



## Zbiór Orzeczeń

POSTANOWIENIE SĄDU (ósma izba)

z dnia 20 maja 2020 r. \*

Skarga o stwierdzenie nieważności – Energia – Rynek wewnętrzny gazu ziemnego – Dyrektywa (UE) 2019/692 – Stosowanie dyrektywy 2009/73/WE do linii przesyłowych gazu do i z państw trzecich – Brak bezpośredniego oddziaływania – Niedopuszczalność – Przedstawienie dokumentów uzyskanych niezgodnie z prawem

W sprawie T-526/19

**Nord Stream 2 AG**, z siedzibą w Zoug (Szwajcaria), którą reprezentowali adwokaci L. Van den Hende, J. Penz-Evren i M. Schonberg, solicitor-advocate,

strona skarżąca,

przeciwko

**Parlamentowi Europejskiemu**, który reprezentowali L. Visaggio, J. Etienne i I. McDowell, w charakterze pełnomocników,

oraz

**Radzie Unii Europejskiej**, którą reprezentowały A. Lo Monaco, S. Boelaert i K. Pavlaki, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/692 z dnia 17 kwietnia 2019 r. zmieniającej dyrektywę 2009/73/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego (Dz.U. 2019, L 117, s. 1),

SĄD (ósma izba),

w składzie: J. Svenningsen (sprawozdawca), prezes, R. Barents i C. Mac Eochaidh, sędziowie,

sekretarz: E. Coulon,

wydaje następujące

\* Język postępowania: angielski.

## Postanowienie

### Okoliczności powstania sporu

- 1 Dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE (Dz.U. 2003, L 176, s. 57) została uchylona i zastąpiona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. (Dz.U. 2009, L 211, s. 94).
- 2 Dyrektywa 2009/73 ma na celu ustanowienie wspólnych zasad w zakresie przesyłu, dystrybucji, dostaw i magazynowania gazu ziemnego w celu umożliwienia dostępu do rynku oraz wspierania uczciwej i niedyskryminacyjnej konkurencji. W tym względzie dyrektywa ta przewiduje między innymi obowiązek rozdziału systemów przesyłowych i operatorów systemów przesyłowych oraz ustanowienie niedyskryminacyjnego systemu dostępu stron trzecich do systemów przesyłowych i dystrybucyjnych gazu, i to na podstawie opublikowanych taryf.
- 3 Zgodnie z art. 36 dyrektywy 2009/73 istotna nowa infrastruktura gazowa, tj. połączenia wzajemne, instalacje ciekłego gazu ziemnego i instalacje magazynowe, mogą na wniosek i pod pewnymi warunkami zostać zwolnione na czas określony z niektórych obowiązków przewidzianych w tej dyrektywie. W celu uzyskania zwolnienia należy wykazać między innymi, że inwestycja zwiększy konkurencję w dostawach gazu i zwiększy bezpieczeństwo dostaw, a poziom ryzyka związanego z inwestycją jest taki, że inwestycja ta nie miałaby miejsca bez udzielenia zwolnienia.
- 4 Skarżąca, 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 „Nord Stream 2”, którego finansowanie w wysokości 9,5 mld EUR jest zapewnione w 50% przez spółki ENGIE SA (Francja), OMV AG (Austria), Royal Dutch Shell plc (Niderlandy i Zjednoczone Królestwo), Uniper SE (Niemcy) i Wintershall Dea GmbH (Niemcy). Podobnie jak gazociąg „Nord Stream” (obecnie powszechnie zwany „Nord Stream 1”), który składa się z systemu dwóch linii przesyłowych i którego budowa została ukończona w 2012 r., zaś jego eksploatacja była przewidziana na okres 50 lat, gazociąg „Nord Stream 2”, który również składa się z dwóch linii przesyłowych gazu, zapewni przesył gazu pomiędzy Wyborgiem (Rosja) a Lubminem (Niemcy) w pobliżu Greifswaldu (Niemcy) i pozwoli na osiągnięcie łącznej zdolności przesyłowej obu gazociągów „Nord Stream 1” i „Nord Stream 2” w wysokości 55 miliardów metrów sześciennych rocznie. Gaz, który trafia na terytorium Niemiec przez „Nord Stream 1”, jest przesyłany przez gazociągi lądowe NEL i OPAL, które pod kontrolą niemieckiego organu regulacyjnego podlegają obowiązkowi wynikającym z dyrektywy 2009/73, podczas gdy gaz dostarczany przez „Nord Stream 2” jest przesyłany gazociągiem lądowym ENEL oraz nowo wybudowanym gazociągiem lądowym EUGAL, przy czym oba te gazociągi są również regulowane w Niemczech na podstawie dyrektywy 2009/73.
- 5 W styczniu 2017 r. rozpoczęto prace polegające na przykryciu betonem rur przeznaczonych dla gazociągu „Nord Stream 2”, którego końcowe przekazanie miało nastąpić we wrześniu 2018 r.
- 6 Na wniosek Komisji Europejskiej COM(2017) 660 final z dnia 8 listopada 2017 r. (zwany dalej „projektem dyrektywy”) Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły w dniu 17 kwietnia 2019 r. dyrektywę (UE) 2019/692 zmieniającą dyrektywę 2009/73 dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego (Dz.U. 2019, L 117, s. 1, zwaną dalej „zaskarżoną dyrektywą”), która weszła w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu, czyli w dniu 23 maja 2019 r. Według stanu na ten dzień, zgodnie z informacjami od skarżącej, prace mające na celu przykrycie rur „Nord Stream 2” betonem zostały zakończone w 95%, podczas gdy, odpowiednio, 610 km i 432 km obu nitek gazociągu zostały położone na dnie morza terytorialnego lub wyłącznej strefy ekonomicznej (WSE)

Niemiec, Finlandii, Rosji i Szwecji. Jednakże w dniu wniesienia skargi będącej przedmiotem niniejszego postępowania skarżąca musiała jeszcze uzyskać od władz duńskich zezwolenie na przebieg obu nitek „Nord Stream 2”. Zezwolenie to zostało wydane w dniu 30 października 2019 r.

- 7 Zgodnie z motywem 3 zaskarżonej dyrektywy ma ona na celu usunięcie przeszkód, które utrudniają zakończenie tworzenia rynku wewnętrznego gazu ziemnego, wynikających z tego, że zasady rynku Unii Europejskiej nie znajdują dotychczas zastosowania do linii przesyłowych gazu do i z państw trzecich.
- 8 W tym względzie art. 2 pkt 17 dyrektywy 2009/73, zmienionej zaskarżoną dyrektywą, przewiduje, że pojęcie „połączenia wzajemnego” obejmuje nie tylko „[każdą] linię przesyłową przebiegającą przez granicę lub łączącą obie strony granicy między państwami członkowskimi, która ma na celu połączenie krajowego systemu przesyłowego tych państw członkowskich”, ale obecnie również „[każdą] linię przesyłową między państwem członkowskim a państwem trzecim do terytorium państw członkowskich lub morza terytorialnego tego państwa członkowskiego”.
- 9 Natomiast zgodnie z art. 49a ust. 1 dyrektywy 2009/73, dodanym przez zaskarżoną dyrektywę, „[w] odniesieniu do linii przesyłowych gazu między państwem członkowskim a państwem trzecim wybudowanych przed dniem 23 maja 2019 r. państwo członkowskie, w którym znajduje się pierwszy punkt połączenia takiej linii przesyłowej z siecią [tego] państwa członkowskiego, może podjąć decyzję o zastosowaniu odstępstwa od [niektórych przepisów dyrektywy 2009/73] w odniesieniu do odcinków takiej linii przesyłowej gazu znajdujących się na jego terytorium lub morzu terytorialnym z powodów obiektywnych, takich jak umożliwienie odzyskania poczynionej inwestycji lub ze względów bezpieczeństwa dostaw, pod warunkiem że odstępstwo to nie będzie miało szkodliwego wpływu na konkurencję na rynku wewnętrznym gazu ziemnego lub na skuteczne funkcjonowanie tego rynku ani na bezpieczeństwo dostaw w Unii”. Wspomniany art. 49a ust. 1 przewiduje ponadto, po pierwsze, że odstępstwa tego rodzaju są „ograniczone w czasie do 20 lat na podstawie obiektywnego uzasadnienia, [są] odnawialne w uzasadnionym przypadku i mo[ga] być warunkowane wymaganiami, które przyczyniają się do spełnienia wyżej wymienionych warunków”, a po drugie, że „[t]akie odstępstwa nie mają zastosowania do linii przesyłowych między państwem członkowskim a państwem trzecim, które ma obowiązek transpozycji [dyrektywy 2009/73 w zmienionym brzmieniu] do swojego porządku prawnego na mocy umowy zawartej z Unią”.
- 10 Ponadto zaskarżona dyrektywa zmieniła art. 36 dyrektywy 2009/73, przewidując w ust. 1 lit. e) tego artykułu, że zwolnienie przyznane na podstawie tego przepisu nowym istniejącym infrastrukturą między innymi nie może mieć szkodliwego wpływu na „bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego w Unii”.
- 11 W odniesieniu do transpozycji zmian wprowadzonych zaskarżoną dyrektywą do dyrektywy 2009/73 art. 2 zaskarżonej dyrektywy przewiduje, że z wyjątkiem tych państw członkowskich, które nie mają granicy geograficznej ani linii przesyłowych łączących je z państwami trzecimi, a także z wyjątkiem Cypru i Malty ze względu na ich położenie geograficzne „[p]aństwa członkowskie wprowadz[ą] w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania [tej] dyrektywy do dnia 24 lutego 2020 r. bez uszczerbku dla jakichkolwiek odstępstw na podstawie art. 49a dyrektywy 2009/73”.

