



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
представено на 18 март 2021 година¹

Дело C-848/19 P

**Федерална република Германия
срещу
Република Полша,**

Европейска комисия

„Обжалване — Вътрешен пазар на природен газ — Член 194, параграф 1 ДФЕС — Директива 2009/73/ЕО — Искане на германския орган (Bundesnetzagentur) за изменение на условията за дерогация от правилата на Съюза, свързани с експлоатацията на газопровода OPAL — Решение на Комисията за изменение на условията за дерогация от правилата на Съюза — Принцип на енергийна солидарност“

1. Федерална република Германия обжалва решението на Общия съд от 10 септември 2019 г.², с което се отменя решение на Европейската комисия от 28 октомври 2016 година за изменение на условията (посочени в предходно решение) за изключване на газопровода OPAL³ от обхвата на задължението за прилагане на правилата за достъп на трети лица и тарифните регулации⁴.
2. Общият съд отменя спорното решение, тъй като според него то е прието „в нарушение на принципа на енергийна солидарност, както е прогласен в член 194, параграф 1 ДФЕС“.
3. Комисията, която е ответник в производството пред Общия съд, не е обжалвала решението на последния, въпреки че е отменен неин акт. Съдебното решение обаче е обжалвано от Федерална република Германия, чието главно твърдение е, че енергийната солидарност е чисто политическо понятие, а не правен критерий, от който да могат пряко да произтичат права и задължения за Съюза или за държавите членки.
4. Полша, Латвия и Литва подкрепят тълкуването на Общия съд. Според тях енергийната солидарност е принцип, който може да служи за критерий при съдебния контрол върху нормите на вторичното право и върху решенията в областта на енергетиката.

¹ Език на оригиналния текст: испански.

² Решение по дело Полша/Комисия (Т-883/16, ЕУ:Т:2019:567, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“).

³ OPAL е акроним на Ostseepipeline-Anbindungsleitung. Газопроводът OPAL представлява наземният участък на запад на газопровод „Северен поток“, чиято входна точка се намира в околностите на община Лубмин, близо до Грайфсвалд в Германия, а изходната точка — в община Брандов в Чешката република. Газопроводът „Северен поток“ пренася до Германия през Балтийско море газ, извлечан от руски находища. „Северен поток“ има и друго наземно продължение — газопровода NEL (Nordeuropäische Erdgasleitung) — с капацитет от 20 милиона кубически метра, който върви от Грайфсвалд до Нидерландия и останалата част от Северозападна Европа.

⁴ Решение C(2016) 6950 final 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 (наричано по-нататък „спорното решение“). Автентичен е текстът на немски език, като решението е налично само още на английски език. То е публикувано на уебсайта на Комисията на 3 януари 2017 г.

5. Така настоящото производство по обжалване налага Съдът да се произнесе относно съществуването на принципа на енергийна солидарност и евентуално относно неговото естество и обхват⁵.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

6. Член 194, параграф 1 ДФЕС гласи:

„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:

- a) 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“.

7. Общите правила за пазара на газ и електроенергията се съдържат в Директива 2009/73/ЕО⁶. Член 32 от нея, който е идентичен на член 18 от Директива 2003/55, се отнася до достъпа на трети страни и предвижда:

„1. Държавите членки осигуряват прилагането на система за достъп на трети страни до газопреносната и газоразпределителната система и съоръженията за [втечен природен газ, наричан по-нататък „ВПП“], 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“.

5 Потвърждаването на приложимостта на принципа на енергийна солидарност би могло да има отражение върху развитието на енергийната политика на Съюза, която е все по-обвързана с политиката му по въпросите на климата, както и други последици — както геополитически (що се отнася до доставките на газ за Европа от Русия и държавното ѝ предприятие „Газпром“), така и икономически (що се отнася до използването на газопроводите, които снабдяват Европа, и до експлоатиращите ги предприятия).

6 Директива 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; наричана по-нататък „Директива 2009/73“), която отменя и заменя 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 19, том 2, стр. 80).

8. Съгласно член 36 („Нова инфраструктура“) от Директива 2009/73, който заменя член 22 от Директива 2003/55:

„1. Голяма нова газова инфраструктура, например междусистемни газопроводи, съоръжения за ВПП 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, ко[й]то 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 [или държавата членка] е взел[(а)] 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) предприятия 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.

[...]“.

9. След настъпване на фактите по делото Директива 2009/73 е изменена с Директива (ЕС) 2019/692⁷.

Б. Германското право

10. Член 28а, параграф 1 от Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz — EnWG) от 7 юли 2005 г.⁸, в редакцията му, приложима към обстоятелствата по случая, позволява на Bundesnetzagentur (Федерална мрежова агенция, Германия, наричана по-нататък „BNetzA“) 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 посочения член съответстват по същество на тези по член 36, параграф 1 от Директива 2009/73.

II. Обстоятелствата, предхождащи спорното решение

11. Обстоятелствата по спора преди приемането на спорното решение са описани в точки 5—15 от обжалваното съдебно решение, като не считам за необходимо да ги излагам в тяхната цялост. Ще се ограничи до посочване на най-значимите според мен обстоятелства.

⁷ Директива на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 година за изменение на Директива 2009/73/ЕО относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ (ОВ L 117, 2019 г., стр. 1).

⁸ Закон за доставките на електроенергия и газ (BGBl. 2005 I, стр. 1970, 3621).

12. На 13 март 2009 г. BNetzA уведомява Комисията за две решения от 25 февруари 2009 г., с които трансграничният капацитет за пренос на проекта за газопровод OPAL се изключва от прилагането на правилата за достъп на трети лица, предвидени в член 18 от Директива 2003/55, и на тарифните правила по член 25, параграфи 2—4 от нея⁹.

13. С решение C(2009) 4694 (наричано по-нататък „първоначалното решение“) от 12 юни 2009 г. Комисията иска по силата на член 22, параграф 4, трета алинея от Директива 2003/55 (понастоящем член 36, параграф 9 от Директива 2009/73) от BNetzA да измени решенията си от 25 февруари 2009 г., като добави определени условия.

14. На 7 юли 2009 г. BNetzA изменя решенията си от 25 февруари 2009 г., като ги съобразява с посочените в предходната точка условия. Дерогацията от правилата за достъп на трети лица и от тарифните правила е предоставена от BNetzA за период от 22 години.

15. Газопроводът OPAL е пуснат в действие на 13 юли 2011 г.¹⁰

16. 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 освободен — при определени условия — от прилагането на общите правила (относно регламентирания достъп на трети лица и относно тарифите) по Директива 2003/55.

17. При настоящата техническа конфигурация природният газ се доставя на входната точка на газопровода, близо до Грайфсвалд, по газопровода „Северен поток“, използван от групата „Газпром“ за пренос на газ, извлечан от руските находища. Тъй като „Газпром“ не привежда в действие посочената в първоначалното решение програма за прехвърляне на газ¹¹, нерезервираните 50 % от капацитета на този газопровод така и не са използвани, което означава, че са използвани едва 50 % от капацитета му за пренос.

18. На 12 април 2013 г. OGT, ОАО „Газпром“ и ООО „Газпром экспорт“ искат от BNetzA да измени предоставената през 2009 г. дерогация, но не получават благоприятен отговор. През септември 2015 г. и септември 2016 г. „Газпром“ организира търгове, които не привличат конкуренти, и това ѝ дава основания отново да иска изменение на първоначалното решение¹².

⁹ Двете решения се отнасят до дяловете, притежавани съответно от двамата собственици на газопровода OPAL, принадлежащ на 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 на 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“).

¹⁰ Газопроводът OPAL притежава капацитет от 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 между Грос-Кьорис и изходната точка в Брандов е с капацитет от 32 милиарда кубически метра на година. Разликата от 4,5 милиарда кубически метра на година е предназначена за продажба в търговската зона на Gaspool, която обхваща северната и източната част на Германия.

¹¹ Според *Ridley, A.* „Gazprom refused to provide a gas release programme because it would have resulted in an open auction for gas with third parties. In such an auction, the prices set at market could have been used against Gazprom. For example, customers with long term supply contracts with Gazprom, with price review clauses, could have been incentivised to use the evidence of those auctions to take Gazprom to arbitration to force a reduction in the price they themselves paid for gas. Therefore, Gazprom and its German ally were limited to using no more than half of the pipeline capacity“ (*Ridley, A.* The ‘principle of solidarity’: OPAL, Nord Stream, and the shadow over Gazprom. Atlantic Council, 17 October 2019, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/energysource/the-principle-of-solidarity-opal-nord-stream-and-the-shadow-over-gazprom/>).

¹² *Yafimava, K.* The OPAL Exemption Decision: past, present, and future. Oxford Institute for Energy Studies, 2017, p. 10—13, на разположение на интернет адрес: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2017/01/The-OPAL-Exemption-Decision-past-present-and-future-NG-117.pdf>.

19. На 13 май 2016 г. BNetzA уведомява Комисията на основание член 36 от Директива 2009/73 за намерението си да измени — вследствие на искането, направено от OGT, ОАО „Газпром“ и ООО „Газпром экспорт“ — предоставената през 2009 г. дерогация, що се отнася до частта от газопровода OPAL, експлоатирана от OGT¹³.

III. Спорното решение

20. На 28 октомври 2016 г. на основание член 36, параграф 9 от Директива 2009/73 Комисията приема спорното решение, което е изпратено на BNetzA.

21. Общият съд (т. 16 и 17 от обжалваното съдебно решение) обобщава условията по спорното решение по следния начин:

„[...] Що се отнася до съществените условия, на които трябва да отговаря подобно изменение, [Комисията] счита, че при липса на специални клаузи за преразглеждане промените в обхвата на преходна 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.

По същество с[ъс спорното] 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 траншовете 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“.

22. Общият съд допълва (т. 18 от обжалваното съдебно решение), че „[н]а 28 ноември 2016 г. BNetzA изменя в съответствие с[ъс спорното] 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“.

