Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

12 päivänä heinäkuuta 2022*

Muutoksenhaku – Energia – Maakaasun sisämarkkinat – Direktiivi 2009/73/EY – Direktiivi (EU) 2019/692 – Direktiivin 2009/73 soveltaminen myös jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisiin kaasuputkiin – SEUT 263 artiklan neljäs kohta – Kumoamiskanne – Edellytys, jonka mukaan kantajan kanteen kohteena olevan toimenpiteen on koskettava kantajaa suoraan – Harkintavallan puuttuminen kantajalle asetettujen velvollisuuksien osalta – Edellytys, jonka mukaan kantajan kanteen kohteena olevan toimenpiteen on koskettava kantajaa erikseen – Sellaisten poikkeusten laatiminen, joilla kantaja suljetaan ainoana toimijana niiden soveltamisalan ulkopuolelle – Asiakirjojen asiakirja-aineistosta poistamista koskeva vaatimus – Näytön esittämistä Euroopan unionin tuomioistuimessa koskevat säännöt – Unionin toimielinten sisäiset asiakirjat

Asiassa C-348/20 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 28.7.2020,

Nord Stream 2 AG, kotipaikka Zug (Sveitsi), edustajinaan kirjallisessa ja suullisessa käsittelyssä L. Van den Hende, advocaat, L. Malý, solicitor-advocate, J. Penz-Evren, Rechtsanwältin, ja M. Schonberg, solicitor-advocate,

valittajana,

ja jossa valittajan vastapuolina ja muina osapuolina ovat

Euroopan parlamentti, asiamiehinään I. McDowell, L. Visaggio, J. Etienne ja O. Denkov, ja

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään aluksi A. Lo Monaco, K. Pavlaki ja S. Boelaert, sittemmin A. Lo Monaco ja K. Pavlaki,

vastaajina ensimmäisessä oikeusasteessa,

joita tukevat

Viron tasavalta, asiamiehenään N. Grünberg,

Latvian tasavalta, asiamiehinään aluksi K. Pommere ja V. Soņeca, sittemmin K. Pommere, ja

Puolan tasavalta, asiamiehenään B. Majczyna,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

väliintulijoina muutoksenhakuasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat A. Arabadjiev, A. Prechal (esittelevä tuomari), K. Jürimäe, C. Lycourgos, S. Rodin, I. Jarukaitis ja N. Jääskinen sekä tuomarit J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra, L. S. Rossi ja A. Kumin,

julkisasiamies: M. Bobek,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 6.10.2021 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Nord Stream 2 AG vaatii valituksessaan unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 20.5.2020 antaman määräyksen Nord Stream 2 v. parlamentti ja neuvosto (T-526/19, EU:T:2020:210; jäljempänä valituksenalainen määräys) siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin yhtäältä jätti tutkimatta sen kanteen, jossa vaadittiin kumoamaan maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä annetun direktiivin 2009/73/EY muuttamisesta 17.4.2019 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/692 (EUVL 2019, L 117, s. 1; jäljempänä riidanalainen direktiivi), ja toisaalta määräsi muun muassa tiettyjen valittajan esittämien asiakirjojen poistamisesta asiakirja-aineistosta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Riidanalainen direktiivi ja direktiivi 2009/73

2 Riidanalaisella direktiivillä on muutettu maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/55/EY kumoamisesta 13.7.2009 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2009/73/EY (EUVL 2009, L 211, s. 94). Riidanalaisen direktiivin johdanto-osan ensimmäisestä neljänteen ja yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

> ”(1) [Euroopan] unionissa on vuodesta 1999 lähtien toteutettu asteittain maakaasun sisämarkkinoita, joilla pyritään luomaan todellisia valinnanmahdollisuuksia kaikille unionin loppukäyttäjille, niin kansalaisille kuin yrityksillekin, luomaan uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja tasapuolisia kilpailuedellytyksiä, tarjoamaan kilpailukykyisiä hintoja, tehokkaita investointisignaaleja ja parempi palvelutaso sekä edistämään toimitusvarmuutta ja kestävyyttä.

(2) [Maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 98/30/EY kumoamisesta 26.6.2003 annettu] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiv[i] 2003/55/EY [(EUVL 2003, L 176, s. 57)] ja [direktiivi 2009/73] ovat merkittävästi edistäneet maakaasun sisämarkkinoiden luomista.

(3) Tällä direktiivillä pyritään puuttumaan maakaasun sisämarkkinoiden toteuttamisen esteisiin, jotka johtuvat siitä, ettei unionin markkinasääntöjä sovelleta kolmansista maista tulevien ja niihin menevien kaasunsiirtoputkien osalta. Tällä direktiivillä tehtävillä muutoksilla pyritään varmistamaan, että kahta tai useampaa jäsenvaltiota yhdistäviin kaasunsiirtoputkiin sovellettavia sääntöjä sovelletaan myös kolmansista maista tuleviin ja niihin meneviin kaasunsiirtoputkiin unionin alueella. – –

(4) Jotta voitaisiin ottaa huomioon se, ettei unionissa ole ennen tämän direktiiviin voimaantulopäivää ollut kolmansista maista tuleviin ja niihin meneviin kaasunsiirtoputkiin sovellettavia erityisiä sääntöjä, jäsenvaltioiden olisi voitava myöntää poikkeuksia direktiivin [2009/73] joidenkin säännösten soveltamisesta tällaisille kaasunsiirtoputkille, jotka ovat valmiita ennen tämän direktiivin voimaantulopäivää. – –

– –

(9) Direktiivin [2009/73] soveltaminen kolmansista maista tuleviin ja niihin meneviin kaasunsiirtoputkiin rajoittuu jäsenvaltioiden alueeseen. Merellä sijaitsevien kaasunsiirtoputkien osalta direktiiviä [2009/73] olisi sovellettava sen jäsenvaltion aluemerellä, jossa ensimmäinen jäsenvaltioiden verkossa sijaitseva yhteenliitäntäpiste sijaitsee.

– –”

3 Direktiivin 2009/73, sellaisena kuin se on muutettuna riidanalaisella direktiivillä (jäljempänä direktiivi 2009/73), 1 artiklan 1 kohdan mukaan kyseisessä direktiivissä vahvistetaan yhteiset säännöt maakaasun siirrolle, jakelulle, toimitukselle ja varastoinnille ja siinä annetaan säännöt, jotka koskevat maakaasualan järjestämistä ja toimintaa, markkinoille pääsyä sekä maakaasun siirrossa, jakelussa, toimituksessa, varastoinnissa ja verkkojen käytössä sovellettavia lupien myöntämisperusteita ja menettelyjä.

4 Direktiivin 2009/73 johdanto-osan 13 perustelukappaleen mukaan ”toimituksiin ja tuotantoon liittyvistä intresseistä riippumattoman järjestelmävastaavan tai siirtoverkonhaltijan perustamisen tulisi mahdollistaa se, että vertikaalisesti integroituneet yritykset voivat säilyttää verkon omistuksen samalla kun varmistetaan intressien tehokas eriyttäminen. Tämä edellyttää, että sellainen riippumaton järjestelmävastaava tai sellainen riippumaton siirtoverkonhaltija huolehtii kaikista verkonhaltijan toiminnoista, minkä lisäksi on varmistettava yksityiskohtainen sääntely ja otettava käyttöön kattavat mekanismit viranomaisvalvontaa varten”.

5 Riidanalaisen direktiivin voimaantulon jälkeen direktiivin 2009/73 2 artiklan 17 alakohdassa säädetään, että ”yhdysputkella” tarkoitetaan paitsi ”siirtoputkea, joka ylittää jäsenvaltioiden välisen rajan tai kulkee sen poikki ja jonka tarkoituksena on yhdistää kyseisten jäsenvaltioiden kansalliset siirtoverkot toisiinsa”, vastedes myös ”jäsenvaltion ja kolmannen maan välistä siirtoputkea jäsenvaltioiden alueen tai kyseisen jäsenvaltion aluemeren rajaan saakka”.

6 Direktiivin 2009/73 9 artiklassa, jonka otsikko on ”Siirtoverkkojen ja siirtoverkonhaltijoiden eriyttäminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että 3 päivästä maaliskuuta 2012 alkaen:

a) jokainen yritys, joka omistaa siirtoverkon, toimii siirtoverkonhaltijana;

b) samalla henkilöllä tai henkilöillä ei ole oikeutta:
   i) käyttää suoraan tai välillisesti määräysvaltaa tuotantoa tai toimittamista harjoittavassa yrityksessä ja käyttää suoraan tai välillisesti määräysvaltaa siirtoverkonhaltijaan tai siirtoverkkoon nähden tai käyttää suoraan tai välillisesti oikeuksia siirtoverkonhaltijaan tai siirtoverkkoon nähden; eikä
   ii) käyttää suoraan tai välillisesti määräysvaltaa siirtoverkonhaltijaan tai siirtoverkkoon nähden ja käyttää suoraan tai välillisesti määräysvaltaa tuotantoa tai toimittamista harjoittavassa yrityksessä tai käyttää oikeuksia tuotantoa tai toimittamista harjoittavaan yritykseen nähden;

c) samalla henkilöllä tai henkilöillä ei ole oikeutta nimittää siirtoverkonhaltijan tai siirtoverkon hallintoneuvoston, hallituksen tai yritystä lain mukaan edustavan toimielimen jäseniä ja käyttää suoraan tai välillisesti määräysvaltaa tuotantoa tai toimittamista harjoittavassa yrityksessä tai käyttää suoraan tai välillisesti oikeuksia tuotantoa tai toimittamista harjoittavaan yritykseen nähden; ja

d) sama henkilö ei voi olla yrityksen hallintoneuvoston, hallituksen tai yritystä lain mukaan edustavan toimielimen jäsen sekä tuotantoa tai toimittamista harjoittavassa yrityksessä että siirtoverkonhaltijassa tai siirtoverkossa.

– –

8. Jos siirtoverkko kuului 3 päivänä syyskuuta 2009 vertikaalisesti integroituneeseen yritykseen, jäsenvaltio voi päättää olla soveltamatta 1 kohtaa. Jos siirtoverkko kuuluu 23 päivänä toukokuuta 2019 vertikaalisesti integroituneeseen yritykseen, jäsenvaltio voi päättää olla soveltamatta 1 kohtaa sellaisen siirtoverkon osan osalta, joka yhdistää jäsenvaltion kolmanteen maahan kyseisen jäsenvaltion rajan ja kyseisen jäsenvaltion verkossa sijaitsevan ensimmäisen liitäntäpisteen välillä.

Tällöin kyseisen jäsenvaltion on joko

a) nimettävä riippumaton järjestelmävastaava 14 artiklan mukaisesti tai

b) noudatettava IV luvun säännöksiä.

9. Jos siirtoverkko kuului 3 päivänä syyskuuta 2009 vertikaalisesti integroituneeseen yritykseen ja käytössä on järjestelyjä, jotka takaavat siirtoverkonhaltijalle tehokkaamman riippumattomuuden kuin IV luvun säännökset, jäsenvaltio voi päättää olla soveltamatta tämän artiklan 1 kohtaa.

Jos siirtoverkko kuuluu 23 päivänä toukokuuta 2019 vertikaalisesti integroituneeseen yritykseen ja jos on käytössä järjestelyjä, jotka takaavat siirtoverkonhaltijalle tehokkaamman riippumattomuuden kuin IV luvun säännökset, kyseinen jäsenvaltio voi päättää olla soveltamatta tämän artiklan 1 kohtaa sellaisen siirtoverkon osan osalta, joka yhdistää jäsenvaltion kolmanteen

maahan kyseisen jäsenvaltion rajan ja kyseisen jäsenvaltion verkossa sijaitsevan ensimmäisen liitäntäpisteen välillä.”

7 Mainitun direktiivin 32 artiklan, jonka otsikko on ”Kolmannen osapuolen pääsy verkkoon”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kolmansien osapuolten siirto- ja jakeluverkkoihin ja nesteytetyn maakaasun käsittelylaitoksiin pääsyä varten luodaan julkaistuihin tariffeihin perustuva järjestelmä, jota voidaan soveltaa kaikkiin vaatimukset täyttäviin asiakkaisiin, maakaasun toimittajat mukaan lukien, ja jota sovelletaan puolueettomasti ja syrjimättömästi verkon käyttäjien välillä. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että 39 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu sääntelyviranomainen hyväksyy nämä tariffit tai niiden laskentamenetelmät 41 artiklan mukaisesti ennen niiden voimaantuloa ja että tariffit ja, jos ainoastaan menetelmät hyväksytään, menetelmät julkaistaan ennen niiden voimaantuloa.”

8 Saman direktiivin 36 artiklan, jonka otsikko on ”Uusi infrastruktuuri”, 1 kohdassa säädetään, että merkittävät uudet kaasuinfrastruktuurit eli yhdysputket, nesteytetyn maakaasun käsittelylaitokset ja varastot voidaan pyynnöstä vapauttaa määritellyksi ajaksi muun muassa kyseisen direktiivin 9 ja 32 artiklan säännösten soveltamisesta siinä vahvistetuin edellytyksin, joihin kuuluu 36 artiklan 1 kohdan b alakohdassa oleva edellytys, jonka mukaan sijoitukseen liittyvän riskin on oltava niin suuri, että sijoitus ei toteutuisi, jollei vapautusta myönnettäisi. Riidanalaisen direktiivin voimaantulon jälkeen direktiivin 2009/73 36 artiklan 1 kohdan e alakohdassa säädetään lisäksi, että kyseisen säännöksen nojalla myönnetty vapautus uudelle infrastruktuurille ei saa haitata muun muassa ”maakaasun toimitusvarmuutta unionissa”.

