



Zbiór Orzeczeń

Sprawa C-348/20 P

**Nord Stream 2 AG
przeciwko
Parlamentowi Europejskiemu
i
Radzie Unii Europejskiej**

Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 12 lipca 2022 r.

Odwołanie – Energia – Rynek wewnętrzny gazu ziemnego – Dyrektywa 2009/73/WE – Dyrektywa (UE) 2019/692 – Rozszerzenie stosowania dyrektywy 2009/73 na linie przesyłowe między państwami członkowskimi a państwami trzecimi – Artykuł 263 akapit czwarty TFUE – Skarga o stwierdzenie nieważności – Warunek, zgodnie z którym środek będący przedmiotem skargi musi dotyczyć skarżącej bezpośrednio – Brak uprawnień dyskrecjonalnych w odniesieniu do zobowiązań nałożonych na skarżącą – Warunek, zgodnie z którym środek będący przedmiotem skargi musi dotyczyć skarżącej indywidualnie – Ukształtowanie odstępstw w sposób wykluczający skarżącą jako jedyne go operatora z możliwości korzystania z nich – Wniosek o wyłączenie dokumentów z akt sprawy – Zasady w zakresie przedstawiania dowodów przed sądem Unii Europejskiej – Dokumenty wewnętrzne instytucji Unii

1. *Skarga o stwierdzenie nieważności – Osoby fizyczne lub prawne – Akty dotyczące ich bezpośrednio i indywidualnie – Bezpośrednie oddziaływanie – Kryteria – Dyrektywa zmieniająca poddająca co do zasady część linii przesyłowych gazu położoną między państwem członkowskim a państwem trzecim zasadom mającym zastosowanie do rynku wewnętrznego gazu ziemnego – Bezpośrednie oddziaływanie na właściciela gazociągów mogącego podlegać rozszerzeniu zakresu stosowania przepisów prawa Unii – Przesłanki – Dyrektywa wywierająca bezpośrednie skutki dla sytuacji prawnej właściciela – Brak zakresu uznania przysługującego państwom członkowskim co do wykonania dyrektywy w stosunku do niego*
(art 263 akapit czwarty TFUE; dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady: 2009/73, art. 2 pkt 17, art. 9, 32, 36, 49a; 2019/692, art. 1)

(zob. pkt 43, 44, 62–67, 70, 74–77, 95, 97–112, 114, 164)

2. *Postępowanie sądowe – Kwestia incydentalna – Wniosek o wyłączenie dokumentów z akt sprawy – Kryteria oceny – Dokumenty wewnętrzne instytucji Unii – Obowiązek wyważenia przez sąd Unii interesów stron w świetle ich prawa do rzetelnego procesu – Zakres*
(art 15 ust. 3 akapit pierwszy TFUE; Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 42, 47; rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 4 ust. 1)

(zob. pkt 128–134, 136–148)

3. *Skarga o stwierdzenie nieważności – Osoby fizyczne lub prawne – Akty dotyczące ich bezpośrednio i indywidualnie – Indywidualne oddziaływanie – Kryteria – Dyrektywa zmieniająca poddająca co do zasady część linii przesyłowych gazu położoną między państwem członkowskim a państwem trzecim zasadom mającym zastosowanie do rynku wewnętrznego gazu ziemnego – Skarga właściciela gazociągów mogącego podlegać rozszerzeniu zakresu stosowania przepisów prawa Unii – Dyrektywa pozwalająca na przyznanie odstępstw przez krajowe organy regulacyjne – Indywidualne oddziaływanie na właściciela jako jedyne go operatora wykluczonego przez dyrektywę z dobrodziejstwa instytucji owych odstępstw – Dopuszczalność (art 263 akapit czwarty TFUE; dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady: 2009/73, art. 2 pkt 17, art. 36, 49a; 2019/692, art. 1)*

(zob. pkt 156–163)

Streszczenie

Wnosząca odwołanie, Nord Stream 2 AG, jest spółką prawa szwajcarskiego, której jedynym akcjonariuszem jest rosyjska państwowa spółka akcyjna Gazprom. Jest ona odpowiedzialna za planowanie, budowę i eksploatację gazociągu morskiego Nord Stream 2, mającego zapewnić przesył gazu pomiędzy Wyborgiem (Rosja) a Lubminem (Niemcy). Roboty budowlane rozpoczęły się w styczniu 2017 r.