### **Przebieg postępowania i żądania stron**

- 12 Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Sądu w dniu 26 lipca 2019 r., skarżąca wniosła skargę w niniejszej sprawie, w której wnosi do Sądu o:
  - stwierdzenie nieważności zaskarżonej dyrektywy w całości;
  - obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

- 13 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu również w dniu 26 lipca 2019 r. skarżąca wniosła o rozpoznanie niniejszej sprawy w pierwszej kolejności na podstawie art. 67 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem, który to wniosek został tymczasowo oddalony postanowieniem Sądu (pierwsza izba) z dnia 5 sierpnia 2019 r.
- 14 Pismem z dnia 4 września 2019 r. skarżąca wniosła do Sądu na podstawie art. 66 regulaminu postępowania o uznanie niektórych danych zawartych w skardze za poufne wobec opinii publicznej.
- 15 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu w dniu 2 października 2019 r. przez Rzeczpospolitą Polską, w dniu 15 października 2019 r. przez Komisję, w dniu 30 października 2019 r. przez Republikę Litewską i Republikę Estońską oraz w dniu 6 listopada 2019 r. przez Republikę Łotewską podmioty te wniosły o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Parlamentu i Rady na podstawie art. 143 regulaminu postępowania.
- 16 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 10 października 2019 r. Parlament podniósł na podstawie art. 130 § 1 regulaminu postępowania zarzut niedopuszczalności, w którym wnosi do Sądu o:
- tytułem żądania głównego,
    - odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej;
    - obciążenie skarżącej kosztami postępowania;
  - tytułem żądania ewentualnego, gdyby Sąd oddalił zarzut niedopuszczalności lub zdecydował o pozostawieniu zarzutu niedopuszczalności do rozstrzygnięcia w wyroku, wyznaczenie Parlamentowi i Radzie nowych terminów na przedstawienie ich odpowiedzi na skargę.
- 17 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 11 października 2019 r. na podstawie art. 130 § 2 regulaminu postępowania (zwanym dalej „wnioskiem incydentalnym”) Rada wniosła do Sądu o:
- nakazanie, by pewne dokumenty (zwane dalej „spornymi dokumentami”) nie wchodziły w skład akt sądowych lub, jeśli chodzi o dokumenty przedstawione przez skarżącą, aby zostały one wyłączone z tych akt, mianowicie [poufne]<sup>1</sup> (zwany dalej „pierwszym spornym dokumentem”), [poufne] (zwany dalej „drugim spornym dokumentem”) i [poufne] (zwany dalej „trzecim spornym dokumentem”);
  - pominięcie wszystkich fragmentów skargi i załączników do niej, które odnoszą się do tych dokumentów Rady zaklasyfikowanych jako „Restreint UE/EU Restricted”, opisują ich treść lub się na nie powołują.
- 18 W ramach wniosku incydentalnego Rada wskazała, że otrzymała na podstawie rozporządzenia (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) szereg wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów będących w jej posiadaniu. Wnioski te odnosiły się do dokumentów dotyczących negocjacji w sprawie umowy między Unią a państwem trzecim, mianowicie [poufne], a także procedury ustawodawczej służącej przyjęciu zaskarżonej dyrektywy. W tym względzie instytucja ta uściśliła, że w dniu złożenia wniosku incydentalnego nie udzieliła dostępu do żadnego ze wspomnianych dokumentów i że w dniu wniesienia skargi będącej przedmiotem niniejszego postępowania nie wniesiono do Sądu na podstawie art. 263 TFUE żadnego sporu dotyczącego

1 Dane poufne utajnione.

oddalenia tych wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów. Ponadto załączyła ona do wniosku incydentalnego dokumenty, które sporządziła na dzień 11 października 2019 r. w ramach rozpatrywania rzeczonych wniosków.

- 19 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 14 października 2019 r. Rada podniosła na podstawie art. 130 § 1 regulaminu postępowania zarzut niedopuszczalności, w którym wnosi do Sądu o:
- odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej;
  - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.
- 20 W dniu 4 listopada 2019 r. skarżąca złożyła uwagi w przedmiocie wniosku incydentalnego, w których to uwagach wniosła do Sądu o: oddalenie złożonego przez Radę wniosku o wyłączenie dokumentów, pozostawienie w aktach sprawy wszystkich odniesień w dokumentach, które przedłożyła Sądowi, i dopuszczenie dokumentu, w tym przypadku pierwszego dokumentu spornego, jako stanowiącego część akt sprawy.
- 21 W dniu 29 listopada 2019 r. skarżąca złożyła uwagi w przedmiocie zarzutów niedopuszczalności podniesionych przez Parlament i Radę, w których wnosi zasadniczo do Sądu o:
- tytułem żądania głównego,
    - pozostawienie zarzutów niedopuszczalności do rozstrzygnięcia w wyroku;
    - wyznaczenie nowego terminu do złożenia odpowiedzi na skargę, krótszego niż termin przepisany w art. 81 regulaminu postępowania, aby uniknąć dodatkowego opóźnienia w rozpoznawaniu sprawy;
    - orzeczenie, że rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie;
  - tytułem żądania ewentualnego,
    - oddalenie podniesionych zarzutów niedopuszczalności jako bezzasadnych;
    - obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.
- 22 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu również w dniu 29 listopada 2019 r. skarżąca złożyła do Sądu wnioski, na podstawie art. 88 regulaminu postępowania, o zastosowanie środka organizacji postępowania lub ewentualnie środka dowodowego polegającego na wezwaniu „pozwanym” do przedstawienia pewnych dokumentów znajdujących się w posiadaniu Rady (zwany dalej „wnioskiem o zastosowanie środka organizacji postępowania”). W ramach tego wniosku skarżąca podniosła okoliczność, dotychczas nieznaną Radzie, że wnioski, które zostały złożone do tej instytucji w dniach 10 i 13 maja 2019 r. na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, wskazane przez nią we wniosku incydentalnym, pochodziły w rzeczywistości od jednego z pracowników skarżącej, będącego obywatelem Unii (zwane dalej „wnioskami pracownika skarżącej”). We wnioskach tych ów pracownik zwrócił się o udzielenie dostępu do wszystkich dokumentów będących w posiadaniu Rady zawierających uwagi przedstawione przez państwa członkowskie na temat wniosku Komisji, który doprowadził do przyjęcia zaskarżonej dyrektywy, jak również do szeregu innych konkretnie wskazanych dokumentów roboczych. W pierwotnej odpowiedzi z dnia 5 czerwca 2019 r. Rada odmówiła udzielenia dostępu do tych dokumentów. W następstwie złożenia przez tego pracownika skarżącej w dniu 23 czerwca 2019 r. ponownego wniosku wzywającego Radę do rozpatrzenia na nowo

jej stanowiska, decyzją z dnia 8 listopada 2019 r. instytucja ta, z jednej strony, udzieliła pełnego dostępu do 23 żądanych dokumentów oraz częściowego dostępu do 25 pozostałych żądanych dokumentów, a z drugiej strony, odmówiła dostępu do dwóch z żądanych dokumentów.

- 23 W dniu 6 grudnia 2019 r. skarżąca wniosła na podstawie art. 66 regulaminu postępowania o uznanie niektórych danych zawartych w zarzutach niedopuszczalności podniesionych przez Parlament i Radę za poufne wobec opinii publicznej.
- 24 W dniu 19 grudnia 2019 r. skarżąca przedstawiła uwagi dotyczące stanu postępowania po przedłużeniu przez Sąd na wniosek Rady terminu wyznaczonego Parlamentowi i Radzie na przedstawienie uwag w przedmiocie wniosku o zastosowanie środka organizacji postępowania. Sąd zgodził się włączyć do akt sprawy ten nieprzewidziany w regulaminie postępowania dokument.
- 25 W dniu 17 stycznia 2020 r. Parlament i Rada przedstawiły uwagi w przedmiocie wniosku o zastosowanie środka organizacji postępowania.
- 26 W dniu 27 stycznia 2020 r. skarżąca przedstawiła dodatkowe uwagi, nieprzewidziane w regulaminie postępowania, które Sąd zgodził się włączyć do akt sprawy.
- 27 W dniu 5 lutego 2020 r. Sąd, tytułem środka organizacji postępowania, wezwał strony główne do przedstawienia uwag w przedmiocie konsekwencji, jakie należy wyciągnąć w odniesieniu do wniosku incydentalnego z wyroku z dnia 31 stycznia 2020 r., Słowenia/Chorwacja (C-457/18, EU:C:2020:65). Strony główne zastosowały się do tego wezwania w wyznaczonym terminie.
- 28 Decyzją z dnia 4 kwietnia 2020 r. prezes Sądu, na podstawie art. 67 § 2 regulaminu postępowania, postanowił w świetle szczególnych okoliczności niniejszej sprawy o rozpoznaniu jej w pierwszej kolejności.
- 29 W dniu 6 kwietnia 2020 r. Rada przedstawiła nowy wniosek dowodowy w postaci decyzji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 27 marca 2020 r., w której Rzecznik Praw Obywatelskich, rozstrzygając w przedmiocie skargi z dnia 27 sierpnia 2019 r. dotyczącej odmowy udzielenia przez Radę dostępu do dokumentów dotyczących gazociągu „Nord Stream 2”, umorzył postępowanie w sprawie tej skargi, uznając, że odmowa ta nie stanowi przypadku niewłaściwego administrowania, ponieważ była uzasadniona ochroną interesu publicznego w zakresie stosunków międzynarodowych Unii w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001. Skarżąca i Parlament zostały wezwane do przedstawienia uwag w przedmiocie tego nowego wniosku dowodowego w terminie dwóch tygodni, co uczyniły, i w świetle tych uwag Sąd postanowił uwzględnić wspomniany nowy wniosek dowodowy i włączyć go do akt.