9 Direktiivin 2009/73 41 artiklan, jonka otsikko on ”Sääntelyviranomaisen tehtävät ja toimivaltuudet”, 6, 8 ja 10 kohdassa säädetään seuraavaa:

”6. Sääntelyviranomaisilla on oltava velvollisuus vahvistaa tai hyväksyä riittävän ajoissa ennen niiden voimaantuloa ainakin menetelmät, joita käytetään seuraavien seikkojen laskennassa tai niitä koskevien ehtojen ja edellytysten vahvistamisessa:

a) liittäminen ja pääsy kansallisiin verkkoihin, mukaan luettuina siirto- ja jakelutariffit, sekä ehdot, edellytykset ja tariffit, jotka koskevat oikeutta käyttää nesteytetyn maakaasun käsittelylaitoksia. Tällaisten tariffien ja menetelmien on mahdollistettava tarvittavien investointien tekeminen verkkoihin ja nesteytetyn maakaasun käsittelylaitoksiin niin, että kyseisillä investoinneilla voidaan varmistaa verkkojen ja nesteytetyn maakaasun käsittelylaitosten toimivuus;

– –

c) pääsy rajat ylittäviin infrastruktuureihin, mukaan lukien kapasiteetin jakoa ja ylikuormituksen hallintaa koskevat menettelyt.

– –

8. Sääntelyviranomaisten on tariffeja tai menetelmiä sekä tasapainottamispalveluja määrittäessään tai hyväksyessään varmistettava, että siirto- ja jakeluverkonhaltijoille annetaan sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä asianmukaisia kannustimia parantaa tehokkuutta, edistää markkinoiden yhdentymistä ja toimitusvarmuutta sekä tukea asiaan liittyviä tutkimustoimia.

– –

10. Sääntelyviranomaisilla on oltava oikeus vaatia, että siirtoverkon, varastointilaitosten, nesteytetyn maakaasun käsittelylaitosten ja jakeluverko[n h]altijat tarvittaessa muuttavat tässä artiklassa tarkoitettuja ehtoja ja edellytyksiä, myös tariffeja ja menetelmiä, sen varmistamiseksi, että ne ovat oikeasuhteisia ja että niitä sovelletaan syrjimättömällä tavalla. – –”

10 Kyseisen direktiivin 49 a artikla, jonka otsikko on ”Kolmansiin maihin meneviä ja niistä tulevia siirtoputkia koskevat poikkeukset”, on lisätty riidanalaisella direktiivillä, ja siinä säädetään seuraavaa:

”1. Sellaisten jäsenvaltion ja kolmannen maan välisten kaasunsiirtoputkien osalta, jotka ovat valmistuneet ennen 23 päivää toukokuuta 2019, se jäsenvaltio, jossa tällaisen siirtoputken ensimmäinen jäsenvaltioiden verkossa sijaitseva liitäntäpiste sijaitsee, voi päättää poiketa 9, 10, 11 ja 32 artiklasta ja 41 artiklan 6, 8 ja 10 kohdasta alueellaan ja aluemerellään sijaitsevissa tällaisen kaasunsiirtoputken osissa objektiivisista syistä, kuten tehdyn investoinnin takaisinmaksun mahdollistamiseksi tai toimitusvarmuuteen liittyvistä syistä, sillä edellytyksellä, että poikkeus ei haittaa kilpailua maakaasun sisämarkkinoilla tai niiden tehokasta toimintaa eikä toimitusvarmuutta unionissa.

Poikkeuksen on oltava kestoltaan rajattu enintään 20 vuoteen objektiivisin perustein, se voidaan uusia perustelluista syistä ja siihen voidaan soveltaa ehtoja, jotka edesauttavat edellä mainittujen edellytysten täyttämistä.

– –

3. Edellä 1 ja 2 kohdan mukaiset päätökset on tehtävä viimeistään 24 päivänä toukokuuta 2020. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava tällaisista päätöksistä [Euroopan] komissiolle ja julkaistava ne.”

11 Jäsenvaltioiden oli riidanalaisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan saatettava kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 24.2.2020, sanotun kuitenkaan rajoittamatta direktiivin 2009/73 49 a artiklan mukaista mahdollista poikkeusta.

Asetus (EY) N:o 1049/2001

12 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 (EYVL 2001, L 145, s. 43) 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Toimielimet eivät anna tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi:

a) sellaisen yleisen edun suojaa, joka koskee:

– –

– kansainvälisiä suhteita;

– –

2. Toimielimet kieltäytyvät antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi:

– –

– tuomioistuinkäsittelyn ja oikeudellisen neuvonannon suojaa;

– –

jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.”

Asian tausta

13 Asian tausta on esitetty valituksenalaisen määräyksen 1–11 kohdassa, ja se voidaan tiivistää tämän oikeudenkäynnin tarpeita varten seuraavasti.

14 Valittajana oleva Nord Stream 2 on Sveitsin oikeuden mukaan perustettu yhtiö, jonka ainoa osakkeenomistaja on venäläinen julkinen osakeyhtiö Gazprom. Sen tehtävänä on merenalaisen Nord Stream 2 -maakaasuputken suunnittelu, rakentaminen ja operointi, ja kyseisen maakaasuputken rahoituksesta, joka on suuruudeltaan 9,5 miljardia euroa, vastaavat 50-prosenttisesti ENGIE SA, OMV AG, Royal Dutch Shell plc, Uniper SE ja Wintershall Dea GmbH.

15 Vuoden 2017 tammikuussa aloitettiin työt kyseiseen merenalaiseen maakaasuputkeen, joka piti luovuttaa lopullisesti vuoden 2018 syyskuussa, tarkoitettujen putkien peittämiseksi betonilla.

16 Mainitulla merenalaisella maakaasuputkella, joka muodostuu kahdesta kaasunsiirtoputkesta, turvataan kaasun kuljettaminen Viipurin (Venäjä) ja Lubminin (Saksa) välillä. Kun tällä merenalaisella maakaasuputkella kuljetettu kaasu on saapunut Saksan alueelle, se siirretään eteenpäin maalla sijaitsevan ENEL-maakaasuputken ja maalla sijaitsevan EUGAL-maakaasuputken kautta.

17 Komission 8.11.2017 antamasta ehdotuksesta (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä annetun direktiivin 2009/73/EY muuttamisesta, COM(2017) 660 final) Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto antoivat 17.4.2019 riidanalaisen direktiivin, joka tuli voimaan 20. päivänä sen julkaisemisesta eli 23.5.2019. Tuona ajankohtana Nord Stream 2 -kaasuputken putkiosien betonilla peittämistä koskevat työt oli valittajan esittämän mukaan saatettu päätökseen 95-prosenttisesti ja kyseisen kaasuputken kahdesta putkesta toisesta 610 kilometriä ja toisesta 432 kilometriä oli laskettu merenpohjaan Venäjän, Suomen, Ruotsin ja Saksan aluemerellä ja/tai talousvyöhykkeellä.

Asian käsittelyn vaiheet unionin yleisessä tuomioistuimessa

18 Valittaja nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 26.7.2019 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen, jossa vaadittiin riidanalaisen direktiivin kumoamista kokonaisuudessaan, ja se esitti tässä tarkoituksessa kuusi kanneperustetta.

19 Parlamentti esitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 10.10.2019 toimittamallaan ja neuvosto sinne 14.10.2019 toimittamallaan erillisellä asiakirjalla oikeudenkäyntiväitteen kyseisen, riidanalaisen direktiivin kumoamista koskevan kanteen osalta.

20 Neuvosto vaati lisäksi unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 11.10.2019 toimittamallaan erillisellä asiakirjalla, että unionin yleinen tuomioistuin määrää, että eräät asiakirjat eivät kuulu asian oikeudenkäyntiasiakirjoihin tai, valittajan esittämien asiakirjojen osalta, että ne poistetaan mainituista asiakirjoista. Neuvosto ilmoitti tämän liitännäisvaatimuksen yhteydessä, että se oli saanut asetuksen N:o 1049/2001 nojalla useita hakemuksia, jotka koskivat asiakirjoja, jotka liittyivät neuvotteluihin sopimuksen tekemiseksi unionin ja Venäjän federaation välillä, ja riidanalaisen direktiivin antamista koskevaa lainsäädäntömenettelyä, että se ei ollut mainitun liitännäisvaatimuksen esittämisajankohtana antanut oikeutta tutustua yhteenkään mainituista asiakirjoista ja että valittajan kanteen nostamisajankohtana unionin yleisessä tuomioistuimessa ei ollut riitautettu näiden asiakirjoihin tutustumista koskevien hakemusten hylkäämistä.

21 Valittaja pyysi unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 29.11.2019 toimittamallaan erillisellä asiakirjalla, että unionin yleinen tuomioistuin päättää prosessinjohtotoimesta, jolla määrätään eräiden neuvoston hallussa olevien asiakirjojen esittämisestä.

22 Parlamentti ja neuvosto esittivät 17.1.2020 huomautuksensa tästä prosessinjohtotoimea koskevasta pyynnöstä, ja neuvosto pyysi tässä yhteydessä lisäksi, että eräät valittajan edellä olevassa kohdassa tarkoitettuun pyyntöön liittämät asiakirjat poistetaan asiakirja-aineistosta.

Valituksenalainen määräys

Asiakirjojen poistamista ja prosessinjohtotoimea koskevat pyynnöt

23 Valituksenalaisella määräyksellä unionin yleinen tuomioistuin määräsi yhtäältä neuvoston 11.10.2019 esittämän asiakirjojen poistamista koskevan liitännäisvaatimuksen osalta, että asiakirjat, jotka valittaja on esittänyt liitteenä A 14 (komission neuvostolle 9.6.2017 antama suositus sellaisen päätöksen tekemiseksi, jolla annetaan lupa aloittaa neuvottelut unionin ja Venäjän federaation välisen kansainvälisen sopimuksen tekemiseksi Nord Stream 2 -kaasuputken operoinnista, jäljempänä komission suositus) ja liitteenä O 20 (neuvoston oikeudellisen yksikön 27.9.2017 tästä suosituksesta antama lausunto, joka on osoitettu unionin jäsenvaltioiden pysyville edustajille neuvostossa, jäljempänä neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto), poistetaan asiakirja-aineistosta eikä niitä kannekirjelmän ja kannekirjelmän liitteiden kohtia, joissa on otteita näistä asiakirjoista, oteta huomioon. Unionin yleinen tuomioistuin määräsi toisaalta siitä asiakirjojen poistamista koskevasta pyynnöstä, jonka neuvosto oli esittänyt 17.1.2020 huomautuksissaan valittajan esittämästä prosessinjohtotoimea koskevasta pyynnöstä, että valittajan liitteenä M 26 ja liitteenä M 30 esittämät kaksi asiakirjaa (asiakirjat, jotka sisältävät Saksan liittotasavallan huomautukset riidanalaisen direktiivin antamiseen johtaneessa lainsäädäntömenettelyssä, jäljempänä Saksan liittotasavallan huomautukset) poistetaan asiakirja-aineistosta.

24 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi tältä osin ensinnäkin pääosin valituksenalaisen määräyksen 38–45 kohdassa erityisesti 14.5.2019 annettuun määräykseen Unkari v. Parlamentti (C-650/18, ei julkaistu, EU:C:2019:438) ja 31.1.2020 annettuun tuomioon Slovenia v. Kroatia (C-457/18, EU:C:2020:65) nojautuen, että vaikka asetuksen N:o 1049/2001 säännöksiä ei voitu soveltaa

unionin yleisessä tuomioistuimessa vireillä olevassa menettelyssä, näitä säännöksiä voitiin kuitenkin pitää ohjeellisina siinä etujen punninnassa, jota tämän tuomion 23 kohdassa mainittujen asiakirjojen poistamista koskevan liitännäisvaatimuksen ratkaiseminen edellyttää.

25 Unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli tämän jälkeen valituksenalaisen määräyksen 47–56 kohdassa neuvoston oikeudellisen yksikön lausuntoa ja katsoi, että neuvosto oli vedonnut kyseisen lausunnon osalta perustellusti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa säädettyyn oikeudellisen neuvonannon suojaan.

26 Unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli lisäksi valituksenalaisen määräyksen 57–64 kohdassa komission suositusta ja tuli siihen johtopäätökseen, että neuvosto oli perustellusti katsonut, että kyseisen suosituksen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua kansainvälisiä suhteita koskevan yleisen edun suojaa, mikä oikeutti sinällään sen, että mainittu suositus poistetaan asiakirja-aineistosta.

27 Valituksenalaisen määräyksen 125–135 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli Saksan liittotasavallan huomautuksia. Koska unionin yleinen tuomioistuin katsoi yhtäältä, että valittaja ei ollut osoittanut, että kahden nämä huomautukset sisältävän asiakirjan sellaiset versiot, joista ei ole poistettu luottamuksellisia tietoja, oli saatu laillisesti, ja toisaalta, että näiden kahden asiakirjan sisällön ilmaisemisella voitaisiin vahingoittaa konkreettisesti ja tosiasiallisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua unionin kansainvälisiä suhteita koskevan yleisen edun suojaa erityisesti heikentämällä unionin asemaa valittajan sitä vastaan vireille panemassa välimiesmenettelyssä, se totesi, että oli hyväksyttävä neuvoston pyyntö siitä, että nämä asiakirjat poistetaan asiakirja-aineistosta, tarkentamalla kuitenkin, että mainitut kaksi asiakirjaa eivät missään tapauksessa olleet omiaan osoittamaan, että riidanalainen direktiivi koskee valittajaa suoraan SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisessa osassa tarkoitetulla tavalla, joten unionin yleisen tuomioistuimen ei ollut tarpeen vaatia, että neuvosto esittää nämä asiakirjat.

