



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (първи разширен състав)

10 септември 2019 година *

[Текст, поправен с определение от 20 декември 2019 г.]

„Вътрешен пазар на природен газ — Директива 2009/73/ЕО — Решение на Комисията за одобрение на изменението на условията за изключване на газопровод OPAL от правилата на Съюза относно достъпа на трети лица и тарифните регулации — Член 36, параграф 1 от Директива 2009/73 — Принцип на енергийна солидарност“

По дело T-883/16

Република Полша, за която се явяват В. Majczyna, К. Rudzińska и М. Kawnik, в качеството на представители,

жалбоподател,

подпомагана от

Република Латвия, за която се явяват I. Kucina, G. Bambāne и V. Soņesa, в качеството на представители,

и от

Република Литва, за която се явяват първоначално D. Kriaučiūnas, R. Dzikovič и R. Krasuckaitė, а впоследствие R. Dzikovič, в качеството на представители,

встъпили страни,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват О. Beynet и К. Herrmann, в качеството на представители,

ответник,

подпомагана от

Федерална република Германия, за която се явяват първоначално Т. Henze и R. Kanitz, а впоследствие R. Kanitz, в качеството на представители,

встъпила страна,

* Език на производството: полски.

с предмет искане на основание член 263 ДФЕС за отмяна на Решение С(2016) 6950 окончателен на Комисията от 28 октомври 2016 година за изменение на условията за изключване на газопровода OPAL от обхвата на задължението за прилагане на правилата за достъп на трети лица и тарифните регулации съгласно Директива 2003/55/ЕО,

ОБЩИЯТ СЪД (първи разширен състав),

състоящ се от: I. Pelikánová (докладчик), председател, V. Valančius, P. Nihoul, J. Svingens и U. Öberg, съдии,

секретар: F. Oller, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 23 октомври 2018 г.,

постанови настоящото

Решение

I. Правна уредба

- 1 Директива 2003/55/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2003 година относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ и отменяне на Директива 98/30/ЕО (ОВ L 176, 2003 г., стр. 57; Специално издание на български език, 2007 г., глава 12, том 2, стр. 80) е отменена и заменена с Директива 2009/73/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ и за отмяна на Директива 2003/55/ЕО (ОВ L 211, 2009 г., стр. 94).
- 2 Член 32 от Директива 2009/73, който е идентичен на член 18 от Директива 2003/55, има следното съдържание:

„Достъп на трети страни

1. Държавите членки осигуряват прилагането на система за достъп на трети страни до газопреносната и газоразпределителната система и съоръженията за ВПГ, на базата на публикувани тарифи, приложими за всички привилегирани клиенти, включително предприятията за доставка, и които се прилагат обективно и без дискриминация между ползвателите на системата. Държавите членки гарантират, че тези тарифи или методиките, които определят изчисляването им, са одобрени преди влизането им в сила в съответствие с член 41 от регулаторен орган, посочен в член 39, параграф 1, и че тези тарифи и методиките, когато се одобряват само методиките, са публикувани преди влизането им в сила.

2. Операторите на газопреносни системи[...] имат достъп, ако е нужно за целта на извършването на дейността им, включително във връзка с трансграничен пренос, до мрежата на други оператори на газопреносни системи.

3. Разпоредбите на настоящата директива не възпрепятстват сключването на дългосрочни договори, при условие че те са съобразени с правилата за конкуренция на Общността“.

- 3 Член 36 от Директива 2009/73, който заменя член 22 от Директива 2003/55, гласи следното:

„Нова инфраструктура

1. Голяма нова газова инфраструктура, например междусистемни газопроводи, съоръжения за ВПГ и съоръжения за съхранение, при искане може да бъде освободена за определен период от време от разпоредбите на членове 9, 32, 33 и 34 и член 41, параграфи 6, 8 и 10, при следните условия:

- а) инвестицията следва да поощрява конкуренцията в газовите доставки и да повишава сигурността на доставките;
- б) нивото на риска, свързан с инвестицията, трябва да е такова, че инвестицията не би била направена, ако не се предостави освобождаване;
- в) инфраструктурата следва да е собственост на физическо или юридическо лице, което е отделено, поне по отношение на правната му форма, от операторите, в чиито системи ще се изгражда тази инфраструктура;
- г) трябва да се събират такси от ползвателите на тази инфраструктура; и
- д) освобождаването не трябва да е във вреда на конкуренцията или на ефективното функциониране на вътрешния пазар за природен газ, или на ефективното функциониране на регулираната система, към която се присъединява инфраструктурата..

[...]

3. [Националният регулаторен] орган[...] може за всеки отделен случай да взема решение за освобождаването, посочено в параграфи 1 и 2.

[...]

6. Дадено освобождаване може да покрие целия или част от капацитета на новата инфраструктура или на съществуващата инфраструктура със значително увеличен капацитет.

При вземането на решение за освобождаване за всеки отделен случай се разглежда необходимостта от налагане на условия относно продължителността на освобождаването и недискриминационния достъп до инфраструктурата. При вземането на решение относно тези условия особено внимание се обръща на допълнителния капацитет, който ще се изгради или на изменението на съществуващия капацитет, на времевия хоризонт на проекта и на националните особености.

[...]

8. Регулаторният орган незабавно изпраща на Комисията копие от всяка молба за освобождаване от момента на получаването ѝ. Компетентният орган незабавно нотифицира Комисията за решението и предоставя цялата свързана с него информация. Тази информация може да бъде представена на Комисията в обобщена форма, за да се даде възможност на Комисията да вземе добре обосновано решение. По-специално информацията включва:

- а) подробно изложените основания, на базата на които регулаторният орган е взел решение за предоставяне или отказ за освобождаване, заедно с позоваване на параграф 1, включително съответната(ите) точка(и) от въпросния параграф, на която(ито) се основава такова решение, включително финансовата информация, обосноваваща необходимостта от освобождаване;
- б) предприетия анализ на влиянието върху конкуренцията и ефективното функциониране на вътрешния пазар на природен газ в резултат от предоставянето на освобождаване;

- в) причините за периода от време и дела на общия капацитет на въпросната инфраструктура за газ, за която се предоставя освобождаване;
- г) резултата от консултациите със съответните регулаторни органи, когато освобождаването е свързано с междусистемен тръбопровод; и
- д) приноса на инфраструктурата за диверсификация на доставките на газ.

