



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEP SPLOŠNEGA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 14. decembra 2017*

„Ničnostna tožba – Notranji trg z zemeljskim plinom – Direktiva 2009/73/ES – Sklep Komisije o spremembi pogojev za izvzetje iz pravil Unije o obratovanju plinovoda OPAL v zvezi z dostopom tretjih strani do sistema in o reguliranju tarif – Neobstoj neposrednega nanašanja – Nedopustnost“

V zadevi T-849/16,

PGNiG Supply & Trading GmbH s sedežem v Münchnu (Nemčija), ki jo zastopa M. Jeżewski, odvetnik,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata O. Beynet in K. Herrmann, agentki,

tožena stranka,

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti Sklepa Komisije C(2016) 6950 final z dne 28. oktobra 2016 o spremembi pogojev za izvzetje plinovoda OPAL iz pravil o dostopu tretjih strani do sistema in o reguliranju tarif, odobreno na podlagi Direktive 2003/55/ES,

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi I. Pelikánová (poročevalka), predsednica, P. Nihoul in J. Svenningsen, sodnika,

sodni tajnik: E. Coulon,

sprejema naslednji

* Jezik postopka: poljščina.

Sklep

Pravni okvir

- 1 Člen 36 Direktive 2009/73/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom in o razveljavitvi Direktive 2003/55/ES (UL 2009, L 211, str. 94) določa:

„1. Nova plinska infrastruktura večjega obsega, tj. povezovalni plinovodi, obrati za UZP in skladišča, se lahko za določeno obdobje na zahtevo izvzamejo iz določb členov 9, 32, 33 in 34 ter člena 41(6), (8) in (10) pod naslednjimi pogoji:

- (a) z investicijo se mora povečati konkurenca pri oskrbi s plinom in zanesljivost oskrbe;
- (b) raven tveganja, povezanega z investicijo, mora dopuščati izvedbo investicije samo v primeru odobritve odstopanja;
- (c) lastnik infrastrukture mora biti pravna ali fizična oseba, ki je vsaj glede svoje pravne oblike ločena od operaterjev sistemov, v okviru katerih bo infrastruktura zgrajena;
- (d) stroški se morajo zaračunati uporabnikom zadevne infrastrukture, in
- (e) izvzetje ne sme ovirati konkurence, učinkovitega delovanja notranjega trga s plinom ali učinkovitega obratovanj[a] reguliranega sistema, na katerega je infrastruktura priključena.

[...]

3. Regulatorni organ se lahko za posamezne primere odloči za izvzetje, navedeno v odstavkih 1 in 2.

[...]

6. Izvzetje lahko zajema celotno zmogljivost ali del zmogljivosti nove infrastrukture ali obstoječe infrastrukture z znatno povečano zmogljivostjo.

Pri odločanju o odobritvi izvzetja se za vsak posamezen primer upošteva potreba po uvedbi pogojev glede trajanja izvzetja in nediskriminatornega dostopa do infrastrukture. Pri določanju teh pogojev se treba predvsem upoštevati dodatne zmogljivosti, ki bodo zgrajene, ali spremembo obstoječih zmogljivosti, časovni rok projekta in stanje v državi.

[...]

8. Regulativni organ Komisiji takoj po prejemu vseh zahtev za izvzetje posreduje kopije teh zahtev. Pristojni organ Komisijo nemudoma seznani z odločitvijo in z vsemi ustreznimi informacijami, ki se nanašajo nanjo. Te informacije se Komisiji lahko predložijo v zbirni obliki, kar ji omogoča utemeljitev sprejete odločitve. Podatki zlasti vsebujejo:

- (a) podroben opis razlogov, na podlagi katerih je regulativni organ ali država članica odobrila ali zavrnila izvzetje, skupaj s sklicevanjem na odstavek 1, vključno z opredelitvijo ustrezne točke ali točk tega odstavka, na katerih temelji ta odločitev, vključno s finančnimi informacijami, ki utemeljujejo potrebo po izvzetju;
- (b) opravljene analize o vplivu odobritve izvzetja na konkurenco in na učinkovito delovanje notranjega trga z zemeljskim plinom;

- (c) razloge za časovno obdobje in delež celotne zmogljivosti zadevne plinske infrastrukture, za katero se izvzetje odobri;
- (d) v primeru izvzeta za povezovalne plinovode, rezultat posvetovanja z zadevnimi regulativnimi organi, in
- (e) prispevek te infrastrukture k raznolikosti oskrbe s plinom.

9. V dveh mesecih od prejema obvestila se lahko Komisija odloči, da od zadevnega regulativnega organa zahteva, da spremeni ali prekliche odločitve o odobritvi izvzeta. Ta dvomesečni rok se lahko podaljša za dva nadaljnja meseca, če Komisija potrebuje dodatne informacije. Ta dodatni rok začne teči dan po prejemu vseh podatkov. Začetni dvomesečni rok se lahko podaljša tudi s soglasjem Komisije in regulativnega organa.