W dniu 17 kwietnia 2019 r. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły dyrektywę 2019/692¹ zmieniającą dyrektywę 2009/73 dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego. Dyrektywa 2019/692, która weszła w życie w dniu 23 maja 2019 r., ma na celu zapewnienie, aby zasady mające zastosowanie do linii przesyłowych gazu łączących dwa państwa członkowskie lub większą ich liczbę miały również zastosowanie, w obrębie Unii Europejskiej, do linii przesyłowych gazu do i z państw trzecich, takich jak gazociąg Nord Stream 2. I tak, wskutek wejścia w życie tej dyrektywy właściciele gazociągów między państwem członkowskim a państwem trzecim, tacy jak wnosząca odwołanie, podlegają co do zasady obowiązkom przewidzianym w dyrektywie 2009/73 w odniesieniu do części ich linii przesyłowych gazu położonej na terytorium państw członkowskich, w niniejszym przypadku części gazociągu Nord Stream 2 położonej na terytorium Republiki Federalnej Niemiec. Dla tych operatorów oznacza to między innymi obowiązek rozdziału systemów przesyłowych i operatorów systemów przesyłowych w stosunku do struktur produkcji i dostaw² oraz ustanowienie niedyskryminacyjnego systemu dostępu stron trzecich do systemów przesyłowych gazu na podstawie opublikowanych i zatwierdzonych taryf³.

Postanowieniem z dnia 20 maja 2020 r.⁴ Sąd odrzucił jako niedopuszczalną wniesioną przez wnoszącą odwołanie (będącą wówczas skarżącą) skargę o stwierdzenie nieważności spornej dyrektywy, uzasadniając to tym, że dyrektywa ta nie dotyczy jej bezpośrednio. Uznał on między innymi, że dyrektywa nie może tworzyć samoistnie obowiązków po stronie jednostki w braku

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/692 z dnia 17 kwietnia 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2009/73/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego (Dz.U. 2019, L 117, s. 1, zwana dalej „sporną dyrektywą”).

² Artykuł 9 dyrektywy 2009/73.

³ Artykuł 32 dyrektywy 2009/73.

⁴ Postanowienie z dnia 20 maja 2020 r., Nord Stream 2/Parlament i Rada (T-526/19, EU:T:2020:210).

wcześniejszego przyjęcia przepisów transponujących daną dyrektywę. W tych okolicznościach Sąd zrezygnował z badania dopuszczalności skargi w świetle indywidualnego oddziaływania na wnoszącą odwołanie. Przy okazji skargi Sąd zarządził również wyłączenie z akt sprawy niektórych dokumentów wewnętrznych przedstawionych przez wnoszącą odwołanie w ramach jej skargi bez zgody zainteresowanych instytucji.

Rozpatrując wniesione odwołanie, Trybunał (w składzie wielkiej izby) uchylił postanowienie Sądu i uznał skargę za dopuszczalną. Przy tej okazji Trybunał doprecyzował swoje orzecznictwo dotyczące dopuszczalności skarg bezpośrednich wniesionych przez jednostki na dyrektywy. Wyjaśnił on również rolę rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów⁵ w związku z badaniem wniosków o wyłączenie dokumentów wewnętrznych z akt sądowych.