9. В срок от два месеца, започващ от деня на получаване на нотификацията[,] Комисията може да вземе решение, изискващо от регулаторния орган да измени или отмени решението за освобождаване. Двумесечният срок може да бъде удължен с допълнителен срок от два месеца, когато Комисията търси допълнителна информация. Този допълнителен срок започва да тече от деня след получаването на пълната информация. Първоначалният двумесечен срок може да бъде удължен и по взаимно съгласие на Комисията и регулаторния орган.

[...]

Регулаторният орган изпълнява решението на Комисията, като изменя или отменя решението за освобождаване в срок от [един] месец, и информира съответно Комисията за това.

[...]“.

- 4 Член 28а, параграф 1 от Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz — EnWG) (германски закон за доставките на електроенергия и газ) от 7 юли 2005 г. (BGBl. 2005 I, стр. 1970, 3621, наричан по-нататък „EnWG“), в редакцията му, приложима към обстоятелствата по случая, позволява на Bundesnetzagentur (BNetzA, Федерална мрежова агенция, Германия) по-конкретно да освободи от прилагането на разпоредбите относно достъпа на трети лица междусистемните газопроводи между Федерална република Германия и други държави. Условието за прилагане на член 28а от EnWG съответстват по същество на тези по член 36, параграф 1 от Директива 2009/73.

II. Обстоятелствата по спора

- 5 На 13 март 2009 г. BNetzA, германският национален регулаторен орган, изпраща на Комисията на Европейските общности две решения от 25 февруари 2009 г. за изключване на трансграничния капацитет за пренос на проекта за газопровод Ostseepipeline-Anbindungsleitung (OPAL) от прилагането на предвидените в член 18 от Директива 2003/55 правила за достъп на трети лица и от правилата за тарифите по член 25, параграфи 2—4 от нея. Газопроводът OPAL представлява наземният участък на запад на газопровод „Северен поток 1“, чиято входна точка се намира в околностите на Лубмин, близо до Грайфсвалд в Германия, а изходната точка в околностите на Брандов в Чешката република. Двете решения се отнасят до дяловете, притежавани съответно от двамата собственици на газопровод OPAL.
- 6 Всъщност газопроводът OPAL е притежаван от WIGA Transport Beteiligungs-GmbH & Co. (наричано по-нататък „WIGA“, по-рано W & G Beteiligungs-GmbH & Co. KG, по-рано Wingas GmbH & Co. KG), което държи дял от 80 % от посочения газопровод, и от E.ON Ruhrgas AG, което държи дял от 20 % от него. WIGA се контролира съвместно от ОАО „Газпром“ и BASF SE. Дружеството, което експлоатира частта от газопровода OPAL, притежавана от WIGA, е OPAL Gastransport GmbH & Co. KG (наричано по-нататък „OGT“).

- 7 С решение С(2009) 4694 (наричано по-нататък „първоначалното решение“) от 12 юни 2009 година Комисията е поискала от BNetzA по силата на член 22, параграф 4, трета алинея от Директива 2003/55 (понастоящем член 36, параграф 9 от Директива 2009/73) да измени решенията си от 25 февруари 2009 г., като добави следните условия:
- „а) Без да се засяга правилото, посочено в [буква] б), предприятие с господстващо положение на един или повече големи пазари на природен газ за добив или надолу по веригата, обхващащи Чешката република, не може да резервира през период от една година повече от 50 % от капацитета за пренос на газопровод OPAL на чешката граница. Резервациите на предприятията, принадлежащи към една и съща група, като „Газпром“ и Wingas, се разглеждат съвместно. Резервациите на предприятия с господстващо положение/на групи предприятия с господстващо положение, сключили големи дългосрочни договори за газоснабдяване, се разглеждат на обобщено равнище [...].
 - б) Границата от 50 % от капацитета може да бъде превишена, ако съответното предприятие прехвърли на пазара обем от 3 милиарда m³ газ върху газопровод OPAL, по открита, прозрачна и недискриминационна процедура („програма за прехвърляне на газ“). Дружеството, управляващо газопровода или предприятието, което е длъжно да изпълни програмата, трябва да гарантира наличността на съответния капацитет за пренос и свободния избор на изходната точка („програма за прехвърляне на капацитети“). Формата на програмите „прехвърляне на газ“ и „прехвърляне на капацитети“ се одобрява от BNetzA“.
- 8 На 7 юли 2009 г. BNetzA изменя решенията си от 25 февруари 2009 г., като ги адаптира към предвидените с първоначалното решение условия, посочени в точка 7 по-горе. Дерогацията от правилата е предоставена от BNetzA за период от 22 години.
- 9 Газопроводът OPAL е пуснат в действие на 13 юли 2011 г. и притежава капацитет от около 36,5 милиарда кубически метра на година в северната си част между Грайфсвалд и входната точка в Грос-Кьорис, на юг от Берлин (Германия). Южната част на газопровода OPAL между Грос-Кьорис и изходната точка в Брандов обаче е с капацитет от 32 милиарда кубически метра на година. Разликата от 4,5 милиарда кубически метра на година е предназначена да бъде продавана в търговската зона на Gaspool, която обхваща северната и източната част на Германия.
- 10 Съгласно първоначалното решение и решенията на BNetzA от 25 февруари 2009 г., изменени с решенията ѝ от 7 юли 2009 г., капацитетът на газопровода OPAL е напълно освободен от прилагането на правилата относно регламентирания достъп на трети лица и на тарифните правила въз основа на Директива 2003/55.
- 11 При настоящата техническа конфигурация природният газ може да се достави на входната точка на газопровода, близо до Грайфсвалд, само от газопровода „Северен поток 1“, използван от групата „Газпром“ за пренос на газ с произход от руските находища. Тъй като „Газпром“ не е приложило посочената в първоначалното решение програма за прехвърляне на газ, нерезервираните 50 % от капацитета на този газопровод така и не са използвани, което означава, че са използвани едва 50 % от капацитета за пренос на газопровода OPAL.
- 12 На 12 април 2013 г. OGT, ОАО „Газпром“ и ООО „Газпром экспорт“ официално искат от BNetzA да измени някои разпоредби на предоставената през 2009 г. дерогация.
- 13 На 13 май 2016 г. BNetzA съобщава на Комисията въз основа на член 36 от Директива 2009/73 за намерението си да измени, вследствие на искането, направено от OGT, ОАО „Газпром“ и ООО „Газпром экспорт“, някои разпоредби на предоставената през 2009 г. дерогация, отнасящи се до частта от газопровода OPAL, експлоатирана от OGT, като сключи с последното публичноправен договор, който съгласно немското право има последиците на административно решение.