Kanteen tutkittavaksi ottaminen

28 Unionin yleinen tuomioistuin otti kantaa parlamentin ja neuvoston esittämiin oikeudenkäyntiväitteisiin ja aloitti muistuttamalla yhtäältä valituksenalaisen määräyksen 78 kohdassa, ettei kannetta voida jättää tutkimatta pelkästään sen perusteella, että se on nostettu direktiivistä, ja toisaalta kyseisen määräyksen 79–85 kohdassa, että riidanalainen direktiivi on lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytty toimi, joka on osoitettu jäsenvaltioille ja jota sovelletaan kaikkiin taloudellisiin toimijoihin, joita asia koskee, joten mainitun kanteen tutkittavaksi ottaminen edellyttää SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisen osan nojalla, että kyseinen direktiivi koske valittajaa suoraan ja erikseen.

29 Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen määräyksen 102–124 kohdassa esitettyjen toteamusten päätteeksi, että kanne on jätettävä tutkimatta sillä perusteella, ettei riidanalainen direktiivi koske valittajaa suoraan.

30 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi tältä osin aluksi lähinnä valituksenalaisen määräyksen 106 ja 107 kohdassa, että direktiivillä ei sellaisenaan voida luoda velvollisuuksia yksityiselle, eivätkä kansalliset viranomaiset voi siis vedota siihen sellaisenaan yksityistä vastaan, jos kyseiset viranomaiset eivät ole toteuttaneet ensin täytäntöönpanotoimenpiteitä. Riidanalaisen direktiivin

säännöksistä ei siis voi ennen täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamista seurata suoraan tai välittömästi sellaisia valittajaa sitovia velvollisuuksia, jotka ovat omiaan vaikuttamaan tällä perusteella suoraan valittajan oikeusasemaan.

31 Unionin yleinen tuomioistuin huomautti valituksenalaisen määräyksen 108 ja 109 kohdassa viittaamalla 21.12.2011 annettuun tuomioon Air Transport Association of America ym. (C-366/10, EU:C:2011:864), että se, että valittajan toimintaa säännellään vastedes osittain direktiivillä 2009/73, on joka tapauksessa vain seurausta sen päätöksestä kehittää toimintaansa ja säilyttää se unionin alueella. Valittajan näkemyksen hyväksyminen merkitsisi sitä, että joka kerta, kun unioni asettaa jollakin alalla toimijoille velvollisuuksia, joita niihin ei ole sovellettu aikaisemmin, unionin lainsäädäntö vaikuttaisi näihin toimijoihin väistämättä suoraan SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisessa osassa tarkoitetulla tavalla.

32 Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen määräyksen 110 ja 111 kohdassa, että nyt käsiteltävässä asiassa valittajan kaltaisille toimijoille asetetaan siis vasta riidanalaisen direktiivin kansallisten täytäntöönpanontoimenpiteiden välityksellä direktiivin 2009/73 velvollisuudet ja että tällaisia täytäntöönpanotoimenpiteitä ei ollut toteutettu Saksan liittotasavallan osalta silloin, kun valittaja oli nostanut kanteen unionin yleisessä tuomioistuimessa.

33 Valituksenalaisen määräyksen 111 kohdassa ja 112–115 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin esitti tämän jälkeen pääosin, että jäsenvaltioilla on joka tapauksessa laaja harkintavalta direktiivin 2009/73 säännösten toimeenpanossa. Se huomautti tältä osin yhtäältä, että riidanalaisen direktiivin voimaantulon jälkeen jäsenvaltioilla on ollut kyseisen direktiivin 9 artiklan 8 kohdan ensimmäisen alakohdan ja 9 kohdan nojalla mahdollisuus päättää olla soveltamatta siirtoverkkojen ja siirtoverkonhaltijoiden eriyttämistä koskevaa velvollisuutta, josta säädetään mainitun direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa. Toisaalta riidanalaisella direktiivillä tehtyjen muutosten ja erityisesti direktiivin 2009/73 36 artiklaa ja 49 a artiklaa koskevien muutosten perusteella kansalliset viranomaiset voivat vastedes päättää myöntää merkittävien uusien kaasuinfrastruktuurien ja sellaisten jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisten kaasunsiirtoputkien osalta, jotka ovat valmistuneet ennen 23.5.2019, poikkeuksia eräisiin direktiivin artikloihin.

34 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi lopuksi valituksenalaisen määräyksen 117 kohdassa, ettei valittaja voinut vedota yhteisöjen tuomioistuimen 13.3.2008 annetussa tuomiossa komissio v. Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159) omaksumaan ratkaisuun tukeakseen argumentaatiotaan, jolla pyrittiin osoittamaan, että riidanalainen direktiivi koskee sitä suoraan. Kyseisen tuomion taustalla olleen asian oikeudellista ja tosiasiallista tilannetta ei näet voida millään tavalla verrata siihen tilanteeseen, joka vallitsee nyt käsiteltävässä asiassa, joka koskee yksinomaan direktiiviä, eikä se myöskään ole SEUT 288 artiklan kolmannen kohdan kannalta ”epätyypillinen”.

Asianosaisten vaatimukset ja asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

35 Valittaja vaatii valituksessaan, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen määräyksen

– hylkää oikeudenkäyntiväitteen, toteaa, että kanne voidaan ottaa tutkittavaksi, ja palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta tämä ratkaisee asiakysymyksen

– toissijaisesti toteaa, että riidanalainen direktiivi koskee valittajaa suoraan, ja palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta tämä ratkaisee kysymyksen siitä, koskeeko kyseinen direktiivi valittaja erikseen, tai tutkii tämän kysymyksen asiakysymyksen tutkinnan yhteydessä, ja

– velvoittaa parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

36 Parlamentti ja neuvosto vaativat, että unionin tuomioistuin

– hylkää valituksen ja

– velvoittaa valittajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

37 Unionin tuomioistuimen presidentin 22.10., 12.11. ja 19.11.2020 tekemillä päätöksillä Viron tasavalta, Latvian tasavalta ja Puolan tasavalta hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan parlamentin ja neuvoston vaatimuksia.

38 Esittelevän tuomarin ja julkisasiamiehen unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 62 artiklan 1 kohdan nojalla päättämän prosessinjohtotoimen johdosta valittaja toimitti 16.7.2021 unionin tuomioistuimelle asiakirjat, jotka se on aiemmin jättänyt unionin yleiseen tuomioistuimeen liitteinä A 14, O 20, M 26 ja M 30.

39 Valittajan edustajat ilmoittivat unionin tuomioistuimelle 17.3.2022 päivätyllä kirjeellä, etteivät he edusta valittajaa enää 1.3.2022 jälkeen, samalla kun he totesivat, että yksi heistä voi toimia edelleen unionin tuomioistuimen ja valittajan yhteyshenkilönä siihen saakka, kunnes valittaja nimeää uuden edustajan.

Valituksen tarkastelu

40 Valittaja vetoaa valituksensa tueksi kahteen valitusperusteeseen. Ensimmäinen valitusperuste, joka jakautuu kahteen osaan, perustuu oikeudellisiin virheisiin siinä unionin yleisen tuomioistuimen arvioinnissa, jonka mukaan riidanalainen direktiivi ei koske valittajaa suoraan SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla.

41 Toinen valitusperuste perustuu useisiin oikeudellisiin virheisiin, jotka rasittavat unionin yleisen tuomioistuimen suorittamaa tutkintaa neuvoston esittämistä asiakirjojen poistamista koskevista pyynnöistä.

Ensimmäinen valitusperuste

Alustavat huomautukset

42 Valituksen tutkimiseksi on huomautettava, että valittajan nostaman kanteen, jossa vaaditaan kumoamaan riidanalainen direktiivi, tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymistä on tarkasteltava niiden SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisessa osassa määrättyjen edellytysten kannalta, joiden mukaan tällainen kanne voidaan ottaa tutkittavaksi vain, jos riidanalainen toimi koskee kantajaa suoraan ja erikseen. Koska riidanalainen direktiivi ei unionin yleisen

tuomioistuimen mukaan koske valittajaa suoraan ja koska nämä edellytykset ovat kumulatiivisia, unionin yleinen tuomioistuin jätti kanteen tutkimatta ottamatta kantaa siihen, koskeeko kyseinen direktiivi valittajaa erikseen.

43 Unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen määräyksen 102 kohdassa mainitseman vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan edellytys, jonka mukaan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nostaman kanteen kohteena olevan toimenpiteen on koskettava tätä henkilöä suoraan, vaatii kahden edellytyksen täyttymistä kumulatiivisesti eli yhtäältä kyseisellä toimenpiteellä on oltava välittömiä vaikutuksia kyseisen henkilön oikeusasemaan, ja toisaalta se ei saa jättää niille, joille se on osoitettu ja joiden tehtävänä on sen toimeenpano, ollenkaan harkintavaltaa, jolloin toimeenpano on puhtaasti automaattista ja perustuu yksinomaan unionin lainsäädäntöön eikä edellytä välissä olevien sääntöjen soveltamista (tuomio 28.2.2019, neuvosto v. Growth Energy ja Renewable Fuels Association, C-465/16 P, EU:C:2019:155, 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44 Kuten myös unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen määräyksen 103 kohdassa huomauttanut, näin on myös silloin, kun niillä, joille unionin toimi on osoitettu, on vain teoreettinen mahdollisuus olla ryhtymättä kyseisessä toimessa edellytettyihin toimenpiteisiin ja kun heidän tahdostaan ryhtyä toimen mukaisiin toimenpiteisiin ei ole epäilystäkään (tuomio 23.11.1971, Bock v. komissio, 62/70, EU:C:1971:108, 6–8 kohta ja tuomio 4.12.2019, PGNiG Supply & Trading v. komissio, C-117/18 P, ei julkaistu, EU:C:2019:1042, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45 Valittaja riitauttaa näissä ensimmäisen valitusperusteen kahdessa osassa sen, miten unionin yleinen tuomioistuin on soveltanut tämän tuomion 43 kohdassa tarkoitettuja ensimmäistä ja toista edellytystä.

Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa

– *Asianosaisten lausumat*

46 Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisessä osassa, joka kohdistuu valituksenalaisen määräyksen 106–111 kohtaan, valittaja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen päätellessään, että riidanalaisella direktiivillä ei ollut välittömiä vaikutuksia sen oikeusasemaan sillä perusteella, että kyse on direktiivistä.

47 Ensinnäkin valittaja väittää tästä, että unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisessa määräyksessä esittämä perustelu, jonka mukaan direktiivi ei voi sellaisenaan vaikuttaa suoraan jonkin toimijan oikeusasemaan ennen kuin asianomainen jäsenvaltio on toteuttanut täytäntöönpanotoimenpiteet tai tätä varten asetettu määräaika on päättynyt, on lähtökohtaisestikin virheellinen. Tällä näet estettäisiin kaikki SEUT 263 artiklan neljänteen kohtaan perustuvat kanteet direktiivistä, sillä kanteen nostamiselle varattu määräaika päättyy käytännössä aina ennen tarpeellisten täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamista. Unionin yleinen tuomioistuin ei ole tähän perusteluun nojautuessaan noudattanut oikeuskäytäntöä, joka on kuitenkin mainittu valituksenalaisen määräyksen 78 kohdassa ja jonka mukaan pelkästään sen perusteella, että jokin toimi on annettu direktiivin muodossa, ei sinänsä voida sulkea pois mahdollisuutta, että sen säännökset voivat koskea yksityistä suoraan ja erikseen.

48 Toiseksi valittaja väittää, ettei sillä unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen määräyksen 111 kohdassa esiin tuomalla seikalla ole merkitystä, että valittajan kanteen nostamisajankohtana Saksan liittotasavalta ei ollut vielä pannut riidanalaista direktiiviä täytäntöön. Valittajan mukaan näet se, että direktiivi vaikuttaa suoraan jonkun henkilön oikeusasemaan, riippuu kyseisen direktiivin sisällöstä eikä direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteiden mahdollisesta toteuttamisesta. Se toteaa vielä tältä osin, että tutkittavaksi ottamista koskeva edellytys, jonka mukaan riidanlaisen toimen on koskettava kantajaa suoraan SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla, on sama siitä riippumatta, onko kyse kyseisen määräyksen toisesta vai kolmannesta osasta, mikä merkitsee väistämättä sitä, että SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannessa osassa tarkoitettu edellytys, jonka mukaan riidanalainen toimi ”ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä”, on tästä tutkittavaksi ottamista koskevasta edellytyksestä erillinen lisäedellytys.

49 Kolmanneksi valittaja väittää, että riidanalainen direktiivi vaikutti valittajan kumoamiskanteen nostamisajankohtana siten, että valittajaan sovellettiin direktiivin 2009/73 sääntöjä, vaikka se ei ollut kuulunut niiden piiriin ennen kyseisen direktiivin antamista. Tällaisella oikeusaseman muutoksella on valittajaan perustavanlaatuisia ja vakavia oikeusvaikutuksia. Kun asianomaisilla jäsenvaltioilla ei ole mitään harkintavaltaa unionin toimenpiteen täytäntöönpanossa, kuten asia on ollut nyt käsiteltävässä tapauksessa, kyseisen toimenpiteen täytäntöönpanolle varattu määräaika merkitsee pelkästään toimenpiteen täysimääräisen sovellettavuuden ajallista lykkäystä.

50 Neljänneksi valittaja katsoo lopuksi, ettei unionin yleinen tuomioistuin voinut minkään seikan perusteella antaa ymmärtää, kuten se näyttää tehneen valituksenalaisen määräyksen 109 kohdassa, että jos katsotaan, että riidanalainen direktiivi koski valittajaa suoraan, millä tahansa toimijalla olisi oikeus riitauttaa kaikki lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyt toimenpiteet, joilla sille asetetaan uusia velvollisuuksia, koska pääasiallinen rajoitus, joka estää ”avaamasta ovia sepposen selälleen” lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyille toimenpiteille, on se tutkittavaksi ottamisen edellytys, jonka mukaan kantajan kanteen kohteena olevan toimenpiteen on koskettava kantajaa erikseen.