¹³ 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, 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*, наричан по-нататък „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*, наричан по-нататък „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 този капацитет до максимум 3 600 000 киловатчаса (около 2,8 милиарда кубически метра на година).

23. На практика спорното решение улеснява контрола от страна на групата „Газпром“ върху газовите потоци по газопровода OPAL и същевременно евентуалното намаляване на газовите потоци по газопроводите „Ямал“ и „Братство“¹⁴, както и засилването на позицията на „Газпром“ на пазарите на газ в страните от Централна и Източна Европа¹⁵.

IV. Съдебни спорове около газопровода OPAL

24. Спорното решение засилва опасенията на някои оператори и на някои правителства в страните от Централна и Източна Европа от по-голямо влияние на „Газпром“ на пазара на газ, което обяснява интереса им от подаване на жалби за отмяна на това решение.

25. Такива жалби са подадени без успех от полския оператор Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo, съсобственик на полската част от газопровода „Ямал-Европа“¹⁶, и от германско дъщерно дружество (PGNiG Supply & Trading GmbH) на полския газов оператор¹⁷.

26. След обжалване Съдът потвърждава съответните определения, постановени от Общия съд¹⁸.

27. Освен това Република Полша подава до Общия съд друга жалба за отмяна на спорното решение, довела до постановяването на обжалваното понастоящем съдебно решение.

V. Жалба на Република Полша срещу спорното решение и обжалваното съдебно решение

28. Република Полша изтъква шест основания за отмяна на спорното решение. Те са свързани, първо, с нарушение на член 36, параграф 1, буква а) от Директива 2009/73 във връзка с член 194, параграф 1, буква б) ДФЕС и с принципа на солидарност, второ, с липса на компетентност на Комисията и с нарушение на член 36, параграф 1 от Директива 2009/73, трето, с нарушение на член 36, параграф 1, буква б) от Директива 2009/73, четвърто, с нарушение на член 36, параграф 1, букви а) и д) от Директива 2009/73, пето, с нарушение на международни договори, по които Съюзът е страна, и шесто, с нарушение на принципа на правна сигурност.

29. Общият съд уважава първото основание, без да се произнесе по останалите, и отменя спорното решение.

14 Газопроводът „Братство“ тръгва от Русия, прекосява Украйна и Словакия и влиза в Чешката република, откъдето чрез свързани газопроводи газът се пренася и до други държави членки. „Газпром“ доставя газ и чрез газопровода „Ямал“, който прекосява Беларус, влиза в прибалтийските държави, прекосява Полша, влиза в Германия и продължава по-нататък.

15 Според *Ridley, A.* „In December 2016, Gazprom —with the assistance and approval of the German energy regulator— was able to obtain an amendment to the 2009 OPAL exemption from the European Commission. In essence, the cap was lifted. 50 percent of OPAL’s capacity would be exempt from third party access and tariff regulation. The rest of the pipeline’s capacity would be subject to two auction regimes. However, as Gazprom was dominant in the marketplace, the reality was that Gazprom or Gazprom’s allies would take up all the auctioned capacity. In essence, Gazprom was gifted the rest of the capacity by the Commission. The actual operation of the pipeline after December 2016 demonstrated that this is exactly what happened. OPAL wholly became a route for flooding Gazprom-controlled gas from Nord Stream 1, while gas flows through the Ukrainian transit route along the Brotherhood pipeline network fell“ (*Ridley, A.* The ‘principle of solidarity’: OPAL, Nord Stream, and the shadow over Gazprom. Atlantic Council, 17 October 2019, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/energysource/the-principle-of-solidarity-opal-nord-stream-and-the-shadow-over-gazprom/>).

16 Общият съд отхвърля като недопустима жалбата за отмяна, подадена от това предприятие срещу спорното решение, поради липса на процесуална легитимация, тъй като счита, че това решение не го засяга нито пряко, нито лично и че то не е подзаконов акт. Определение на Общия съд от 15 март 2018 г., *Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo/Комисия* (T-130/17, непубликувано, EU:T:2018:155).

17 Общият съд отхвърля като недопустима и неговата жалба, отново поради липса на процесуална легитимация, с определение от 14 декември 2017 г., *PGNiG Supply & Trading/Комисия* (T-849/16, EU:T:2017:924).

18 Решения от 4 декември 2019 г., *Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo/Комисия* (C-342/18 P, непубликувано, EU:C:2019:1043) и от 4 декември 2019 г., *PGNiG Supply & Trading/Комисия* (C-117/18 P, непубликувано, EU:C:2019:1042) и определение от 4 декември 2019 г., *Полша/Комисия* (C-181/18 P, непубликувано, EU:C:2019:1041).

30. При анализа си на „обхвата на принципа на енергийна солидарност“ Общият съд изтъква, че този принцип не се ограничава само до извънредни ситуации, а „съдържа и общо задължение на Съюза и на държавите членки [...]“, така че „при упражняването на компетентностите си във връзка с тази политика [те] 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“¹⁹.

31. Общият съд нюансира предходните съображения, посочвайки, че „[п]рилагането на принципа на енергийна солидарност [...] 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“²⁰.

32. При преценката „дали [спорното] решение нарушава принципа на енергийна солидарност“, Общият съд приема, че в това решение въпросният принцип не се споменава и че Комисията го е нарушила, защото:

- „не е разгледала, по-специално, въздействието на изменението на режима на експлоатация на газопровода OPAL върху сигурността на доставките в Полша“²¹,
- „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“²².

33. Изхождайки от тези отправни точки, Общият съд достига до извода, че „[спорното] решение е прието в нарушение на принципа на енергийна солидарност, както е прогласен в член 194, параграф 1 ДФЕС“²³.

VI. Обстоятелства, настъпили след постановяването на обжалваното съдебно решение, и отражението на Директива (ЕС) 2019/692

34. Макар да не са пряко свързани с произнасянето по жалбата, уместно е да бъдат посочени определени обстоятелства, които са настъпили след постановяването на решението на Общия съд и които биха могли да повлияят на изпълнението му.

35. На 13 септември 2019 г. BNetzA изпълнява обжалваното съдебно решение²⁴, което предполага връщане към ограниченията, предвидени в първоначалното решение от 2009 г., и премахване на положението, установено със спорното решение.

19 Точки 71–73 от обжалваното съдебно решение.

20 Пак там, точка 77.

21 Пак там, точка 81.

22 Пак там, точка 82.

23 Пак там, точка 83.

24 „Bundesnetzagentur orders immediate implementation of OPAL judgment of European Court“, www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2019/20190913_Opal.html.

36. Незабавната последица от тази мярка, изглежда, е обстоятелството, че „Газпром“ е престанала да използва около 12 или 13 милиарда кубически метра годишно от капацитета на газопровода OPAL, което се компенсира с по-голям поток по газопроводите, прекосяващи Украйна²⁵.

37. Съдебната практика, произтичаща от обжалваното съдебно решение, би могла да окаже влияние и върху контекста около други газопроводи като „Северен поток 2“ и наземното му продължение EUGAL²⁶, както и газопровода „Турски поток 2“²⁷. Ако се подкрепи тезата на Общия съд относно принципа на енергийна солидарност, „Газпром“ и свързаните с нея предприятия могат да имат повече трудности да получат временно освобождаване от прилагането на правилата на Съюза (които налагат пълно либерализиране на газовите потоци) за газопровода „Северен поток 2“, по отношение на който също има висящи спорове пред Съда²⁸.

38. Освен това трябва да се припомни, че Директива 2009/73 е изменена с Директива 2019/692 с цел (съгласно съображение 3 от последната) „да се преодолеят препятствията пред завършването на вътрешния пазар на природен газ, дължащи се на факта, че пазарните правила на Съюза не се прилагат по отношение на преносните газопроводи до и от трети държави. Въведените с настоящата директива изменения имат за цел да гарантират, че правилата, които се прилагат по отношение на преносните газопроводи, свързващи две или повече държави членки, в рамките на Съюза се прилагат и по отношение на преносните газопроводи до и от трети държави“²⁹.

25 По-конкретно на 30 декември 2019 г. „Газпром“ и „Нафтогаз Украйна“ подписват споразумения за транзит на руски газ през Украйна за периода 2020—2024 г. с обем 65 милиарда кубически метра през 2020 г. и 40 милиарда кубически метра на година през периода 2021—2024 г. (общо 225 милиарда кубически метра), като са предвидени разпоредби, позволяващи изпращането на допълнителни обеми, ако се наложи. В това отношение вж. *Pirani, S. et Sharples, J. The Russia-Ukraine gas transit deal: opening a new chapter.* — *Energy Insight*: 64, Oxford Institute for Energy Studies, February 2020, на разположение на интернет адрес: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2020/02/The-Russia-Ukraine-gas-transit-deal-Insight-64.pdf>.

26 Газопроводът „Северен поток 2“ се състои от две газопроводни тръби и ще позволи преноса на газ между Выборг (Русия) и Лубмин (Германия), близо до Грайфсвалд (Германия). С пристигането му на германска територия пренасаният през „Северен поток 2“ газ се транспортира през наземния газопровод ENEL и през новопостроения наземен газопровод EUGAL — и двата също регламентирани в Германия съгласно Директива 2009/73.

27 Вж. анализа на *Pirani, S., Sharples, J., Yafimava, K. et Yermakov, V. Implications of the Russia-Ukraine Gas Transit Deal for Alternative Pipeline Routes and the Ukrainian and European markets.* *Energy Insight*: 65, Oxford Institute for Energy Studies, March 2020, на разположение на интернет адрес: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2020/03/Insight-65-Implications-of-the-Russia-Ukraine-gas-transit-deal-for-alternative-pipeline-routes-and-the-Ukrainian-and-European-markets.pdf>.

28 Вж. бележка под линия 31 от настоящото заключение.

