în mod succesiv, în continuare, dacă decizia atacată o privește în mod direct pe reclamantă, dacă aceasta o privește în mod individual și dacă este vorba despre un act normativ.

Cu privire la afectarea directă a reclamantei prin decizia atacată

29 Comisia arată că decizia atacată nu o afectează în mod direct pe reclamantă, în special întrucât aceasta nu produce efecte directe asupra situației sale juridice.

30 Reclamanta susține că efectul direct al deciziei atacate asupra situației sale constă în special în limitarea accesului său la licitațiile aferente capacităților gazoductului OPAL. Aceasta subliniază că atât Comisia, cât și autoritățile germane susțin că decizia atacată va avea efecte pozitive pentru ea și deduce din aceasta că va fi în aceeași măsură vizată în mod direct de efectele sale negative. În plus, reclamanta consideră că, în calitate de concurentă a societăților din grupul Gazprom, a căror afectare directă prin decizia atacată este constantă, ea trebuie de asemenea considerată ca fiind în mod direct vizată, prin aplicarea analogă a jurisprudenței în materia ajutoarelor de stat.

31 Potrivit unei jurisprudențe constante, criteriul afectării directe impune ca măsura incriminată să producă în mod direct efecte asupra situației juridice a particularului și să nu lase nicio putere de apreciere destinatarilor acestei măsuri care sunt însărcinați cu punerea sa în aplicare, aceasta având un caracter pur automat și decurgând doar din reglementarea incriminată, fără aplicarea altor norme intermediare. Aceeași este situația și atunci când posibilitatea destinatarilor de a nu aplica un act al Uniunii Europene este pur teoretică, neexistând nicio îndoială cu privire la voința lor de a deduce consecințele conforme acestuia (a se vedea Hotărârea din 5 mai 1998, Dreyfus/Comisia, C-386/96 P, EU:C:1998:193, punctele 43 și 44 și jurisprudența citată).

32 Or, cea de a doua dintre aceste două condiții, cu privire la lipsa puterii de apreciere lăsate destinatarilor, nu este îndeplinită în speță. Astfel, decizia autorității naționale de punere în aplicare a deciziei atacate nu era automată. Articolul 36 din Directiva 2009/73 nu obliga BNetzA la o asemenea punere în aplicare, întrucât era liberă să renunțe la propunerea sa de modificare a condițiilor de exploatare a gazoductului OPAL. În plus, această posibilitate a BNetzA de a nu aplica decizia atacată nu era în speță pur teoretică. Trebuie să se reamintească în această privință, pe de o parte, că, în decizia atacată, Comisia a însoțit aprobarea măsurii propuse de BNetzA de condiții suplementare, care le depășesc pe cele propuse de BNetzA (a se vedea punctele 11 și 12 de mai sus). Dacă aceasta din urmă nu putea decide, așadar, să modifice condițiile de exploatare a gazoductului OPAL fără a ține seama de condițiile suplimentare respective, aceasta putea, în cadrul marjei de apreciere conferite de articolul 28a din EnWG, să reevalueze oportunitatea adoptării măsurii în lumina acestor condiții și, dacă era cazul, să renunțe la măsura propusă. Pe de altă parte, procedura la nivel național a fost declanșată de o cerere formulată de OGT, care exploatează gazoductul OPAL (a se vedea punctul 8 de mai sus). În aceste circumstanțe, OGT avea posibilitatea de a-și retrage cererea și, astfel, de a împiedica punerea în aplicare a deciziei atacate, fie printr-o decizie, fie printr-un contract, dacă aceasta considera inadecvate sau inoportune condițiile suplimentare impuse de Comisie.

33 Prin urmare, reclamanta nu poate fi afectată în mod direct de decizia atacată, în sensul jurisprudenței citate la punctul 31 de mai sus.

34 Trebuie să se adauge în această privință că, presupunând chiar că se poate considera că situația juridică a reclamantei a fost afectată, aceasta ar fi fost afectată de măsurile naționale adoptate de BNetzA, pe care trebuie să le pună eventual în discuție în fața instanței naționale invocând nelegalitatea deciziei

atacate pentru a obține o trimitere preliminară în condițiile prevăzute la articolul 267 TFUE (a se vedea în acest sens Ordonanța din 8 aprilie 2008, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisia, C-503/07 P, EU:C:2008:207, punctul 78).