Ocena Trybunału

Przede wszystkim Trybunał przypominał, że zgodnie z art. 263 akapit czwarty człon zdania drugi TFUE każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę na akty, które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie. Aby zakwestionowany akt dotyczył jednostki bezpośrednio, muszą być spełnione łącznie dwa kryteria. Po pierwsze, kwestionowany środek musi wywoływać bezpośrednio wpływ na jej sytuację prawną, i po drugie, nie może on pozostawiać żadnego uznania adresatom, których obowiązkiem jest go wykonać.

W odniesieniu do pierwszego warunku dotyczącego wywierania bezpośredniego wpływu na sytuację prawną jednostki Trybunał zauważył, że zdolności aktu do wywarcia takiego wpływu nie można oceniać wyłącznie w świetle jego formy oraz że należy wziąć pod uwagę istotę tego aktu. Wynika stąd, że każdy akt może co do zasady wywierać bezpośrednio wpływ na sytuację prawną jednostki, i to niezależnie od tego, czy akt ten wymaga środków wykonawczych, w tym w przypadku dyrektywy – przepisów transponujących. Przepisy te nie podważają bowiem bezpośredniego charakteru związku istniejącego między tą dyrektywą a takim skutkami, pod warunkiem że owa dyrektywa nie pozostawia państwom członkowskim żadnego uznania w zakresie poddania tej jednostki owym skutkom.

W niniejszym przypadku, rozszerzając zakres stosowania dyrektywy 2009/73 na linie przesyłowe gazu między państwami członkowskimi a państwami trzecimi, sporna dyrektywa skutkuje poddaniem wnoszącej odwołanie, jako właściciela takiej linii przesyłowej gazu, wynikającym stąd obowiązkom. W tym względzie konieczność przyjęcia przez dane państwo członkowskie, w niniejszym przypadku Republikę Federalną Niemiec, przepisów transponujących w celu wprowadzenia w życie tych obowiązków, nie ma znaczenia, pod warunkiem że temu państwu członkowskiemu nie przysługuje zakres uznania, który mógłby uniemożliwić nałożenie owych obowiązków na wnoszącą odwołanie.

W konsekwencji Trybunał doszedł do wniosku, że Sąd naruszył prawo, gdy orzekł, iż sporna dyrektywa nie wywiera bezpośrednio wpływu na sytuację prawną wnoszącej odwołanie.

⁵ Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43). Należy zauważyć, że to rozporządzenie nie znajduje zastosowania w niniejszym przypadku.

W odniesieniu do drugiego warunku dotyczącego zakresu uznania pozostawionego adresatom aktu w celu jego wykonania Trybunał wyjaśnił, że istnienie takiego zakresu uznania należy także badać z uwzględnieniem istoty tego aktu i koniecznie oceniać w świetle konkretnych skutków prawnych, do których odnosi się skarga, i które mogą faktycznie mieć wpływ na sytuację prawną zainteresowanego.

Otóż w niniejszym przypadku o ile państwa członkowskie będące adresatami spornej dyrektywy mają pewne pole manewru co do konkretyzacji ustanowionych w niej obowiązków, o tyle zainteresowanemu państwu członkowskiemu nie przysługuje żaden zakres uznania co do nałożenia tych obowiązków na wnoszącą odwołanie. W szczególności nie ma ono możliwości przyznania jej jednego ze zwolnień lub odstępstw przewidzianych w dyrektywie 2009/73⁶. Jakkolwiek państwom członkowskim przysługuje bowiem zakres uznania w odniesieniu do przyznania zwolnień lub odstępstw przewidzianych w dyrektywie 2009/73 przedsiębiorstwom gazowym, które spełniają warunki ich przyznania, żadne z tych zwolnień lub odstępstw nie może znaleźć zastosowania w sytuacji wnoszącej odwołanie, która nie spełnia tych warunków. Istnieje zatem bezpośredni związek między wejściem w życie spornej dyrektywy a nałożeniem na wnoszącą odwołanie przewidzianych w niej obowiązków.