## **Co do prawa**

### ***W przedmiocie kwestii incydentalnej podniesionej przez Radę***

- 30 Zgodnie z art. 130 §§ 2 i 7 regulaminu postępowania, jeżeli w odrębnym piśmie strona wnosi o wydanie przez Sąd rozstrzygnięcia w kwestii incydentalnej, Sąd rozstrzyga w przedmiocie wniosku w możliwie najkrótszym czasie, a w stosownym przypadku – po otwarciu ustnego etapu postępowania.
- 31 W niniejszej sprawie Sąd uważa, że po zapoznaniu się z aktami sprawy, w szczególności z uwagami pozostałych stron głównych w przedmiocie wniosku incydentalnego oraz odpowiedziami stron na pytanie zadane przez Sąd w dniu 5 lutego 2020 r., ma wystarczającą wiedzę, i w konsekwencji postanawia orzec w przedmiocie rzeczony kwestii incydentalnej w drodze niniejszego postanowienia, bez konieczności otwierania ustnego etapu postępowania.

- 32 We wniosku incydentalnym Rada, poparta zasadniczo przez Parlament w jego odpowiedzi na pytanie Sądu z dnia 5 lutego 2020 r., twierdzi, że sporne dokumenty są i pozostają – również w dniu złożenia tego wniosku – dokumentami zaklasyfikowanymi jako „Restreint UE/EU Restricted” w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. d) decyzji Rady 2013/488/UE z dnia 23 września 2013 r. w sprawie przepisów bezpieczeństwa dotyczących ochrony informacji niejawnych UE (Dz.U. 2013, L 274, s. 1), jakie stanowią „informacje i materiały, których nieuprawnione ujawnienie mogłoby być niekorzystne dla interesów Unii [...] lub co najmniej jednego państwa członkowskiego”.
- 33 Ponadto, co się tyczy w szczególności spornych dokumentów drugiego i trzeciego, ale także pierwszego spornego dokumentu, Rada twierdzi, że zezwolenie skarżącej na ich przedstawienie na poparcie skargi prowadziłyby do obejścia procedur przewidzianych w rozporządzeniu nr 1049/2001, zważywszy że w odniesieniu do tych dokumentów Rada, w odpowiedzi na wnioski pracownika skarżącej, odmówiła w części lub w całości dostępu do tych dokumentów, a decyzje te nie zostały później zakwestionowane przed Sądem na podstawie art. 263 TFUE. Okoliczność, że bez jej zgody dokumenty te były przedmiotem przecieków na stronie internetowej wydawnictwa prasowego lub w inny sposób, oraz że następnie pewne osoby, mając pełną świadomość zaklasyfikowania tych dokumentów jako „Restreint UE/EU Restricted”, napisały artykuły i komentarze, w których ujawniały treść owych dokumentów, również nie upoważnia skarżącej do ich wykorzystania lub powołania się na nie w niniejszym postępowaniu.
- 34 W szczególności Rada twierdzi, że szkoda wyrządzona instytucjom Unii wskutek nieupoważnionego przedstawienia i wykorzystania spornych dokumentów znacznie przekracza szkodę wyrządzoną przez autorów, którzy cytują lub wykorzystują te dokumenty w publikacjach badawczych lub w artykułach prasowych. Ich wykorzystanie w kontekście sądowym niniejszej sprawy nie tylko zniweczyłoby bowiem ochronę, jaką ma zapewnić klasyfikacja „Restreint UE/EU Restricted”, ale mogłoby ponadto zachęcić skarżącą do posługiwania się tymi dokumentami w innych postępowaniach sądowych przed innymi sądami lub organami, w szczególności w ramach postępowania arbitrażowego wszczętego w dniu 26 września 2019 r. przez skarżącą przeciwko Unii zgodnie z postanowieniami Traktatu w sprawie Karty Energetycznej, będącego przedmiotem decyzji Rady i Komisji 98/181/WE, EWWiS/Euratom z dnia 23 września 1997 r. w sprawie zawarcia przez Wspólnoty Europejskie Traktatu w sprawie Karty Energetycznej i Protokołu do Karty Energetycznej, w sprawie efektywności energetycznej i związanych z nią aspektów środowiskowych (Dz.U. 1998, L 69, s. 1).
- 35 W uwagach dotyczących kwestii incydentalnej skarżąca twierdzi, że wniosek Rady z dnia 11 października 2019 r. należy oddalić w całości.
- 36 W tym względzie skarżąca utrzymuje, że sporne dokumenty są w oczywisty sposób istotne dla wykazania jej legitymacji do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej dyrektywy, a w szczególności faktu, że dyrektywa ta dotyczy jej „konkretnie”, jak również dla poparcia zarzutów podniesionych co do istoty, w szczególności naruszenia zasad równego traktowania i pewności prawa, a także nadużycia władzy przez współprawodawcę. Ponadto w odniesieniu do okoliczności, że dokumenty te zostały zaklasyfikowane jako „Restreint UE/EU Restricted”, uważa ona, że jest to wewnętrzna klasyfikacja Rady, która nie nakłada żadnego obowiązku na osoby trzecie, takie jak skarżąca, oraz że w każdym razie ochrona ta wygasa de facto, gdy – jak w niniejszej sprawie – dokumenty opatrzone tą klauzulą zostały udostępnione w domenie publicznej, w tym przypadku w Internecie, a także zostały szeroko zacytowane w licznych opublikowanych artykułach, ponieważ Rada nie jest w stanie zapobiec ich cyrkulacji ani zapewnić przestrzegania swoich reguł poza obrębem instytucji.
- 37 Co więcej, należy oddalić argument Rady, zgodnie z którym Sąd powinien odmówić stronie możliwości przedstawienia dokumentu dopóty, dopóki dostęp do tego dokumentu jest przedmiotem toczącego się postępowania administracyjnego lub sądowego. Rozporządzenie nr 1049/2001 nie ma bowiem bezpośredniego zastosowania przed sądem Unii. Ponadto, ze względu na terminy uzyskania decyzji Rady na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 i późniejszego orzeczenia Sądu na podstawie

art. 263 TFUE w przedmiocie zgodności z prawem takiej decyzji Rady odmawiającej dostępu do dokumentu, stanowisko Rady, gdyby je zaakceptować, prowadziłoby do uniemożliwienia w praktyce przedstawienia przed sądem Unii dokumentu, którego ujawnienia instytucja Unii odmawia, przed zakończeniem głównego postępowania sądowego, w którym wspomniany dokument jest istotny i użyteczny jako dowód. Pomocniczo skarżąca uważa, że powody, na które Rada powołała się w odniesieniu do wniosków pracownika skarżącej i które zamierza powtórzyć w niniejszej sprawie, nie są wystarczająco szczegółowe, oraz że w każdym razie domniemane szkodliwe skutki ujawnienia treści pierwszego spornego dokumentu Komisja wywołała już przez swoje publiczne oświadczenia.

### *Rozważania wstępne*

- 38 Tytułem wstępu, po pierwsze, należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie bezsporne jest, iż skarżąca nie zwróciła się uprzednio do Rady lub do Komisji o wyrażenie zgody na przedstawienie przed Sądem spornych dokumentów, których rzeczono instytucje Unii są autorami lub adresatami; po drugie, należy orzec w przedmiocie kwestii incydentalnej bez uszczerbku dla wniosku skarżącej z dnia 29 listopada 2019 r. o zastosowanie środka organizacji postępowania, który to wniosek zostanie zbadany później; po trzecie, należy zauważyć, że w dniu złożenia wniosku incydentalnego i na tym etapie badania kwestii incydentalnej podniesionej w tym wniosku Sąd nie zarządził przedstawienia rzeczonych spornych dokumentów w ramach postępowania głównego; zaś po czwarte, należy stwierdzić, że ani Rada, ani Parlament, ani też Komisja nie ujawniły ich w części bądź w całości z własnej woli, ani w odpowiedzi na wniosek o udzielenie publicznego dostępu do dokumentów instytucji złożony na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 39 Następnie należy stwierdzić, że nawet jeśli przepisy rozporządzenia nr 1049/2001 nie mają zastosowania w niniejszym postępowaniu, skarżąca przedstawiła jednak sporne dokumenty w niniejszej sprawie bez zgody ich autorów lub adresatów. Tym samym przepisy te mają pewien charakter orientacyjny do celów wymaganego wyważenia interesów, aby rozstrzygnąć w przedmiocie wniosku incydentalnego zmierzającego do wyłączenia tych dokumentów z akt sprawy (zob. podobnie postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Węgry/Parlament, C-650/18, niepublikowane, EU:C:2019:438, pkt 9, 12, 13; wyrok z dnia 31 stycznia 2020 r., Słowenia/Chorwacja, C-457/18, EU:C:2020:65, pkt 67).
- 40 W tym względzie przede wszystkim art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 przewiduje, że „[i]nstytucje odmówią dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę [...] postępowania sądowego lub porady prawnej, [...] chyba że za ujawnieniem przemawia [nadrzędny] interes publiczny”. Tymczasem sprzeczne z interesem publicznym, który należy wziąć pod uwagę zgodnie z tym przepisem, wymagającym, aby instytucje mogły korzystać z wydawanych w sposób całkowicie niezależny opinii swoich służb prawnych, byłoby uznanie, że przedstawienie takich dokumentów wewnętrznych mających charakter opinii prawnej może mieć miejsce w ramach sporu przed Sądem, w sytuacji gdy zainteresowana instytucja nie wyraziła zgody na ich przedstawienie bądź dany sąd nie zarządził ich przedstawienia (zob. postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Węgry/Parlament, C-650/18, niepublikowane, EU:C:2019:438, pkt 8 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 31 stycznia 2020 r., Słowenia/Chorwacja, C-457/18, EU:C:2020:65, pkt 66).
- 41 Powyższe rozważania odnoszą się *mutatis mutandis* do interesów chronionych przez art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001. Przepis ten ustanawia bardzo ogólne kryteria, w świetle których odmowa publicznego dostępu powinna mieć miejsce, gdy ujawnienie danego dokumentu „naruszyłoby” ochronę „interesu publicznego”, zwłaszcza w odniesieniu do „bezpieczeństwa publicznego” lub „stosunków międzynarodowych”, a nie tylko – jak to zaproponowano w trakcie postępowania ustawodawczego, które doprowadziło do przyjęcia tego rozporządzenia – gdy rzeczywiście stwierdzono „znaczące” naruszenie tej ochrony (wyroki: z dnia 1 lutego 2007 r., Sison/Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, pkt 36–38; z dnia 7 lutego 2018 r., Access Info Europe/Komisja, T-851/16, EU:T:2018:69, pkt 39).