Cu privire la afectarea individuală a reclamantei prin decizia atacată

35 Comisia arată că decizia atacată nu o privește pe reclamantă în mod individual.

36 Reclamanta susține că este vizată în mod individual de decizia atacată, având în vedere calitățile sale speciale și circumstanțele specifice care permit individualizarea acesteia într-un mod analog celui în care ar fi individualizat destinatarul deciziei menționate. În această privință, ea invocă, în primul rând, natura pieței exportului de gaze naturale către Polonia, precum și a pieței transportului de gaze, în al doilea rând, prejudiciul pe care îl va suferi în urma decizia atacate și, în al treilea rând, slăbirea poziției sale concurențiale față de grupul Gazprom.

37 Potrivit unei jurisprudențe constante, alte persoane în afara destinatarilor unei decizii nu pot pretinde că respectiva decizie le privește în mod individual decât dacă aceasta le aduce atingere în temeiul anumitor calități care le sunt specifice sau în temeiul unei situații de fapt care le caracterizează în raport cu orice altă persoană și, pentru acest motiv, le individualizează ca și în cazul destinatarului unei astfel de decizii (a se vedea Hotărârea din 13 martie 2008, Comisia/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, punctul 70 și jurisprudența citată).

38 Reiese de asemenea din jurisprudența Curții că, atunci când decizia afectează un grup de persoane care erau identificate sau identificabile la momentul în care acest act a fost adoptat în funcție de criterii specifice membrilor grupului, acest act poate privi în mod individual respectivele persoane în măsura în care acestea fac parte dintr-un cerc restrâns de operatori economici (a se vedea Hotărârea din 13 martie 2008, Comisia/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, punctul 71 și jurisprudența citată).

39 În această privință trebuie să se arate că decizia atacată se referă la condițiile în care OGT, în calitate de operator al gazoductului OPAL, trebuie să pună la dispoziția terțului gaze naturale la punctul de ieșire al gazoductului OPAL, pe teritoriul ceh, la Brandov. În ceea ce o privește pe reclamantă, aceasta își desfășoară activitatea în domeniul comercializării și transportului de gaze naturale pe piața germană și în domeniul exportului de gaze naturale către Polonia. Nu se poate exclude, desigur, ca modificarea condițiilor de exploatare a gazoductului OPAL să poată avea repercusiuni economice asupra acestor activități ale reclamantei, în special în urma unei creșteri a fluxurilor de gaze transportate prin intermediul acestui gazoduct.

40 Cu privire la acest aspect, în primul rând, reclamanta se teme de o creștere considerabilă a capacităților de transport pentru grupul Gazprom, precum și de o reducere a exploatării capacităților de transport ale gazoductului Yamal-Europe, prin intermediul căruia se transportă gaze naturale din Rusia către Polonia prin Belarus, începând cu anul 2020 sau chiar dezactivarea sa totală după anul 2022, ceea ce ar întări poziția dominantă a grupului Gazprom și, prin aceasta, i-ar slăbi propria poziție pe piață. În al doilea rând, reclamanta afirmă că decizia atacată va genera o creștere bruscă a tarifelor pentru transportul de gaze naturale care provin de pe piața germană către Polonia, în urma opririi transportului de gaze prin intermediul gazoductului Yamal-Europe, ceea ce va limita posibilitățile sale de a încheia contracte de export de gaze din Germania către Polonia. În al treilea rând, reclamanta susține că decizia atacată reduce competitivitatea sa pe piețele gazelor naturale cu ridicata și cu amănuntul în Germania în raport cu întreprinderile care au legătură cu grupul Gazprom. În al patrulea rând, reclamanta arată că decizia atacată va avea drept consecință, prin creșterea exploatării reglementate a gazoductului OPAL, restrângerea sau chiar eliminarea accesului la gazoductul OPAL pentru actorii de pe piața cu ridicata care nu fac parte din grupul Gazprom, inclusiv pentru ea însăși.