[...]

Regulativni organ ravna v skladu z odločitvijo Komisije o spremembi ali preklicu odločitve o izvzetju v roku enega meseca in o tem obvesti Komisijo.

[...]“

- 2 Člen 28a(1) Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) (nemški zakon o oskrbi z električno energijo in plinom) z dne 7. julija 2005 (BGBl. 2005 I, str. 1970, 3621, v nadaljevanju: EnWG) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v obravnavani zadevi, omogoča, da Bundesnetzagentur (BNetzA, zvezna agencija za omrežja, Nemčija) med drugim iz določb o dostopu tretjih strani do sistema izvzame povezovalne plinovode med Zvezno republiko Nemčijo in drugimi državami. Pogoji za uporabo člena 28a EnWG se v bistvu ujemajo s pogoji iz člena 36(1) Direktive 2009/73.

Dejansko stanje

- 3 Komisija Evropskih skupnosti je z Odločbo C(2009) 4694 z dne 12. junija 2009 na podlagi člena 22 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2003/55/ES z dne 26. junija 2003 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom in o razveljavitvi Direktive 98/30/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 12, zvezek 2, str. 230) od BNetzA zahtevala, naj spremeni svoj sklep z dne 25. februarja 2009, s katerim so bile prenosne zmogljivosti plinovoda Ostseepipeline-Anbindungsleitung (OPAL) – to je vzhodni kopenski krak plinovoda Nord Stream 1 z vstopno točko v bližini kraja Lubmin blizu Greifswalda v Nemčiji in izstopno točko v kraju Brandov v Češki republici – izvzete iz uporabe pravil o dostopu tretjih strani, ki so določena v členu 18 navedene direktive, in tarifnih pravil, določenih v njenem členu 25, od (2) do (4).
- 4 V Odločbi C(2009) 4694 so bili določeni ti pogoji:
 - „(a) Brez poseganja v pravilo, določeno v točki (b), podjetju s prevladujočim položajem na enem ali več večjih trgih z zemeljskim plinom, ki so višje ali nižje v dobavni verigi in pokrivajo Češko republiko, ni dovoljeno letno rezervirati več kot 50 % prenosnih zmogljivosti plinovoda OPAL na češki meji. Rezervacije podjetij, ki pripadajo isti skupini, kot sta Gazprom in Wingas, bodo obravnavane skupaj. Rezervacije podjetij/skupin podjetij s prevladujočim položajem, ki imajo sklenjene pomembne dolgoročne pogodbe o dobavi zemeljskega plina, bodo obravnavane združeno [...].
 - (b) Meja 50 % zmogljivosti se lahko preseže, če zadevno podjetje na trgu ponudi 3 milijarde m³ plina preko plinovoda OPAL v odprtem, preglednem in nediskriminatornem postopku („program za sprostitev dobave plina“). Družba, ki upravlja plinovod, ali podjetje, odgovorno za izvajanje

programa, mora zagotoviti razpoložljivost ustreznih prenosnih zmogljivosti in prosto izbiro izstopne točke („program za sprostitvev zmogljivosti“). Obliko programov „za sprostitvev dobave plina“ in „za sprostitvev zmogljivosti“ mora odobriti BNetzA.“