- 42 A zatem sprzeczne z interesem publicznym związanym z ochroną „interesu publicznego”, w szczególności w odniesieniu do „bezpieczeństwa publicznego” lub „stosunków międzynarodowych”, byłyoby uznanie, że w ramach sporu przed Sądem może mieć miejsce przedstawienie dokumentów wewnętrznych wchodzących w zakres stosowania tego przepisu, w sytuacji gdy zainteresowana instytucja nie wyraziła zgody na ich przedstawienie bądź dany sąd nie zarządził ich przedstawienia (zob. podobnie wyrok z dnia 31 stycznia 2020 r., Słowenia/Chorwacja, C-457/18, EU:C:2020:65, pkt 66).
- 43 Ponadto sama okoliczność, że skarżąca powołuje się na niektóre ze spornych dokumentów w sporze przed Sądem wobec strony innej niż instytucja, od której pochodzą te dokumenty, w tym przypadku instytucji będącej adresatem tych dokumentów, nie ma wpływu na ochronę interesów publicznych instytucji, które są chronione przez art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001, i nie czyni zatem zbędnym wyważenia interesów wymaganego w celu rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o wyłączenie tych dokumentów z akt sprawy (zob. wyrok z dnia 31 stycznia 2020 r., Słowenia/Chorwacja, C-457/18, EU:C:2020:65, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 Wreszcie powyższych rozważań nie może podważyć przywołana przez skarżącą okoliczność, że miała ona dostęp do spornych dokumentów za pośrednictwem strony internetowej wskazanej w artykule naukowym lub że zapoznała się z ich treścią dzięki informacjom przedstawionym przez autorów artykułów naukowych (zob. podobnie wyrok z dnia 31 stycznia 2020 r., Słowenia/Chorwacja, C-457/18, EU:C:2020:65, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 45 To w świetle tych rozważań należy zbadać żądania Rady sformułowane we wniosku incydentalnym.

*W przedmiocie żądań mających na celu wyłączenie przez Sąd spornych dokumentów z akt sprawy*

- 46 Wniosek Rady dotyczy trzech dokumentów, które należy kolejno zbadać, uwzględniając potwierdzoną przez skarżącą okoliczność, że dwa pierwsze sporne dokumenty były objęte wnioskami pracownika skarżącej, w przypadku których Rada wydała decyzje odmowne – zdaniem skarżącej z naruszeniem rozporządzenia nr 1049/2001.

*– W przedmiocie pierwszego spornego dokumentu*

- 47 W odniesieniu do pierwszego spornego dokumentu Rada podkreśla, że zawarta w nim opinia prawna nie została podana do publicznej wiadomości z tego powodu, że jej niedozwolone rozpowszechnienie mogłoby zaszkodzić prawidłowemu funkcjonowaniu instytucji. Chociaż tekst ten nie został załączony do skargi, skarżąca cytuje i analizuje treść tego dokumentu, odnosząc się do artykułów autorów, które nie tylko opisują treść tego tekstu, lecz ponadto zawierają hiperłącza do strony internetowej wydawnictwa prasowego umożliwiające dostęp do tej opinii.
- 48 W tym względzie należy stwierdzić, że skarżąca początkowo nie załączyła do skargi pierwszego spornego dokumentu. Jednakże gdy Rada zwróciła się w dniu 11 października 2019 r. o to, by dokument ten nie wchodził w skład akt sprawy, skarżąca nie omieszkała przedstawić owego dokumentu jako załącznika do swoich uwag w przedmiocie wniosku incydentalnego.
- 49 Tak więc, nawet jeśli w odniesieniu do pierwszego spornego dokumentu wniosek incydentalny nie mógł początkowo dotyczyć wyłączenia tego dokumentu z akt postępowania sądowego, lecz co najwyżej należało uznać go za wniosek wzywający Sąd, aby w dalszym toku postępowania nie dopuścił tego dokumentu ani nie zażądał jego przedstawienia, należy jednak stwierdzić, że skoro skarżąca przedstawiła ten dokument później, a Rada podniosła jego niedopuszczalność w ramach uwag z dnia 17 stycznia 2020 r., to Sąd powinien rozstrzygnąć w przedmiocie dopuszczalności tego dokumentu.

- 50 W tym względzie pierwszy sporny dokument jest, jak wskazuje jego tytuł, opinią sformułowaną przez służbę prawną Rady, skierowaną do stałych przedstawicieli państw członkowskich Unii przy tej instytucji. Nosi on tytuł „*[poufne]*”. W związku z tym dokument ten niewątpliwie zawiera opinię prawną w rozumieniu art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 51 Następnie należy zauważyć, że skarżąca, powołując się w ramach niniejszej skargi na rzezoną opinię prawną pochodzącą od służby prawnej jednej z pozwanych instytucji i zawierającą ocenę prawną kwestii prawnych mających znaczenie dla przedmiotu skargi oraz przedstawiając tę opinię, zamierza skonfrontować z tą opinią stronę pozwaną w niniejszym postępowaniu. Tymczasem zezwolenie na zachowanie tej opinii prawnej w aktach sprawy, mimo że Rada, która oddaliła wnioski pracownika skarżącej, nie wyraziła zgody na jej ujawnienie, oznaczałoby pozwolenie skarżącej na obejście procedury wystąpienia z wnioskiem o udzielenie dostępu do takiego dokumentu, ustanowionej w rozporządzeniu nr 1049/2001 (zob. podobnie postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Węgry/Parlament, C-650/18, niepublikowane, EU:C:2019:438, pkt 14; wyrok z dnia 31 stycznia 2020 r., Słowenia/Chorwacja, C-457/18, EU:C:2020:65, pkt 68).
- 52 W niniejszym przypadku istnieje przewidywalne, ale bynajmniej nie hipotetyczne ryzyko, że z uwagi na niedozwolone przedstawienie pierwszego spornego dokumentu w niniejszym postępowaniu Rada i w mniejszym stopniu Parlament będą zmuszone do zajęcia publicznie stanowiska w przedmiocie opinii prawnej, która była w sposób oczywisty przeznaczona do użytku wewnętrznego instytucji Unii. Taka perspektywa zaś miałaby niechybnie negatywny wpływ na interes tych instytucji, a zwłaszcza Rady, polegający na zwracaniu się o opinie prawne i uzyskiwaniu szczerych, obiektywnych i wyczerpujących stanowisk (zob. podobnie wyrok z dnia 31 stycznia 2020 r., Słowenia/Chorwacja, C-457/18, EU:C:2020:65, pkt 70; zob. także analogicznie wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 42; postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Węgry/Parlament, C-650/18, niepublikowane, EU:C:2019:438, pkt 16).
- 53 Rada słusznie zatem powołuje się we wniosku incydentalnym na ochronę porad prawnych przewidzianą w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001. W tym względzie – wbrew temu, co utrzymuje skarżąca – biorąc pod uwagę funkcję dowodową i instrumentalną załączników (zob. podobnie postanowienie z dnia 8 listopada 2007 r., Belgia/Komisja, C-242/07 P, EU:C:2007:672, pkt 41), Rada mogła uzasadnić swoje twierdzenia zawarte we wniosku incydentalnym, przedstawiając w załączniku do swoich uwag w przedmiocie wniosku o zastosowanie środka organizacji postępowania decyzję odmawiającą udzielenia dostępu do pierwszego spornego dokumentu, wydaną wobec osoby fizycznej, która w toku postępowania okazała się osobą zatrudnioną przez skarżącą i która działała w jej interesie.
- 54 W odniesieniu do istnienia nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego zachowanie pierwszego spornego dokumentu w aktach niniejszej sprawy – poza okolicznością, że wbrew temu, co twierdzi skarżąca, opinia prawna zawarta w tym dokumencie nie dotyczy procesu legislacyjnego, który wymaga zwiększonej przejrzystości (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 46, 47, 67, 68), gdyż dotyczy ona na tym etapie *[poufne]* – należy zauważyć, że w przypadku skarżącej interes w zachowaniu tego dokumentu zasadza się na tym, by była ona w stanie powołać się na tę opinię prawną na poparcie swojej skargi i uwag w przedmiocie zarzutów niedopuszczalności podniesionych przez Parlament i Radę. W tych okolicznościach przedstawieniu opinii prawnej zawartej w tym dokumencie zdaje się przyświecać własny interes skarżącej w poparciu jej argumentacji dotyczącej dopuszczalności i istoty skargi, a nie jakikolwiek nadrzędny interes publiczny (zob. podobnie postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Węgry/Parlament, C-650/18, niepublikowane, EU:C:2019:438, pkt 18; wyrok z dnia 31 stycznia 2020 r., Słowenia/Chorwacja, C-457/18, EU:C:2020:65, pkt 71).
- 55 Ponadto przywołana przez skarżącą okoliczność, że miała ona dostęp do spornych dokumentów za pośrednictwem strony internetowej wskazanej w artykule naukowym lub że zapoznała się z ich treścią dzięki informacjom przedstawionym przez autorów artykułów naukowych, czy też że inne instytucje,