29 Понастоящем в изменения член 2, точка 17 от Директива 2009/73 се предвижда, че понятието „междусистемен газопровод“ се отнася не само до „[всеки] преносен газопровод, който пресича или следва границата между държави членки за целите на свързването на националните газопреносни системи на тези държави членки“, но и до „[всеки] преносен газопровод между държава членка и трета държава до територията на държавата членка или до нейните териториални води“.

39. Въпреки това като дерогация от това либерализиране с Директива 2019/692 е добавен член 49а, параграф 1 в Директива 2009/73, който допуска възможността за дерогация по отношение на преносни газопроводи между държава членка и трета държава, завършени преди 23 май 2019 г.³⁰

40. Дружествата Nord Stream и Nord Stream 2 подават жалби за отмяна на Директива 2019/692, но Общият съд обявява жалбите за недопустими поради липса на активна процесуална легитимация, приемайки, че въпросната директива не ги засяга пряко и лично, като изисква национални мерки за транспониране³¹.

41. На 15 май 2020 г. BNetzA отхвърля искането за дерогация, подадено от Nord Stream 2 в съответствие с (новия) член 49а от Директива 2009/73. Отхвърлянето се основава на обстоятелството, че физическото изграждане на газопровода не е било завършено преди 23 май 2019 г., както и на обстоятелството, че законодателят на Съюза е искал да изключи подателя на искането от приложното поле на дерогационния режим по член 49а³².

42. Друг елемент, имащ отражение върху споровете около газопровода OPAL, е докладът на специализираната група на Световната търговска организация (наричана по-нататък „СТО“) от 10 август 2018 г.³³, изготвен по случай, в който Русия оспорва съвместимостта с правото на СТО на различни елементи от правната уредба на Съюза относно търговията с природен газ. Сред тези елементи е и прилагането на дерогационния режим по член 36 от Директива 2009/73 за газопровода OPAL.

43. По-голямата част от руските претенции са отхвърлени от специализираната група на СТО. Тя обаче счита за несъвместими с член XI, алинея 1 от Общото споразумение за митата и търговията (1994 г.) (ГАТТ) двете условия относно газопровода OPAL, съдържащи се в първоначалното решение (от 2009 г.), тоест границата от 50 % от капацитета (която ограничава разпределянето на капацитет за пренос на „Газпром“ и на свързаните с нея предприятия) и програмата за прехвърляне на газ, която задължава „Газпром“ и свързаните с нея предприятия да прехвърлят 3 милиарда кубически метра газ на година, за да превишат тази граница.

30 По-конкретно в член 49а, параграф 1 от Директива 2019/692 се предвижда, че „[п]о отношение на преносни газопроводи между държава членка и трета държава, завършени преди 23 май 2019 г., държавата членка, в която е разположена първата точка на свързване на преносния газопровод с мрежата на [тази] държава членка, може да вземе решение за дерогация от [определени разпоредби на Директива 2009/73] за участъците от преносния газопровод, разположени на нейна територия и в нейните териториални води, по обективни причини, като например осигуряване на възможност за възстановяване на направени инвестиции или от съображения, свързани със сигурността на доставките, при условие че дерогацията няма да е във вреда на конкуренцията или на ефективното функциониране на вътрешния пазар на природен газ, или на сигурността на доставките в Съюза“. В член 49а, параграф 1 се посочва още, от една страна, че „[с]рокът на дерогацията е ограничен до 20 години и основан на обективна обосновка, като дерогацията може да бъде подновена, ако това е обосновано, и може да бъде обвързана с условия, които спомагат за изпълнението на горепосочените условия“, и от друга страна, че „[д]ерогацията не се прилага за преносни газопроводи между държава членка и трета държава, от която се изисква да транспонира [изменената Директива 2009/73 в своя правен ред] съгласно споразумение, сключено със Съюза“.

Освен това с Директива 2019/692 се изменя член 36 от Директива 2009/73, така че съгласно параграф 1, буква д) освобождаването, предоставено по силата на тази разпоредба за нова съществуваща инфраструктура, не трябва да е във вреда в частност „на сигурността на доставките на природен газ в Съюза“.

31 Определения на Общия съд от 20 май 2020 г., Nord Stream/Парламент и Съвет (Т-530/19, ЕУ:Т:2020:213) и Nord Stream 2/Парламент и Съвет (Т-526/19, ЕУ:Т:2020:210), като последното е обжалвано пред Съда — дело C-348/20 P, Nord Stream 2/Парламент и Съвет, понастоящем висящо.

32 Решение ВК7-20-004 на BNetzA от 15 май 2020 г., на разположение на интернет адрес: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK7-GZ/2020/BK7-20-0004/BK7-20-0004_Beschluss_EN_download.pdf?_blob=publicationFile&v=3.

33 Преписка WT/DS476/R, Европейският съюз и неговите държави членки — Определени мерки относно енергийния сектор. Информация относно този спор може да бъде намерена на уебсайта на СТО.

44. Русия твърди, че тези условия *фактически* водят до количествено ограничение на внасяния обем газ. Специализираната група на СТО установява, че те намаляват възможностите за конкуренция при вноса на руски природен газ в Европейския съюз³⁴.

45. На 21 септември 2018 г. Европейският съюз уведомява Органа за уреждане на спорове на СТО за решението си да подаде жалба, що се отнася до определени правни въпроси и тълкувания, засегнати в доклада на специализираната група³⁵. Блокирането на Апелативния орган на СТО поради неподновяване на мандата на членовете му засега пречи на произнасянето по посочения случай.

46. Спорното решение би могло да доведе до почти пълно елиминиране на евентуалните причини за несъвместимост с правото на СТО на режима, прилаган за газопровода „Северен поток“/OPAL. Тъй като обаче то е отменено от Общия съд, отново се прилага дерогационният режим по първоначалното решение (от 2009 г.), който е обявен за несъвместим с член XI, алинея 1 от ГАТТ (1994 г.). Следователно може да се окаже необходимо да се прецени евентуалният конфликт между постигнатото разрешение и правото на СТО.

VII. Производството пред Съда

47. В жалбата си Федерална република Германия иска от Съда:

- да отмени решението на Общия съд от 10 септември 2019 г. по дело T-883/16,
- да върне дело T-883/16 на Общия съд,
- да не се произнася по съдебните разноски.

48. Република Полша иска от Съда:

- да отхвърли жалбата изцяло като неоснователна и да обяви, че третото основание е недопустимо,
- да осъди Федерална република Германия да заплати съдебните разноски.

49. Република Латвия и Република Литва искат от Съда да отхвърли жалбата.

50. В съдебното заседание Комисията застъпва виждането, че първото основание трябва да бъде уважено.

51. В подкрепа на жалбата си Федерална република Германия излага пет основания, от които, най-общо казано, първото и второто се отнасят до принципа на енергийна солидарност и до неговата неприложимост за спорното решение. С третото, четвъртото и петото основание (които се изтъкват, в случай че Съдът счете въпросния принцип за приложим) се критикува констатацията на Общия съд, че Комисията не е взела предвид принципа на енергийна солидарност.

³⁴ Пак там, по-специално точки 7.1000—7.1003. Вж. анализа на *Pogoretsky, V. et Talus, K.* The WTO Panel Report in EU-Energy Package and its implications for the EU's gas market and energy security — World Trade Review, 2020, No 4, p. 531—549.

³⁵ Видно от решението на специализираната група на СТО, програмата за прехвърляне на капацитети на газопровода OPAL би позволила на „Газпром“ да използва целия капацитет на газопровода, но за целта „Газпром“ е трябвало да предложи на търг практически половината от пренасяния природен газ, обстоятелство, което тази група избягва, тъй като, изглежда, няма икономически интерес от това, както вече обясних.

VIII. Първо основание: принципът на енергийна солидарност не бил правен критерий

A. Предварителни бележки

52. Преди да се произнесе по това основание, ми се струва целесъобразно да анализирам правната уредба на солидарността в правото на Съюза и отражението ѝ върху разпоредбите относно енергийната политика.

1. Солидарността в първичното право на Съюза

53. Освен в член 194 ДФЕС солидарността се споменава в други разпоредби на първичното право на Съюза — както в Договора за Европейския съюз, така и в Договора за функционирането на ЕС.

54. В Договора за ЕС това понятие се споменава в преамбюла („като желаят да задълбочат *солидарността* между своите народи, при зачитане на тяхната история, култура и традиции“). То присъства също така в член 2 от него като една от характеристиките на обществото, което споделя общите ценности на държавите — членки на Съюза³⁶, и в член 3, съгласно който „[Съюзът] насърчава икономическото, социалното и териториалното сближаване, както и *солидарността* между държавите членки“ (параграф 3)³⁷.

55. Член 21, параграф 1 ДЕС изтъква солидарността като един от ръководните принципи на външната дейност на Съюза. Сред специалните разпоредби относно общата външна политика и политика на сигурност член 24, параграфи 2 и 3 ДЕС споменава „взаимната политическа солидарност“ на държавите членки³⁸.

56. Що се отнася до Договора за функционирането на ЕС, член 67, параграф 2 от него свързва единната политика по въпросите на убежището, имиграцията и контрола на външните граници със *солидарността* между държавите членки, което се потвърждава от член 80 ДФЕС³⁹.

57. В областта на икономическата политика член 122, параграфи 1 и 2 ДФЕС също съдържа изрично позоваване на *духа на солидарност* между държавите членки⁴⁰. *Духът на солидарност* се посочва и в член 194, параграф 1 ДФЕС, до който се отнася спорът, и в член 222 ДФЕС⁴¹.

36 Ценностите, на които се основава Съюзът, „са общи за държавите членки в общество, чиито характеристики са плурализъмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, *солидарността* и равенството между жените и мъжете“ (курсивът е мой).

37 Курсивът е мой. В член 3 ДЕС се споменава и „солидарността между поколенията“ (параграф 3), както и „солидарността и взаимното уважение между народите“ (параграф 5).