- 5 BNetzA je 7. julija 2009 spremenila svoj sklep z dne 25. februarja 2009, tako da ga je prilagodila zgoraj navedenim pogojem, določenim v Odločbi C(2009) 4694. BNetzA je odobrila izvzetje iz pravil za obdobje 22 let.
- 6 Plinovod OPAL je začel obratovati 13. julija 2011 in ima letno zmogljivost približno 36,5 milijarde m³. V skladu z Odločbo C(2009) 4694 in sklepom agencije BNetzA z dne 25. februarja 2009, kakor je bil spremenjen s sklepom z dne 7. julija 2009, so bile zmogljivosti plinovoda OPAL v celoti izvzete iz uporabe pravil o reguliranem dostopu tretjih strani in tarifnih pravil na podlagi Direktive 2003/55.
- 7 Pri sedanji tehnični konfiguraciji je mogoče zemeljski plin do vstopne točke plinovoda pri Greifswaldu dobavljati le po plinovodu Nord Stream 1, ki ga skupina Gazprom izkorišča za prenos plina z ruskih nahajališč. Ker družba Gazprom programa za sprostitvev dobave plina, na katerega se je nanašala Odločba C(2009) 4694, ni izvedla, nerezervirani 50-odstotni delež zmogljivosti tega plinovoda nikoli ni bil izkoriščen, tako da se zdi, da je bilo vnaprej izkoriščenih le 50 % prenosne zmogljivosti plinovoda OPAL.
- 8 BNetzA je 13. maja 2016 na podlagi člena 36 Direktive 2009/73/ES Komisijo obvestila, da namerava na podlagi zahteve družbe Opal Gastransports GmbH & Co. KG (družba, ki upravlja plinovod OPAL, v nadaljevanju: OGT) spremeniti nekatere določbe izvzetja, odobrenega leta 2009, v zvezi z odsekom plinovoda OPAL, ki ga upravlja družba OGT.
- 9 Komisija je 28. oktobra 2016 na podlagi člena 36(9) Direktive 2009/73 sprejela Sklep C(2016) 6950 final o spremembi pogojev za izvzetje plinovoda OPAL iz pravil o dostopu tretjih strani in o reguliranju tarif, odobreno na podlagi Direktive 2003/55 (v nadaljevanju: izpodbijani sklep), ki je naslovljen na BNetzA. Postopek iz člena 36 Direktive 2009/73 se ujema s postopkom iz člena 22 Direktive 2003/55, ki je bil pravna podlaga za Odločbo C(2009) 4694, spremenjeno z izpodbijanim sklepom.
- 10 Komisija je v izpodbijanem sklepu ohranila izvzetje iz pravil o dostopu tretjih strani, ki je bilo priznано plinovodu OPAL za odsek med vstopno točko pri Greifswaldu in izstopno točko v Brandovu za največ 50 % zmogljivosti ter ki ga je odobrila že v svoji Odločbi C(2009) 4694. Preostali 50-odstotni delež zmogljivosti na tem odseku – ki dotlej ni bil izkoriščen, ker družba Gazprom ni izvedla programa za sprostitvev dobave plina – pa je bil, nasprotno, sproščen, in sicer so se zanj začela uporabljati pravila o dostopu tretjih strani. Ta sprostitvev mora nastopiti v obliki razdelitve prenosnih zmogljivosti, ki jih mora upravljavec plinovoda dodeliti v okviru preglednih in nediskriminatornih dražb.
- 11 Ker bi to nediskriminatorno in pregledno dajanje tako sproščenih prenosnih zmogljivosti na razpolago lahko pripeljalo tudi do tega, da bi jih *de facto* izkoriščala družba Gazprom Eksport, je Komisija za zagotovitev, da bodo tretje strani dejansko lahko dostopale do „sproščenih“ zmogljivosti, dvignila zgornji prag, ki ga je predlagala BNetzA, v zvezi s povezovalnimi zmogljivostmi vrste FZK (*feste frei zuordenbare Kapazitäten*, zagotovljene prosto dodeljive zmogljivosti) na izstopni točki plinovoda. Tako bo moral upravljavec plinovoda OPAL uporabnikom, ki niso podjetje s prevladujočim položajem na češkem trgu z zemeljskim plinom, v okviru dražb dati na razpolago povezovalno zmogljivost vrste FZK v začetni količini 3,2 milijona kWh. Če pa se na letni dražbi izkaže, da povpraševanje po zmogljivostih vrste FZK na izstopni točki Brandov presega 90 % ponujenih zmogljivosti, mora družba OGT na naslednji letni dražbi količino razpoložljivih zmogljivosti vrste FZK povečati za 1,6 milijona kWh. Razpoložljive zmogljivosti vrste FZK lahko na koncu dosežejo količino 6,4 milijona kWh.

- 12 Poleg tega je Komisija ob upoštevanju stopnjevanje narave dražb in za preprečitev morebitnega ponujanja previsokih cen s strani subjekta, ki ima prevladujoči položaj na češkem trgu, uvedla dodaten pogoj, v skladu s katerim lahko tak subjekt v okviru dražbe zmogljivosti vrste FZK predloži ponudbo le po osnovni ceni teh zmogljivosti, kar torej pomeni, da ponujena cena ne sme presegati povprečne osnovne cene regulirane tarife na prenosnem omrežju od tržnega območja Gaspool v Nemčiji do Češke republike v istem letu za primerljive produkte.
- 13 BNetzA je 28. novembra 2016 izvzetje, ki ga je upravljavcu plinovoda OPAL odobrila s sklepom z dne 25. februarja 2009, spremenila v skladu z izpodbijanim sklepom in z družbo OGT sklenila pogodbo javnega prava, ki v skladu z nemškim pravom nadomešča upravni sklep.