41 Totuși, pe de o parte, acest pretins prejudiciu rămâne în mare parte speculativ și depinde, în orice caz, de numeroși factori viitori incerți. Astfel, producerea consecințelor care pot decurge dintr-o eventuală reducere viitoare a exploatării capacităților de transport ale gazoductului Yamal-Europe începând cu anul 2020 sau chiar dezactivarea sa totală începând cu anul 2022 depinde de aspectul dacă contractul de furnizare încheiat între societatea-mamă a reclamantei și Gazprom va fi sau nu va fi reînnoit. Chiar și urmărind să asimilăm reclamanta cu societatea sa mamă, principalul distribuitor de gaze naturale polonez, Polskie Górnictwo Naftowe i Gaznownictwo S.A., în vederea evaluării consecințelor deciziei atacate, răspunsul la această problemă depinde printre altele de viitoarea politică comercială a grupului Gazprom, de viitoarea poziție concurențială a societății-mamă a reclamantei și de evoluția generală viitoare a piețelor gazelor naturale. Prin urmare, aceasta nu poate fi anticipată în mod serios la ora actuală.

42 Pe de altă parte, reclamanta nu a demonstrat că pretinsul prejudiciu ar avea o calitate care ar caracteriza-o în raport cu toți ceilalți actori economici care își desfășoară activitatea în domeniile comerțului, transportului, importului și exportului de gaze naturale în Germania sau în Polonia și, pentru acest motiv, ar individualiza-o într-un mod analog celui în care ar fi individualizat destinatarul deciziei atacate. Astfel, presupunând că decizia atacată este susceptibilă să reducă competitivitatea reclamantei în raport cu întreprinderile legate de grupul Gazprom pe piețele gazelor naturale cu ridicata sau cu amănuntul din Germania, aceasta ar trebui să afecteze totalitatea actorilor economici care își desfășoară activitatea în acest sector, nu doar pe reclamantă. În sfârșit, în ceea ce privește pretinsul prejudiciu care decurge din faptul că, în urma deciziei atacate, accesul concurenților grupului Gazprom la gazoductul OPAL ar fi restrâns, chiar eliminat, trebuie să se arate, lăsând la o parte faptul că un asemenea prejudiciu ar afecta de asemenea ceilalți actori economici care își desfășoară activitatea în sector, că această afirmație nu corespunde situației de fapt.

43 În special, este inexactă afirmația reclamantei potrivit căreia, „ca urmare a introducerii [prin decizia atacată] a unei derogări suplimentare de la aplicarea [principiului accesului terților] în favoarea gazoductului OPAL, situația juridică a reclamantei [ar fi] modificată de așa natură încât aceasta din urmă nu [ar beneficia] de un acces liber la acest gazoduct, contrar principiilor pieței interne a gazelor naturale definite de Directiva 2009/73”. Astfel, sub regimul inițial de derogare, aprobat prin Decizia C(2009) 4694 (a se vedea punctele 3 și 4 de mai sus), reclamanta nu beneficia de niciun acces liber la gazoductul OPAL, întrucât regimul respectiv excludea totalitatea capacităților de transport ale acestui gazoduct, între Greifswald și Brandov, de la aplicarea normelor privind accesul terților. În schimb, decizia atacată prevede să fie supusă accesului terților cota de 50 % din capacitățile tronsonului respectiv, prin intermediul unei licitații transparente și nediscriminatorii (a se vedea punctul 10 de mai sus), astfel încât alte întreprinderi, printre care și reclamanta, vor avea ocazia de a dobândi capacități. Contrar afirmațiilor reclamantei, decizia atacată nu introduce, așadar, o derogare suplimentară, ci, dimpotrivă, elimină în parte derogarea existentă.

44 Pe de altă parte, nu se poate considera că reclamanta face parte dintr-un grup de persoane identificate sau identificabile la momentul adoptării deciziei atacate în funcție de criterii corespunzătoare membrilor grupului, în sensul jurisprudenței citate la punctul 38 de mai sus. Astfel, faptul de a face parte din pretinsul cerc închis al actorilor de pe piața comerțului și transportului de gaze naturale din Germania, invocat de reclamantă, nu o poate individualiza pe aceasta din urmă în raport cu condițiile de exploatare a gazoductului OPAL, care transportă gaze naturale prin Germania către Republica Cehă, astfel cum au fost stabilite prin decizia atacată. Cu titlu suplimentar, trebuie să se arate, asemenea Comisiei, că reclamanta nu a indicat nici identitatea și nici măcar numărul membrilor care, în opinia acesteia, fac parte din grupul respectiv.