- 14 По същество предвиденото от BNetzA изменение се състои в замяна на наложеното в изпълнение на първоначалното решение ограничение на капацитета, който може да бъде резервиран от предприятия с господстващо положение (вж. т. 7 по-горе), със задължението OGT да предлага на търг най-малко 50 % от експлоатирания от него капацитет, а именно 15 864 532 киловатчаса (около 12,3 милиарда кубически метра на година), от които 14 064 532 киловатчаса (около 10,98 милиарда кубически метра на година) под формата на динамично разпределяем гарантиран капацитет (*feste dynamisch zuordenbare Kapazitäten, DZK*) и 1 800 000 киловатчаса (около 1,38 милиарда кубически метра на година) под формата на свободно разпределяем гарантиран капацитет (*feste frei zuordenbare Kapazitäten, FZK*) на изходната точка в Брандов. Ако през две последователни години търсенето на капацитет FZK надхвърли първоначалната оферта от 1 800 000 киловатчаса, OGT е длъжно при определени условия да увеличи предлагането на подобен капацитет до максимум 3 600 000 киловатчаса (около 2,8 милиарда кубически метра на година).
- 15 На 28 октомври 2016 г. на основание член 36, параграф 9 от Директива 2009/73 Комисията приема Решение С(2016) 6950 окончателен за изменение на условията за изключване на газопровода OPAL от обхвата на задължението за прилагане на правилата за достъп на трети лица и тарифните регулации съгласно Директива 2003/55 (наричано по-нататък „обжалваното решение“), което е изпратено на BNetzA. Предвидената в член 36 от Директива 2009/73 процедура по същество съответства на тази по член 22 от Директива 2003/55, съставлявал правното основание на първоначалното решение. Обжалваното решение е публикувано на уебсайта на Комисията на 3 януари 2017 г.
- 16 В обжалваното решение Комисията най-напред отбелязва, в съображения 18—21, че макар член 36 от Директива 2009/73 да не предвижда разпоредба, която да се отнася конкретно до възможността за изменение на дерогация като тази, която е предмет на първоначалното решение, разрешена на основание член 22 от Директива 2003/55, от общите принципи на административното право следва, че решенията с дългосрочно действие подлежат на преразглеждане. Така с оглед на принципа на процесуалната огледалност и за да се гарантира правната сигурност, Комисията приема, че в случая следва да разгледа представения от BNetzA проект за изменение на първоначалната дерогация с оглед на процедурата за новите съоръжения, предвидена в член 36 от Директива 2009/73. Що се отнася до съществени условия, на които трябва да отговаря подобно изменение, тя счита, че при липса на специални клаузи за преразглеждане промените в обхвата на предходна дерогация или в условията за прилагане на тази дерогация трябва да бъдат обосновани и че в това отношение възникването на нови фактически обстоятелства след това първоначално решение за освобождаване може да е основателна причина за преразглеждане на първоначалното решение.
- 17 По същество с обжалваното решение Комисията одобрява измененията на предвидения от BNetzA дерогационен режим, с някои промени, а именно:
- първоначалната оферта за отдаван на търг капацитет трябва да е за 3 200 000 киловатчаса (около 2,48 милиарда кубически метра на година) капацитет FZK и 12 664 532 киловатчаса (около 9,83 милиарда кубически метра на година) капацитет DZK,
 - увеличаването на обема на отдавания на търг капацитет FZK за следващата година трябва да се извърши веднага щом търсенето в рамките на годишната тръжна процедура надхвърли 90 % от предлагания капацитет и да се осъществява на траншове от по 1 600 000 киловатчаса (около 1,24 милиарда кубически метра на година) до достигане на горна граница от 6 400 000 киловатчаса (около 4,97 милиарда кубически метра на година),

– предприятие или група предприятия с господстващо положение в Чешката република или контролиращо/контролиращи над 50 % от пристигащия в Грайфсвалд газ, може да участва в търговете за капацитет FZK само до базовата цена, която не трябва да надхвърля средната базова цена по регламентираната тарифа на преносната мрежа на зоната на Gaspool към Чешката република за сходни стоки през същата година.

18 На 28 ноември 2016 г. ВNetzA изменя в съответствие с обжалваното решение предоставената с решението ѝ от 25 февруари 2009 г. дерогация, отнасяща се до експлоатирания от OGT дял на газопровода OPAL, като сключва с последното публичноправен договор, който съгласно немското право има последиците на административно решение.

III. Производство и искания на страните

19 На 16 декември 2016 г. Република Полша подава настоящата жалба в секретариата на Общия съд.

20 С отделен акт, заведен в секретариата на Общия съд на същия ден, Република Полша подава молба за допускане на обезпечителни мерки, която е отхвърлена с определение от 21 юли 2017 г., Полша/Комисия (T-883/16 R, EU:T:2017:542). Общият съд не се произнася по съдебните разноски.

21 С молби, подадени в секретариата на Общия съд съответно на 19 януари и 20 и 29 март 2017 г., Федерална република Германия прави искане за встъпване в настоящото производство в подкрепа на исканията на Комисията, а Република Латвия и Република Литва правят искане за встъпване в подкрепа на исканията на Република Полша. Тъй като главните страни по спора не повдигат възражения, председателят на първи състав на Общия съд уважава тези молби за встъпване.

22 Писмената защита е подадена в секретариата на Общия съд на 3 март 2017 г.