51 Parlamentti ja neuvosto yhtyvät sitä vastoin unionin yleisen tuomioistuimen päättelyyn.

52 Parlamentin mukaan unionin yleinen tuomioistuin saattoi perustellusti katsoa, että direktiivi, riidanalainen direktiivi mukaan lukien, ei voi sellaisenaan vaikuttaa suoraan toimijan oikeusasemaan SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla ennen täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamista tai tätä varten asetetun määräajan päättymistä.

53 Parlamentti katsoo lisäksi, että myös valittajan argumentaatio, jonka mukaan täytäntöönpanolle varattu määräaika merkitsee pelkästään kyseessä olevan toimenpiteen ”täysimääräisen sovellettavuuden ajallista lykkäystä”, on virheellinen. Kyseinen argumentaatio perustuu olettamukseen siitä, että tällä toimenpiteellä voi yleisesti ottaen olla välittömiä oikeusvaikutuksia valittajan oikeusasemaan, mikä ei ole tilanne.

54 Parlamentti jakaa lisäksi unionin yleisen tuomioistuimen arvioinnin, jonka mukaan valittajan argumentaation hyväksyminen johtaisi siihen, ettei sillä edellytyksellä olisi enää mitään tehokasta vaikutusta, jonka mukaan kantajan kanteen kohteena olevan toimenpiteen on koskettava kantajaa suoraan. Kaikki uusi lainsäädäntö koskee näet suoraan kaikkia luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, jotka toimivat kyseisen lainsäädännön piiriin kuuluvalla alalla.

55 Neuvosto väittää, että valittajan argumentaatio perustuu valituksenalaisen määräyksen virheelliseen tulkintaan, koska unionin yleinen tuomioistuin ei ole katsonut, että pelkästään sen perusteella, että kyseessä oleva toimenpide on direktiivin muodossa, voitiin sinällään sulkea pois se mahdollisuus, että riidanalainen direktiivi vaikuttaa suoraan valittajan oikeusasemaan. Unionin yleinen tuomioistuin on sitä vastoin päätellyt perustellusti, että riidanalainen direktiivi ei vaikuta suoraan valittajan oikeusasemaan, sillä Saksan sääntelyviranomainen eli Bundesnetzagentur (verkkoinfrastruktuureista vastaava virasto, Saksa) ei voi edellyttää, että valittaja noudattaa kyseisessä direktiivissä säädettyjä velvollisuuksia, jos Saksan liittotasavalta ei ole toteuttanut riidanalaisen direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteitä.

56 Riidanalaiseen direktiiviin ei SEUT 288 artiklan kolmannessa kohdassa tarkoitettuna direktiivinä voida sinällään vedota myöskään yksityisiä vastaan, mitä valittajakaan ei kiistä.

57 Neuvosto toteaa vielä, ettei yhtäältä sillä valittajan esittämällä tulkinnalla ole mitään perustaa oikeuskäytännössä, jonka mukaan edellytystä, jonka mukaan kantajan kanteen kohteena olevan toimenpiteen on vaikutettava suoraan kantajan oikeusasemaan, on tutkittava kyseessä olevan toimenpiteen asiasisällön kannalta. Toisaalta edellytystä, joka koskee toimia, jotka ”ei[vät] edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä”, sovelletaan vain SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannessa osassa tarkoitettuihin sääntelytoimiin. Tämä viimeksi mainittu edellytys ei siis voi muuttaa edellytystä, jonka mukaan kanteen kohteena olevan toimenpiteen on koskettava kantajaa suoraan SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisessa osassa tarkoitetulla tavalla.

58 Viron, Latvian ja Puolan hallitukset tukevat pääosin parlamentin ja neuvoston esittämää argumentaatiota.

59 Puolan hallitus toteaa vielä, että yhtäältä direktiiviä 2009/73 sovellettiin jo Nord Stream 2 -kaasuputkeen ennen riidanalaisen direktiivin antamista, ja riidanalaisella direktiivillä pyritään vain säätämään direktiivin 2009/73 täytäntöönpanoa ja soveltamista koskevista käytännön yksityiskohdista Nord Stream 2 -kaasuputken kaltaisten kaasuputkien osalta.

60 Kyseisen hallituksen mukaan toisaalta edellytyksen, jonka mukaan kantajan kanteen kohteena olevan toimenpiteen on koskettava kantajaa suoraan, pitää täyttyä kanteen nostamisajankohtana, mikä ei väistämättä ole ollut tilanne nyt käsiteltävässä asiassa. On näet selvää, että Nord Stream 2 -kaasuputki ei ollut valmistunut riidanalaisen direktiivin voimaantuloajankohtana eikä valittajan kanteen nostamisajankohtana.

– *Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

61 Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa koskee sitä, onko unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että riidanalaisella direktiivillä ei ollut välittömiä vaikutuksia valittajan oikeusasemaan eikä se siis täyttänyt ensimmäistä kahdesta tämän tuomion 43 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä esitetystä edellytyksestä.

62 Ensimmäiseksi on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 263 artiklan mukainen kumoamiskanne voidaan nostaa kaikista toimielinten toteuttamista toimenpiteistä – niiden muodosta riippumatta –, joilla pyritään saamaan aikaan sitovia oikeusvaikutuksia (tuomio 3.6.2021, Unkari v. parlamentti, C-650/18, EU:C:2021:426, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

63 Sen määrittämiseksi, onko toimella tällaisia vaikutuksia ja voidaanko siitä näin ollen nostaa SEUT 263 artiklan nojalla kumoamiskanne, on tarkasteltava kyseisen toimen asiasisältöä ja arvioitava mainittuja vaikutuksia kyseisen toimen sisällön kaltaisten objektiivisten kriteerien nojalla ottamalla tarvittaessa huomioon toimen antamisen asiayhteys ja toimen toteuttaneen toimielimen toimivalta (tuomio 3.6.2021, Unkari v. parlamentti, C-650/18, EU:C:2021:426, 38 kohta).

64 Sitä, onko toimella mahdollista saada aikaan välittömiä vaikutuksia luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön oikeusasemaan, ei siis voida arvioida pelkästään sen perusteella, onko kyseinen toimi muodoltaan direktiivi.

65 Vaikka unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen määräyksen 78 kohdassa korostanut, ettei pelkästään sen perusteella, että kanne oli nostettu direktiivistä, voitu katsoa, että kyseinen kanne oli jätettävä tutkimatta, sen tämän jälkeen etenkin kyseisen määräyksen 106 ja 107 kohdassa esittämästä päättelystä ilmenee kuitenkin, että tullakseen siihen johtopäätökseen, ettei riidanalaisella direktiivillä ollut välittömiä vaikutuksia valittajan oikeusasemaan, unionin yleinen tuomioistuin on nojautunut pääasiallisesti siihen, että direktiivillä ei voida sellaisenaan luoda velvollisuuksia yksityiselle tai että direktiivistä ei voi sellaisenaan seurata suoraan tai välillisesti tällaisia velvollisuuksia, jos täytäntöönpanotoimenpiteitä ei ole toteutettu.

66 Kuten valittaja tältä osin perustellusti väittää, koska kaikille direktiiveille on ominaista se, ettei niillä sellaisinaan voida luoda velvollisuuksia yksityisille eikä niihin voida vedota yksityisiä vastaan (ks. vastaavasti tuomio 7.8.2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), unionin yleisen tuomioistuimen omaksuma päättely merkitsee sitä, että järjestelmällisesti katsotaan, ettei direktiiveillä voi olla välittömiä vaikutuksia yksityisten oikeusasemaan ja etteivät ne juuri tämän johdosta voi olla SEUT 263 artiklan neljänteen kohtaan perustuvan kanteen kohteena.

67 Kun tutkitaan sitä edellytystä, jonka mukaan kanteen kohteena olevalla toimenpiteellä on oltava välittömiä vaikutuksia kantajan oikeusasemaan, tällaisella lähestymistavalla asetetaan viime kädessä kyseessä olevan toimenpiteen muoto eli direktiivin muoto tämän toimenpiteen asiasisällön edelle vastoin sitä, mitä tämän tuomion 63 ja 64 kohdassa on esitetty.

68 Toiseksi on todettava, että sama koskee valituksenalaisen määräyksen 110 ja 111 kohtaan sisältyviä unionin yleisen tuomioistuimen perusteluja, joiden mukaan yksityisten oikeusasemaan vaikuttavat lähtökohtaisesti yksinomaan direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteet, ei kyseinen direktiivi, ja kumoamiskanteen nostamisajankohtana asianomainen jäsenvaltio eli käsiteltävässä asiassa Saksan liittotasavalta ei ollut toteuttanut mitään näistä toimenpiteistä.

69 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tosin jokaisella jäsenvaltiolla, jolle direktiivi on osoitettu, on velvollisuus toteuttaa kansallisessa oikeusjärjestyksessään direktiivissä asetetun tavoitteen mukaisesti kaikki direktiivin täyden oikeusvaikutuksen varmistamiseksi tarvittavat toimenpiteet (tuomio 8.5.2008, Danske Svineproducenter, C-491/06, EU:C:2008:263, 28 kohta).

70 Tämän tuomion 68 kohdassa esitetyn unionin yleisen tuomioistuimen lähestymistavan vahvistaminen johtaisi kuitenkin yhtä lailla siihen, että katsotaan, että direktiiveillä ei voi milloinkaan olla välittömiä vaikutuksia yksityisten oikeusasemaan, siltä osin kuin kyseiset vaikutukset liitettäisiin aina direktiivin täytäntöönpanemiseksi toteutettuihin toimenpiteisiin eikä direktiiveihin sinällään.

71 Samoissa valituksenalaisen määräyksen kohdissa ei myöskään oteta huomioon eroa, joka on tehtävä sen edellytyksen, jonka mukaan kanteen kohteena olevan toimen on koskettava kantajaa suoraan, ja sen edellytyksen välillä, jonka mukaan tällainen toimi ei saa edellyttää täytäntöönpanotoimenpiteitä, mistä määrätään SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannessa osassa.

72 Tässä kolmannessa osassa, jossa on kyse oikeudesta nostaa kanne sääntelytoimista, asetetaan siten sekä edellytys, jonka mukaan kantajan kanteen kohteena olevan toimen on koskettava kantajaa suoraan, että edellytys, jonka mukaan kanne voidaan ottaa tutkittavaksi, jos tällaiset toimet eivät edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä, ja tämä viimeksi mainittu edellytys on siten lisäedellytys ensiksi mainittuun edellytykseen nähden eikä sitä pidä sekoittaa siihen.

73 Niin SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toiseen osaan kuin kyseisen määräyksen kolmanteen osaankin sisältyvällä sananmuodoltaan samanlaisella edellytyksellä, jonka mukaan riidanalaisen toimen on koskettava kantajaa suoraan, on siis oltava sama merkitys näissä kummassakin osassa. Tämän objektiivisen edellytyksen arviointi ei näet voi olla erilainen kyseisen määräyksen eri osien osalta.

74 Mikä tahansa toimi – olipa se luonteeltaan sääntelytoimi tai muu toimi – voi näin ollen lähtökohtaisesti koskea yksityistä suoraan ja sillä voi siis olla välittömiä vaikutuksia yksityisen oikeusasemaan siitä riippumatta, edellyttääkö se täytäntöönpanotoimenpiteitä, mukaan lukien direktiivin osalta toimenpiteitä, joilla direktiivi saatetaan osaksi kansallista oikeutta. Jos kysymyksessä olevalla direktiivillä on tällaisia vaikutuksia, se seikka, onko toimenpiteet kyseisen direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista oikeutta toteutettu tai onko ne vielä toteutettava, ei siis sellaisenaan ole merkityksellinen, koska näillä toimenpiteillä ei kyseenalaisteta kyseisen direktiivin ja sen vaikutusten välitöntä yhteyttä, kunhan mainitulla direktiivillä ei jätetä jäsenvaltioille mitään harkintavaltaa siltä osin kuin on kyse näiden vaikutusten kohdistamisesta tähän yksityiseen. Tämä viimeksi mainittu edellytys on ensimmäisen valitusperusteen toisen osan tutkinnan kohteena.

75 Kolmanneksi on todettava tutkinnasta, joka koskee sitä, onko riidanalaisella direktiivillä mahdollista saada aikaan välittömiä vaikutuksia kantajan oikeusasemaan tämän tuomion 63 kohdassa esitettyjen kriteerien mukaisesti, että kun riidanalaisella direktiivillä laajennetaan direktiivin 2009/73 soveltamisala koskemaan jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä sijaitsevia yhdysputkia, kuten sitä yhdysputkea, jota valittajan on tarkoitus operoida, riidanalaisen direktiivin seurauksena tämän yhdysputken operointiin sovelletaan direktiivissä 2009/73 vahvistettuja sääntöjä, joiden johdosta valittajaan sovelletaan siten kyseisessä direktiivissä tämän osalta säädettyjä erityisiä velvollisuuksia, joihin kuuluvat muun muassa direktiivin 2009/73 9 artiklaan perustuvat velvollisuudet, jotka koskevat siirtoverkkojen ja siirtoverkonhaltijoiden eriyttämistä, ja direktiivin 2009/73 32 artiklassa vahvistut velvollisuudet, jotka liittyvät kolmansien osapuolten verkkoon pääsyä koskevaan järjestelmään, joka perustuu julkaistuihin ja asianomaisen sääntelyviranomaisen hyväksymiin tai sääntelyviranomaisen hyväksymien menetelmien perusteella laskettuihin tariffeihin.

76 Kuten tämän tuomion 74 kohdassa on huomautettu, vaikutusta ei ole tältä osin sellaisenaan sillä, että näiden velvollisuuksien toimeenpano edellyttää sitä, että asianomainen jäsenvaltio eli nyt käsiteltävässä asiassa Saksan liittotasavalta toteuttaa täytäntöönpanotoimenpiteitä, sikäli kuin kyseisellä jäsenvaltiolla ei ole sellaista harkintavaltaa näiden täytäntöönpanotoimenpiteiden

osalta, joka voi estää mainittujen velvollisuuksien asettamisen valittajalle. Tällaisen harkintavallan puuttuessa näet mainituilla täytäntöönpanotoimenpiteillä ei kyseenalaisteta riidanalaisen direktiivin ja samojen velvollisuuksien asettamisen välisen yhteyden välittömyyttä.