38 Съгласно параграф 2 от тази разпоредба „Европейският съюз провежда, определя и прилага обща външна политика и политика на сигурност, която се основава на развитието на взаимната политическа солидарност между държавите членки“. Параграф 3 предвижда, че „[Д]ържавите членки подкрепят активно и безрезервно, в дух на лоялност и взаимна солидарност, външната политика и политика на сигурност на Съюза [...]. Държавите членки работят заедно за засилването и развиването на тяхната взаимна политическа солидарност“.

39 Тези политики и тяхното прилагане „се ръководят от принципа на *солидарност* и на справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки, включително във финансово отношение. Винаги когато е необходимо, актовете на Съюза, приети по силата на настоящата глава, съдържат подходящи мерки за прилагането на този принцип“.

40 Параграф 1 от тази разпоредба позволява на Съюза „да вземе решение, в дух на *солидарност* между държавите членки, относно мерките, съобразени с икономическата ситуация, и по-конкретно ако възникнат сериозни затруднения при снабдяването с определени продукти, а именно в областта на енергетиката“. Съгласно параграф 2 Съюзът може да предостави финансова помощ на държава членка „[к]огато дадена държава членка изпитва трудности или е сериозно застрашена от тежки трудности, причинени от природни бедствия или извънредни обстоятелства извън нейния контрол“.

41 „Съюзът и неговите държави членки действат съвместно в дух на *солидарност*, в случай че държава членка стане обект на терористично нападение или жертва на природно или предизвикано от човека бедствие“.

58. Дял IV („Солидарност“) от Хартата на основните права на Европейския съюз включва редица права в социалната и трудовата област (членове 27—34), в областта на закрилата на здравето, на достъпа до услугите от общ икономически интерес, на опазването на околната среда или на защитата на потребителите (членове 35—38).

59. Освен посочените съществуват и други разпоредби на първичното право, в основата на които стои солидарността. Такъв е случаят с механизма за предоставяне на финансова подкрепа за държавите от Съюза извън еврозоната (член 143 ДФЕС) или с разпоредбите относно икономическото, социалното и териториалното сближаване (членове 174 ДФЕС—178 ДФЕС).

60. Трудно е обаче от този набор от разпоредби да се извлече пълна и всеобхватна представа за солидарността в правото на Съюза. Това понятие изглежда свързано както с хоризонталните (между държави членки, между институции, между народи или поколения и между държави членки и трети страни), така и с вертикалните отношения (между Съюза и неговите държави членки) в разнородни области⁴².

61. Следва обаче да се подчертае, че солидарността присъства в първичното право на Съюза с ранг, който по същество би могъл да се определи като фактически конституционен — като *ценност* (член 2 ДЕС) и като *цел* (член 3 ДЕС), които Съюзът трябва да насърчава. Така солидарността е призвана да вдъхновява във все по-голяма степен⁴³ политическите и икономическите решения на самия Съюз.

62. В някои от горепосочените разпоредби на Договора за функционирането на ЕС се говори за „дух на солидарност“, докато в други се използва директно изразът „принцип на солидарност“ (член 80 ДФЕС).

63. Ключовият въпрос е дали солидарността има ранга на правен принцип и при утвърдителен отговор — какви са естеството и обхватът му. Алтернативата е това понятие да има чисто символична стойност без правна сила.

64. В доктрината има спор между тези, които отричат възможността солидарността да има качеството на правен принцип (или поне на общ принцип на правото)⁴⁴, и тези, които защитават качеството ѝ на конституционен или структурен принцип⁴⁵, или общ принцип на правото, тясно свързан с принципа на лоялно сътрудничество⁴⁶, чиито очертания са по-ясно дефинирани.

42 За обща и интердисциплинарна представа за солидарността в правото на Съюза вж. Coman, R., Fromont, L. et Weyembergh, A. (eds.). *Les solidarités européennes. Entre enjeux, tensions et reconfigurations*. Bruylant, Bruxelles, 2019.

43 Възможно е постигането на съгласие на Европейския съвет от 10 и 11 декември 2020 г. относно многогодишната финансова рамка 2021—2027 г. и относно инструмента за възстановяване на Европейския съюз (Next Generation EU) да се окаже най-големия напредък на Съюза в цялата му история, що се отнася до солидарността. За пръв път Съюзът ще задлъжнее, като получи средства от капиталовите пазари, за да финансира чрез широкомащабно субсидиране и кредитиране икономическото възстановяване на държавите членки, в зависимост от засягането им от COVID-19.

44 Според Van Cleynenbreugel, P. солидарността е „a background inspirational value for EU law and policy initiatives, without, however, being fundamentally guiding as a legal principle [...]“. (Van Cleynenbreugel, P. Typologies of solidarity in EU law: a non-shifting landscape in the wake of economic crisis. — In: Biondi, E., Dagilyté, E. et Küçük, E. (eds.). *Solidarity in EU Law. Legal principle in the making*. Edward Elgar, Cheltenham, 2018, p. 25 et 36. В Dagilyté, E. Solidarity: a general principle of EU law? Two variations on the solidarity theme — In: Biondi, E., Dagilyté, E. et Küçük, E. (eds.). *op. cit.*, p. 62, пък се посочва: „although solidarity is inherent in the EU legal order as a foundational value, it cannot (yet) be defined as a general principle of EU law“.

45 Levade, A. La valeur constitutionnelle du principe de solidarité. — In: Boutayeb, C. (dir.). *La solidarité dans l'Union européenne: éléments constitutionnels et matériels*. Dalloz, Paris, 2011, p. 41 sq.; Ross, M. Solidarity: A new constitutional paradigm for the EU? — In: Ross, M. et Borgmann-Prebil, Y. (eds.). *Promoting Solidarity in the European Union*. Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 23—45.

46 Berrandane, A. Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne. — In: Boutayeb, C. (dir.). *La solidarité dans l'Union européenne: éléments constitutionnels et matériels*. Dalloz, Paris, 2011, p. 55 sq.

2. Солидарността в практиката на Съда

65. Съдът се е позовавал на принципа на солидарност в своята практика, но без по общ начин да определи характерните му черти. Обикновено той изтъква този принцип във връзка със спорове относно държавни мерки, противоречащи на въпросния принцип.

66. Първоначално това е направено по дело за държавни помощи, по което е постановено решение Комисия/Франция⁴⁷, а впоследствие по дело относно неизпълнението на разпоредбите от правото на Съюза в областта на селскостопанската политика, по което е постановено решение Комисия/Италия⁴⁸. В последното Съдът посочва, че „неизпълнението на задълженията за солидарност, приети от държавите членки поради присъединяването им към Общността, засяга съществените основи на общностния правен ред“.

67. Солидарността между производители се споменава и в едно решение, за да се обоснове разпределението на тежестите и ползите, наложено с правилата на Съюза, но без тя да бъде идентифицирана като общ принцип на правото⁴⁹, както и в решенията относно гражданството на Съюза и социалните мерки, макар и по ограничен начин. Това понятие не е използвано, поне не изрично, в решенията относно мерките за финансова подкрепа след икономическата криза от 2008 г.⁵⁰

68. Материалноправната област, в която употребата от Съда на понятието за солидарност се откроява като ключов елемент за тълкуването на определен член от Договора за функционирането на ЕС, е сферата на политиките в областта на имиграцията, убежището и контрола на границите (член 80 ДФЕС).

69. Всъщност Съдът се позовава изрично на принципа на солидарност, когато трябва да се произнесе по разпределението на квотите за кандидати за международна закрила между държавите членки⁵¹. След като преценява, че „[принципът на солидарност] е принципът, който ръководи политиката на Съюза в областта на убежището в съответствие с член 80 ДФЕС“⁵², Съдът извежда от него такива правни последици, че уважава исконите на Комисията срещу държавите членки, които не са изпълнили задълженията си в тази област.

70. Този най-общ анализ на съдебната практика показва, че макар принципът на солидарност да има различни аспекти и степени на конкретизация, значението му в първичното право като ценност и като цел на процеса на европейска интеграция⁵³ позволява да му се придаде такъв смисъл, че да поражда правни последици.

47 Решение от 10 декември 1969 г. (6/69 и 11/69, непубликувано, EU:C:1969:68, т. 16).

48 Решение от 7 февруари 1973 г. (39/72, EU:C:1973:13, т. 25).

49 Решения от 22 януари 1986 г., *Eridania zuccherifici nazionali* и др. (250/84, EU:C:1986:22, т. 20), от 29 септември 1987 г., *Fabrique de fer de Charleroi* и *Dillinger Hüttenwerke*/Комисия (351/85 и 360/85, EU:C:1987:392, т. 21) и от 11 май 2000 г., *Gascogne Limousin viandes* (C-56/99, EU:C:2000:236, т. 40 и 42).

50 Препращам към анализа на *Küçük*, E. *Solidarity in EU law: an elusive political statement or a legal principle with substance?* — In: *Biondi, A., Dagilyté, E. et Küçük, E. (eds.). Solidarity in EU Law. Legal principle in the making.* Edward Elgar, Cheltenham, 2018, p. 56—60).

51 Решение от 2 април 2020 г., Комисия/Полша, Унгария и Чешка република (Временен механизъм за преместване на кандидати за международна закрила) (C-715/17, C-718/17 и C-719/17, EU:C:2020:257, т. 80 и 181). Вж. също решение от 6 септември 2017 г., Словакия и Унгария/Съвет (C-643/15 и C-647/15, EU:C:2017:631, т. 291).

52 Точки 80 и 181 от решение от 2 април 2020 г., Комисия/Полша, Унгария и Чешка република (Временен механизъм за преместване на кандидати за международна закрила) (C-715/17, C-718/17 и C-719/17, EU:C:2020:257): „[...] доколкото решенията 2015/1523 и 2015/1601 са приети на основание член 78, параграф 3 ДФЕС с цел да се окаже подкрепа на Република Гърция и Италианската република да се справят по-добре с извънредната ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети държави на тяхна територия, тежестта на предвидените с тези решения временни мерки трябва по принцип да бъде разпределена между всички останали държави членки съгласно принципа на солидарност и справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки, тъй като в съответствие с член 80 ДФЕС този принцип ръководи политиката на Съюза в областта на убежището“.