Postopek in predlogi strank

- 14 Tožeča stranka, PGNiG Supply & Trading GmbH, je 4. decembra 2016 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.
- 15 Tožeča stranka je z ločeno vlogo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča isti dan vložila predlog za izdajo začasne odredbe, ki je bil zavrjen s sklepom z dne 21. julija 2017, PGNiG Supply & Trading/Komisija (T-849/16 R, EU:T:2017:544). Odločitev o stroških je bila pridržana.
- 16 Zvezna republika Nemčija, Svet Evropske unije, Evropski parlament ter družbi OGT in Gazprom Eksport so 19. januarja, 16. februarja ter 1., 9., in 22. marca 2017 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili predloge za intervencijo v tem postopku v podporo predlogom Komisije.
- 17 Družba Naftogaz Ukrainy SA je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 28. februarja 2017 vložila predlog za intervencijo v tem postopku v podporo predlogom tožeče stranke.
- 18 Tožeča stranka je 13. marca 2017 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila vlogo, ki je vsebovala „dopolnitev“ tožbe in v kateri je podala nove tožbene razloge v podporo tožbi.
- 19 Komisija je v stališču, ki ga je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila 8. maja 2017, trdila, da je nadaljnja vloga z dne 13. marca 2017 nedopustna.
- 20 Komisija je 21. marca 2017 z ločeno vlogo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila ugovor nedopustnosti tožbe.
- 21 Tožeča stranka je 29. maja 2017 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila svoje stališče glede ugovora nedopustnosti.
- 22 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrže kot očitno nedopustno;
 - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.
- 23 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- ugovor nedopustnosti zavrne;
 - podredno, odločanje o vprašanju dopustnosti tožbe pridrži za končno odločbo;
 - izpodbijani sklep razveljavi;

- Komisiji naloži plačilo stroškov.

Pravo

- 24 V skladu s členom 130(1) Poslovnika Splošnega sodišča lahko Splošno sodišče, če tožena stranka to predlaga, odloči o nedopustnosti ali nepristojnosti, ne da bi odločalo o zadevi po vsebini. V obravnavani zadevi Splošno sodišče meni, da je na podlagi listin iz spisa dejansko stanje dovolj razjasnjeno, zato bo odločilo, ne da bi nadaljevalo postopek.
- 25 Komisija v podporo svojemu ugovoru nedopustnosti trdi, da tožeča stranka nima procesnega upravičenja na podlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU. Po njenem mnenju izpodbijani sklep ni predpis in se na tožečo stranko ne nanaša niti neposredno niti posamično. Poleg tega Komisija dvomi o pravnem interesu tožeče stranke.
- 26 Izpodbijani sklep je naslovljen na BNetzA v skladu s členom 36(9) Direktive 2009/73. Tožeča stranka, ki je družba, ki deluje na področju uvoza in izvoza, skladiščenja, prodaje ter distribucije plina in tekočih goriv, torej ni njegova naslovnica, zato lahko njena upravičenost za vložitev tožbe temelji le na drugem ali tretjem delu stavka člena 263, četrti odstavek, PDEU.
- 27 Člen 263, četrti odstavek, PDEU določa, da lahko fizične ali pravne osebe pod pogoji iz prvega in drugega odstavka navedenega člena vložijo tožbe zoper nanje naslovljene akte ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, ter zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, vendar ne potrebujejo izvedbenih ukrepov.
- 28 Ker v obravnavani zadevi tožeča stranka ni naslovnica izpodbijanega sklepa, lahko njeno procesno upravičenje temelji samo na drugem ali tretjem delu stavka člena 263, četrti odstavek, PDEU. Zato bo v nadaljevanju zaporedoma preučeno, ali se izpodbijani sklep na tožečo stranko nanaša neposredno, ali se nanjo nanaša posamično in ali gre za predpis.

Neposredno nanašanje izpodbijanega sklepa na tožečo stranko

- 29 Komisija trdi, da se izpodbijani sklep na tožečo stranko ne nanaša neposredno, zlasti ker nima neposrednih učinkov na njen pravni položaj.
- 30 Tožeča stranka trdi, da izpodbijani sklep neposredno vpliva na njen pravni položaj predvsem tako, da ovira njen dostop do dražb zmogljivosti plinovoda OPAL. Poudarja, da Komisija in nemški organi trdijo, da bo izpodbijani sklep imel zanj pozitivne učinke, in iz tega sklepa, da jo bodo v enakem obsegu neposredno prizadeli tudi njegovi negativni učinki. Tožeča stranka poleg tega meni, da je treba zanj kot konkurentko družb skupine Gazprom, v zvezi s katerimi ni sporno, da se izpodbijani sklep nanje neposredno nanaša, prav tako šteti, da se ta sklep nanjo neposredno nanaša, in sicer po analogiji s sodno prakso na področju državnih pomoči.
- 31 V skladu z ustaljeno sodno prakso merilo neposrednega nanašanja zahteva, da ima izpodbijani ukrep neposredne učinke na pravni položaj zadevne osebe in da naslovnikom tega ukrepa, ki so zadolženi za njegovo izvedbo, ne dopušča nobene diskrecijske pravice, saj je ta izvedba samodejna in temelji izključno na sporni ureditvi brez uporabe drugih vmesnih pravil. Enako velja tudi, kadar je možnost, da naslovniki ne izpolnijo akta Evropske unije, zgolj teoretična, ker ni dvoma o njihovi volji za izpolnitev akta (glej sodbo z dne 5. maja 1998, Dreyfus/Komisija, C-386/96 P, EU:C:1998:193, točki 43 in 44 ter navedena sodna praksa).