45 Întrucât reclamanta se întemeiază pe implicarea sa în cadrul procedurii în fața BNetzA, este suficient să se observe că faptul că reclamanta a adresat scrisori BNetzA în contextul procedurii la nivel național care a precedat notificarea din 13 mai 2016 nu este suficient pentru a considera că reclamanta a fost implicată în procedura care a precedat adoptarea deciziei atacate și care s-a desfășurat la nivelul Uniunii.

46 În consecință, este necesar să se constate că reclamanta nu este afectată individual de decizia atacată.

Cu privire la calitatea de act normativ a deciziei atacate

47 Comisia arată că decizia atacată, ca act cu caracter individual, nu este un act normativ, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf a treia teză TFUE.

48 Reclamanta susține că decizia atacată produce efecte față de o categorie de persoane definite doar în funcție de natura activităților pe care le desfășoară. În consecință, în lipsa oricărei individualizări în raport cu o categorie largă de operatori de pe piața gazelor, această decizie ar avea un domeniu de aplicare general și abstract.

49 Potrivit jurisprudenței, în vederea determinării domeniului de aplicare al unui act, trebuie să se examineze dacă actul în discuție privește individual persoane determinate. În această privință, instanța Uniunii nu se poate limita la denumirea oficială a actului, ci trebuie să țină seama, în primul rând, de obiectul și de conținutul acestuia (Hotărârea din 14 decembrie 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes și alții/Consiliul, 16/62 și 17/62, EU:C:1962:47, p. 901, 918). Astfel, o decizie care are ca destinatar un stat membru are un domeniu de aplicare general, întrucât se aplică unor situații determinate în mod obiectiv și produce efecte juridice față de categorii de persoane privite în mod general și abstract [a se vedea, cu privire la sistemul prevăzut de Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului (JO 2003, L 275, p. 32, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 78), Ordonanța din 8 aprilie 2008, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisia, C-503/07 P, EU:C:2008:207, punctul 71].

50 În speță, astfel cum decurge din articolul 1 din decizia atacată, aceasta se limitează să aprobe, sub rezerva anumitor amendamente, modificarea deciziei de derogare din 25 februarie 2009, propusă de BNetzA la 13 mai 2016. La rândul său, această modificare a deciziei de derogare inițiale, adoptată la 28 noiembrie 2016 (a se vedea punctul 13 de mai sus), are drept obiect modificarea prin intermediul anumitor condiții a derogării de care beneficiază gazoductul OPAL de la aplicarea anumitor dispoziții ale Directivei 2009/73. Prin urmare, decizia atacată privește doar o situație individuală și definită, și anume condițiile de exploatare a unei părți din capacitatea gazoductului OPAL de către OGT. În special, eventualele consecințe economice pe care această decizie le-ar putea avea pentru alți actori din sectorul transportului și al comerțului cu gaze naturale decât OGT nu constituie efecte juridice față de o categorie de persoane privite în mod general și abstract, în sensul jurisprudenței citate la punctul 49 de mai sus.

51 Reclamanta arată, pe de altă parte, că decizia atacată este, „prin natura sa, apropiată de decizia în materia ajutoarelor [de stat]” și că Tribunalul a considerat că „decizia în materia ajutoarelor [de stat] avea o aplicabilitate generală”, chiar dacă are un singur destinatar.

52 Pentru a respinge această afirmație, este suficient, fără să fie necesară pronunțarea cu privire la pretinsa proximitate prin natură a deciziei atacate de o decizie în materia ajutoarelor de stat, să se arate că, în jurisprudența invocată de reclamantă, Tribunalul nu a constatat, în general, că deciziile în materia ajutoarelor de stat aveau o aplicabilitate generală. Dimpotrivă, acesta a condiționat, referindu-se la o jurisprudență constantă, o asemenea constatare de faptul că o astfel de decizie se aplică unor situații determinate în mod obiectiv și produce efecte juridice în privința unei categorii de persoane avute în vedere în mod general și abstract (Hotărârea din 15 septembrie 2016, Ferracci/Comisia, T-219/13, EU:T:2016:485, punctul 52). Or, astfel cum s-a arătat la punctul 50 de mai sus, nu aceasta este situația în speță.

53 În consecință, contrar afirmațiilor reclamantei, decizia atacată nu poate fi un act cu aplicabilitate generală și, prin urmare, nu este un act normativ, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.