53 В заключението си от 31 октомври 2019 г. по съединени дела Комисия/Полша, Унгария и Чешка република (Временен механизъм за преместване на кандидати за международна закрила) (C-715/17, C-718/17 и C-719/17, EU:C:2019:917, т. 253) генералният адвокат Sharpston посочва, че „солидарността е гръбнакът на Европейския проект“.

71. В основата на този подход в съдебната практика стои определено виждане за нормативната стойност на Договорите: предназначението на разпоредбите им е като на всяка норма с конституционен ранг и тълкуващият ги субект (в крайна сметка Съдът) трябва да открие присъщото им императивно съдържание.

72. Вярно е, че разнородността на проявленията на принципа на солидарност затруднява неговото прилагане във всички области на компетентност на Съюза по еднакъв начин или с еднаква интензивност. Въпреки това настоявам, че няма никаква пречка в някои от тези области на компетентност да се признае потенциалът му като „ръководен принцип“ при съответните действия на Съюза, с последици за неговата правна ефективност.

73. Именно такъв е случаят с принципа на солидарност в областта на политиката по въпросите на убежището, и според мен по аналогия същият подход трябва да се приложи към енергийната политика.

3. Принципи на енергийна солидарност

74. Съгласно член 194, параграф 1 ДФЕС:

„[...] 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“.

75. Член 194 ДФЕС е въведен с Договора от Лисабон като правно основание за развитието на правомощията на Съюза в областта на енергетиката⁵⁴.

76. „Духът на солидарност“ трябва да влияе на целите на енергийната политика на Съюза и да благоприятства нейното развитие. От тази гледна точка енергийната солидарност не може да се отъждествява единствено с енергийната сигурност (или „сигурност на енергийните доставки“), която е само едно от нейните проявления⁵⁵.

77. Солидарността стои в основата на всички останали цели на енергийната политика на Съюза, като ги групира и им придава съгласуваност. По-конкретно:

- що се отнася до „функционирането на енергийния пазар“, което трябва да допринесе за снабдяване при по-добри конкурентни условия в държавите членки,
- що се отнася до подпомагането на „взаимната свързаност на енергийните мрежи“, което е от ключово значение за постигането на вътрешен енергиен пазар,

⁵⁴ Изглежда, че прибалтийските държави и тези от Централна и Източна Европа оказват натиск солидарността да бъде спомената предвид опасността от спиране на доставките на газ вследствие на кризата между Русия и Украйна от 2006 г. Вж. *Andoura*, S. La solidarité énergétique en Europe: de l'indépendance à l'interdépendance. — *Notre Europe*, juillet 2013, p. 33–35.

⁵⁵ В съдебното заседание Федерална република Германия и Комисията признават това.

– що се отнася до „енергийната ефективност и спестяването на енергия“, както и до „разработването на нови и възобновяеми енергийни източници“, които позволяват по-голяма енергийна солидарност между държавите членки, съответстваща на по-добра защита на околната среда.

78. Включването на духа на енергийна солидарност в текст от първичното право е нюансирано с Декларация № 35 към Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС, съгласно която „Конференцията счита, че член 194 не засяга правото на държавите членки да предприемат необходимите мерки за осигуряване на своите енергийни доставки при условията, предвидени в член 347“. Тази декларация всъщност е в защита на държавния суверенитет в областта на енергетиката, която защита допълва произтичащата от член 194, параграф 2, втора алинея ДФЕС⁵⁶.

79. Включването чрез норми на първичното право на тези гаранции за държавния суверенитет спрямо развитието на правомощията на Съюза в областта на енергетиката може да бъде по-добре разбрано, ако се изходи от въвеждането на енергийна политика на Съюза, вдъхновена от принципа на солидарност, който също изрично е закрепен в първичното право. Правното естество на този принцип ми се струва толкова неоспоримо, колкото това на гаранциите за държавния суверенитет, които са въведени, за да го нюансират.

80. По-рано Съдът е признал, че сигурността на енергийните доставки на дадена държава е императивно съображение от общ интерес⁵⁷, попадащо в обхвата на националната сигурност (изключителна компетентност на държавите членки съгласно член 4, параграф 2 ДЕС).

81. Въпреки тези гаранции за държавния суверенитет в областта на енергетиката Съюзът е развил прогресивно енергийната си политика посредством разпоредби на вторичното право, в които енергийната солидарност е все по-застъпена. Тя се насърчава и в Стратегията на Комисията за постигане на енергиен съюз⁵⁸, която е в основата на неотдавнашното приемане на правила на Съюза относно пазара на природен газ.

82. Предвид техническите и икономическите характеристики на тези пазари утвърждаването на принципа на солидарност е ключово за постигане на целите на енергийната политика на Съюза, които понастоящем са все по-обвързани с опазването на околната среда⁵⁹.

56 Съгласно тази разпоредба правилата на Съюза „не засягат правото на дадена държава членка да определя условията за използване на енергийните си ресурси, да избира между различни енергийни източници и да определя общата структура на енергийното си снабдяване, без да се засягат разпоредбите на член 192, параграф 2, буква в)“. В решение от 22 септември 2020 г., Австрия/Комисия (C-594/18 P, EU:C:2020:742, т. 48 и 49) се приема, че съгласно тази разпоредба изборът на ядрената енергетика принадлежи на държавите членки.

57 Решения от 10 юли 1984 г., Camrus Oil и др. (72/83, EU:C:1984:256, т. 34 и 35) и от 4 юни 2002 г., Комисия/Белгия (C-503/99, EU:C:2002:328, т. 46).

58 COM(2015) 080 final от 25 февруари 2015 г., Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка относно Рамковата стратегия за устойчив енергиен съюз с ориентирана към бъдещето политика по въпросите на изменението на климата. В тази стратегия Комисията счита, че „[А]ухът на солидарност по въпросите на енергетиката е изрично посочен в Договора и се намира в центъра на енергийния съюз“ (стр. 4).

59 Вж. Регламент (ЕС) 2018/1999 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. относно управлението на Енергийния съюз и на действията в областта на климата, за изменение на регламенти (ЕО) № 663/2009 и (ЕО) № 715/2009 на Европейския парламент и на Съвета, директиви 94/22/ЕО, 98/70/ЕО, 2009/31/ЕО, 2009/73/ЕО, 2010/31/ЕС, 2012/27/ЕС и 2013/30/ЕС на Европейския парламент и на Съвета, директиви 2009/119/ЕО и (ЕС) 2015/652 на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕС) № 525/2013 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 328, 2018 г., стр. 1); и документите COM(2020) 80 final от 4 март 2020 г., Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на рамката за постигане на неутралност по отношение на климата и за изменение на Регламент (ЕС) 2018/1999 (Европейски законодателен акт за климата), и COM(2019) 640 final от 11 декември 2019 г., Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно Европейския зелен пакт.

83. По-конкретно, развитието на транснационални газови инфраструктури, включително с трети страни, може да се квалифицира като абсолютно необходимо, за да може да има енергийна солидарност между държавите членки, поради която причина Съюзът насърчава активно такива инфраструктури⁶⁰.

84. От тази и от други гледни точки принципът на солидарност намира израз в позитивноправни норми, сред които са:

- Регламент (ЕС) 2017/1938⁶¹, който заменя Регламент (ЕС) № 994/2010⁶². С последния се създава механизъм за отговор на кризи в доставките на природен газ посредством изключителни мерки, за които държавите членки носят основната отговорност⁶³. Този механизъм е подобрен с Регламент 2017/1938⁶⁴, като така се увеличава ефективността на принципа на енергийна солидарност⁶⁵.
- Регламент (ЕС) 2019/452⁶⁶, който създава система за сътрудничество между държавите членки, както и между тях и Комисията, така че държавите могат да представят коментари, а Комисията да приема становища относно отражението на преките чуждестранни инвестиции и възможното им ограничаване на съответните територии или в Съюза като цяло. Той се отнася в частност до инвестициите в „критична инфраструктура, била тя физическа или виртуална, включително свързана с енергетиката“ и до „доставката на критични ресурси, включително на енергия [...]“.

85. Изложеното дотук потвърждава, че законодателят на Съюза без съмнения е възприел принципа на енергийна солидарност като ръководен принцип на политиката си в тази област. Остава да се изясни дали освен тази функция въпросният принцип, който според генералния адвокат Mengozzi има „конституционен“ характер⁶⁷, може да породи последици и отвъд законодателното равнище.

86. Ще анализирам първото основание, изхождайки от тези съображения.

60 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).

61 Регламент 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 (ЕС) № 994/2010 (ОВ L 280, 2017 г., стр. 1).

62 Регламент 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).

63 Относно този механизъм вж. решение от 20 декември 2017 г., ЕпI и др. (C-226/16, EU:C:2017:1005).

64 Член 13 от Регламент 2017/1938 урежда механизъм за солидарност, който защитава държава членка, намираща се в криза, тъй като не разполага с достатъчно газ за снабдяване на защитените си клиенти. При тези обстоятелства държавата членка или държавите членки, с които засегнатата от кризата държава е свързана, имат задължението да ѝ доставят газ за снабдяване на защитените ѝ клиенти, включително като намалят доставките за незащитените клиенти на тяхна територия. Механизмът се задейства само когато държава в криза не е могла да се справи с нея, прилагайки мерките, съдържащи се в нейния национален план за действие при извънредни ситуации. Освен това тя трябва да заплати справедливо обезщетение на държавата членка, която ѝ предоставя газа.

65 С Регламент (ЕС) 2019/941 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 година за готовност за справяне с рискове в електроенергийния сектор и за отмяна на Директива 2005/89/ЕО (ОВ L 158, 2019 г., стр. 1) е създаден паралелен механизъм за помощ в случай на криза в електроснабдяването.