- 32 Vendar drugi od teh pogojev, ki se nanaša na neobstoj diskrecijske pravice naslovnikov, v obravnavani zadevi ni izpolnjen. Odločitev nacionalnega organa o izvajanju izpodbijanega sklepa namreč ni bila samodejna. Člen 36 Direktive 2009/73 od BNetzA takega izvajanja ni zahteval, ker se je ta agencija lahko svojemu predlogu spremembe pogojev obratovanja plinovoda OPAL odpovedala. Poleg tega ta možnost, da BNetzA ne izpolni izpodbijanega sklepa, v obravnavani zadevi ni bila zgolj teoretična. V zvezi s tem je treba na eni strani spomniti, da je Komisija v izpodbijanem sklepu za odobritev ukrepa, ki ga je predlagala BNetzA, določila dodatne pogoje, ki so presegali tiste, ki jih je predlagala BNetzA (glej točki 11 in 12 zgoraj). Čeprav se BNetzA torej ni mogla odločiti za spremembo pogojev obratovanja plinovoda OPAL, ne da bi upoštevala navedene dodatne pogoje, je lahko v okviru polja prostega preudarka, ki ji je bilo dano s členom 28a EnWG, znova ocenila primernost sprejetja ukrepa z vidika teh pogojev in se eventualno odpovedala predlaganemu ukrepu. Na drugi strani se je postopek na nacionalni ravni začel na zahtevo družbe OGT, ki upravlja plinovod OPAL (glej točko 8 zgoraj). V teh okoliščinah je imela družba OGT možnost umakniti zahtevo in tako preprečiti izvajanje izpodbijanega sklepa, najsibo s sklepom ali s pogodbo, če bi menila, da so dodatni pogoji, ki jih je določila Komisija, neustrezni ali neprimerni.
- 33 Zato se izpodbijani sklep ne more neposredno nanašati na tožečo stranko v smislu sodne prakse, navedene v točki 31 zgoraj.
- 34 V zvezi s tem je treba dodati, da tudi ob domnevi, da se lahko šteje, da je navedeni sklep vplival na pravni položaj tožeče stranke, se je to zgodilo zaradi nacionalnih ukrepov, ki jih je sprejela BNetzA, kar mora tožeča stranka eventualno izpodbijati pred nacionalnim sodiščem z uveljavljanjem nezakonitosti izpodbijanega sklepa, da bi dosegla predložitev vprašanja za predhodno odločanje pod pogoji iz člena 267 PDEU (glej v tem smislu sklep z dne 8. aprila 2008, Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija, C-503/07 P, EU:C:2008:207, točka 78).

Posamično nanašanje izpodbijanega sklepa na tožečo stranko

- 35 Komisija trdi, da se izpodbijani sklep na tožečo stranko ne nanaša posamično.
- 36 Tožeča stranka trdi, da se izpodbijani sklep nanjo nanaša posamično zaradi njenih posebnih značilnosti in posebnih okoliščin, ki jo individualizirajo podobno kot naslovnika navedenega sklepa. V zvezi s tem se sklicuje, prvič, na naravo trga za izvoz plina na Poljsko in trga za prenos plina, drugič, na škodo, ki jo bo utrpela zaradi izpodbijanega sklepa, ter tretjič, na oslabitev svojega konkurenčnega položaja v primerjavi s skupino Gazprom.
- 37 V skladu z ustaljeno sodno prakso lahko drugi subjekti, ki niso naslovniki odločbe, trdijo, da se ta odločba nanje posamično nanaša, le če vpliva nanje zaradi nekaterih njihovih posebnih značilnosti ali zaradi posebnega položaja, zaradi katerega se razlikujejo od vseh drugih oseb, in če jih zato individualizira podobno kot naslovnika te odločbe (glej sodbo z dne 13. marca 2008, Komisija/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, točka 70 in navedena sodna praksa).
- 38 Iz sodne prakse Sodišča prav tako izhaja, da kadar odločba zadeva skupino oseb, ki so bile prepoznane ali prepoznavne v času, ko je bil ta akt sprejet, in z merili, lastnimi članom skupine, lahko ta akt te osebe posamično zadeva, ker so del omejenega kroga gospodarskih subjektov (glej sodbo z dne 13. marca 2008, Komisija/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, točka 71 in navedena sodna praksa).
- 39 V zvezi s tem je treba poudariti, da se izpodbijani sklep nanaša na pogoje, pod katerimi mora družba OGT kot upravljavka plinovoda OPAL dajati tretjim stranem na razpolago plin na izstopni točki plinovoda OPAL v Brandovu na češkem ozemlju. Tožeča stranka pa deluje na področju prodaje in

prenosa zemeljskega plina na nemškem trgu in na trgu izvoza plina na Poljsko. Seveda ni mogoče izključiti, da ima lahko sprememba pogojev obratovanja plinovoda OPAL gospodarske posledice za te dejavnosti tožeče stranke, zlasti zaradi povečanja pretoka plina po tem plinovodu.