77 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että riidanalaisella direktiivillä ei ollut välittömiä vaikutuksia valittajan oikeusasemaan.

78 On myös hylättävä Puolan tasavallan väitteet, joilla tämä pyrkii osoittamaan eri syistä, jotka unionin yleinen tuomioistuin on esittänyt valituksenalaisessa määräyksessä, että riidanalainen direktiivi ei koskenut valittajaa suoraan.

79 Yhtäältä väitteestä, jonka mukaan direktiiviä 2009/73 sovellettiin jo ennen riidanalaisen direktiivin voimaantuloa valittajan yhdysputken kaltaisiin yhdysputkiin, on todettava, että kyseinen väite on joka tapauksessa selkeästi ristiriidassa sekä riidanalaisen direktiivin tarkoituksen kanssa, sellaisena kuin se esitetään kyseisen direktiivin johdanto-osan kolmannessa ja neljännessä perustelukappaleessa, että direktiivin 2009/73 2 artiklan 17 alakohdassa olevan yhdysputken käsitteen määritelmää koskevan muutoksen kanssa.

80 Toisaalta – toisin kuin Puolan hallitus väittää – sitä, että riidanalaisella direktiivillä on välittömiä vaikutuksia valittajan oikeusasemaan, ei voida sulkea pois myöskään sillä perusteella, ettei valittajan yhdysputki ollut vielä valmistunut silloin, kun kyseinen direktiivi tuli voimaan, eikä silloin kun kyseisestä direktiivistä nostettiin kanne. Yhtäältä näet valittaja oli mainitun direktiivin antamis- ja voimaantuloajankohtana toteuttanut jo merkittäviä investointeja kyseisen yhdysputken rakentamiseksi, jossa oltiin edetty jo pitkälle. Toisaalta direktiivissä 2009/73 ja etenkin sen 36 artiklassa, jonka mukaan kaasuinfrastruktuurihankkeille on tietyin edellytyksin mahdollista myöntää poikkeus, otetaan nimenomaan huomioon uusien kaasuputkien rakentamista koskeva tilanne ja pyritään siis sääntelemään myös tilannetta, jossa kaasuputkia on suunniteltu mutta niitä ei ole vielä toteutettu.

81 Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa on näin ollen hyväksyttävä.

Ensimmäisen valitusperusteen toinen osa

– *Asianosaisten lausumat*

82 Ensimmäisen valitusperusteen toisessa osassa, joka kohdistuu valituksenalaisen määräyksen 111–115 kohtaan, valittaja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että riidanalaisella direktiivillä jätetään harkintavaltaa jäsenvaltioille.

83 Valittaja väittää ensinnäkin, että unionin yleisen tuomioistuimen tältä osin noudattama lähestymistapa on virheellinen, koska se perustuu yleiseen arviointiin, eikä sitä, missä määrin riidanalainen direktiivi on vaikuttanut suoraan sen oikeusasemaan, ole tutkittu nimenomaisesti valittajan kanteen kohteen perusteella 19.12.2013 annettuun tuomioon Telefónica v. komissio (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 30 ja 31 kohta) ja 27.2.2014 annettuun tuomioon Stichting Woonpunt ym. v. komissio (C-132/12 P, EU:C:2014:100, 50 ja 51 kohta) perustuvan oikeuskäytännön mukaisesti.

84 Valittaja väittää toiseksi niistä eriyttämistä koskevista velvollisuuksista, joita sen on noudatettava riidanalaisen direktiivin voimaantulon johdosta, että vaikka direktiivissä 2009/73 myönnetään tosin jäsenvaltioille mahdollisuus ottaa käyttöön muita ratkaisuja kuin täysimääräinen eriyttäminen, niillä kahdella vaihtoehdolla, jotka voivat olla merkityksellisiä nyt käsiteltävässä asiassa, eli riippumaton järjestelmävastaava ja riippumaton siirtoverkonhaltija, on täysimääräisen eriyttämisen tavoin huomattavan kielteinen vaikutus sen oikeusasemaan. Sama pätee sääntöihin, jotka koskevat kolmannen osapuolen pääsyä verkkoon ja tariffien sääntelyä ja joita siihen sovelletaan joka tapauksessa. Valittajan oikeusaseman heikentyminen johtuu siis 13.3.2008 annetun tuomion komissio v. Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159) sanamuodon mukaan riidanalaisesta direktiivistä ja direktiivistä 2009/73, jota sillä muutetaan, ja etenkin vaatimuksesta saavuttaa näissä direktiiveissä säädetty tavoite.

85 Kolmanneksi valittaja väittää, että siltä osin kuin on kyse mahdollisesta harkintavallasta, jota asianomaisella jäsenvaltiolla väitetään olleen direktiivin 2009/73 36 ja 49 a artiklassa säädettyjen poikkeusten toimeenpanossa, tällainen harkintavalta olisi pitänyt vahvistaa ottamalla huomioon sen erityistilanne ja sen kanteen kohde, kun tarkennetaan, että tämä kanne kohdistuu olennaisilta osin riidanalaisella direktiivillä lisättyyn direktiivin 2009/73 49 a artiklaan. Tässä viimeksi mainitussa säännöksessä säädetyn poikkeuksen osalta valittaja toteaa, että kun unionin lainsäätäjä on rajoittanut kyseisen poikkeuksen koskemaan kaasunsiirtoputkia, jotka ovat ”valmistuneet ennen 23 päivää toukokuuta 2019”, se ei kuitenkaan ole halunnut jättää Saksan liittotasavallalle mitään harkintavaltaa, koska kyseisen rajoituksen päivämäärä on nimenomaan valittu valittajan jättämiseksi kyseisen poikkeuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Samoin on valittajan mukaan selvää, että sen kaasuputkeen ei voida soveltaa direktiivin 2009/73 36 artiklassa säädettyä poikkeusta, eikä Saksan viranomaisilla ole tältä osin harkintavaltaa.

86 Parlamentti ja neuvosto yhtyvät sitä vastoin unionin yleisen tuomioistuimen päättelyyn.

87 Parlamentti väittää ensinnäkin, että 27.2.2014 annettuun tuomioon Stichting Woonpunt ym. v. komissio (C-132/12 P, EU:C:2014:100) perustuva oikeuskäytäntö, jonka valittaja mainitsee, koskee sääntelytoimia eikä lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyjä toimia, joten kyseisellä oikeuskäytännöllä ei voida kyseenalaistaa suppeaa lähestymistapaa, joka on etusijalla näistä viimeksi mainituista toimista nostettujen yksityisten kanteiden osalta.

88 Toiseksi parlamentin mielestä on niin, että riidanalaisen direktiivin sanamuodon perusteella jäsenvaltioille on jätetty etenkin direktiivin 2009/73 9 artiklan 8 ja 9 kohdassa sekä viimeksi mainitun direktiivin 49 a artiklassa merkittävää harkintavaltaa. Tässä yhteydessä on sen mukaan tutkittava kaikki riidanalaisen direktiivin säännökset eikä pelkästään mahdollisuutta saada poikkeus direktiivin 2009/73 49 a artiklan nojalla.

89 Kolmanneksi valittajan mainitsemassa 13.3.2008 annetussa tuomiossa komissio v. Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159) on kyse asiasta, jossa – nyt käsiteltävästä asiasta poiketen – riidanalaisessa toimessa ei jätetty mitään harkintavaltaa kansallisille viranomaisille.

90 Neuvosto väittää ensinnäkin, että valittajan kanne kohdistui riidanalaiseen direktiiviin kokonaisuudessaan, joten jäsenvaltioille jätettyä harkintavaltaa olisi pitänyt arvioida koko kyseisen direktiivin valossa.

91 Toiseksi neuvosto katsoo, että argumentaatio, jonka mukaan ei ollut mitään epäilystä siitä tavasta, jolla Saksan liittotasavalta panisi riidanalaisen direktiivin täytäntöön, on perustavanlaatuisesti virheellinen. Unionin tuomioistuin on katsonut 4.12.2019 annetussa tuomiossa Polskie

Górnictwo Naftowe i Gazownictwo v. komissio (C-342/18 P, ei julkaistu, EU:C:2019:1043), että direktiivin 2009/73 36 artiklassa kansallisille sääntelyviranomaisille annetaan harkintavaltaa myönnettäessä poikkeuksia kyseisellä direktiivillä käyttöön otettuihin sääntöihin. Samaa logiikkaa sovelletaan neuvoston mukaan mainitun direktiivin 49 a artiklassa säädettyyn poikkeukseen.

92 Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin on neuvoston mukaan myös päätellyt perustellusti, että valittajan oikeudellista ja tosiasiallista tilannetta ei voida verrata siihen tilanteeseen, joka vallitsi 13.3.2008 annetun tuomion komissio v. Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159) taustalla olleessa asiassa. Kyseisessä asiassa riitautetusta toimesta poiketen näet riidanalainen direktiivi on muodoltaan ja sisällöltään SEUT 288 artiklan kolmannessa kohdassa tarkoitettu ”tyypillinen” direktiivi eli se ”velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu”, mutta jättää ”kansallisten virnaomaisten valittavaksi muodon ja keinot”. Riidanalaisen direktiivin ja valittajan oikeusasemaan kohdistuneiden vaikutusten välillä ei siis ole syy-yhteyttä.

93 Viron, Latvian ja Puolan hallitukset tukevat pääosin parlamentin ja neuvoston esittämää argumentaatiota.

– *Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

94 Ensimmäisen valitusperusteen toinen osa koskee sitä, onko unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että riidanalaisella direktiivillä jätetään jäsenvaltioille harkintavaltaa sen toimeenpanossa kahdesta tämän tuomion 43 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä esitetystä edellytyksestä jälkimmäisen mukaisesti.

95 Ensinnäkin on huomautettava, että yhtäältä tämän tuomion 63 kohdassa esitetystä toteamuksesta ilmenee, että sitä, jättääkö toimi niille, joille se on osoitettu ja joiden tehtävänä on sen toimeenpano, harkintavaltaa, on tutkittava tarkastelemalla tällaisen toimen asiasisältöä.

96 Toisaalta pelkästään se, että riidanalaisen toimen osalta on sen toimeenpanemiseksi toteutettava täytäntöönpanotoimenpiteitä ja direktiivin osalta myös toimenpiteitä, joilla se saatetaan osaksi kansallista oikeutta, ei välttämättä merkitse sitä, että niillä, joille tällainen toimi on osoitettu, on harkintavaltaa, kuten tämän tuomion 74 kohdassa on huomautettu.

97 Toiseksi on huomautettava, että silloin, kun – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – tietyllä toimella voi olla useita oikeusvaikutuksia niistä erilaisista tilanteista riippuen, joihin sitä on tarkoitus soveltaa, harkintavallan olemassaoloa on välttämättä arvioitava niiden kanteessa tarkoitettujen konkreettisten oikeusvaikutusten kannalta, joita asianomaisen oikeusasemaan voi todellakin kohdistua.

98 Sen arvioimiseksi, jättääkö toimi niille, joille se on osoitettu, harkintavaltaa sen toimeenpanossa, on siten tutkittava kanteessa tarkoitetuilla kyseisen toimen säännöksillä olevat oikeusvaikutukset sen henkilön asemaan, joka vetoaa kanneoikeuteen SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisen osan nojalla (ks. analogisesti tuomio 27.2.2014, Stichting Woonpunt ym. v. komissio, C-132/12 P, EU:C:2014:100, 50 ja 51 kohta ja tuomio 13.3.2018, European Union Copper Task Force v. komissio, C-384/16 P, EU:C:2018:176, 38 ja 39 kohta).

99 Toisin kuin parlamentti ja neuvosto väittävät, näin on myös siinä tilanteessa, jossa kanne on kohdistettu muodollisesti asianomaiseen toimeen kokonaisuudessaan, vaikka kyseisen kanteen tueksi esitettyjen kanneperusteiden nojalla voidaan osoittaa, että kanteen kohteena ovat todellisuudessa kyseisen toimen erityiset näkökohdat.

100 Kolmanneksi on todettava, että tukeakseen teesiään, jolla pyritään osoittamaan, ettei riidanalaisella direktiivillä ole jätetty jäsenvaltioille harkintavaltaa kyseisellä direktiivillä valittajan oikeusasemaan olevien vaikutusten osalta, valittaja on väittänyt kanteessaan lähinnä, että riidanalaisesta direktiivistä seurasi, että siinä direktiivin 2009/73 2 artiklan 17 alakohdassa olevan yhdysputken käsitteeseen tehdyn muutoksen johdosta valittajaan sovellettiin kyseisen direktiivin erityisiä velvollisuuksia, jotka koskevat siirtoverkkojen ja siirtoverkonhaltijoiden eriyttämistä ja joista säädetään mainitun direktiivin 9 artiklassa, sekä erityisiä velvollisuuksia, jotka koskevat kolmannen osapuolen pääsyä verkkoon ja tariffien sääntelyä ja joista säädetään saman direktiivin 32 artiklassa, ilman, että valittajalla olisi mahdollisuus saada vapautus näistä säännöistä direktiivin 2009/73 36 artiklan tai kyseisen direktiivin 49 a artiklan, sellaisena kuin se on lisätty riidanalaisella direktiivillä, nojalla.

101 Juuri näiden säännösten ja valittajan konkreettisen tilanteen perusteella on siis ratkaistava, jätetäänkö direktiivissä 2009/73 riidanalaisen direktiivin antamisen ja voimaantulon jälkeen Saksan liittotasavallalle harkintavaltaa mainittujen säännösten toimeenpanossa ja etenkin niiden soveltamisessa valittajaan.