66 Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 19 март 2019 година за създаване на рамка за скрининг на преки чуждестранни инвестиции в Съюза (ОВ L 79I, 2019 г., стр. 1).

67 В заключението си по дело ЕпI и др. (C-226/16, EU:C:2017:616, т. 33 и 34) той посочва: „Това позоваване на солидарността между държавите членки [в член 194, параграф 1 ДФЕС], което е добавено в редакцията на текста на Договора от Лисабон, се намира в контекст, в който принципът на солидарността между държавите членки е приел характерни черти, които могат да го определят като „конституционен принцип“. [...] [П]ринципът на солидарност между държавите членки придобива особено значение по отношение на доставките в областта на енергетиката“.

Б. Твърдения на страните

87. С първото си основание Федерална република Германия упреква Общия съд, че е допуснал грешка при прилагане на правото, приемайки, че енергийната солидарност, посочена в член 194, параграф 1 ДФЕС, е правен принцип, който поражда права и задължения както за Съюза, така и за държавите членки.

88. Според жалбоподателя енергийната солидарност е „чисто политическо понятие“, а не правен критерий, от който да произтичат права и задължения за Съюза или за държавите членки. Поради нейния абстрактен и неопределен характер солидарността в енергийния сектор не можела „да се изтъква пред съд“⁶⁸.

89. Федерална република Германия посочва, че в качеството си на изпълнителен орган на Съюза Комисията е била длъжна да приложи само вторичното право (по-специално член 36, параграф 1 от Директива 2009/73). Този член бил единственият критерий при контрола за законосъобразност на спорното решение. Други аспекти на принципа на енергийна солидарност „не трябва[ло] да бъдат разглеждани и не [били] критерии за решенията на Комисията“.

90. Във всеки случай въпросният принцип обвързвал „най-много законодателя на Съюза“. Федерална република Германия настоява, че Комисията „не е обвързана от член 194 ДФЕС, нито от принципа на енергийна солидарност“ при приемането на решенията за освобождаване по член 36 от Директива 2009/73.

91. Комисията, която не е обжалвала решението на Общия съд, но е приканена от Съда да вземе участие в съдебното заседание, защитава виждането, че енергийната солидарност е ръководен принцип на енергийната политика на Съюза, който обвързва законодателя на Съюза при приемането на разпоредбите от вторичното право.

92. Според Комисията солидарността по член 194 ДФЕС обаче е твърде общо и абстрактно понятие, за да може да се използва като самостоятелен принцип при контрола за законосъобразност на нейните актове. Спорното решение трябвало да се ограничи до прилагане на член 36 от Директива 2009/73, като се изключи всякаква допълнителна преценка, основана само на принципа на солидарност.

93. Комисията обаче признава, че контролът за законосъобразност на нейните решения би могъл да се извърши „в светлината на принципа на енергийна солидарност“ като критерий за тълкуване на разпоредбите от вторичното право.

94. Република Полша, Република Латвия и Република Литва оспорват доводите на Федерална република Германия и на Комисията.

В. Преценка

95. Според мен Общият съд е приел правилно и без да допусне никаква грешка, че принципът на енергийна солидарност „включва права и задължения както за Съюза, така и за държавите членки“⁶⁹.

⁶⁸ В съдебното заседание Федерална република Германия нюансира това твърдение и признава, че енергийната солидарност е правен принцип, но според нея Общият съд го е приложил неправилно в обжалваното съдебно решение.

⁶⁹ Точка 70 от обжалваното съдебно решение.

96. Считам, че принципът на енергийна солидарност по член 194, параграф 1 ДФЕС поражда правни, а не само политически последици: а) като критерий за тълкуване на нормите на вторичното право, приети в изпълнение на правомощията на Съюза в областта на енергетиката; б) като фактор за запълване на установяваните празноти в същите тези норми; и в) като критерий при съдебния контрол както на законосъобразността на посочените норми на вторичното право, така и на решенията на органите на Съюза в тази област.

97. Когато в Договорите намерението е било да се подчертае само *политическият* аспект на солидарността, това е било направено изрично. Това се наблюдава при Специфичните разпоредби относно Общата външна политика и политика на сигурност, във връзка с които в член 24, параграфи 2 и 3 ДЕС се споменава „взаимната политическа солидарност“ между държавите членки.

98. Положението не е същото по отношение на принципа на солидарност, приложим в областта на политиката по въпросите на убежището (член 67 ДФЕС) или в областта на енергетиката (член 194 ДФЕС). Ако в първата област, както вече посочих, Съдът е признал нормативната стойност на този принцип, за да изведе определени последици, същото би трябвало да се случи и във втората⁷⁰.

99. Ето защо споделям виждането на Общия съд за *правното естество* на принципа на енергийна солидарност, което означава, че той може да има правно приложение. В качеството си на принцип, за разлика от обикновените правила, той може да поражда последици — в зависимост от характера му — не само когато е конкретизиран в норма на вторичното право, но и евентуално когато такава липсва, и разбира се, при съдебния контрол върху решенията, приети в материалноправната област, за която е формулиран.

100. Затова не споделям тезата, защитавана от Федерална република Германия и от Комисията в съдебното заседание, че принципът на енергийна солидарност е твърде абстрактен, за да бъде използван при контрола за законосъобразност на актовете на Комисията.

101. В съдебното заседание Комисията признава, че принципът на енергийна солидарност може да бъде изтъкнат, за да се обсъди законосъобразността на член 36 от Директива 2009/73 в рамките на възражение за незаконосъобразност и за да бъдат тълкувани с оглед на него актовете, в които се прилага посочената разпоредба. При това положение не виждам причина да се отхвърли възможността този принцип да служи като самостоятелен критерий при контрола за законосъобразност в случаи на пряко обжалване на решения на Комисията.

102. В обжалваното съдебно решение се посочва, че принципът на енергийна солидарност обвързва Съюза и държавите членки, които трябва да вземат предвид интересите на другите участници при упражняването на съответните им компетентности⁷¹. Тъй като спорът се свежда до съдебния контрол върху решение на Комисията, за неговото разрешаване не е необходимо да се анализират последиците от принципа във връзка с действията (едностранни или взаимни) на държавите членки, а само във връзка със силата му да обвързва Комисията.

⁷⁰ Не би било лесно да се обясни на държавите, които с основание са упреквани в незачитане на правните изисквания на принципа на солидарност, що се отнася до преместването на кандидати за международна закрила, че този принцип няма правни последици, когато става въпрос за енергийна солидарност.

⁷¹ Пак там, точки 70—72.

103. Твърдението, че този принцип обвързва евентуално само законодателя на Съюза (Съвета на Европейския съюз и Европейския парламент при приемането на норми от вторичното право), но не и Комисията, ми се струва неоснователно. Напротив, считам, че този принцип — в горепосоченото негово „конституционно“ измерение — обвързва всички институции и органи на Съюза, освен ако в първичното право има изрична разпоредба в обратен смисъл, каквато не съществува в областта на енергетиката.

104. Както вече посочих, принципът на енергийна солидарност не се *изчерпва* с гарантиране на сигурността на доставките, посочена в член 36, параграф 1, буква а) от Директива 2009/73. По-големи доставки на газ не предполагат задължително по-голяма солидарност на вътрешния пазар на газ: ако увеличението на доставките се концентрира само в няколко държави и остане в ръцете на предприятие с господстващо положение, което може да наруши конкуренцията на този пазар, възможно е да се увредят интересите на друга или други държави членки по необоснован (несолидарен) начин.

105. Действително в член 36 от Директива 2009/73 енергийната солидарност не се посочва изрично сред елементите, които трябва да се имат предвид при предоставянето на освобождаване (от правилата за достъп на трети лица и от тарифните правила) за новите газопроводи, за да се насърчат инвестициите в изграждането им. Тази липса на изрично споменаване обаче не освобождава Комисията от задължението да оцени влиянието на принципа на енергийна солидарност върху решенията ѝ за освобождаване, защото зачитането на този принцип се налага по силата на член 194 ДФЕС⁷².

106. Всъщност, както Република Полша посочва в съдебното заседание, административната практика на Комисията след постановяването на обжалваното съдебно решение вече включва без особени проблеми прилагането на принципа на енергийна солидарност при други решения за освобождаване, аналогични на спорното в разглеждания случай⁷³.

107. Необходимото оценяване на последиците от принципа на енергийна солидарност в решенията на Комисията се благоприятства от изменението, извършено с Директива 2019/692 в член 36, параграф 1, буква д) от Директива 2009/73.

108. С това изменение изрично се отбелязва онова, което според мен може да се заключи и от предходния текст, *тълкуван с оглед на принципа на енергийна солидарност*: освобождаването не трябва да бъде във вреда „на конкуренцията на съответните пазари, които е вероятно да бъдат засегнати от инвестицията, на ефективното функциониране на вътрешния пазар за природен газ, на ефективното функциониране на съответните регулирани системи или на сигурността на доставките на природен газ в Съюза“.

109. По този начин принципът на енергийна солидарност се взема предвид, като освен това се улеснява прилагането му след консултации с органите на държавите членки или на третите държави, засегнати от освобождаването⁷⁴.

⁷² В областта на държавните помощи Съдът е приел, че ако същите нарушават общи принципи на правото на Съюза, те не могат да бъдат обявени за съвместими с вътрешния пазар. Вж. в този смисъл решения от 15 април 2008 г., Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, т. 50 и 51) и от 22 септември 2020 г., Австрия/Комисия (C-594/18 P, EU:C:2020:742, т. 44). В последното решение, отнасящо се до държавна помощ за атомната електроцентрала Hinkley Point (Обединено кралство), Съдът (т. 49) оценява възможността за отмяна на решението на Комисията за разрешаване на помощта, като прилага принципа на опазване на околната среда, принципа на предпазните мерки, принципа „замърсителят плаща“ и принципа на устойчивост. Съдът обаче преценява, че при всички обстоятелства тези общи принципи допускат предоставяне на държавни помощи за изграждането или експлоатацията на атомна електроцентрала съгласно Договора за Евратом.