- 40 Prvič, v zvezi s tem se tožeča stranka boji znatnega povečanja prenosnih zmogljivosti za skupino Gazprom in zmanjšanja uporabe prenosnih zmogljivosti plinovoda Yamal–Evropa, po katerem pride plin iz Rusije prek Belorusije na Poljsko, od leta 2020 ter celo popolnega prenehanja njegove uporabe po letu 2022, kar bi okrepilo prevladujoči položaj skupine Gazprom in s tem oslabilo njen položaj na trgu. Drugič, tožeča stranka trdi, da bo izpodbijani sklep povzročil nenadno zvišanje tarif za prenos plina z nemškega trga na Poljsko zaradi upada prenosa plina po plinovodu Yamal–Evropa, kar bo omejilo njene možnosti za sklenitev pogodb o izvozu plina iz Nemčije na Poljsko. Tretjič, tožeča stranka trdi, da izpodbijani sklep zmanjšuje njeno konkurenčnost na veleprodajnem in maloprodajnem trgu s plinom v Nemčiji v primerjavi s podjetji, ki so povezana s skupino Gazprom. Četrto, tožeča stranka navaja, da se bo zaradi izpodbijanega sklepa, ker se bo povečala regulirana uporaba plinovoda OPAL, omejil ali celo ukinil dostop do plinovoda OPAL za udeležence na veleprodajnem trgu, ki niso del skupine Gazprom, med drugim zanjo.
- 41 Vendar na eni strani ta domnevna škoda ostaja večinoma hipotetična in vsekakor odvisna od številnih negotovih prihodnjih dejavnikov. Tako je uresničitev posledic, ki bi lahko izhajale iz morebitnega prihodnjega zmanjšanja uporabe prenosnih zmogljivosti plinovoda Yamal–Evropa od leta 2020 in celo popolnega prenehanja njegove uporabe od leta 2022, odvisna od vprašanja, ali bo pogodba o dobavi, ki zavezuje matično družbo tožeče stranke in skupino Gazprom, podaljšana ali ne. Tudi če bi želeli za ocenitev posledic izpodbijanega sklepa tožečo stranko enačiti z njeno matično družbo, to je z glavnim poljskim distributerjem plina Polskie Gornictwo Naftowe i Gazownictwo S.A., je odgovor na to vprašanje med drugim odvisen od prihodnje trgovinske politike skupine Gazprom, prihodnjega konkurenčnega položaja matične družbe tožeče stranke in prihodnjega splošnega razvoja trgov s plinom. Torej zdaj ni mogoče dati resnega odgovora.
- 42 Na drugi strani tožeča stranka ni dokazala, da ima domnevna škoda značilnost, zaradi katere bi se jo razlikovalo od vseh drugih gospodarskih subjektov, ki delujejo na področjih trgovanja s plinom ter njegovega prenosa, uvoza in izvoza v Nemčiji ali na Poljskem, in ki jo zato individualizira podobno kot naslovnik izpodbijanega sklepa. Ob domnevi, da lahko izpodbijani sklep zmanjšuje konkurenčnost tožeče stranke v primerjavi s podjetji, povezanimi s skupino Gazprom, bi to moralo prizadeti vse gospodarske subjekte, ki delujejo v tem sektorju, in ne samo tožečo stranko. Nazadnje, kar zadeva domnevno škodo, ki bi nastala, ker bi bil zaradi izpodbijanega sklepa dostop konkurentov skupine Gazprom do plinovoda OPAL omejen oziroma celo ukinjen, je treba poleg dejstva, da bi taka škoda prizadela tudi druge gospodarske subjekte, dejavne v tem sektorju, ugotoviti, da je ta trditev brez dejanske podlage.
- 43 Predvsem netočna je trditev tožeče stranke, da se bo „s tem, da bo [z izpodbijanim sklepom] uvedeno dodatno izvzetje iz uporabe [načela dostopa tretjih strani do sistema] v korist plinovoda OPAL, [...] pravni položaj tožeče stranke spremenil tako, da ta ne bo več imela prostega dostopa do tega plinovoda, kar je v nasprotju z načeli notranjega trga s plinom, opredeljenimi v Direktivi 2009/73“. Prvotna ureditev izvzetja, odobrena z Odločbo C(2009) 4694 (glej točki 3 in 4 zgoraj), je namreč tista, v okviru katere tožeča stranka ni več imela prostega dostopa do plinovoda OPAL, ker so bile s to ureditvijo vse prenosne zmogljivosti tega plinovoda med Greifswaldom in Brandovom izvzete iz uporabe pravil o dostopu tretjih strani. Nasprotno pa je v izpodbijanem sklepu predvideno, da bo 50 % zmogljivosti na navedenem odseku na razpolago za dostop tretjih strani v okviru preglednih in nediskriminatornih dražb (glej točko 10 zgoraj), tako da bodo druga podjetja, med drugim tožeča stranka, imela priložnost pridobiti zmogljivosti. V nasprotju s trditvijo tožeče stranke izpodbijani sklep torej ne uvaja dodatnega izvzetja, temveč, prav nasprotno, delno odpravlja obstoječe izvzetje.