102 Tältä osin on todettava ensinnäkin direktiivin 2009/73 36 ja 49 a artiklassa säädetyistä poikkeuksista, että unionin yleinen tuomioistuin on muistuttanut valituksenalaisen määräyksen 114 ja 115 kohdassa näiden poikkeusmahdollisuuksien olemassaolosta ja tarkentanut samalla, että kansallisilla sääntelyviranomaisilla on kyseisessä 49 a artiklassa säädetyn poikkeuksen toimeenpanossa laaja harkintavalta tällaista poikkeusta myönnettäessä.

103 Näin tehdessään unionin yleinen tuomioistuin ei kuitenkaan ole tutkinut – ottamalla huomioon valittajan tilanteen ja tarkastelemalla näiden poikkeusten asiasisältöä –, voitiinko kyseisiä poikkeuksia soveltaa valittajan tilanteeseen ja jätettiinkö riidanalaisessa direktiivissä asianomaiselle jäsenvaltiolle harkintavaltaa direktiivin toimeenpanossa valittajan osalta.

104 Siltä osin kuin on kyse tällaisen harkintavallan olemassaolosta direktiivin 2009/73 36 ja 49 a artiklassa säädettyjen poikkeusten nojalla on todettava, että – kuten myös julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 74 ja 75 kohdassa pääosin huomauttanut – mitään näistä poikkeuksista ei voida soveltaa valittajan tilanteeseen, koska yhtäältä investoinneista Nord Stream 2 -kaasuputkeen oli jo päätetty riidanalaisen direktiivin antamisajankohtana, minkä johdosta tähän kaasuputkeen ei voida soveltaa poikkeusta, josta säädetään direktiivin 2009/73 36 artiklassa, jota sovelletaan merkittäviin uusiin kaasuinfrastruktuureihin tai olemassa olevien infrastruktuurien kapasiteetin merkittävään kasvattamiseen, ja toisaalta mainittuna ajankohtana oli selvää, että tätä kaasuputkea ei voida saada valmiiksi ennen 23.5.2019, mikä esti siis poikkeuksen myöntämisen kyseisen direktiivin 49 a artiklan nojalla.

105 Tässä tilanteessa on niin, että vaikka jäsenvaltioilla on tosin harkintavaltaa siltä osin kuin on kyse tällaisten poikkeusten myöntämisestä kaasuntoimittajayrityksille, jotka täyttävät direktiivin 2009/73 36 ja 49 a artiklassa asetetut edellytykset, niillä ei sitä vastoin ole mitään harkintavaltaa siltä osin kuin on kyse mahdollisuudesta myöntää näitä poikkeuksia valittajalle, joka ei täytä näitä

edellytyksiä. Riidanalaisen direktiivin voimaantulon ja sen välillä, että riidanalaisella direktiivillä valittajalle asetetaan direktiivissä 2009/73 säädettyjä ja tämän tuomion 75 kohdassa tarkoitettuja velvollisuuksia, on siis välitön yhteys.

106 Näin ollen on toiseksi tutkittava, onko asianomaisella jäsenvaltiolla valittajan osalta harkintavaltaa määritettäessä tulosta, joka on saavutettava, mistä voi olla seurauksena se, ettei näitä velvollisuuksia sovellettaisi kuitenkaan valittajaan.

107 Unionin yleinen tuomioistuin on tältä osin todennut valituksenalaisen määräyksen 112 kohdassa direktiivin 2009/73 9 artiklassa säädetystä eriyttämistä koskevasta velvollisuudesta, että jäsenvaltioilla on kyseisen direktiivin 9 artiklan 8 kohdan toisen alakohdan a ja b alakohdan ja 9 kohdan nojalla tietyin edellytyksin mahdollisuus päättää olla soveltamatta tätä velvollisuutta muun muassa Nord Stream 2 -kaasuputken kaltaisiin yhdysputkiin. Tällaisessa tapauksessa näiden jäsenvaltioiden on omistusrakenteiden sekä toimitus- ja tuotantorakenteiden eriyttämisen sijaan nimettävä joko riippumaton järjestelmävastaava mainitun direktiivin 14 artiklan mukaisesti tai riippumaton siirtoverkonhaltija. Mainituilla jäsenvaltioilla on siis unionin yleisen tuomioistuimen mukaan tältä osin harkintavaltaa.

108 Pelkästään tällaisen toteamuksen nojalla ei voida kuitenkaan todeta, että kansallisilla viranomaisilla on harkintavaltaa direktiivin 2009/73 9 artiklassa säädetyn eriyttämistä koskevan velvollisuuden osalta.

109 Direktiivin 2009/73 johdanto-osan 13 perustelukappaleesta näet ilmenee, että vaikka kummallakin kyseisen direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa säädetyn eriyttämistä koskevan velvollisuuden osalta tarjotulla vaihtoehdolla tulisi ”mahdollistaa se, että vertikaalisesti integroituneet yritykset voivat säilyttää verkon omistuksen”, niillä on kuitenkin ”varmistet[tava] intressien tehokas eriyttäminen”, koska riippumattoman järjestelmävastaavan tai siirtoverkonhaltijan on ”huoleh[dittava] kaikista verkonhaltijan toiminnoista” ja siihen on sovellettava ”yksityiskohtai[sta] sääntely[ä] ja – – kattav[ia] mekanism[eja] viranomaisvalvontaa varten”.

110 Tästä seuraa, että – kuten myös julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 80 ja 81 kohdassa lähinnä huomauttanut – riippumatta siitä, mikä tämän tuomion 107 kohdassa tarkoitetuista vaihtoehdoista asetetaan lopulta etusijalle, valittajan oikeusasema muuttuu väistämättä, koska direktiivin 2009/73 9 artiklassa jäsenvaltioille annetaan vain mahdollisuus valita keinoista, joilla tarkasti määritelty tulos eli se, että siirtorakenteet erotetaan tosiasiallisesti tuotanto- ja toimitusrakenteista, on saavutettava. Vaikka jäsenvaltioilta ei ole otettu pois kaikkea liikkumavaraa tämän 9 artiklan toimeenpanossa, niillä ei ole mitään harkintavaltaa kyseiseen säännökseen sisältyvän eriyttämistä koskevan velvollisuuden osalta, joten riippumatta siitä, mikä menetelmä mainitussa säännöksessä säädetyistä kolmesta menetelmästä on valittu, valittaja ei voi välttää kyseistä velvollisuutta.

111 Sama koskee direktiivin 2009/73 32 artiklasta, kun sitä luetaan yhdessä kyseisen direktiivin 41 artiklan 6, 8 ja 10 kohdan kanssa, ilmeneviä velvollisuuksia. Mainitut velvollisuudet edellyttävät etenkin sitä, että kyseisen direktiivin piiriin kuuluvat siirtoverkonhaltijat antavat kolmansille osapuolille pääsyn niiden verkkoon sellaisen järjestelmän nojalla, jota sovelletaan puolueettomasti ja syrjimättömästi ja joka perustuu julkaistuihin, oikeasuhteisiin ja toimivaltaisen sääntelyviranomaisen hyväksymiin tariffeihin. Kyseisen viranomaisen on näitä tariffeja hyväksyttäessä muun muassa annettava siirtoverkonhaltijoille asianmukaisia kannustimia parantaa tehokkuuttaan.

112 Vaikka nämä velvollisuudet edellyttävät sitä, että etenkin kansalliset sääntelyviranomaiset toteuttavat luonteeltaan teknisiä toimenpiteitä näiden velvollisuuksien konkretisoimiseksi, tällaisilla toimenpiteillä ei näet kuitenkaan voida muuttaa sitä tulosta, johon mainitut velvollisuudet johtavat, eli sitä, että siirtoverkonhaltijoiden on taattava kolmansille osapuolille syrjimätön pääsy tähän verkkoon direktiivissä 2009/73 säädetyin edellytyksin tavoitteena taata kaikille markkinatoimijoille tosiasiallinen pääsy näille markkinoille.

113 Unionin yleinen tuomioistuin on tältä osin myös todennut virheellisesti valituksenalaisen määräyksen 117 kohdassa, että valittaja ei voi vedota 13.3.2008 annettuun tuomioon komissio v. Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159). Vaikka kyseisen tuomion taustalla ollut asia eroaa nyt käsiteltävästä asiasta siltä osin kuin se koski komission direktiivin nojalla antamasta päätöksestä aiheutuneita oikeusvaikutuksia, kyseisen päätöksen sitovuus perustui näet kuitenkin viime kädessä mainittuun direktiiviin ja mainitussa päätöksessä määritettiin joka tapauksessa tämän tuomion 110 ja 111 kohdassa mainittujen riidanalaisen direktiivin säännösten tavoin tulos, joka on saavutettava ja jonka osalta jäsenvaltioilla ei ollut mitään harkintavaltaa.

114 Unionin yleinen tuomioistuin on siis tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että riidanalaisella direktiivillä jätettiin jäsenvaltioille harkintavaltaa, ottamatta huomioon valittajan tilannetta ja sitä, että riidanalaisen direktiivin voimaantulosta on seurannut suoraan, että valittajaan sovelletaan velvollisuuksia, joiden tulosta ei voitu muuttaa. Myös ensimmäisen valitusperusteen toinen osa on näin ollen hyväksyttävä.

115 Edellä esitetyn perusteella on pääteltävä, että ensimmäinen valitusperuste on perusteltu, koska unionin yleinen tuomioistuin on katsonut virheellisesti, ettei riidanalainen direktiivi koskenut valittajaa suoraan. Tästä seuraa, että valituksenalaisen määräyksen määräysosan 4 kohta on kumottava siltä osin kuin siinä jätetään valittajan nostama kanne tästä syystä tutkimatta.

Toinen valitusperuste

– *Asianosaisten lausumat*

116 Valittaja väittää toisessa valitusperusteessaan, että kun unionin yleinen tuomioistuin on tutkinut neuvoston esittämää asiakirjojen poistamista koskevaa vaatimusta, se on tehnyt useita oikeudellisia virheitä, joiden johdosta se on määrännyt virheellisesti, että neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto, komission suositus ja Saksan liittotasavallan huomautukset poistetaan asiakirja-aineistosta, ja jättänyt ottamatta huomioon kannekirjelmän ja kannekirjelmän liitteiden ne kohdat, joissa on esitetty otteita näistä asiakirjoista.

117 Valittaja väittää tältä osin ensinnäkin, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen, kun se on perustanut arviointinsa kokonaisuudessaan asetuksessa N:o 1049/2001, jossa säännellään asiakirjojen saamista yleisön tutustuttavaksi, vahvistettuihin puitteisiin pyrkimättä selvittämään, olivatko kyseessä olevat asiakirjat hyödyllisiä asian ratkaisemisen kannalta, kuten 12.5.2015 annettuun tuomioon Dali v. komissio (T-562/12, EU:T:2015:270) perustuvassa oikeuskäytännössä edellytetään.

118 Valittaja väittää toiseksi, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen myös, kun se on soveltanut kyseessä oleviin asiakirjoihin suppeita oikeudellisia puitteita, jotka unionin tuomioistuin on määritellyt sellaisiin asioihin liittyvissä vakavissa ja erityisissä olosuhteissa, jotka ovat johtaneet 14.5.2019 annettuun määräykseen Unkari v. parlamentti (C-650/18, ei julkaistu,

EU:C:2019:438) ja 31.1.2020 annettuun tuomioon Slovenia v. Kroatia (C-457/18, EU:C:2020:65). Se katsoo etenkin, että kaikki nämä asiakirjat ovat osa riidanalaisen direktiivin valmisteluasiakirjoja, joten ne kuuluvat 1.7.2008 annetussa tuomiossa Ruotsi ja Turco v. neuvosto (C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374) vahvistetun laajemman avoimuuden periaatteen soveltamisalaan. Unionin yleinen tuomioistuin on lisäksi jättänyt vastaamatta argumentaatioon, jonka mukaan unionin toimielimet ovat itse maininneet neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnon eräät osat hyvin laajasti ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä annetun direktiivin 2009/73 muuttamisesta.

119 Valittaja väittää kolmanneksi, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen, kun se on antanut huomattavaa merkitystä valittajan Lissabonissa 17.12.1994 allekirjoitetun energiaperuskirjaa koskevan sopimuksen (EYVL 1994, L 380, s. 24), joka on hyväksytty 23.9.1997 tehdyllä neuvoston ja komission päätöksellä 98/181/EY, EHTY, Euratom (EYVL 1998, L 69, s. 1), nojalla vireille panemalle välimiesmenettelylle. Unionin yleinen tuomioistuin oikeuttaa noudattamansa lähestymistavan tarpeella suojata asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua kansainvälisiä suhteita koskevaa yleistä etua, mutta se ei selitä, miten kyseessä olevien asiakirjojen toimittamisella voitaisiin mahdollisesti vahingoittaa kyseistä etua. Välimiesmenettely ei näet kuulu kyseisessä säännöksessä tarkoitettujen ”kansainvälisten suhteiden” piiriin.

120 Neuvosto väittää, ettei toista valitusperustetta voida ottaa tutkittavaksi sillä perusteella, että kyseisellä valitusperusteella pyritään sen mukaan siihen, että unionin tuomioistuin tutkii uudelleen unionin yleisen tuomioistuimen suorittaman arvioinnin tosiseikoista.

121 Parlamentti ja neuvosto katsovat lisäksi, että toinen valitusperuste on joka tapauksessa hylättävä perusteettomana.

122 Parlamentti vetoaa ensinnäkin siihen, että valittajan argumentaatio perustuu kokonaan siihen virheelliseen lähtökohtaan, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin olisi jättänyt tutkimatta, olivatko kyseessä olevat asiakirjat ”selvästi asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisiä”, ja neuvosto toteaa vielä tässä yhteydessä, että unionin yleinen tuomioistuin ei ole soveltanut asetuksen N:o 1049/2001 säännöksiä yksinomaisesti eikä suoraan. Neuvoston mukaan unionin yleinen tuomioistuin on todellisuudessa punninnut kyseessä olevia etuja 12.5.2015 annettuun unionin yleisen tuomioistuimen tuomioon Dali v. komissio (T-562/12, EU:T:2015:270) perustuvan oikeuskäytännön mukaisesti.