23 С акт, заведен в секретариата на Общия съд на 13 март 2017 г., след публикуването на обжалваното решение на 3 януари 2017 г. Република Полша представя допълнителни сведения към жалбата и повдига ново основание.

24 С акт, заведен в секретариата на Общия съд на 9 юни 2017 г., Комисията представя бележките си по писменото становище на Република Полша от 13 март 2017 г.

25 Писмената реплика и писмената дуплика са подадени в секретариата на Общия съд съответно на 2 юни и 31 август 2017 г.

26 С акт, заведен в секретариата на Общия съд на 22 декември 2017 г., Република Полша иска делото да бъде преразпределено на големия състав или поне на състав от петима съдии, съгласно член 28, параграфи 1 и 5 от Процедурния правилник на Общия съд. На 16 февруари 2018 г. Общият съд решава да не предложи преразпределяне на делото на големия състав и отбелязва, че делото се разпределя на първи разширен състав съгласно член 28, параграф 5 от Процедурния правилник.

27 В рамките на процесуално-организационните действия Общият съд приканва Република Полша и Комисията да представят някои документи и да отговорят на някои въпроси. Република Полша и Комисията изпълняват тези искания.

28 Устните състезания на страните по спора и на встъпилите страни и отговорите им на поставените от Общия съд въпроси са изслушани в съдебното заседание от 23 октомври 2018 г.

- 29 Република Полша моли Общия съд:
- да отмени обжалваното решение,
 - да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.
- 30 Република Латвия моли Общия съд:
- да отмени обжалваното решение,
 - да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.
- 31 Република Литва моли Общия съд да отмени обжалваното решение.
- 32 Комисията, подкрепена от Федерална република Германия, моли Общия съд:
- да не взема предвид писменото становище на Република Полша от 13 март 2017 г. поради недопустимост,
 - да отхвърли жалбата,
 - да осъди Република Полша да заплати съдебните разноски.

IV. От правна страна

A. По допустимостта на писменото становище на Република Полша от 13 март 2017 г.

- 33 Република Полша подава жалбата си на 16 декември 2016 г. само въз основа на пресъобщението относно обжалваното решение, публикувано от Комисията в деня на приемането на последното, тоест на 28 октомври 2016 г. Самото обжалвано решение е публикувано на 3 януари 2017 г. на уебсайта на Комисията.
- 34 Република Полша твърди, че е успяла да се запознае с точното съдържание на посоченото решение едва след публикуването му на уебсайта на Комисията. Така на 13 март 2017 г., след разглеждане на обжалваното решение, както е публикувано, тя подава „допълнение към жалбата“ (наричано по-нататък „допълнителното писмено становище“), в което, от една страна, представя допълнителни доводи в подкрепа на първото си основание, и от друга страна, повдига ново основание.
- 35 Комисията оспорва допустимостта на допълнителното писмено становище. Първо, тя твърди, че с подадената на 19 декември 2016 г. жалба Република Полша е изчерпала правото си на обжалване по член 263 ДФЕС, като срокът за обжалване е започнал да тече от датата, на която се е запознала със съдържанието на обжалваното решение, и че не би могла да се ползва от нов срок за обжалване поради факта на последващото публикуване на обжалваното решение. Второ, Комисията припомня, че Процедурният правилник не предвижда възможност за „допълване“ на жалба, тъй като съгласно член 84, параграф 2 от него нови основания, изведени от възникнали на по-късен етап обстоятелства, могат да бъдат повдигани в репликата. Трето, Комисията изтъква, че допълнителното писмено становище, в което се претендира нов срок за обжалване, е своеобразна „допълнителна жалба“, която е недопустима поради наличие на висящ процес, по-специално тъй като с подаването на жалбата на 19 декември 2016 г. Република Полша е получила право да се ползва от ефективна съдебна защита, включително посредством временни мерки.

- 36 Съгласно член 263, шеста алинея ДФЕС исквете, предвидени в този член, трябва да бъдат заведени в срок от два месеца, считано, в зависимост от случая, от публикуването на акта, от неговото съобщаване на ищеца или, при липса на уведомяване, от деня, в който той е узнал за него.
- 37 При това положение, тъй като в случая обжалваното решение е публикувано на 3 януари 2017 г., срокът за обжалване е започнал да тече от тази дата. Съгласно член 60 от Процедурния правилник този срок се удължава еднократно с десетдневен срок поради отдалеченост. Следователно срокът за обжалване по настоящото дело е изтекъл на 13 март 2017 г.
- 38 Така допълнителното писмено становище, подадено в секретариата на Общия съд на 13 март 2017 г., е заведено в последния ден от срока за обжалване, тоест преди изтичането на този срок. Следователно то трябва да се обяви за допустимо.
- 39 Доводите на Комисията не опровергават този извод.
- 40 Първо, доводът на Комисията, че Република Полша е изчерпала правото си на обжалване, тъй като срокът за обжалване е започнал да тече от датата, на която се е запознавала със съдържанието на обжалваното решение, не може да се приеме.
- 41 Всъщност, от една страна, съгласно постоянната съдебна практика сроковете за обжалване са абсолютни процесуални предпоставки и прилагането им не зависи от преценката на страните в процеса и на съда, тъй като те са установени, за да се осигури яснота и сигурност на правните положения и да се предотврати всякаква дискриминация или произволно третиране при правораздаването (вж. решение от 18 септември 1997 г., *Mutual Aid Administration Services/Комисия*, Т-121/96 и Т-151/96, EU:T:1997:132, т. 38 и цитираната съдебна практика). От това следва, че ако жалбоподателят е подал жалба, преди да започне да тече срокът по член 263, шеста алинея ДФЕС, от това не следва, че установеният с този член срок ще се промени. Следователно срокът за обжалване в случая започва да тече не от датата на подаване на жалбата, а съгласно член 263, шеста алинея ДФЕС от датата на публикуване на обжалваното решение (вж. в този смисъл решение от 26 септември 2013 г., *PPG и SNF/ЕЧНА*, С-626/11 Р, EU:C:2013:595, т. 38 и 39).
- 42 От друга страна, при всички случаи не може да се приеме, че срокът за обжалване започва да тече от датата на публикуване на евентуално прессъобщение, с което се съобщава за приемането на дадено решение. По-специално, тъй като подобно прессъобщение съдържа само кратко резюме на съответното решение, не може да се приеме, че прочитът му е равнозначен на „узнаване“ за обжалваното решение по смисъла на член 263, шеста алинея ДФЕС.
- 43 Второ, относно довода, че Процедурният правилник не предвижда възможност за представяне на допълнително писмено становище към жалбата след нейното подаване, следва да се напомни, че съгласно съдебната практика, тъй като Европейският съюз е правна общност, в която актовете на нейните институции са обект на контрол за съответствие с Договора, процесуалните правила, приложими към правните средства за защита, с които е сезиран съдът на Съюза, трябва да се тълкуват, доколкото е възможно, по такъв начин, че тяхното прилагане да допринася за осъществяването на целта да се гарантира ефективна съдебна защита на правата, които извеждат от тях субектите на правото на Съюза (решение от 17 юли 2008 г., *Athinaiki Techniki/Комисия*, С-521/06 Р, EU:C:2008:422, т. 45).
- 44 Следователно само по себе си обстоятелството, че Процедурният правилник не предвижда изрично възможността за представяне на допълнително писмено становище към жалбата след нейното подаване, не може да се тълкува като изключващо подобна възможност, ако това допълнително писмено становище към жалбата е подадено преди изтичането на срока за обжалване.