takie jak Parlament lub Komisja, odnosiły się w oświadczeniach lub w dokumentach umieszczonych na ich stronach internetowych do pierwszego spornego dokumentu, ewentualnie ujawniając częściowo wnioski zawarte w opinii prawnej, którą dokument ów zawierał, nie może podważyć powyższych rozważań dotyczących interesu Rady, ani tych innych instytucji, leżącego w zachowaniu jej prerogatywy w postaci możliwości zwracania się do swojej służby prawnej o opinie prawne i uzyskiwania szczerych, obiektywnych i wyczerpujących stanowisk (zob. podobnie wyrok z dnia 31 stycznia 2020 r., Słowenia/Chorwacja, C-457/18, EU:C:2020:65, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).

56 W odniesieniu do krytyki skarżącej dotyczącej okoliczności, że Rada była niezdolna kontrolować, poza swoim obrębem, wycieku pierwszego spornego dokumentu i jej bezczynności w zapewnieniu przestrzegania poufnego charakteru tego dokumentu, który zamierzała nadać mu poprzez klauzulę „Restreint UE/EU Restricted”, Sąd uważa, że nawet jeśli Rada rzeczywiście miałaby możliwość podjęcia kroków zmierzających w szczególności do usunięcia z Internetu hiperłączy prowadzących do tego dokumentu, nie zmienia to faktu, że brak inicjatywy lub brak sukcesu Rady w tym względzie nie pozwala na wyciągnięcie wniosku, że instytucja ta w sposób dorozumiany udzieliła zgody na ujawnienie rzeczonych dokumentu w rozumieniu rozporządzenia nr 1049/2001.

– W przedmiocie drugiego spornego dokumentu

57 Co się tyczy drugiego spornego dokumentu, stanowi on, jak wskazuje jego tytuł, zalecenia sformułowane przez Komisję dla Rady dotyczące przyjęcia decyzji w sprawie międzynarodowych negocjacji z państwem trzecim, odnoszące się konkretnie do [*poufne*].

58 W tym względzie Rada podnosi we wniosku incydentalnym, że drugi sporny dokument był wówczas nadal analizowany przez tę instytucję. Dokument ten nie został ujawniony publicznie, nawet w następstwie wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów, złożonych na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, ponieważ ich ujawnienie naruszyłyby ochronę interesu publicznego w zakresie stosunków międzynarodowych i zaszkodziłyby procesowi podejmowania decyzji przez Radę, w szczególności poprzez podważenie stanowiska Rady i Unii w postępowaniach sądowych, w tym przed organami arbitrażowymi, w rozumieniu art. 4 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia.

59 W odniesieniu do drugiego spornego dokumentu skarżąca podnosi ponownie, że Sąd powinien wziąć pod uwagę tylko elementy przedstawione przez Radę we wniosku incydentalnym, bez możliwości uwzględnienia przyczyn odmowy udzielenia dostępu do tego dokumentu przedstawionych w decyzji Rady, którą załączyła do swoich uwag, odmawiając dostępu do niego osobie fizycznej. Pomocniczo, jeśli chodzi o twierdzenie Rady zawarte w tej decyzji odmownej, zgodnie z którym ujawnienie drugiego spornego dokumentu naruszyłyby stosunki międzynarodowe Unii, ujawniając [*poufne*], skarżąca uważa – wskazując, że byłby to pierwszy przypadek, gdy dokument o takim charakterze nie został ujawniony publicznie – iż od momentu, w którym Rada pozwoliła na wydostanie się tego dokumentu lub informacji poza jej mury, instytucja ta nie może powoływać się na takie powody ani twierdzić, że ujawnienie tego dokumentu będzie miało negatywny wpływ na rozmowy w tej sprawie lub [*poufne*]. W każdym razie powołanie się na domniemane osłabienie stanowiska Unii w postępowaniu arbitrażowym wszczętym przeciwko niej przez skarżącą również nie jest wystarczające, aby uzasadnić wyłączenie drugiego spornego dokumentu z akt sprawy. Postępowanie to jest bowiem odrębne od niniejszego postępowania sądowego. Zdaniem skarżącej we wspomnianym postępowaniu arbitrażowym nie znajdują zastosowania ani rozporządzenie nr 1049/2001, ani przepisy proceduralne Sądu, podobnie jak nie będzie można powołać się w tym postępowaniu arbitrażowym na orzeczenie Sądu w przedmiocie kwestii incydentalnej wydane w niniejszej sprawie.

60 W tym względzie należy przypomnieć, że uznana w orzecznictwie (wyroki: z dnia 1 lutego 2007 r., Sison/Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, pkt 63; z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 36; z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 30) zasada ścisłej wykładni wyjątków przewidzianych w art. 4

rozporządzenia nr 1049/2001 nie stoi na przeszkodzie temu, by w odniesieniu do wyjątków dotyczących interesu publicznego wymienionych w ust. 1 lit. a) tego artykułu zainteresowana instytucja dysponowała szerokim zakresem uznania do celów ustalenia, czy publiczne ujawnienie dokumentu mogłoby naruszyć interesy chronione tym przepisem (wyroki: z dnia 1 lutego 2007 r., Sison/Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, pkt 64; z dnia 7 lutego 2018 r., Access Info Europe/Komisja, T-851/16, EU:T:2018:69, pkt 40).

- 61 Trybunał uznał bowiem, że należy przyznać, iż okoliczność, że interesy te są szczególnie wrażliwe i pierwszorzędne, w połączeniu z obligatoryjnym charakterem odmowy dostępu, która zgodnie z tym przepisem powinna mieć miejsce ze strony instytucji, jeżeli ujawnienie dokumentu szkodziłoby wspomnianym interesom, powoduje, że decyzja, jaką powinna wydać instytucja, ma charakter kompleksowy i delikatny, co wymaga szczególnie wysokiego stopnia ostrożności, i że w danym przypadku przy takiej decyzji niezbędny jest zatem pewien zakres uznania (wyrok z dnia 1 lutego 2007 r., Sison/Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, pkt 35). Znajduje to potwierdzenie w okoliczności, że przewidziane w art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 wyjątki mają charakter bezwzględnie obowiązujący, wobec czego instytucje są zobowiązane do odmówienia dostępu do dokumentów objętych tymi obowiązkowymi wyjątkami, jeśli zostanie udowodnione, że zachodzą okoliczności uzasadniające ich zastosowanie, bez konieczności wyważania ochrony interesu publicznego z nadrzędnym interesem ogólnym nakazującym ich ujawnienie (zob. wyroki: z dnia 7 lutego 2018 r., Access Info Europe/Komisja, T-851/16, EU:T:2018:69, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 7 lutego 2018 r., Access Info Europe/Komisja, T-852/16, EU:T:2018:71, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 62 W tym względzie zaś orzeczono w istocie, że ujawnienie okoliczności mających związek z celami, jakie Unia i jej państwa członkowskie zamierzają osiągnąć za pomocą decyzji, w szczególności gdy poruszone są w nich kwestie dotyczące konkretnej treści planowanej umowy międzynarodowej lub strategicznych celów przyświecających Unii w czasie negocjacji, szkodziłoby klimatowi zaufania w negocjacjach toczących się w chwili wydania decyzji o odmowie udzielenia dostępu do dokumentów przedstawiających te okoliczności (wyrok z dnia 7 lutego 2018 r., Access Info Europe/Komisja, T-852/16, EU:T:2018:71, pkt 44; zob. także podobnie wyrok z dnia 4 maja 2012 r., In't Veld/Rada, T-529/09, EU:T:2012:215, pkt 35, 36, 39).
- 63 W świetle powyższych rozważań i treści drugiego spornego dokumentu należy stwierdzić, że Rada słusznie uważa, iż ujawnienie tego dokumentu stanowiłoby rzeczywiste i konkretne zagrożenie dla ochrony interesu publicznego w odniesieniu do stosunków międzynarodowych w rozumieniu art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001, w niniejszym przypadku stosunków między Unią a [poufne], co samo w sobie uzasadnia wyłączenie tego dokumentu z akt sprawy, bez konieczności wyważania ochrony tego interesu publicznego z nadrzędnym interesem ogólnym oraz bez potrzeby badania obu pozostałych powodów, wskazanych przez Radę jako uniemożliwiających skarżącej przedstawienie drugiego spornego dokumentu, mianowicie powodów dotyczących ochrony postępowania sądowego i wewnętrznego procesu podejmowania decyzji Rady, o których mowa, odpowiednio, w art. 4 ust. 2 tiret drugie oraz w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 64 Ponadto należy powtórzyć, że wniosku tego nie mogą podważyć argumenty przedstawione już i oddalone w pkt 55 i 56 powyżej.