123 Neuvosto täsmentää toiseksi tältä osin, että unionin yleinen tuomioistuin ei ole katsonut, että asiakirjoja saa pääsääntöisesti käyttää menettelyssä ainoastaan, jos niiden laatija tai vastaajana oleva toimielin on antanut luvan niiden esittämiseen. Unionin yleinen tuomioistuin on sitä vastoin arvioinut yksityiskohtaisesti kaikkia sen käsiteltävänä olevan asian olosuhteita ja päätellyt, että kyseessä olevien asiakirjojen poistaminen asiakirja-aineistosta oli tarpeen yleiseen etuun liittyvistä syistä.

124 Parlamentti väittää kolmanneksi, että unionin yleinen tuomioistuin on 14.5.2019 annettuun määräykseen Unkari v. parlamentti (C-650/18, ei julkaistu, EU:C:2019:438) ja 31.1.2020 annettuun tuomioon Slovenia v. Kroatia (C-457/18, EU:C:2020:65) perustuvan oikeuskäytännön mukaisesti todennut perustellusti, että kun valittaja nojautui nyt käsiteltävässä asiassa neuvoston oikeudellisen yksikön lausuntoon, se pyrki todellisuudessa vetoamaan neuvostoa vastaan

lausuntoon, jonka tämä oli saanut oikeudelliselta yksiköltään, ja siten pakottamaan tämän ottamaan kantaa tähän lausuntoon julkisesti, mistä on kielteisiä vaikutuksia kyseisen toimielimen etuun saada käyttöönsä oikeudellisia lausuntoja.

125 Parlamentti ja neuvosto väittävät tässä yhteydessä, ettei mikään kyseessä olevista asiakirjoista, eikä etenkään neuvoston oikeudellinen lausunto, koske lainsäädäntömenettelyä, koska ne ovat kaikki aikaisempia kuin ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä annetun direktiivin 2009/73 muuttamisesta.

126 Neuvosto väittää neljänneksi, että unionin yleinen tuomioistuin on määrännyt Saksan liittotasavallan huomautukset poistettaviksi asiakirja-aineistosta etenkin sillä perusteella, että niiden sisällön ilmaisemisella vahingoitettaisiin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua kansainvälisiä suhteita koskevaa yleisen edun suojaa, ja palauttanut näin aiemmin vallinneen tilanteen, jossa unionin tuomioistuimet ovat ainoat elimet, joilla on toimivalta määrätä osapuolet esittämään asiakirjoja tai arvioida niiden merkitystä.

– *Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

127 Neuvoston toisen valitusperusteen osalta esittämä tutkittamatta jättämisen peruste, jonka mukaan unionin tuomioistuinta pyydetään tällä valitusperusteella ottamaan kantaa unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin tosiseikkoja koskeviin toteamuksiin, on hylättävä. Vaikka näet lähtökohtaisesti ainoastaan unionin yleinen tuomioistuin on toimivaltainen määrittämään merkityksellisen tosiseikaston ja arvioimaan sitä, mainitussa valitusperusteessa ei kehoteta unionin tuomioistuinta tutkimaan uudelleen tosiseikkoja, joihin unionin yleinen tuomioistuin on nojautunut nyt käsiteltävässä asiassa, vaan se koskee oikeuskysymystä, joka liittyy unionin yleisen tuomioistuimen soveltamiin oikeussääntöihin näitä tosiseikkoja arvioitaessa.

128 Toisen valitusperusteen perusteltavuuden tutkintaa varten ensinnäkin on huomautettava yhtäältä, että prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaate, joka on etenkin Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin käsitteen välitön seuraus, merkitsee velvollisuutta tarjota kullekin asianosaiselle kohtuullinen mahdollisuus esittää asiansa, myös todisteensa, sellaisten edellytysten vallitessa, jotka eivät saata tätä vastapuoltaan selvästi epäedullisempaan asemaan (tuomio 16.5.2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, 96 kohta).

129 Toisaalta vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että unionin oikeudessa sovelletaan vapaan todistusharkinnan periaatetta, josta seuraa, että hyvissä ajoin esitetyn todisteen huomioon ottaminen voidaan riitauttaa unionin tuomioistuimissa ainoastaan vetoamalla siihen, että se on saatu sääntöjenvastaisesti (tuomio 30.9.2021, tilintarkastustuomioistuin v. Pinxten, C-130/19, EU:C:2021:782, 104 kohta).

130 Jos asianosainen on esittänyt sääntöjenvastaisesti asetuksessa N:o 1049/2001 tarkoitettujen sisäisten asiakirjojen kaltaisia todisteita, joiden esittämiseen asianomainen toimielin ei ole antanut lupaa ja joiden esittämisestä unionin tuomioistuimet eivät ole määränneet, oikeudenkäynnin kunkin asianosaisen etuja, jotka liittyvät heidän oikeuteensa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, on punnittava ottamalla huomioon todisteita hankittaessa rikotuilla tai kierretyillä säännöillä suojatut edut.

131 Tästä seuraa, että – kuten myös julkisasiamies on lähinnä ratkaisuehdotuksensa 119 ja 138 kohdassa huomauttanut – unionin tuomioistuinten, joiden käsiteltävänä on vastaavien todisteiden poistamista koskeva vaatimus, on verrattava toisiinsa yhtäältä nämä todisteet esittäneen kantajan etuja, kun otetaan huomioon etenkin niiden hyödyllisyys kyseisissä tuomioistuimissa nostetun kanteen menestymistä arvioitaessa, ja toisaalta vastapuolen etuja, joita mainittujen todisteiden säilyttäminen asiakirja-aineistossa saattaisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti vahingoittaa.

132 Toiseksi on todettava, että asetuksessa N:o 1049/2001 tarkoitettujen sisäisten asiakirjojen asiakirja-aineistosta poistamista koskevan vaatimuksen tutkimiseksi kyseistä asetusta, jota ei sovelleta valittajan unionin yleisessä tuomioistuimessa nostaman kaltaiseen kanteeseen, voidaan siis pitää jossain määrin ohjeellisena niiden etujen punninnan kannalta, joita tällaisen vaatimuksen ratkaiseminen edellyttää (ks. vastaavasti määräys 14.5.2019, Unkari v. Parlamentti, C-650/18, ei julkaistu, EU:C:2019:438, 12 ja 13 kohta).

133 Ei kuitenkaan voida katsoa, että asetuksessa N:o 1049/2001 säännellään tyhjentävästi sitä etujen vertailua, jota asiakirjojen poistamista jonkin asian asiakirja-aineistosta koskevan vaatimuksen tutkinta edellyttää.

134 Vaikka kyseisellä asetuksella pyritään parantamaan päätöksentekomenettelyjen avoimuutta unionissa panemalla täytäntöön SEUT 15 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettu ja perusoikeuskirjan 42 artiklassa vahvistettu oikeus tutustua asiakirjoihin (ks. vastaavasti tuomio 22.2.2022, Stichting Rookpreventie Jeugd ym., C-160/20, EU:C:2022:101, 35 ja 36 kohta), todisteiden huomioon ottaminen riippuu näet puolestaan viime kädessä kyseessä olevien etujen vertailusta, kun otetaan huomioon se, että tavoitteena on taata asianosaisten oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, kuten julkisasiamieskin on lähinnä ratkaisuehdotuksensa 129 ja 130 kohdassa huomauttanut.

135 Kolmanneksi on katsottava kyseessä olevien asiakirjojen tutkinnasta edellä esitettyjen periaatteiden nojalla ensinnäkin, että unionin yleinen tuomioistuin on määrännyt oikeudellista virhettä tekemättä, että neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto oli poistettava asiakirja-aineistosta ja ettei niitä kannekirjelmän ja kannekirjelmän liitteiden kohtia, joissa on otteita tästä lausunnosta, oteta huomioon.

136 Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee tältä osin, että olisi vastoin sitä yleistä etua, että toimielimet voivat saada käyttöönsä oikeudellisen yksikkönsä lausunnot, jotka on annettu täysin riippumattomasti, jos katsottaisiin, että tällaiset sisäiset asiakirjat voitaisiin esittää unionin tuomioistuimessa vireillä olevassa oikeusriidassa ilman, että asianomainen toimielin olisi antanut luvan niiden esittämiseen tai että unionin tuomioistuin olisi määrännyt niiden esittämisestä (tuomio 16.2.2022, Unkari v. Parlamentti, C-156/21, EU:C:2022:97, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

137 Esittämällä tällaisen oikeudellisen lausunnon luvatta kantaja nimittäin vetoaa riidanalaisen toimen pätevyyttä koskevassa menettelyssä asianomaista toimielintä vastaan lausuntoon, jonka tämän oma oikeudellinen yksikkö on antanut kyseisen toimen valmistelun yhteydessä. Lähtökohtaisesti on kuitenkin niin, että sen salliminen, että kyseinen kantaja voi sisällyttää asiakirja-aineistoon toimielimen sellaisen oikeudellisen lausunnon, jonka sisältämien tietojen ilmaisemiseen tämä toimielin ei ole antanut lupaa, on vastoin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia (tuomio 16.2.2022, Unkari v. Parlamentti, C-156/21, EU:C:2022:97, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

138 Unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut, että poikkeuksellisesti avoimuusperiaate voi oikeuttaa sen, että tuomioistuinmenettelyssä ilmaistaan tietoja toimielimen sellaisesta asiakirjasta, jota ei ole saatettu yleisön saataville ja joka sisältää oikeudellisen lausunnon, kun kyseinen oikeudellinen lausunto koskee lainsäädäntömenettelyä, jolta edellytetään laajempaa avoimuutta (ks. vastaavasti tuomio 16.2.2022, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, C-156/21, EU:C:2022:97, 56–59 kohta).

139 Tällainen avoimuus ei kuitenkaan ole esteenä sille, että sellaisen erityisen oikeudellisen lausunnon, joka on annettu tietyn lainsäädäntömenettelyn yhteydessä mutta joka on erityisen arkaluonteinen tai jonka ulottuvuus on erityisen laaja ja ylittää kyseisen lainsäädäntömenettelyn yhteyden, sisältämien tietojen ilmaiseminen voidaan evätä oikeudellisen neuvonannon suojan nojalla; tällaisessa tapauksessa asianomaisen toimielimen on perusteltava epääminen yksityiskohtaisesti (tuomio 16.1.2022, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, C-156/21, EU:C:2022:97, 60 kohta)

140 Kuten unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen määräyksen 50 ja 54 kohdassa todennut, nyt käsiteltävässä asiassa neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto, jonka esittämiseen neuvosto ei ollut antanut lupaa, ei koske – toisin kuin valittaja väittää – lainsäädäntömenettelyä vaan sen kohteena on komission neuvostolle antama suositus neuvottelujen aloittamiseksi unionin ja kolmannen valtion välillä kansainvälisen sopimuksen tekemiseksi. Tähän kohteeseen ei voi myöskään vaikuttaa pelkästään se seikka, että unionin toimielimet ovat itse maininneet kyseisen lausunnon annettaessa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä annetun direktiivin 2009/73 muuttamisesta.

141 Tässä tilanteessa on riittävällä tavalla osoitettu yhtäältä se, että mainitun lausunnon säilyttäminen asiakirja-aineistossa loukkaisi neuvoston oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja sen etua saada rehellisiä, objektiivisia ja kattavia lausuntoja, sekä toisaalta se, ettei ollut sellaista ylivoimaista yleistä etua, joka voi oikeuttaa sen, että valittaja esittää kyseessä olevan oikeudellisen lausunnon. Siltä osin kuin pelkästään valittajan intressi – niin oikeutettu kuin se onkin – tukea argumentaatiotaan kyseisen lausunnon avulla ei riitä perustelemaan tällaista neuvoston oikeuksien ja etujen loukkaamista (ks. vastaavasti määräys 14.5.2019, Unkari v. Parlamentti, C-650/18, ei julkaistu, EU:C:2019:438, 15–18 kohta ja tuomio 31.1.2020, Slovenia v. Kroatia, C-457/18, EU:C:2020:65, 70 ja 71 kohta), varsinkin kun kyseisen argumentaation oikeellisuus ja siis mahdollisuus voittaa asia eivät riipu mitenkään tällaisen lausunnon esittämisestä, on lisäksi pääteltävä, että edellä tämän tuomion 131 kohdassa mainittu etujen vertailu puoltaa näiden neuvoston oikeuksien ja etujen suojaamista.

142 Komission suosituksen ja Saksan liittotasavallan huomautusten osalta on toiseksi sitä vastoin ilmeistä, että vaikka unionin yleinen tuomioistuin on itse huomauttanut valituksenalaisen määräyksen 39 kohdassa, että asetuksella N:o 1049/2001 on vain ohjeellista arvoa tutkittaessa asiakirjojen poistamista koskevaa vaatimusta, se on tästä lähtökohdasta ja siitä huolimatta, mitä tämän tuomion 131 ja 133 on esitetty, nojautunut todellisuudessa yksinomaan kyseisen asetuksen säännöksiin ja etenkin sen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmanteen luetelmakohtaan, joka koskee kansainvälisten suhteiden suojaa, oikeuttaakseen näiden asiakirjojen poistamisen.

143 Tältä osin on yhtäältä todettava, että vaikka hyväksytään, että kyseisessä säännöksessä vahvistetulla kansainvälisten suhteiden suojaa koskevalla edulla on tässä asiayhteydessä ohjeellista arvoa, on edelleen niin, että tämän tuomion 131 kohdassa tarkoitettua etujen vertailua varten on osoitettava, että näiden asiakirjojen säilyttäminen asiakirja-aineistossa saattaisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukata sitä etua, johon on vedottu mainittujen asiakirjojen asiakirja-aineistosta poistamisen oikeuttamiseksi.