- 44 Poleg tega tožeče stranke ni mogoče šteti za del skupine oseb, ki so bile prepoznane ali prepoznavne v času, ko je bil izpodbijani sklep sprejet, in z merili, lastnimi članom skupine, v smislu sodne prakse, navedene v točki 38 zgoraj. Pripadnost domnevemu zaprtemu krogu udeležencev na trgu trgovanja s plinom in njegovega prenosa v Nemčiji, na katero se sklicuje tožeča stranka, te namreč ne more individualizirati glede na pogoje obratovanja plinovoda OPAL, po katerem pride plin prek Nemčije v Češko republiko, kot so določeni v izpodbijanem sklepu. Dodatno je treba po zgledu Komisije ugotoviti, da tožeča stranka ni navedla niti identitete niti imen članov, ki so po njenem mnenju del te skupine.
- 45 Ker se tožeča stranka sklicuje na svojo udeležbo v postopku pred BNetzA, je dovolj ugotovitev, da njeno pošiljanje dopisov BNetzA v okviru postopka na nacionalni ravni, ki je bil opravljen pred obvestilom z dne 13. maja 2016, ne zadostuje za sklepanje, da je tožeča stranka sodelovala v postopku, ki je pred sprejetjem izpodbijanega sklepa potekal na ravni Unije.
- 46 Zato je treba ugotoviti, da se izpodbijani sklep na tožečo stranko ne nanaša posamično.

Status predpisa, ki ga ima izpodbijani sklep

- 47 Komisija trdi, da izpodbijani sklep kot posamični akt ni predpis v smislu člena 263, četrty odstavek, tretji del stavka, PDEU.
- 48 Tožeča stranka trdi, da izpodbijani sklep učinkuje na kategorijo oseb, ki so opredeljene samo glede na naravo dejavnosti, ki jih opravljajo. Zato naj bi bil zaradi neobstoja individualizacije glede na široko kategorijo subjektov na trgu s plinom ta sklep splošen in abstrakten.
- 49 V skladu s sodno prakso je treba pri ugotavljanju obsega akta raziskati, ali se zadevni akt posamično nanaša na določene subjekte. V zvezi s tem se sodišče Unije ne sme zadovoljiti z uradnim poimenovanjem akta, temveč mora najprej upoštevati njegova cilj in vsebino (sodba z dne 14. decembra 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes in drugi/Svet, 16/62 in 17/62, EU:C:1962:47, str. 901 in 918). Tako je odločba, naslovljena na državo članico, splošna, če se uporablja za objektivno opredeljene položaje in ima pravne učinke za kategorije oseb, na katere se nanaša splošno in abstraktno (glej v zvezi z ureditvijo iz Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 631) sklep z dne 8. aprila 2008, Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija, C-503/07 P, EU:C:2008:207, točka 71).
- 50 V obravnavani zadevi je z izpodbijanim sklepom, kot izhaja iz njegovega člena 1, ob upoštevanju določenih dopolnitev zgolj odobrena sprememba sklepa o izvzetju z dne 25. februarja 2009, ki jo je BNetzA predlagala 13. maja 2016. Namen te spremembe prvotnega sklepa o izvzetju, sprejete 28. novembra 2016 (glej točko 13 zgoraj), je pod določenimi pogoji spremeniti izvzetje – ki velja za plinovod OPAL – iz uporabe nekaterih določb Direktive 2009/73. Zato se izpodbijani sklep nanaša samo na en posamičen in opredeljen primer, to je na pogoje uporabe dela zmogljivosti plinovoda OPAL s strani družbe OGT. Natančneje, morebitne gospodarske posledice, ki bi jih ta sklep lahko imel za udeležence v sektorju prenosa plina in trgovanja z njim, ki niso družba OGT, ne pomenijo pravnih učinkov za splošno in abstraktno določeno kategorijo oseb v smislu sodne prakse, navedene v točki 49 zgoraj.
- 51 Tožeča stranka poleg tega trdi, da je izpodbijani sklep „po svoji naravi podoben sklepu na področju [državnih] pomoči“ in da je Splošno sodišče menilo, da je „sklep na področju [državnih] pomoči splošen“, tudi če je naslovljen le na eno osebo.