– *W przedmiocie trzeciego spornego dokumentu*

- 65 W odniesieniu do trzeciego spornego dokumentu skarżąca podnosi, że nie powołuje się na niego w skardze, a zastrzeżenie Rady należy w rzeczywistości rozumieć jako odnoszące się do artykułu naukowego przedstawionego jako załącznik A.19. Jednakże z uwagi na to, że argumentacja skarżącej

wynika jedynie z treści przedstawionej w skardze, a nie z elementów, które zostały załączone i do których nie odwołano się we wspomnianej skardze, wniosek Rady dotyczący trzeciego spornego dokumentu jest bezprzedmiotowy.

- 66 W tym względzie należy stwierdzić, że ponieważ oba sporne dokumenty drugi i trzeci, które zostały wskazane przez Radę we wniosku incydentalnym, noszą datę 12 czerwca 2017 r., a trzeci jest załącznikiem do drugiego, wydaje się, że skarżąca nie przedstawiła trzeciego spornego dokumentu jako takiego. W związku z tym nie ma potrzeby orzekania w przedmiocie przedstawionego tytułem głównym wniosku o wyłączenie wspomnianego dokumentu z akt sprawy.
- 67 Jeśli chodzi o najwyraźniej pomocniczy wniosek Rady zmierzający do nakazania przez Sąd, aby trzeci sporny dokument „nie wchodził w skład” akt sprawy, wydaje się, że ma on na celu wyrażenie prewencyjnie stanowiska tej instytucji na wypadek, gdyby Sąd zamierzał przyjąć środek organizacji postępowania, w którym zażądałby od tej instytucji przedstawienia rzeczonego dokumentu. Jednakże taki wniosek nie oznacza istnienia kwestii incydentalnej, w związku z czym również nie ma potrzeby orzekania w jego przedmiocie.
- 68 Z całości powyższych rozważań wynika, że ponieważ dokumenty zostały przedstawione bez zgody danej instytucji jako autora lub adresata, zaś Sąd nie nakazał na tym etapie ich przedstawienia, należy wyłączyć z akt sprawy pierwszy sporny dokument, przedstawiony jako załącznik O.20 do uwag skarżącej w przedmiocie wniosku incydentalnego, a także drugi sporny dokument przedstawiony jako załącznik A.14 do skargi.

*W przedmiocie wniosku o pominięcie przez Sąd niektórych fragmentów skargi i załączników*

- 69 Co się tyczy powiązanego wniosku Rady, aby Sąd pomiął fragmenty skargi odnoszące się do spornych dokumentów, w szczególności pkt 50–53, pkt 112 lit. a) ppkt (iii), pkt 139 i pkt 158 lit. d), skarżąca uważa, że należy go oddalić. Podnosi bowiem, że w tych punktach – z wyłączeniem ostatniego, w którym nie ma żadnego wyraźnego odwołania do pierwszego spornego dokumentu – skarżąca jedynie wyjaśnia, że źródłem zaskarżonej dyrektywy jest analiza prawna zawarta w pierwszym spornym dokumencie. Tymczasem źródło to zostało wyjaśnione w pkt 2 projektu dyrektywy, który stanowi dokument publiczny. Ponadto wydaje się, że twierdzenie Rady dotyczy raczej podnoszonej możliwości oparcia się przez skarżącą na opublikowanym przez Parlament dokumencie zatytułowanym „Common Rules for Gas Pipelines entering the EU Internal Market” (Wspólne zasady dotyczące gazociągów wchodzących na rynek wewnętrzny Unii), chociaż z uwagi na publiczny charakter tego dokumentu nie ma przeszkód, aby skarżąca mogła się odnosić do niego, jak również do zawartych w nim informacji. W pozostałym zakresie Sąd nie może pozbawić skarżącą możliwości odwołania się do publikacji akademickich, nawet jeśli one same byłyby oparte lub odnosiły się w całości lub w części do dokumentów poufnych lub ujawniały bezpośrednio lub pośrednio ich treść.
- 70 W tym względzie w następstwie wyłączenia pierwszego i drugiego ze spornych dokumentów z akt sprawy należy uznać, że twierdzenia skarżającej zawarte w skardze i odnoszące się do tych dokumentów nie są już poparte dowodami potwierdzającymi ich treść i prawdziwość. Co się tyczy przedstawionych przez skarżącą artykułów naukowych, które odnoszą się do dwóch pierwszych spornych dokumentów lub przedstawiają ich fragmenty, po pierwsze, same te publikacje nie zostały uznane za niezgodne z prawem przez organ administracyjny lub sądowy, a po drugie, ponieważ moc dowodowa publikacji i innych komentarzy przedstawionych przez naukę prawa jest ogólnie ograniczona, należy uznać, że a fortiori publikacje przedstawione w niniejszej sprawie, nawet jeśli wyłączenie ich z akt nie jest konieczne, mają jeszcze słabszą moc dowodową z braku przedstawienia przez skarżącą w sposób zgodny z prawem dokumentów źródłowych, których treść, jak się podnosi, ujawniają.

- 71 W tych okolicznościach należy uwzględnić wniosek incydentalny o pominięcie przez Sąd niektórych fragmentów skargi i załączników wyłącznie w zakresie, w jakim przedstawiono w nich wyciągi ze spornych dokumentów pierwszego i drugiego (zob. podobnie postanowienia: z dnia 30 kwietnia 2010 r., *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada*, T-18/10 R, niepublikowane, EU:T:2010:172, pkt 23; z dnia 21 lutego 2013 r., *Besselink/Rada*, T-331/11, niepublikowane, EU:T:2013:91, pkt 16). W pozostałym zakresie wniosek ów należy oddalić.
- 72 W świetle całości powyższych rozważań w przedmiocie wniosku incydentalnego należy orzec w następujący sposób:
- dokumenty przedstawione przez skarżącą jako załączniki A.14 i O.20 zostają wyłączone z akt sprawy, a fragmentów skargi i załączników, w których znajdują się wyciągi z tych dokumentów, nie należy uwzględniać;
  - nie ma potrzeby rozstrzygnięcia w przedmiocie trzeciego spornego dokumentu;
  - w pozostałym zakresie wniosek incydentalny zostaje oddalony.

***W przedmiocie zarzutów niedopuszczalności podniesionych przez Parlament i Radę***

- 73 Na poparcie swoich zarzutów niedopuszczalności Parlament i Rada twierdzą, że skarżąca nie ma legitymacji procesowej do żądania stwierdzenia nieważności zaskarżonej dyrektywy, ponieważ dyrektywa ta nie dotyczy jej ani bezpośrednio, ani indywidualnie. Jej skarga jest zatem niedopuszczalna.
- 74 Skarżąca utrzymuje natomiast, że ma legitymację procesową do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej dyrektywy.
- 75 W tym względzie zgodnie z art. 130 regulaminu postępowania, jeżeli pozwany lub pozwani wnoszą w odrębnym piśmie o wydanie przez Sąd rozstrzygnięcia w przedmiocie niedopuszczalności skargi lub niewłaściwości Sądu bez rozpatrywania sprawy co do istoty, Sąd rozstrzyga w przedmiocie wniosku w możliwie najkrótszym czasie, a w stosownym przypadku – po otwarciu ustnego etapu postępowania.
- 76 W niniejszej sprawie Sąd uznaje, że po zapoznaniu się z aktami sprawy ma wystarczającą wiedzę i postanawia orzec w drodze niniejszego postanowienia w przedmiocie zarzutów niedopuszczalności podniesionych przez Parlament i Radę, bez konieczności otwierania ustnego etapu postępowania.

***Rozważania wstępne***

- 77 Zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE „[k]ażda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w akapitach pierwszym i drugim, skargę na akty, których jest adresatem [pierwszy przypadek] lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie [drugi przypadek], oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych [trzeci przypadek]”.
- 78 W tym względzie, chociaż art. 263 akapit czwarty TFUE nie odnosi się *expressis verbis* do dopuszczalności skarg o stwierdzenie nieważności wniesionych przez osoby fizyczne lub prawne w odniesieniu do dyrektywy, niemniej jednak z orzecznictwa wynika, że sama ta okoliczność nie jest wystarczająca, aby uznać takie skargi za niedopuszczalne. Instytucje Unii nie mogą bowiem, jedynie poprzez wybór formy danego aktu, wykluczyć ochrony sądowej, jaką to postanowienie traktatu