- 45 Също така, макар член 84, параграф 2 от Процедурния правилник да предвижда, че при наличие на ново обстоятелство, станало известно в хода на производството, нови основания или доводи трябва да се представят при втората размяна на писмени становища, от тази разпоредба не следва, че ако — както в случая — преди изтичането на срока за обжалване и преди да депозира писмена реплика, жалбоподателят представи отделен акт, за да изложи основанията и доводите си относно обжалваното решение, което е било публикувано след подаването на жалбата му, този отделен акт би бил недопустим.
- 46 В случая на Комисията е предоставена възможност да отговори на основанията и доводите, които Република Полша изтъква в допълнителното си писмено становище. След покана от страна на Общия съд тя е представила бележките си по допълнителното писмено становище на 9 юни 2017 г. При тези обстоятелства обявяването на допълнителното писмено становище за допустимо не засяга възможността на Комисията да отговори на основанията и доводите на жалбоподателя в конкретния случай.
- 47 Предвид гореизложеното допълнителното писмено становище, подадено от Република Полша на 13 март 2017 г., тоест преди изтичането на срока за обжалване, трябва да се объяви за допустимо.

Б. По съществуването на спора

- 48 В подкрепа на жалбата си Република Полша изтъква шест основания, изведени, първото, от нарушение на член 36, параграф 1, буква а) от Директива 2009/73 във връзка с член 194, параграф 1, буква б) ДФЕС и на принципа на солидарност, второто, от липса на компетентност на Комисията и от нарушение на член 36, параграф 1 от Директива 2009/73, третото, от нарушение на член 36, параграф 1, буква б) от Директива 2009/73, четвъртото, от нарушение на член 36, параграф 1, букви а) и д) от Директива 2009/73, петото, от нарушение на международни договори, по които Съюзът е страна, и шестото — от нарушение на принципа на правна сигурност.
- 49 Най-напред следва да се разгледа първото основание.

1. По първото основание, изведено от нарушение на член 36, параграф 1, буква а) от Директива 2009/73 във връзка с член 194, параграф 1, буква б) ДФЕС и на принципа на солидарност

- 50 В съображения 49—53 от обжалваното решение, след като припомня, че в първоначалното решение е стигнала до заключението, че газопроводът OPAL ще повиши сигурността на доставките, Комисията проверява дали предложените от BNetzA изменения на режима на експлоатация могат да доведат до различна преценка. Тя стига до заключението, че това не е така, по-специално предвид обстоятелството, че допълнителният капацитет, подлежащ на ефективно използване през газопровода „Северен поток 1“ вследствие на увеличаването на ефективно използвания капацитет на газопровода OPAL, не е достатъчен, за да замени напълно количествата газ, които до този момент са преминавали транзитно през газопроводите „Братство“ и „Ямал“.
- 51 Република Полша, подкрепяна от Република Литва, изтъква, че обжалваното решение нарушава принципа на енергийна сигурност и принципа на енергийна солидарност и следователно е в противоречие с член 36, параграф 1, буква а) от Директива 2009/73 във връзка с член 194, параграф 1, буква б) ДФЕС. Според нея предоставянето на нова дерогация на газопровода OPAL застрашава сигурността на газовите доставки в Съюза, и в частност в Централна Европа.

По-специално намаляването на преноса на газ през газопроводите „Ямал“ и „Братство“ можело да доведе до отслабване на енергийната сигурност на Полша и да възпрепятства значително диверсификацията на източниците на газови доставки.

а) По твърдението за нарушение на член 36, параграф 1, буква а) от Директива 2009/73