⁷³ Решение C(2020) 8377 final на Комисията от 25 ноември 2020 година за освобождаване от правилата за достъп на трети лица и от тарифните правила на терминала за ВПП на Независимата система за природен газ Александруполис (т. 29—32) и Решение C(2020) 8948 final на Комисията от 8 декември 2020 година за освобождаване от правилата за достъп на трети лица и от тарифните правила на терминала за ВПП на South Hook в съответствие с член 36 от Директива 2009/73/ЕО (т. 43—46).

⁷⁴ След изменението му новият член 36, параграф 3, втора алинея от Директива 2009/73 гласи:

110. Не ми се струва убедителен доводът относно липсата на информация, който Комисията изтъква в съдебното заседание като причина за отсъствието в спорното решение на оценка на принципа на енергийна солидарност. В материя с такова значение за вътрешния пазар на газ като освобождаването на газопровода OPAL службите на Комисията не могат да се позовават на липсата на информация от страна на държавите членки, за да се освободят от задължението да оценят влиянието на принципа на енергийна солидарност.

111. Не отричам, че като повечето правни принципи принципът на енергийна солидарност има известна степен на абстрактност, която затруднява прилагането му.

112. Този сравнително абстрактен характер по дефиниция предполага, че невинаги ще бъде лесно от принципа на енергийна солидарност да се изведат еднозначни разрешения, тъй като при практическото му прилагане заедно с ясните зони ще съществуват и по-сиви, които тълкуващият субект ще трябва да прецени внимателно.

113. По мое мнение (отново съвпадащо с това на Общия съд) този принцип изисква прилагащият го на практика субект — в настоящия случай Комисията — да извършва преценка на съответните интереси във всеки отделен случай. Не трябва да се възприема подход, който се абстрахира от спецификите на всеки отделен случай, тоест който при всички положения предопределя постигането на определен резултат⁷⁵.

114. Макар да нямам съмнения, че това основание трябва да бъде отхвърлено, признавам, че е необходима предпазлива преценка относно дълбочината на контрола, който Общият съд (или евентуално Съдът) може да упражнява върху решения на Комисията като спорното в случая с оглед на принципа на енергийна солидарност.

115. Този контрол трябва да бъде ограничен, тъй като това са решения по сложни технически въпроси, по които повече Комисията, отколкото съдилищата, има повишена способност за анализ — както технически, така и икономически. Затова, както се изисква от нея в обжалваното съдебно решение, Комисията трябва да оцени всички последици — икономически и от друго естество — свързани с условията и равнището на използване на даден газопровод, както и отражението им върху европейския пазар и националните пазари на газ.

116. Съдебният контрол върху тези решения изисква преди всичко да се установи дали институциите на Съюза са претеглили съответните интереси по начин, който е съвместим с енергийната солидарност, отчитайки, повтарям, както интересите на държавите членки, така и тези на Съюза като цяло. Ако при посоченото претегляне на положението очевидно са пропуснати една или няколко държави членки, съответното решение на Комисията няма да е съобразено с изискванията на въпросния принцип.

117. Както и при други принципи на правото на Съюза, тази преценка на интереси в светлината на енергийната солидарност ще трябва да се очертава постепенно, като се поставя под контрола на Съда, и ще търпи развитие, при което влияние ще оказва и бъдещото развитие на енергийната политика на Съюза⁷⁶.

„Преди да приеме решението във връзка с освобождаването, националният регулаторен орган или, когато е приложимо, друг компетентен орган на държавата членка провежда консултации:

а) с националните регулаторни органи на държавите членки, чиито пазари е вероятно да бъдат засегнати от новата инфраструктура; и
б) със съответните органи на трети държави, когато инфраструктурата е свързана с мрежата на Съюза под юрисдикцията на държава членка и е с начало или завършва в една или повече трети държави“.

75 Вж. *Buschle, D. et Talus, K. One for All and All for One? The General Court Ruling in the OPAL Case.* — *Oil, Gas & Energy Law Intelligence*, 2019, No 5, p. 8.

76 *Boute, A. The principle of solidarity and the geopolitics of energy: Poland v. Commission (OPAL pipeline).* — *Common Market Law Review*, No 3, 2020, p. 889—914, по-специално p. 912.

118. Предходните съображения налагат да предложи първото основание да бъде отхвърлено.

IX. Второ основание: ограничаване на принципа на енергийна солидарност до случаите на криза

А. Твърдения на страните

119. Федерална република Германия изтъква, че принципът на енергийна солидарност е неприложим за спорното решение. Този принцип действал единствено в случаи на криза в доставките и не можел да се разбира в смисъл, че изисква „безусловна лоялност“ към интересите на всички държави членки. В противен случай биха се блокирали решенията в областта на енергийната политика.

120. Посочването на солидарността в член 194, параграф 1 ДФЕС налагало да се вземе предвид член 222 ДФЕС, за да се изясни съдържанието на това понятие, така че енергийната солидарност създавала само задължение за предоставяне на взаимна помощ в случаи на криза. Член 13 от Регламент 2017/1938 потвърждавал това.

121. Република Полша, Република Латвия и Република Литва оспорват тези твърдения.

Б. Преценка

122. Не съм съгласен с доводите на Федерална република Германия. Напротив, споделям виждането на Общия съд, че принципът на енергийна солидарност може да породви правни последици не само в случаите на криза по член 222 ДФЕС.

123. Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, приемайки в обжалваното съдебно решение, че „принципът на енергийна солидарност не може да се ограничава само до подобни извънредни ситуации, които са от изключителната компетентност на законодателя на Съюза“, и че той „съдържа и общо задължение на Съюза и на държавите членки да вземат предвид интересите на другите участници при упражняването на съответните им компетентности“ (т. 71 и 72).

124. Член 222 ДФЕС е една (но не единствената) конкретизация на принципа на солидарност в първичното право на Съюза. В този член е уредена взаимната помощ между държавите членки в случай на терористично нападение или на природно или предизвикано от човека бедствие.

125. Не виждам обаче убедителни причини да се защитава виждането, че посочването на енергийната солидарност в член 194, параграф 1 ДФЕС трябва да се ограничи до случаите *на криза* по член 222 ДФЕС.

126. От една страна, терористично нападение или природно или предизвикано от човека бедствие не водят непременно до енергийна криза, която да засяга жизнените интереси на дадена държава членка.

127. От друга страна, енергийната солидарност между държавите може да бъде необходима в случаи, различни от посочените в член 222 ДФЕС нападения или бедствия.

128. Такъв би бил например случаят при тежко икономическо положение (в който случай е релевантно позоваването на затрудненията в областта на енергетиката по смисъла на член 122, параграф 1 ДФЕС) или при значително намаляване на доставките поради неразбирателство между трета държава — износител на газ, и транзитна трета държава (например кризата между Украйна и Русия от 2006 г.).

129. Вече обясних, че според мен енергийната солидарност отива отвъд самата сигурност на енергийните доставки. Но дори да се ограничаваше само до последната, въпросният принцип помага да се избегнат кризите в доставките — както посочва Полша в становището си — което обяснява защо по-голямата част от предвидените в Регламент 2017/1938 механизми са превантивни. За предпочитане е енергийната солидарност да служи за предотвратяване на кризите и да не намира отражение само в механизмите за реагиране на тях.

130. Не споделям и доводът, с който Федерална република Германия упреква Общия съд за схващането му, че принципът на енергийна солидарност бил израз на задължение за „*безусловна лоялност*“, тоест на задължение за претегляне на интересите на всички държави членки.

131. Този довод не съответства на правилния прочит на обжалваното съдебно решение, в точка 77 от което се посочва, че „[п]рилагането на принципа на енергийна солидарност [...] 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“.

132. Следователно, противно на твърденията на Федерална република Германия, Общият съд не смята, че принципът на енергийна солидарност предполага *безусловна лоялност*, която да зачита интересите на всички държави членки.

133. Всъщност в обжалваното съдебно решение се приема (и аз съм съгласен с тази преценка), че посоченият принцип създава задължение за претегляне на съответните интереси на различните държави членки и на Съюза при вземането на решения в областта на енергетиката.

134. Следователно второто основание трябва да бъде отхвърлено.

Х. Трето основание: допуснатата от Общия съд грешка, тъй като приел, че Комисията не е спазила принципа на енергийна солидарност

А. Твърдения на страните

135. Според Федерална република Германия Общият съд е допуснал грешка, приемайки че Комисията не е оценила последиците от принципа на енергийна солидарност и от спорното решение за полския пазар на газ.

136. Според нея Комисията е оценила тези последици, което личало от следните доказателства:

- представянето през 2013 г. на становище от Полша в рамките на процедурата по консултиране преди приемането на спорното решение,
- обстоятелството, че работна група, включваща представители на Министерството на енергетиката на Руската федерация, Комисията, BNetzA и „Газпром“, е проучила въпроса за най-ефективната експлоатация на газопровода OPAL,

- съдържанието на пресъобщението на Комисията относно спорното решение,
- фактическото положение в Полша, що се отнася до снабдяването с газ, и съдържанието на договора ѝ за транзит с „Газпром“ до 2022 г.,
- отражението на засиленото използване на газопровода OPAL върху използването на газопровода „Ямал“,
- дела на вноса на руски газ в Полша и нарастващото използване на втечен природен газ, чрез което Полша се стреми да стане независима от руския газ към 2022/2023 г.,
- ползите от спорното решение за полския пазар на газ, за трансграничната търговия и за сигурността на доставките.

137. Изхождайки от тези фактически данни, Федерална република Германия счита, че Комисията по подходящ начин е отчела в спорното решение положението на полския пазар на газ, без да е необходимо да я анализира по-задълбочено.

138. Според Република Полша това основание е недопустимо, тъй като се отнася само до фактически преценки на Общия съд, но ако бъде допуснато, то трябва да бъде отхвърлено като неоснователно, каквото е мнението и на Република Латвия.