- przyznaje osobom fizycznym lub prawnym (zob. analogicznie postanowienie z dnia 10 września 2002 r., Japan Tobacco i JT International/Parlament i Rada, T-223/01, EU:T:2002:205, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 79 Niezależnie od powyższego, zgodnie z art. 288 akapit trzeci TFUE adresatem dyrektywy są państwa członkowskie. Tak więc zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE osoby fizyczne lub prawne, takie jak skarżąca, mogą wnieść skargę o stwierdzenie nieważności dyrektywy, takiej jak zaskarżona dyrektywa, tylko pod warunkiem, że albo dotyczy ona ich bezpośrednio i indywidualnie („drugi przypadek”), albo stanowi ona akt regulacyjny, który dotyczy ich bezpośrednio i nie wymaga środków wykonawczych („trzeci przypadek”) [zob. podobnie wyroki: z dnia 25 października 2010 r., Microban International i Microban (Europe)/Komisja, T-262/10, EU:T:2011:623, pkt 19; z dnia 6 września 2013 r., Sepro Europe/Komisja, T-483/11, niepublikowany, EU:T:2013:407, pkt 29; postanowienie z dnia 7 lipca 2014 r., Wepa Lille/Komisja, T-231/13, niepublikowane, EU:T:2014:640, pkt 20].
- 80 Co się tyczy pojęcia „aktu regulacyjnego” w rozumieniu „trzeciego przypadku”, o którym mowa w art. 263 akapit czwarty TFUE, powinno ono być rozumiane jako odnoszące się do każdego aktu o charakterze generalnym, z wyjątkiem aktów ustawodawczych. W odniesieniu do tych ostatnich aktów autorzy traktatu z Lizbony zamierzali bowiem utrzymać restrykcyjne podejście wobec możliwości żądania przez jednostki stwierdzenia ich nieważności, wymagające wykazania, że wspomniane akty ustawodawcze „dotyczą ich bezpośrednio i indywidualnie” (zob. podobnie wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 59, 60, a także Sekretariat Konwentu Europejskiego, Sprawozdanie końcowe grupy dyskusyjnej w sprawie funkcjonowania Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 marca 2003 r., dokument CONV 636/03, pkt 22; nota przekazująca Prezydium Konwentu z dnia 12 maja 2003 r., dokument CONV 734/03, s. 20).
- 81 W tym względzie rozróżnienie na akt ustawodawczy i akt regulacyjny opiera się zgodnie z traktatem FUE na kryterium procedury, ustawodawczej lub nie, która doprowadziła do jego przyjęcia (zob. postanowienie z dnia 7 stycznia 2015 r., Freitas/Parlament i Rada, T-185/14, niepublikowane, EU:T:2015:14, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo). Zgodnie bowiem z art. 289 TFUE akty prawne przyjmowane w drodze procedury ustawodawczej stanowią akty ustawodawcze, podobnie jak, w konkretnych przypadkach przewidzianych w traktatach, niektóre akty przyjęte z inicjatywy grupy państw członkowskich lub Parlamentu, na zalecenie Europejskiego Banku Centralnego (EBC) albo na wniosek Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI).
- 82 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że zaskarżona dyrektywa została przyjęta na podstawie art. 194 ust. 2 TFUE zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przedstawioną szczegółowo w art. 294 TFUE. W konsekwencji wspomniana dyrektywa stanowi akt ustawodawczy w rozumieniu traktatu FUE.
- 83 W tych okolicznościach niezależnie od faktu, że zaskarżona dyrektywa ze swej natury przewiduje przyjęcie przez niektóre państwa członkowskie będące jej adresatami przepisów transponujących, wykluczając już z założenia możliwość uznania jej co do zasady za akt niewymagający „środków wykonawczych”, przesłanka dotycząca legitymacji procesowej skarżącej do zaskarżenia tej dyrektywy nie może być oparta na „trzecim przypadku”, o którym mowa w art. 263 akapit czwarty TFUE, ponieważ zaskarżony akt, czyli zaskarżona dyrektywa, nie stanowi „aktu regulacyjnego” w rozumieniu tego postanowienia.
- 84 Jeśli chodzi o „drugi przypadek”, o którym mowa w art. 263 akapit czwarty TFUE, należy przypomnieć, że w pewnych okolicznościach nawet akt ustawodawczy mający zastosowanie do ogółu zainteresowanych podmiotów gospodarczych może dotyczyć bezpośrednio i indywidualnie niektórych spośród nich w rozumieniu tego postanowienia (zob. podobnie wyroki: z dnia 17 stycznia 1985 r., Piraiki-Patraiki i in./Komisja, 11/82, EU:C:1985:18, pkt 11–32; z dnia 27 czerwca 2000 r., Salamander i in./Parlament i Rada, T-172/98 i od T-175/98 do T-177/98, EU:T:2000:168, pkt 30).

85 Zatem w niniejszej sprawie należy zbadać, czy w świetle przesłanek ustanowionych dla „drugiego przypadku” w art. 263 akapit czwarty TFUE skarżąca wykazała, że zaskarżona dyrektywa dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie, przy czym należy przypomnieć, że zawarte w tym postanowieniu pojęcie bezpośredniego i indywidualnego oddziaływania odpowiada pojęciu zawartemu w art. 230 akapit czwarty WE, którego to pojęcia autorzy traktatu z Lizbony nie mieli zamiaru zmieniać (zob. podobnie wyrok z dnia 3 października 2013 r., *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 70, 71).

*W przedmiocie bezpośredniego oddziaływania na skarżącą*

86 Parlament uważa, że zaskarżona dyrektywa nie dotyczy skarżącej bezpośrednio, ponieważ jest aktem normatywnym o charakterze generalnym, który stosuje się w sposób abstrakcyjny do obiektywnie określonych sytuacji. Ponadto nie będzie ona wywierać wpływu na sytuację prawną skarżącej, dopóki państwa członkowskie będące adresatami zaskarżonej dyrektywy nie wprowadzą ustaw, rozporządzeń i przepisów administracyjnych niezbędnych do zastosowania się do tej dyrektywy lub ewentualnie dopóki nie upłynie termin jej transpozycji.

87 W szczególności Parlament uważa, że biorąc pod uwagę uprawnienie państw członkowskich do odstąpienia od obowiązków wynikających z dyrektywy 2009/73, zmienionej zaskarżoną dyrektywą, oraz możliwość uznania przez krajowe organy regulacyjne takich odstępstw za uzasadnione i określenia obowiązków, które powinny im towarzyszyć, należy uznać – podobnie jak orzekł Sąd w wyroku z dnia 27 czerwca 2000 r., *Salamander i in./Parlament i Rada* (T-172/98 i od T-175/98 do T-177/98, EU:T:2000:168, pkt 67–70) – że zaskarżona dyrektywa pozostawia państwom członkowskim zakres uznania, którego charakter wyklucza bezpośrednie oddziaływanie rzeczowej dyrektywy na skarżącą.

88 Ponadto Parlament podnosi, że w każdym razie w chwili wniesienia rozpatrywanej skargi trasa, jaką miała przebiegać podwójna linia przesyłowa gazu „Nord Stream 2” w WSE Danii, w pobliżu wyspy Bornholm, nie została jeszcze określona. Okoliczność ta potwierdza, że w celu wykazania, iż zaskarżona dyrektywa dotyczy jej bezpośrednio, skarżąca powołuje się na potencjalny i przyszły wpływ zaskarżonej dyrektywy na jej również przyszły status. Tymczasem bezpośrednie oddziaływanie powinno istnieć w chwili wniesienia skargi, co z pewnością nie miało miejsca w niniejszej sprawie.

89 Rada twierdzi, że zaskarżona dyrektywa nie dotyczy skarżącej bezpośrednio w rozumieniu „drugiego przypadku” przewidzianego w art. 263 akapit czwarty TFUE, który – jak Trybunał podkreślił w wyroku z dnia 3 października 2013 r., *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 59) – podlega ścisłej wykładni.

90 W tym względzie Rada uważa, że zaskarżona dyrektywa nie może sama w sobie oddziaływać na sytuację prawną skarżącej przed przyjęciem krajowych przepisów transponujących tę dyrektywę i niezależnie od przyjęcia tych przepisów. W szczególności w świetle brzmienia i treści zaskarżonej dyrektywy na skarżącą nie został nałożony bezpośrednio żaden obowiązek, ponieważ wszelkie obowiązki w zakresie rozdziału, dostępu stron trzecich lub taryf regulowanych mogą wynikać jedynie z krajowych przepisów transponujących tę dyrektywę. Skarżąca uznała zresztą ten stan rzeczy w korespondencji poprzedzającej wszczęcie przez nią postępowania arbitrażowego przeciwko Unii na podstawie Karty energetycznej, ponieważ wskazała, że „[g]dy [zaskarżona] dyrektywa wejdzie w życie i zostanie przetransponowana do prawa niemieckiego, odcinek Nord Stream 2 objęty geograficznym zakresem stosowania dyrektywy (czyli odcinek znajdujący się na terytorium Niemiec i na niemieckich wodach terytorialnych) będzie co do zasady podlegał przepisom dyrektywy [2009/73 zmienionej przez zaskarżoną dyrektywę] dotyczącym między innymi rozdziału, dostępu stron trzecich i regulacji taryf”.