- 52 Република Полша припомня, че съгласно член 36, параграф 1, буква а) от Директива 2009/73 регулирано дерогиране в полза на голяма нова газова инфраструктура може да се предостави само ако инвестицията в съответната инфраструктура повишава сигурността на газовите доставки — критерий, който според нея следва да се тълкува в съответствие с Регламент (ЕС) № 994/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 20 октомври 2010 година относно мерките за гарантиране на сигурността на доставките на газ и за отмяна на Директива 2004/67/ЕО на Съвета (ОВ L 295, 2010 г., стр. 1) и с оглед на основната цел на енергийната политика на Съюза, посочена в член 194, параграф 1 ДФЕС, а именно да се гарантира енергийната сигурност на Съюза като цяло и на държавите членки поотделно.
- 53 Комисията, подкрепяна от Федерална република Германия, оспорва тези доводи.
- 54 Съгласно член 36, параграф 1, буква а) от Директива 2009/73 „[г]оляма нова газова инфраструктура, например междусистемни газопроводи, [...] при искане може да бъде освободена за определен период от време от разпоредбите [по-специално относно достъпа на трети лица], при следните условия: а) инвестицията следва да [...] повишава сигурността на доставките“.
- 55 В самото начало следва да се отхвърли доводът на Република Полша, че този критерий е приложим в настоящия случай, тъй като обжалваното решение предоставяло нова дерогация относно достъпа на трети лица.
- 56 Всъщност следва да се констатира, че в случая с обжалваното решение Комисията е одобрила не въвеждането на нова дерогация, а изменението на съществуваща такава. В това отношение следва да се припомни, че съгласно решенията на ВNetzA от 25 февруари 2009 г., изменени с решенията от 7 юли 2009 г. (вж. т. 5 и 8 по-горе), трансграничният капацитет за пренос на газопровода OPAL вече е освободен от прилагането на предвидените в член 18 от Директива 2003/55 правила за достъп на трети лица и от правилата за тарифите по член 25, параграфи 2—4 от нея. Както беше посочено в точки 14 и 16 по-горе, режимът, предложен от ВNetzA на 13 май 2016 г. и изменен в съответствие с обжалваното решение, по принцип запазва тази дерогация, като променя свързаните с нея условия.
- 57 В този контекст следва да се уточни, както подчертава Комисията в съдебното заседание, че обжалваното решение не изменя първоначалното решение. Всъщност съгласно член 36, параграф 3 от Директива 2009/73 решението във връзка с дерогацията по параграф 1 от посочения член се приема от националния регулаторен орган. Съответно именно ВNetzA е взела решението за дерогация от 2009 г. (вж. т. 5 и 8 по-горе) и през 2016 г. е изменила условията за тази дерогация, като е сключила публичноправен договор с OGT (вж. т. 18 по-горе). И в двата случая Комисията се е ограничила да упражни правомощието за контрол, предоставено ѝ с член 22, параграф 4, трета алинея от Директива 2003/55, а впоследствие с член 36, параграф 9 от Директива 2009/73, като е поискала от ВNetzA да внесе изменения в своите решения. Следователно първоначалното решение и обжалваното решение представляват две независими решения, всяко от които се произнася по дадена мярка, предвидена от германските органи, а именно, от една страна, решенията на ВNetzA от 25 февруари 2009 г. (вж. т. 5 по-горе), и от друга страна, публичноправния договор, нотифициран на 13 май 2016 г. (вж. т. 13 по-горе), който има последиците на административно решение.

- 58 Що се отнася до критерия за повишаване на сигурността на доставките, от текста на член 36, параграф 1, буква а) от Директива 2009/73 следва, че на този критерий трябва да отговаря не исканата дерогация, а инвестицията — и по-специално в случая изграждането на газопровода OPAL. Следователно при приемането на първоначалното решение Комисията е трябвало да се увери, че планираната инвестиция изпълнява този критерий. Тя обаче не е била длъжна да разглежда посочения критерий в рамките на обжалваното решение, с което само се одобрява изменение на условията, придружаващи дерогацията. Всъщност, тъй като на този етап не е имало планове за нова инвестиция и предложеното от BNetzA изменение на условията за експлоатация не е предвиждало промяна на газопровода OPAL като инфраструктура, през 2016 г. този въпрос не е можел да получи отговор, различен от получения през 2009 г.
- 59 Впрочем обстоятелството, че в обжалваното решение Комисията е извършила проверка, която не се изисква от приложимата правна уредба, не може да е причина съдът на Съюза да упражни контрол на това решение в рамките на подадена пред него жалба с оглед на непредвиден в закона критерий.
- 60 Следователно в частта, свързана с член 36, параграф 1, буква а) от Директива 2009/73, първото основание трябва да се отхвърли като неотнормено.

б) По твърдението за нарушение на член 194, параграф 1 ДФЕС

- 61 Относно член 194, параграф 1 ДФЕС Република Полша, подкрепяна от Република Литва, подчертава, че посоченият в него принцип на солидарност е един от приоритетите на Съюза в областта на енергийната политика. Според нея този принцип задължава както държавите членки, така и институциите на Съюза да изпълняват енергийната политика на Съюза в дух на солидарност. По-специално, на принципа на енергийна солидарност противоречат мерките на институциите на Съюза, които застрашават енергийната сигурност на някои региони или на някои държави членки, включително сигурността на газовите доставки.
- 62 Република Полша посочва, че обжалваното решение позволява на „Газпром“ и на образуванията от групата „Газпром“ да пренасочват към пазара на Съюза допълнителни обеми газ, като експлоатират изцяло капацитета на газопровода „Северен поток 1“. Предвид липсата на съществен ръст на търсенето на природен газ в Централна Европа единствената възможна последици от това била да се повлияе на условията за доставка и използване на услуги за пренос през конкурентните на OPAL газопроводи, а именно газопроводите „Братство“ и „Ямал“, под формата на намаляване или дори на пълно прекъсване на преноса на газ през тези два газопровода.
- 63 Първо, в това отношение Република Полша се опасява, че подобно ограничаване или прекъсване на преноса през газопровода „Братство“ ще направи невъзможно запазването на снабдяването на територията на Полша през този газопровод от Украйна, което ще доведе до невъзможност да се гарантира непрекъснатостта на снабдяването на клиентите на територията на Полша със следните последици, очевидно убягнали от проверката на Комисията:
- невъзможност за предприятията, отговорни да гарантират газоснабдяването на защитените клиенти, да изпълняват това свое задължение,
 - невъзможност за ефективно функциониране на газовата система и засягане на възможностите за търговска експлоатация на съоръженията за съхранение на природен газ,
 - опасност от значително увеличаване на разходите за добив на газ.

64 Второ, предвид изтичането през 2020 г. на срока на договора за пренос на газ през газопровода „Ямал“ към Западна Европа, последвано от изтичането през 2022 г. на срока на договора за доставка на газ към Полша през същия газопровод, Република Полша се опасява от намаляване или дори пълно прекъсване на доставките на газ през газопровода „Ямал“, което щяло да има отрицателни последици за:

- наличността на капацитет за внос към Полша от Германия и Чешката република,
- равнището на тарифите за пренос от тези две държави;
- диверсификацията на източниците на газови доставки в Полша и в другите държави членки от Централна и Източна Европа.