139. Република Литва разглежда това основание заедно с четвъртото и също предлага то да бъде отхвърлено.

Б. Преценка

140. В обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че в приложение на принципа на солидарност „в [спорното] 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“⁷⁷.

141. Според Общия съд спорното решение не съдържа такъв анализ: „принципът на солидарност не само не е споменат в [спорното] решение, но от последното не става ясно дали Комисията на практика е разгледала този принцип“⁷⁸.

142. Общият съд признава, че „в точка 4.2 от [спорното] решение (съображения 48—53) Комисията е дала становище по критерия за повишаване на сигурността на доставките“ в Съюза като цяло⁷⁹. Той обаче посочва, че при този анализ не е оценено „въздействието на изменението на режима на експлоатация на газопровода OPAL върху сигурността на доставките в Полша“.

⁷⁷ Точка 78 от обжалваното съдебно решение.

⁷⁸ Пак там, точка 79.

⁷⁹ Пак там, точки 80 и 81.

143. Както вече посочих⁸⁰, Общият съд допълва, че в спорното решение „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“⁸¹.

144. Комисията, която е пряк адресат на критиките, отправени в решението на Общия съд в това отношение, не ги оспорва.

145. От член 256, параграф 1 ДФЕС, както и от член 58, първа алинея от Статута на Съда следва, че обжалването пред Съда се ограничава само до правни въпроси.

146. Съгласно постоянната съдебна практика само Общият съд е компетентен да установява и преценява фактите и по принцип да проверява доказателствата, които е приел в подкрепа на тези факти. След като тези доказателства са редовно събрани и са спазени общите принципи на правото и приложимите процесуални правила относно доказателствената тежест и събирането на доказателствата, само Общият съд може да преценява какво значение да придаде на представените пред него доказателства. Освен в случай на изопачаване на посочените доказателства тази преценка не представлява правен въпрос, който в това си качество да подлежи на контрол от страна на Съда⁸².

147. За да бъде санкционирано от Съда, изопачаването на доказателствата трябва ясно да личи от материалите по делото, без да е необходимо да се прибегва до нова преценка на фактите и доказателствата⁸³.

148. При това положение първото, което прави впечатление при това основание, е липсата на твърдение от страна на Федерална република Германия, че преценените от Общия съд факти и доказателствата са били изопачени.

149. Основанието се свежда до представяне на версията на фактите, които жалбоподателят счита за доказани, за да се заключи от тях, че спорното решение „не застрашава сигурността на доставките на Република Полша“.

150. Според жалбоподателя, след като сигурността на доставките на Полша е доказана, „няма никаква причина последиците [от спорното решение] за Република Полша да се разглеждат по-задълбочено, тоест по сходен начин като при Чешката република“.

151. Тази отправна точка (т. 38 и 39 от жалбата) пречи при по-нататъшното развиване на това основание, тъй като не се отчита, че:

- от една страна, Общият съд изрично е отрекъл Комисията да е оценила при анализа си „въздействието на изменението на режима на експлоатация на газопровода OPAL върху сигурността на доставките в Полша“,

80 Точка 32 от настоящото заключение.

81 Точка 82 от обжалваното съдебно решение.

82 Решения от 9 юни 2016 г., Repsol Lubricantes y Especialidades и др./Комисия (C-617/13 P, EU:C:2016:416, т. 63) и от 26 март 2020 г., Larško/Комисия (C-244/18 P, EU:C:2020:238, т. 25).

83 Решение от 20 януари 2016 г., Toshiba Corporation/Комисия (C-373/14 P, EU:C:2016:26, т. 41).

– от друга страна, упрекът на Общия съд към спорното решение не се отнася само до сигурността на енергийните доставки за Полша. Упрекът на Общия съд е, че в това отношение Комисията не е разгледала „по-широките аспекти на принципа на енергийна солидарност“.

152. Третото основание се оказва недопустимо, доколкото се отклонява от тези съображения в обжалваното съдебно решение, без да се твърди, че преценяваните от Общия съд факти са били изопачени.

XI. Четвърто основание: Комисията не била длъжна изрично да споменава принципа на енергийна солидарност в спорното решение

A. Твърдения на страните

153. Федерална република Германия твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, приемайки в точка 79 от обжалваното съдебно решение, че „принципът на солидарност не само не е споменат в [спорното] решение, но от последното не става ясно дали Комисията на практика е разгледала този принцип“.

154. Според жалбоподателя от Комисията не може да се изисква изрично да спомене принципа на енергийна солидарност. Когато приема решенията си, Комисията не била длъжна да излага изчерпателни мотиви; било достатъчно да се посочат основните правни съображения, за да се разберат причините за приемане на решението.

155. Република Полша и Република Литва оспорват тези твърдения.

B. Преценка

156. Четвъртото основание е неотнормимо, доколкото е насочено срещу съображение на Общия съд, което не изразява смисъла на неговото решение.

157. Общият съд — който действително подчертава липсата на споменаване на принципа на енергийна солидарност в спорното решение — не отменя същото заради тази липса на споменаване, а защото Комисията не е анализирала по подходящ начин изискванията на въпросния принцип.

158. Както вече посочих нееднократно, според Общия съд при този анализ Комисията е била длъжна да вземе предвид отражението на пълното използване на газопровода OPAL върху полския пазар на газ, върху други държави членки и върху Съюза като цяло.

159. Така от значение е не самото *споменаване* на принципа⁸⁴, а адекватната преценка на последиците от него за съответните интереси, свързани с освобождаването на газопровода OPAL. Общият съд не счита, че посочената преценка е била извършена, независимо от това дали, ако бе извършена, би довела до пълно либерализиране на газопровода OPAL в полза на „Газпром“ и свързаните с нея предприятия.

⁸⁴ Спорното решение представлява документ, съдържащ девет члена, но с много подробно, почти изчерпателно, изложение на мотивите в 170 съображения. Прави впечатление, че в това изложение няма нито едно споменаване на принципа на енергийна солидарност и на неговото отражение върху приетите мерки.

160. Ето защо четвъртото основание се базира на неправилно разбиране на обжалваното съдебно решение, с което, повтарям, спорното решение не се отменя поради липсата на изрично споменаване на принципа на енергийна солидарност.

161. Обжалваното съдебно решение би могло да се упрекне във формализъм⁸⁵, ако неспоменаването на въпросния принцип бе решаващо за отмяната, като същевременно от съдържанието на спорното решение бе видно действително отчитане на този принцип по отношение на всички засегнати субекти. Всъщност според Общия съд не е направено именно последното.

162. Така Общият съд подчертава, че Комисията е анализирала основно отражението на разширяването на освобождаването на газопровода OPAL върху чешкия пазар на газ, но е пренебрегнала анализа на отражението му — което обаче е релевантно — върху полския пазар на газ и върху пазарите на други държави от Централна и Източна Европа⁸⁶.

163. Следователно четвъртото основание трябва да бъде отхвърлено.

ХІІ. Пето основание: твърдени процесуални нарушения

А. Твърдения на страните

164. На първо място, Федерална република Германия твърди, че дори ако мотивите на спорното решение се сметат за непълни, то тази грешка не е повлияла на съдържанието му по същество. Следователно спорното решение не е трябвало да бъде отменено от Общия съд⁸⁷.

165. На второ място, тя твърди, че искането за отмяна е трябвало да се отнася за първоначалното решение (от 2009 г.). Общият съд допуснал процесуално нарушение, като взел предвид довода — който Германия счита за късно изложен — на Република Полша за накърняване на принципа на енергийна солидарност в спорното решение.

166. Република Полша и Република Литва оспорват тези твърдения.

Б. Преценка

167. Първият довод от петото основание трябва да се отхвърли, тъй като Общият съд не е отменил спорното решение заради непълнота на мотивите, а поради нарушение на принципа на енергийна солидарност, закрепен в член 194, параграф 1 ДФЕС.

168. Не следва да се приема и вторият довод, доколкото с него необосновано се отрича правото на Полша да поиска в срок отмяната на спорното решение, защото навремето тази държава членка не обжалвала първоначалното решение (от 2009 г.).

169. Подобно твърдение предполага поне Полша да е имала интерес от отмяната на първоначалното решение и най-вече спорното решение да възпроизвежда съдържанието на първоначалното решение.

⁸⁵ Критика на обжалваното съдебно решение в *Boute*, A. The principle of solidarity and the geopolitics of energy: Poland v. Commission (OPAL Pipeline). — *Common Market Law Review*, 2020, p. 913.

⁸⁶ Вж. в това отношение критиките относно преценката на Комисията в *Szydło*, M. Disputes over the pipelines importing Russian gas to the EU: how to ensure consistency in EU energy law and policy?. — *Baltic Journal of Law & Politics*, 2018, No 11, p. 95—126.

⁸⁷ Тя се позовава по-специално на решение от 7 ноември 2013 г., *Gemeinde Altrip* и др. (C-72/12, EU:C:2013:712, т. 51).

170. Доводът на жалбоподателя не може да бъде приет именно защото решението от 2016 г. (спорното решение) изменя условията за освобождаване, съдържащи се в първоначалното решение, което позволява осъществяването на съдебен контрол, отделен от евентуалния контрол спрямо решението от 2009 г.

171. Следователно петото основание трябва да бъде отхвърлено.

XIII. По съдебните разноски

172. Съгласно член 138, параграф 1 във връзка с член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

173. По настоящото дело Република Полша е поискала жалбоподателят да бъде осъден да заплати съдебните разноски.

XIV. Заключение

174. По изложените съображения предлагам на Съда:

- 1) да отхвърли първото, второто, четвъртото и петото основание от жалбата, подадена от Федерална република Германия;
- 2) да обяви за недопустимо третото основание от жалбата, подадена от Федерална република Германия;
- 3) да осъди Федерална република Германия да понесе направените от нея съдебни разноски и да заплати съдебните разноски на Република Полша.