144 Unionin tuomioistuin on siten todennut asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklasta, että vain se, että asiakirja koskee etua, jota suojataan kyseisessä säännöksessä tutustumisoikeudesta säädetyllä poikkeuksella, ei yksin riitä oikeuttamaan poikkeuksen soveltamista, koska kyseessä olevan toimielimen tehtävänä on selittää, millä tavoin tähän asiakirjaan tutustuminen voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukata tällaista etua, ja näin on riippumatta siitä, että tällaisella toimielimellä oli laaja harkintavalta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmannen luetelmakohdan soveltamisessa (ks. vastaavasti tuomio 3.7.2014, neuvosto v. in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, 51, 52, 63 ja 64 kohta).

145 Valituksenalaisesta määräyksestä ei kuitenkaan mitenkään ilmene, että unionin yleinen tuomioistuin olisi tutkinut neuvoston näiden vaatimusten osalta esittämiä selityksiä. Unionin yleinen tuomioistuin on sitä vastoin päätellyt valituksenalaisen määräyksen 57 ja 60–63 kohdassa komission suosituksen osalta vain, että kyseessä olevaa etua saatettaisiin konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukata pelkästään siitä syystä, että tämä asiakirja koskee päätöksen tekemistä kansainvälisistä neuvotteluista kolmannen valtion kanssa.

146 Saksan liittotasavallan huomautusten osalta unionin yleinen tuomioistuin on tyytynyt katsomaan niiden asiakirja-aineistosta poistamisen oikeuttamiseksi, että näiden huomautusten sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua kansainvälisiä suhteita koskevan yleisen edun suojaa ”erityisesti heikentämällä unionin asemaa kantajan sitä vastaan vireille panemassa välimiesmenettelyssä”, mutta se ei ole selittänyt, miltä osin tällainen välimiesmenettely, joka on kaikella todennäköisyydellä yksityisten välinen menettely, koskee unionin kansainvälisiä suhteita, kuten myös julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 157 kohdassa huomauttanut, eikä myöskään pyrkinyt osoittamaan sitä, että mainittujen huomautusten asiakirja-aineistossa säilyttämisestä johtuva kyseisen yleisen edun suojan vahingoittumisen vaara on todellinen.

147 Toisaalta vaikka oletettaisiin osoitetuksi, että mainittu yleinen etu vaarannetaan sillä, että komission suositus ja Saksan liittotasavallan huomautukset säilytetään asiakirja-aineistossa, unionin yleisen tuomioistuimen olisi tällöin pitänyt suorittaa, kuten tämän tuomion 131 kohdassa on huomautettu, kyseessä olevien etujen vertailu, mitä se ei ole kuitenkaan tehnyt.

148 Näin ollen on pääteltävä, että kun unionin yleinen tuomioistuin määräsi, että komission suositus ja Saksan liittotasavallan huomautukset poistetaan asiakirja-aineistosta ja ettei niitä kannekirjelmän ja kannekirjelmän liitteiden kohtia, joissa on otteita näistä asiakirjoista, oteta huomioon, se teki oikeudellisia virheitä siltä osin kuin se yhtäältä sovelsi yksinomaan asetuksen N:o 1049/2001 säännöksiä mainittujen asiakirjojen asiakirja-aineistosta poistamista koskevaa vaatimusta tutkittaessa suorittamatta kyseessä olevien etujen vertailua ja toisaalta jätti arvioimatta neuvoston tältä osin esittämien selitysten perusteella, voiko näiden samojen asiakirjojen säilyttäminen asiakirja-aineistossa vahingoittaa konkreettisesti ja tosiasiallisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua unionin kansainvälisiä suhteita koskevaa yleisen edun suojaa.

149 Edellä esitetyn perusteella myös toinen valitusperuste on hyväksyttävä siltä osin kuin se koskee komission suositusta ja Saksan liittotasavallan huomautuksia. Tästä seuraa, että myös valituksenalaisen määräyksen määräysosan 1 kohta – siltä osin kuin kyseinen kohta koskee komission suositusta (liite A 14) – ja kyseisen määräysosan 3 kohta on kumottava.

150 Valitus on hylättävä muilta osin.

Kanne unionin yleisessä tuomioistuimessa

151 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan toisen virkkeen mukaan on niin, että jos unionin tuomioistuin kumoaa unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisun, se voi itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen.

152 Unionin tuomioistuin ei voi nyt käsiteltävässä asiassa ratkaista menettelyn tässä vaiheessa unionin yleisessä tuomioistuimessa nostetun kanteen asiakysymystä, mutta sillä on kuitenkin hallussaan tarvittavat seikat, jotta se voi ratkaista lopullisesti oikeudenkäyntiväitteen, jonka parlamentti ja neuvosto ovat esittäneet käsiteltäessä asiaa ensimmäisessä oikeusasteessa.

153 Ensinnäkin siitä, koskeeko riidanalainen direktiivi valittajaa erikseen, on huomautettava, että valittaja väittää lähinnä, että merenalainen Nord Stream 2 -kaasuputki on ainoa uusi pitkälle edennyt kaasuputki, jota kyseinen direktiivi koskee, jonka osalta on tehty lopullinen investointipäätös, johon on tehty hyvin merkittävä investointi paljon ennen mainitun direktiivin antamista ja jonka omistaja ei voi saada vapautusta direktiivin 2009/73 49 a artiklan nojalla.

154 Parlamentti ja neuvosto väittävät lähinnä, että riidanalainen direktiivi ei koske valittajaa erikseen. Näiden toimielinten mukaan se, että tiettynä ajankohtana on mahdollista määrittää niiden henkilöiden lukumäärä, jotka kuuluvat kyseisen direktiivin soveltamisalaan, ja jopa yksilöidä nämä henkilöt, ei muuta mitenkään sitä seikkaa, että kyseinen direktiivi koskee samalla tavalla kaikkia maanpäällisiä tai merenalaisia jo olemassa olevia tai valmistuneita uusia tai tulevia kaasuputkia, jotka yhdistävät unionin kolmansiin maihin. Kyse on siis taloudellisten toimijoiden avoimesta joukosta. Valittaja ei missään tapauksessa ole täsmentänyt, miltä osin Nord Stream 2 -kaasuputki eroaa kaikista muista rajat ylittävistä yhdysputkista kolmansien maiden kanssa.

155 Neuvosto toteaa vielä yhtäältä, että valittaja kyseenalaistaa riidanalaisen direktiivin kokonaisuudessaan, joten sen kanne ei koske vain direktiivin 2009/73 49 a artiklassa, joka on lisätty riidanalaisella direktiivillä, olevan poikkeuksen ehtojen pätevyyttä. Toisaalta neuvoston mukaan on niin, etteivät valittajan mainitsema 13.3.2008 annettu tuomio komissio v. Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159) ja 27.2.2014 annettu tuomio Stichting Woonpunt ym. v. komissio (C-132/12 P, EU:C:2014:100) ole merkityksellisiä nyt käsiteltävässä asiassa, koska nämä tuomiot koskevat toimijoita, joilla on aiemmin saavutettu oikeus, jonka perusteella ne voidaan yksilöidä suhteessa kaikkiin muihin toimijoihin.

156 Tältä osin on huomautettava, että muut henkilöt kuin päätöksen adressaatit voivat väittää, että päätös koskee niitä erikseen SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla, ainoastaan, jos kyseinen päätös vaikuttaa niihin niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella nämä henkilöt erottuvat kaikista muista ja ne voidaan tästä syystä yksilöidä samalla tavalla kuin tällaisen päätöksen adressaatti (tuomio 15.7.1963, Plaumann v. komissio, 25/62, EU:C:1963:17, s. 223 ja tuomio 13.3.2018, European Union Copper Task Force v. komissio, C-384/16 P, EU:C:2018:176, 93 kohta).

157 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee tässä yhteydessä, että se, että on mahdollista jollakin tarkkuudella määrittää niiden oikeussubjektien lukumäärä, joihin toimenpidettä sovelletaan, tai jopa yksilöidä nämä oikeussubjektit, ei mitenkään merkitse sitä, että olisi katsottava, että toimenpide koskee näitä oikeussubjekteja erikseen, jos toimenpidettä sovelletaan siinä objektiivisesti määritellyn oikeudellisen tilanteen tai tosiseikaston perusteella (tuomio 13.3.2018, European Union Copper Task Force v. komissio, C-384/16 P, EU:C:2018:176, 94 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

158 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että kun toimi vaikuttaa sellaiseen henkilöryhmään, jonka jäsenet olivat tiedossa tai yksilöitävissä toimen toteuttamisajankohtana kyseisen ryhmän jäsenille ominaisten kriteerien perusteella, mainitun toimen voidaan katsoa koskevan näitä henkilöitä erikseen taloudellisten toimijoiden rajoitettuun joukkoon kuuluvina henkilöinä (ks. vastaavasti tuomio 27.2.2014, Stichting Woonpunt ym. v. komissio, C-132/12 P, EU:C:2014:100, 59 kohta).

159 Nyt käsiteltävässä asiassa on totta, että riidanalainen direktiivi on muotoiltu yleistä sanamuotoa käyttäen ja sitä sovelletaan erotuksetta kaikkiin toimijoihin, jotka operoivat jonkin jäsenvaltion ja kolmannen maan välistä kaasunsiirtoputkea, saattamalla sen kohteena olevat toimijat direktiivissä 2009/73 säädettyjen velvoitteiden piiriin. Se, että näiden toimijoiden määrä on pieni, ei tässä yhteydessä ole omiaan osoittamaan, että riidanalainen direktiivi koskee näitä toimijoita erikseen, koska kyseinen seikka selittyy asianomaisten markkinoiden ominaispiirteillä eikä riidanalaisella direktiivillä olevien oikeusvaikutusten luonteella.

160 Kuten tämän tuomion 104 kohdassa on huomautettu, valittajaan ei voitu kuitenkaan soveltaa poikkeusta direktiivin 2009/73 36 artiklan eikä kyseisen direktiivin 49 a artiklan perusteella.

161 Tässä yhteydessä on todettava, että sekä olemassa olevista yhdysputkista että rakentamatta olevista yhdysputkista Nord Stream 2 -kaasuputki on ainoa, joka on ja joka voi olla tällaisessa tilanteessa siltä osin kuin kaikilla muilla direktiivin 2009/73 soveltamisalaan kuuluvien yhdysputkien operaattoreilla on ollut tai on mahdollisuus saada vapautus jonkin kyseisen direktiivin edellä olevassa kohdassa tarkoitetun säännöksen perusteella, kuten valittaja väittää ilman, että tätä olisi kiistetty.

162 Tästä seuraa, että riidanalaisen direktiivin voimaantulon jälkeen yhtäältä sen, että direktiivin 2009/73 soveltamisala on laajennettu koskemaan jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisiä yhdysputkia kyseisen direktiivin 2 artiklan 17 alakohdassa säädetyllä tavalla, ja sen, miten mainitun direktiivin 36 ja 49 a artikloissa säädetyt poikkeuksen edellytykset on laadittu, välisellä yhteydellä on ollut vaikutuksia valittajan oikeusasemaan siten, että valittaja voidaan yksilöidä samalla tavalla kuin päätöksen adressaatti.

163 On siis katsottava, että direktiivin 2009/73 36 artiklasta ja 49 a artiklasta, sellaisina kuin ne ovat muutettuina ja lisättyinä riidanalaisella direktiivillä, ilmenevät poikkeuksen edellytykset koskevat valittajaa erikseen.

164 Toiseksi tämän tuomion 61–81 ja 94–115 kohdassa olevista seikoista seuraa, että nämä säännökset koskevat valittajaa myös suoraan.

165 Kolmanneksi on huomautettava, että mainitut säännökset voidaan erottaa direktiivin 2009/73, sellaisena kuin se on muutettuna riidanalaisella direktiivillä, muista säännöksistä.

166 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että valittajan unionin yleisessä tuomioistuimessa nostaman kumoamiskanteen on katsottava täyttävän tutkittavaksi ottamisen edellytykset tämän tuomion 163 kohdassa mainituin rajoituksin.

167 Asia on palautettava unionin yleiseen tuomioistuimeen kumoamiskanteesta annettavan asiaratkaisun tekemistä varten.

Oikeudenkäyntikulut

168 Koska asia palautetaan unionin yleiseen tuomioistuimeen, tästä menettelystä aiheutuvista oikeudenkäyntikuluista on päätettävä myöhemmin.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Unionin yleisen tuomioistuimen 20.5.2020 antaman määräyksen Nord Stream 2 v. parlamentti ja neuvosto (T-526/19, EU:T:2020:210) määräysosan 1 kohta – siltä osin kuin tämä kohta koskee Euroopan komission Euroopan unionin neuvostolle 9.6.2017 antamaa suositusta sellaisen päätöksen tekemiseksi, jolla annetaan lupa aloittaa neuvottelut Euroopan unionin ja Venäjän federaation välisestä Nord Stream 2 -kaasuputken operointia koskevasta kansainvälisestä sopimuksesta (liite A 14) – ja kyseisen määräyksen määräysosan 3 ja 4 kohta kumotaan.

2) Valitus hylätään muilta osin.

3) Nord Stream 2 AG:n nostama kumoamiskanne maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä annetun direktiivin 2009/73/EY muuttamisesta 17.4.2019 annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä (EU) 2019/692 täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset siltä osin kuin se kohdistuu maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/55/EY kumoamisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/73/EY 36 ja 49 a artiklan, sellaisina kuin ne ovat muutettuna ja lisättynä direktiivillä 2019/692, säännöksiin.

4) Asia palautetaan unionin yleiseen tuomioistuimeen tämän tuomiolauselman 3 kohdassa tarkoitetusta kumoamiskanteesta annettavan asiaratkaisun tekemistä varten.

5) Oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

Allekirjoitukset