54 Pe de altă parte, trebuie reamintit că noțiunea „acte normative care [privesc direct orice persoană fizică sau juridică] și care nu presupun măsuri de executare”, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf a treia teză TFUE, trebuie interpretată în lumina scopului acestei dispoziții, care constă, după cum reiese din geneza sa, în a se evita ca un particular, a cărui situație juridică este totuși modificată în mod direct printr-un act, să fie lipsit de o protecție jurisdicțională efectivă în privința acestui act. Or, în lumina acestui scop, se pare că a treia teză a articolului 263 al patrulea paragraf TFUE nu are vocația de a se aplica decât atunci când actul contestat modifică prin el însuși, mai precis, independent de orice măsură de executare, situația juridică a reclamantului. Prin urmare, atunci când această situație nu se regăsește, constatarea amintită este suficientă pentru a reține inaplicabilitatea celei de a treia teze a articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, fără a fi necesar, în acest caz, să se verifice dacă acest act presupune măsuri de executare în privința reclamantului (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 iulie 2015, Federcoopesca și alții/Comisia, T-312/14, EU:T:2015:472, punctele 27-43).

55 Or, în speță, eventuala atingere adusă drepturilor reclamantei invocată de aceasta din urmă s-ar produce ca urmare a măsurii de executare reprezentate de contractul dintre BNetzA și OGT în calitate de operator al gazoductului OPAL.

56 În consecință, în conformitate cu jurisprudența citată la punctul 54 de mai sus, cea de a treia teză a articolului 263 al patrulea paragraf TFUE nu se poate aplica.

57 Rezultă că acțiunea trebuie respinsă ca inadmisibilă, fără să fie necesară pronunțarea asupra admisibilității memoriului suplimentar depus de reclamantă la 13 martie 2017.

Cu privire la cererile de intervenție

58 Conform articolului 142 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, intervenția este accesorie litigiului principal și rămâne fără obiect printre altele atunci când cererea introductivă este declarată inadmisibilă.

59 În consecință, nu mai este necesară pronunțarea cu privire la cererile de intervenție ale Republicii Federale Germania, Parlamentului, Consiliului, Naftogaz Ukrainy, OGT și Gazprom Eksport.

Cu privire la cheltuielile de judecată

60 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.

61 Întrucât reclamanta a căzut în pretenții în cadrul acțiunii sale, se impune obligarea acesteia la suportarea propriilor cheltuieli de judecată, precum și a cheltuielilor de judecată efectuate de Comisie, în conformitate cu concluziile acesteia din urmă, inclusiv a celor efectuate în cadrul procedurii privind măsurile provizorii.

62 Potrivit articolului 138 alineatul (1), statele membre care intervin în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată. În consecință, Republica Federală Germania suportă propriile cheltuieli de judecată aferente procedurii privind măsurile provizorii.

63 Pe de altă parte, potrivit articolului 144 alineatul (10) din Regulamentul de procedură, dacă judecata în cauza principală se finalizează înainte de pronunțarea cu privire la o cerere de intervenție, autorul cererii de intervenție și părțile principale suportă, fiecare, propriile cheltuieli de judecată aferente cererii de intervenție.

64 În speță, reclamanta, Comisia, Republica Federală Germania, Parlamentul, Consiliul, Naftogaz Ukrainy, OGT și Gazprom Eksport vor suporta, așadar, fiecare, propriile cheltuieli de judecată aferente cererilor de intervenție.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera întâi)

dispune:

1) Respinge acțiunea ca inadmisibilă.

2) Constată că nu mai este necesar să se pronunțe cu privire la cererile de intervenție.

3) PGNiG Supply & Trading GmbH suportă propriile cheltuieli de judecată, precum și cheltuielile de judecată efectuate de Comisia Europeană, inclusiv pe cele aferente procedurii privind măsurile provizorii.

4) Republica Federală Germania suportă propriile cheltuieli de judecată aferente procedurii privind măsurile provizorii.

5) PGNiG Supply & Trading, Comisia, Republica Federală Germania, Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene, Naftogaz Ukrainy SA, OPAL Gastransport GmbH & Co. KG și Gazprom Eksport LLC suportă, fiecare, propriile cheltuieli de judecată aferente cererilor de intervenție.

Luxemburg, 14 decembrie 2017.

Grefier
E. Coulon

Președinte
I. Pelikánová