Wobec powyższego Trybunał uznał, że Sąd naruszył prawo, gdy uznał, iż sporna dyrektywa pozostawia państwom członkowskim zakres uznania, nie biorąc pod uwagę sytuacji wnoszącej odwołanie oraz okoliczności, że bezpośrednim skutkiem wejścia w życie spornej dyrektywy było nałożenie na nią obowiązków, od których nie może się ona uchylić.

W świetle tych rozważań Trybunał doszedł do wniosku, że sporna dyrektywa dotyczy bezpośrednio wnoszącej odwołanie.

Następnie Trybunał rozpatrzył wniosek Rady o wyłączenie z akt sprawy niektórych dokumentów wewnętrznych przedstawionych w sposób niezgodny z prawem przez wnoszącą odwołanie w toku postępowania. Mówiąc dokładniej, chodziło o zalecenie Komisji Europejskiej skierowane do Rady dotyczące rozpoczęcia negocjacji między Unią a państwem trzecim w celu zawarcia umowy międzynarodowej, opinię służby prawnej Rady dotyczącą tego zalecenia oraz uwagi Republiki Federalnej Niemiec sformułowane w ramach procedury ustawodawczej służącej przyjęciu spornej dyrektywy.

Trybunał zauważył na wstępie, że dopuszczalność dowodów przedstawionych w sposób niezgodny z prawem, takich jak dokumenty wewnętrzne instytucji Unii, na których przedstawienie nie wyrażono zgody, zależy od wyważenia interesów stron w szczególności w świetle celu polegającego na zagwarantowaniu im prawa do rzetelnego procesu. W tym względzie choć rozporządzenie nr 1049/2001 ma pewien charakter orientacyjny przy wyważaniu tych interesów, nie reguluje ono tej kwestii w sposób wyczerpujący.

A zatem jeśli chodzi o opinię służby prawnej Rady Trybunał uznał – podobnie jak Sąd – że wyważenie interesów przechyla się na korzyść ochrony interesów Rady, której prawo do rzetelnego procesu oraz interes w uzyskiwaniu szczerych, obiektywnych i wyczerpujących stanowisk zostałyby naruszone poprzez zachowanie wspomnianej opinii w aktach sądowych, przy czym sam interes wnoszącej odwołanie w poparciu jej argumentacji za pomocą tej opinii nie wystarcza w niniejszym przypadku do uzasadnienia zachowania wspomnianego dokumentu w aktach sprawy, tym bardziej że zasadność tej argumentacji nie zależy w ogóle od

⁶ Artykuły 36 i 49a dyrektywy 2009/73.

przedstawienia takiej opinii. Natomiast w odniesieniu do zalecenia Komisji i uwag Republiki Federalnej Niemiec Trybunał stwierdził, że Sąd w rzeczywistości zastosował wyłącznie przepisy rozporządzenia nr 1049/2001, nie dokonując wyważenia wchodzących w grę interesów i nie badając w tych ramach, czy zachowanie tychże dokumentów w aktach sprawy może konkretnie i faktycznie naruszyć podniesiony interes, aby uzasadnić ich wyłączenie z akt sprawy, a mianowicie interes publiczny w zakresie stosunków międzynarodowych⁷.

Uwzględnivszy odwołanie, Trybunał, w ramach przysługujących mu uprawnień do rozstrzygnięcia sprawy, orzekł wreszcie w przedmiocie indywidualnego oddziaływania na wnoszącą odwołanie przez sporną dyrektywę. W tym względzie stwierdził on, że warunki zwolnienia lub odstępvstwa przewidziane w tej dyrektywie dotyczą indywidualnie wnoszącej odwołanie, gdyż jest ona jedynym operatorem znajdującym się i mogącym się znajdować w sytuacji wykluczającej ją z dobrodziejstwa instytucji takiego zwolnienia lub odstępvstwa.

W świetle powyższego Trybunał uznał za dopuszczalną skargę o stwierdzenie nieważności wniesioną przez wnoszącą odwołanie i przekazał sprawę Sądowi, aby orzekł co do istoty sprawy.

⁷ Artykuł 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001.