65 Комисията оспорва тези доводи. По-специално тя изтъква, че енергийната солидарност е политическа концепция, присъстваща в нейните съобщения и документи, докато обжалваното решение трябва да изпълнява правните критерии, установени в член 36, параграф 1 от Директива 2009/73. Според нея по същество принципът на солидарност между държавите членки, прогласен в член 194, параграф 1 ДФЕС, от една страна, има за адресат законодателя, а не прилагачата законодателството администрация, и от друга страна, се отнася само до случаите на криза с доставките или функционирането на вътрешния пазар на газ, докато Директива 2009/73 определя принципите, свързани с нормалното функциониране на този пазар. При всички положения можело да се счита, че критерият за повишаване на сигурността на доставките, прогласен в член 36, параграф 1 от посочената директива и разгледан от нея в обжалваното решение, вземал предвид концепцията за енергийна солидарност. Накрая, Комисията отбелязва, че газопроводът „Северен поток 1“ е проект с признат общ интерес, състоящ се в осъществяването на приоритетен проект от европейски интерес, предвиден в Решение № 1364/2006/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година за определяне на насоките за трансевропейските енергийни мрежи и за отмяна на Решение 96/391/ЕО и Решение № 1229/2003/ЕО (ОВ L 262, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 12, том 2, стр. 252), и че обстоятелството, че обжалваното решение може да създаде възможност да се увеличи използването на подобна инфраструктура, е в съответствие с общия и с европейския интерес.

66 Освен това Комисията оспорва твърдението, че изменението на одобрения с обжалваното решение режим на експлоатация на газопровода OPAL може да засегне сигурността на доставките на природен газ в Централна и Източна Европа като цяло или в Полша в частност.

1) По обхвата на принципа на енергийна солидарност

67 Член 194, параграф 1 ДФЕС има следния текст:

„В рамките на установяването или функционирането на вътрешния пазар и предвид необходимостта от опазване и подобряване на околната среда, политиката на Съюза в областта на енергетиката има за цел, в дух на солидарност между държавите членки:

- а) да осигури функционирането на енергийния пазар;
- б) да обезпечи сигурността на енергийните доставки в Съюза;
- в) да насърчава енергийната ефективност и спестяването на енергия, както и разработването на нови и възобновяеми енергийни източници; и
- г) да подпомага взаимната свързаност на енергийните мрежи“.

- 68 Тази разпоредба, въведена с Договора от Лисабон, включва в Договора за функционирането на ЕС изрично правно основание за политиката на Съюза в областта на енергетиката, която преди това се е основавала на член 95 ДЕО, отнасящ се до изграждането на вътрешния пазар (понастоящем член 114 ДФЕС).
- 69 „Духът на солидарност“, споменат в член 194, параграф 1 ДФЕС, е конкретният израз в тази област на общия принцип на солидарност между държавите членки, посочен по-специално в член 2 ДЕС, в член 3, параграф 3 ДЕС и в член 24, параграфи 2 и 3 ДЕС, както и в член 122, параграф 1 ДФЕС и в член 222 ДФЕС. Този принцип е в основата на цялата система на Съюза съгласно ангажимента по член 4, параграф 3 ДЕС (вж. в този смисъл решение от 10 декември 1969 г., Комисия/Франция, 6/69 и 11/69, непубликувано, EU:C:1969:68, т. 16).
- 70 Що се отнася до съдържанието му, следва да се подчертае, че принципът на солидарност включва права и задължения както за Съюза, така и за държавите членки. От една страна, Съюзът е обвързан от задължение за солидарност по отношение на държавите членки, и от друга страна, държавите членки са обвързани от задължение за солидарност помежду си и по отношение на общия интерес на Съюза и осъществяваните от него политики.
- 71 В рамките на политиката в областта на енергетиката това означава по-специално задължения за предоставяне на взаимна помощ, когато след природни бедствия или терористични действия например дадена държавата членка се окаже в критично положение или в извънредна ситуация по отношение на доставките си на газ. Противно на твърденията на Комисията обаче, принципът на енергийна солидарност не може да се ограничава само до подобни извънредни ситуации, които са от изключителната компетентност на законодателя на Съюза — компетентност, въведена във вторичното право с приемането на Регламент № 994/2010 (заменен с Регламент (ЕС) 2017/1938 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2017 година относно мерките за гарантиране на сигурността на доставките на газ и за отмяна на Регламент № 994/2010 (ОВ L 280, 2017 г., стр. 1).
- 72 Напротив, принципът на солидарност съдържа и общо задължение на Съюза и на държавите членки да вземат предвид интересите на другите участници при упражняването на съответните им компетентности.
- 73 Що се отнася по-специално до политиката на Съюза в областта на енергетиката, това означава, че при упражняването на компетентностите си във връзка с тази политика Съюзът и държавите членки трябва да полагат усилия да не вземат мерки, които могат да засегнат интересите на Съюза и на другите държави членки в сферата на сигурността на доставките, икономическата и политическата жизнеспособност и диверсификацията на източниците на доставки или на снабдяването, като правят това в името на своята отговорност, произтичаща от тяхната взаимозависимост и фактическа солидарност.
- 74 В контекста на член 36, параграф 1 от Директива 2009/73 тези съображения намират израз по-специално в понятията „ефективно функциониране на вътрешния пазар за природен газ“ и „ефективно функциониране на регулираната система, към която се присъединява инфраструктурата“, прогласени в буква д) от тази разпоредба, без обаче да се ограничават до тях.
- 75 В това отношение, както припомня законодателят на Съюза в четвърто съображение от Регламент (ЕС) № 347/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2013 година относно указания за трансевропейската енергийна инфраструктура и за отмяна на Решение № 1364/2006/ЕО, както и за изменение на регламенти (ЕО) № 713/2009, (ЕО) № 714/2009 и (ЕО) № 715/2009 (ОВ L 115, 2013 г., стр. 39), на заседанието си от 4 февруари 2011 г. Европейският съвет е подчертал необходимостта от модернизиране и разширяване на европейската енергийна инфраструктура и от трансгранично свързване на енергийните мрежи, с цел да се постигне

действаща солидарност между държавите членки, да се предвидят алтернативни маршрути за доставка или транзит и алтернативни източници на енергия, както и да се разработят възобновяеми енергийни източници в конкуренция с традиционните такива. Той е наблегнал на факта, че нито една държава членка не трябва да бъде изолирана от европейските електроенергийни и газови мрежи след 2015 г., нито да бъде застрашена по отношение на енергийната ѝ сигурност поради липса на подходящи връзки.