- 52 Za zavrnitev te trditve in ne da bi se bilo treba izreči o tem, ali je izpodbijani sklep po naravi domnevno podoben sklepu na področju državnih pomoči, je dovolj opozoriti, da Splošno sodišče v sodni praksi, na katero se sklicuje tožeča stranka, ni na splošno ugotovilo, da so sklepi na področju pomoči splošni. Nasprotno, ob sklicevanju na ustaljeno sodno prakso je tako ugotovitev pogojevalo s tem, da se tak sklep uporablja za objektivno določene položaje in ima pravne učinke za skupino oseb, ki so določene splošno in abstraktno (sodba z dne 15. septembra 2016, Ferracci/Komisija, T-219/13, EU:T:2016:485, točka 52). Kot pa je bilo predstavljeno v točki 50 zgoraj, to ne velja za obravnavani primer.
- 53 Posledično v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, izpodbijani sklep ne more biti splošen akt in zato ni predpis v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.
- 54 Poleg tega je treba spomniti, da se mora pojem „predpisi, ki [se neposredno in posamično nanašajo na fizično ali pravno osebo in ki ne vsebujejo] izvedbenih ukrepov“ v smislu člena 263, četrti odstavek, tretji del stavka, PDEU razlagati glede na cilj te določbe, ki je, kot je razvidno iz ozadja njenega nastanka, preprečevanje tega, da bi posameznik, na čigar pravni položaj ima akt neposredne učinke, bil prikrajšan za učinkovito sodno varstvo glede tega akta. Ob upoštevanju tega cilja pa je treba ugotoviti, da se člen 263, četrti odstavek, tretji del stavka, PDEU uporabi le, če izpodbijani akt sam po sebi – torej neodvisno od izvedbenih ukrepov – spreminja pravni položaj tožeče stranke. Dalje, kadar ni tako, ta ugotovitev zadošča za sklep, da se člen 263, četrti odstavek, tretji del stavka, PDEU ne uporabi, pri čemer v tem primeru ni treba preveriti, ali ta akt vsebuje izvedbene ukrepe glede tožeče stranke (glej v tem smislu sodbo z dne 7. julija 2015, Federcoopesca in drugi/Komisija, T-312/14, EU:T:2015:472, točke od 27 do 43).
- 55 V obravnavani zadevi pa naj bi se morebitna kršitev pravic tožeče stranke, na katero se ta sklicuje, zgodila zaradi izvedbenega ukrepa, ki je pogodba med BNetzA in družbo OGT kot upravljavko plinovoda OPAL.
- 56 Zato se v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 54 zgoraj, člen 263, četrti odstavek, tretji del stavka, PDEU ne uporabi.
- 57 Iz tega sledi, da je treba tožbo zavreči kot nedopustno, ne da bi bilo treba odločiti o dopustnosti nadaljnje vloge, ki jo je tožeča stranka vložila 13. marca 2017.

Predlogi za intervencijo

- 58 Člen 142(2) Poslovnika določa, da je intervencija v razmerju do spora o glavni stvari akcesorna in postane brezpredmetna, če se tožba razglasi za nedopustno.
- 59 Zato ni treba odločiti o predlogih za intervencijo, ki so jih vložili Zvezna republika Nemčija, Parlament, Svet ter družbe Naftogaz Ukrainy, OGT in Gazprom Eksport.

Stroški

- 60 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.
- 61 Ker tožeča stranka s predlogi ni uspela, se ji v skladu s predlogi Komisije naloži, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške Komisije, vključno s stroški postopka za izdajo začasne odredbe.
- 62 V skladu s členom 138(1) države članice, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške. Zvezna republika Nemčija zato nosi svoje stroške, povezane s postopkom za izdajo začasne odredbe.

- ⁶³ Poleg tega člen 144(10) Poslovnika določa, da če se postopek v glavni stvari konča pred odločitvijo o predlogu za intervencijo, predlagatelj intervencije in glavne stranke nosijo vsak svoje stroške, povezane s predlogom za intervencijo.
- ⁶⁴ V obravnavani zadevi tožeča stranka, Komisija, Zvezna republika Nemčija, Parlament, Svet ter družbe Naftogaz Ukrainy, OGT in Gazprom Eksport nosijo vsak svoje stroške, povezane s predlogi za intervencijo.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat)

sklenilo:

- 1. Tožba se zavrže kot nedopustna.**
- 2. O predlogih za intervencijo ni treba odločati.**
- 3. Družba PGNiG Supply & Trading GmbH nosi svoje stroške in stroške Evropske komisije, vključno s stroški postopka za izdajo začasne odredbe.**
- 4. Zvezna republika Nemčija nosi svoje stroške, povezane s postopkom za izdajo začasne odredbe.**
- 5. PGNiG Supply & Trading, Komisija, Zvezna republika Nemčija, Evropski parlament, Svet Evropske unije ter družbe Naftogaz Ukrainy SA, OPAL Gastransport GmbH & Co. KG in Gazprom Eksport LLC nosijo vsak svoje stroške, povezane s predlogi za intervencijo.**

V Luxembourg, 14. decembra 2017.

Sodni tajnik
E. Coulon

Predsednica
I. Pelikánová