- 76 Ето защо следва да се отхвърли доводът, изтъкнат от Комисията в хода на съдебното заседание, че по същество, приемайки, че член 36, параграф 1 от Директива 2009/73 прилага прогласения в член 194, параграф 1 ДФЕС принцип на солидарност, Комисията е взела надлежно предвид този принцип само като е проверила критериите по член 36, параграф 1 от Директива 2009/73.
- 77 Прилагането на принципа на енергийна солидарност впрочем не означава, че политиката на Съюза в областта на енергетиката не трябва в никакъв случай да има отрицателно въздействие върху частните интереси на дадена държава членка в тази област. В рамките на изпълнението на посочената политика институциите на Съюза и държавите членки обаче са длъжни да вземат предвид интересите както на Съюза, така и на различните държави членки и да претеглят тези интереси в случай на конфликти.
- 78 Предвид този обхват на принципа на солидарност в обжалваното решение Комисията е трябвало да прецени дали предложеното от германския регулаторен орган изменение на режима на експлоатация на газопровода OPAL може да засегне интересите на други държави членки в областта на енергетиката и при утвърдителен отговор да претегли тези интереси спрямо интереса, който посоченото изменение представлява за Федерална република Германия и евентуално за Съюза.

2) По въпроса дали обжалваното решение нарушава принципа на енергийна солидарност

- 79 Налага се изводът, че в обжалваното решение липсва посочената в точка 78 по-горе проверка. Всъщност принципът на солидарност не само не е споменат в обжалваното решение, но от последното не става ясно дали Комисията на практика е разгледала този принцип.
- 80 Вярно е, че в точка 4.2 от обжалваното решение (съображения 48—53) Комисията е дала становище по критерия за повишаване на сигурността на доставките. Така, след като препраща към проверката на този критерий, извършена в рамките на първоначалното решение, в което е заключила, че той е изпълнен, тя констатира, че предложението, което ѝ е представено от BNetzA, не променя това заключение.
- 81 Въпреки това, първо, следва да се отбележи, че както проверката, съдържаща се в първоначалното решение, така и допълнителната проверка в обжалваното решение се отнасят само до последиците от пускането в действие и от увеличаването на действително използвания капацитет на газопровода OPAL за сигурността на доставките в Съюза като цяло. Така в точка 4.2 от обжалваното решение Комисията е посочила по-специално, от една страна, че наличността на допълнителен капацитет за пренос на германско-чешката граница е в полза за всички региони, до които може да се достигне от тази точка през съществуващи или бъдещи инфраструктури, и от друга страна, че допълнителният капацитет не дава възможност за пълна замяна на другите пътища за транзит. Комисията обаче не е разгледала, по-специално, въздействието на изменението на режима на експлоатация на газопровода OPAL върху сигурността на доставките в Полша.
- 82 Второ, следва да се отбележи, че в обжалваното решение не са разгледани по-широките аспекти на принципа на енергийна солидарност. По-специално Комисията явно не е проверила какви биха могли да бъдат последиците в средносрочен план, по-специално за политиката в областта

на енергетиката на Република Полша, от прехвърлянето към транзитен път „Северен поток 1“ /OPAL на част от обемите на природен газ, които преди това са били пренасяни през газопроводите „Ямал“ и „Братство“, нито е претеглила тези последици спрямо констатираното от нея повишаване на сигурността на доставките на равнището на Съюза.

- 83 При тези обстоятелства следва да се констатира, че обжалваното решение е прието в нарушение на принципа на енергийна солидарност, както е прогласен в член 194, параграф 1 ДФЕС.
- 84 Поради това първото повдигнато от Република Полша основание следва да се уважи в частта му, която се основава на нарушение на този принцип.
- 85 От гореизложеното следва, че жалбата трябва да се уважи, а обжалваното решение — да се отмени.

2. По другите основания

- 86 Като се има предвид, че обжалваното решение трябва да се отмени въз основа на първото основание, не е необходимо Общият съд да се произнася по останалите основания, повдигнати от Република Полша.

V. По съдебните разноски

- 87 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Комисията е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски в съответствие с искането на Република Полша.
- 88 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник държавите членки, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Ето защо Република Латвия, Република Литва и Федерална република Германия ще понесат направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (първи разширен състав)

реши:

- 1) **Отменя Решение С(2016) 6950 окончателен на Комисията от 28 октомври 2016 година за изменение на условията за изключване на газопровода OPAL от обхвата на задължението за прилагане на правилата за достъп на трети лица и тарифните регулации съгласно Директива 2003/55/ЕО.**
- 2) **Европейската комисия понася направените от нея съдебни разноски, както и тези на Република Полша.**
- 3) **Федерална република Германия, Република Латвия и Република Литва понасят направените от тях съдебни разноски.**

Pelikánová

Valančius

Nihoul

Svenningsen

Öberg

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 10 септември 2019 година.

Подписи

Съдържание

I. Правна уредба	2
II. Обстоятелствата по спора	4
III. Производство и искания на страните	7
IV. От правна страна	8
A. По допустимостта на писменото становище на Република Полша от 13 март 2017 г.	8
B. По съществуването на спора	10
1. По първото основание, изведено от нарушение на член 36, параграф 1, буква а) от Директива 2009/73 във връзка с член 194, параграф 1, буква б) ДФЕС и на принципа на солидарност	10
а) По твърдението за нарушение на член 36, параграф 1, буква а) от Директива 2009/73	11
б) По твърдението за нарушение на член 194, параграф 1 ДФЕС	12
1) По обхвата на принципа на енергийна солидарност	13
2) По въпроса дали обжалваното решение нарушава принципа на енергийна солидарност	15
2. По другите основания	16
V. По съдебните разноски	16