91 Co się tyczy przepisów transponujących zaskarżoną dyrektywę, państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania co do sposobu, w jaki zamierzają wprowadzić w życie tę dyrektywę, w szczególności w odniesieniu do, po pierwsze, wyboru spośród trzech modeli rozdziału (model

pełnego rozdziału struktur własności, model niezależnego operatora systemu i model niezależnego operatora systemu przesyłowego), po drugie, możliwości przyznania odstępstw i wyłączeń od obowiązków przewidzianych w dyrektywie 2009/73, zmienionej zaskarżoną dyrektywą, a po trzecie, możliwości stosowania procedury upoważnienia przy zawieraniu umów z państwami trzecimi lub wprowadzaniu zmian w tych umowach, aby zapewnić poszanowanie prawa Unii przez rzeczony umowy międzynarodowe. Jeśli chodzi konkretnie o odstępstwa, które mogą zostać przyznane, krajowe organy regulacyjne dysponują uprawnieniami dyskrecyjnymi przy przyjmowaniu tych decyzji, ale również przy określaniu warunków sprzyjających konkurencji, skutecznemu funkcjonowaniu rynku wewnętrznego lub bezpieczeństwu dostaw, które to warunki mogą ustanowić w odniesieniu do tychże odstępstw,

- 92 Ponadto zaskarżona dyrektywa wymaga przyjęcia przez krajowe organy regulacyjne dodatkowych środków wykonawczych, na przykład w zakresie ustalania, metod obliczania i zatwierdzania taryf, w odniesieniu do których dysponują one zakresem uznania.
- 93 W każdym wypadku Rada twierdzi, że nawet przy założeniu – na potrzeby dowodu prawnego – iż państwa członkowskie nie mają pola manewru przy przyjmowaniu krajowych przepisów transponujących zaskarżoną dyrektywę, brak byłoby tak czy owak bezpośredniego oddziaływania na sytuację prawną skarżącą, ponieważ zaskarżona dyrektywa wywołuje skutki prawne względem podmiotu takiego jak skarżąca jedynie za pośrednictwem aktów przyjętych przez organy krajowe.
- 94 Rada uważa ponadto, że próby wykazania przez skarżącą, iż zaskarżona dyrektywa dotyczy jej bezpośrednio, opierają się na błędnym założeniu, zgodnie z którym nie ma ona żadnej możliwości uzyskania odstępstwa na podstawie art. 49a, nowo wprowadzonego przez zaskarżoną dyrektywę do dyrektywy 2009/73, a nawet na podstawie art. 36 tej ostatniej dyrektywy. Tymczasem, po pierwsze, wbrew temu, co sugeruje skarżąca, zaskarżona dyrektywa nie nakłada na krajowe organy regulacyjne obowiązku wymagania, aby wnioski o przyznanie odstępstw były składane przed podjęciem decyzji inwestycyjnej lub przed rozpoczęciem budowy odnośnej infrastruktury gazowej. Po drugie, decyzja o przyznaniu lub nieprzyznaniu takiego odstępstwa należy do krajowych organów regulacyjnych, które działają na podstawie przepisów transponujących zaskarżoną dyrektywę. Ponadto organy te mają w tym względzie możliwość obwarowania takich odstępstw szczególnymi warunkami, których określenie leży w ich gestii.
- 95 Wreszcie Rada przypomina, że w każdym razie ewentualnych skutków zaskarżonej dyrektywy dla sytuacji gospodarczej skarżącej nie można uznać za dowód, iż rzeczona dyrektywa oddziałuje bezpośrednio na jej sytuację prawną.
- 96 W skardze i w uwagach w przedmiocie zarzutów niedopuszczalności podniesionych przez Parlament i Radę skarżąca twierdzi, że zaskarżona dyrektywa dotyczy jej bezpośrednio. Jej zdaniem niezależnie od podnoszonej możliwości uzyskania odstępstwa od niemieckiego organu regulacyjnego na podstawie art. 49a, dodanego przez zaskarżoną dyrektywę do dyrektywy 2009/73, czy nawet na podstawie art. 36 tej ostatniej dyrektywy, który w każdym razie może mieć zastosowanie jedynie do „nowej infrastruktury”, którą „Nord Stream 2” nie jest, wymogi tej ostatniej dyrektywy mają do niej zastosowanie już dzisiaj. I tak dotyczy to obowiązków w zakresie rozdziału systemów przesyłowych i operatorów systemów przesyłowych, przewidzianych w art. 9 dyrektywy 2009/73; obowiązku przyznania stronom trzecim dostępu do jej gazociągu, przewidzianego w art. 32 tej dyrektywy, oraz obowiązków taryfowych, takich jak przewidziane w art. 41 ust. 1 i 6 rzeczony dyrektywy oraz w odpowiednich niemieckich ustawach transponujących.
- 97 Te nowe obowiązki miałyby doprowadzić do istotnych zmian w przypadku skarżącej, ponieważ w celu zastosowania się do nich powinna sprzedać całość gazociągu „Nord Stream 2” stronie trzeciej lub całkowicie zmienić swoją strukturę organizacyjną i strukturę przedsiębiorstwa, co zasadniczo podważa podstawy finansowe tej infrastruktury, z którą były ponadto powiązane przedsiębiorstwa europejskie.

- 98 Zdaniem skarżącej zaskarżona dyrektywa nie przyznaje Republice Federalnej Niemiec, będącej państwem członkowskim, na którego morzu terytorialnym jest położony odnośny odcinek gazociągu Nord Stream 2, żadnego rzeczywistego zakresu uznania przy wprowadzaniu w życie tej dyrektywy, ponieważ zasady dotyczące rozdziału, dostępu stron trzecich do sieci i regulacji taryf są stosowane wobec skarżącej bez możliwości uzyskania przez nią odstępstwa od odpowiednich przepisów dyrektywy 2009/73 na podstawie art. 49a, nowo wprowadzonego do tej dyrektywy przez zaskarżoną dyrektywę.
- 99 Według skarżącej każda z opcji rozdziału, które są przewidziane w zaskarżonej dyrektywie, wywiera znaczny wpływ na jej sytuację, oddziałując zasadniczo na jej strukturę własności i strukturę przedsiębiorstwa. Tak więc „[b]iorąc pod uwagę, że Niemcy są zobowiązane wezwać skarżącą do przyjęcia przynajmniej jednej z tych trzech opcji, to państwo członkowskie nie ma wyboru między działaniem lub niepodejmowaniem działania”, zgodnie ze sformułowaniem przyjętym przez Sąd w pkt 53 postanowienia z dnia 22 czerwca 2006 r., Sahlstedt i in./Komisja (T-150/05, EU:T:2006:172), a zatem „naruszenia sytuacji prawnej [skarżącej] są spowodowane koniecznością osiągnięcia tego rezultatu” zgodnie ze sformułowaniem użytym przez Trybunał w pkt 63 wyroku z dnia 13 marca 2008 r., Komisja/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159).
- 100 W opinii skarżącej w każdym razie nie można zaprzeczyć, że spółka znajdująca się w sytuacji takiej jak skarżąca, która pragnie zastosować się do wymogów zaskarżonej dyrektywy, aby w dniu upływu terminu wyznaczonego państwom członkowskim na dokonanie transpozycji tej dyrektywy, czyli 24 lutego 2020 r., być w gotowości do eksploatacji gazociągu, takiego jak „Nord Stream 2”, powinna natychmiast rozpocząć wprowadzanie niezbędnych zmian, co wskazuje na istnienie skutków prawnych tej dyrektywy dla sytuacji skarżącej.
- 101 Ponadto, co się tyczy możliwości uzyskania przez skarżącą od niemieckiego organu regulacyjnego odstępstwa na podstawie nowego art. 49a dyrektywy 2009/73, dodanego do niej przez zaskarżoną dyrektywę, które to odstępstwo zdaniem Parlamentu i Rady mogłoby w praktyce wyeliminować wszelkie skutki prawne zaskarżonej dyrektywy dla jej sytuacji, skarżąca uważa, że jej wniosek o uzyskanie takiego odstępstwa jest skazany na niepowodzenie. Takie odstępstwo mogłoby bowiem zostać przyznane tylko wtedy, gdyby dana infrastruktura gazowa została „wybudowan[a] przed dniem 23 maja 2019 r.”, co w przypadku „Nord Stream 2” nie miało miejsca. W rzeczywistości prawdziwą kwestią dotyczącą istoty sprawy jest pytanie o zakres tego warunku ograniczającego zakres stosowania *ratione materiae* wspomnianego art. 49a, co uzasadniałoby podjęcie przez Sąd decyzji o połączeniu badania zarzutów niedopuszczalności z rozpoznaniem sprawy co do istoty i wyznaczenie terminu do złożenia przez Parlament i Radę ich odpowiedzi na skargę.
- 102 W tym względzie trzeba przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem warunek, iż będący przedmiotem skargi akt Unii musi dotyczyć bezpośrednio osoby fizycznej lub prawnej zgodnie z „drugim przypadkiem” przewidzianym w art. 263 akapit czwarty TFUE, wymaga łącznego spełnienia dwóch kryteriów, a mianowicie, po pierwsze, by ów akt wywoływał bezpośredni wpływ na sytuację prawną strony skarżącej, i po drugie, by nie pozostawiał on żadnego uznania swoim adresatom, których obowiązkiem jest go wykonać, gdyż jego wykonanie ma charakter czysto automatyczny i wynika z samego uregulowania Unii, bez stosowania innych przepisów pośrednich (zob. postanowienie z dnia 19 czerwca 2008 r., US Steel Košice/Komisja, C-6/08 P, niepublikowane, EU:C:2008:356, pkt 60; wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 42).
- 103 Taka sama sytuacja ma miejsce, gdy przysługująca adresatom podważanego aktu Unii możliwość niezastosowania się do niego jest czysto teoretyczna, ponieważ ich wola dostosowania się do niego nie wzbudza żadnych wątpliwości (zob. postanowienie z dnia 19 czerwca 2008 r., US Steel Košice/Komisja, C-6/08 P, niepublikowane, EU:C:2008:356, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 4 grudnia 2019 r., Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo/Komisja, C-342/18 P, niepublikowany, EU:C:2019:1043, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 104 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że co do zasady od momentu wejścia w życie zaskarżonej dyrektywy część linii przesyłowych gazu, należących do operatorów gazociągów, takich jak skarżąca, w niniejszym przypadku część znajdująca się między państwem członkowskim a państwem trzecim do terytorium państw członkowskich lub położona na morzu terytorialnym państwa członkowskiego, może potencjalnie podlegać obowiązkom ustanowionym w dyrektywie 2009/73 i w przepisach krajowych transponujących tę ostatnią dyrektywę, zmienioną zaskarżoną dyrektywą.
- 105 Jednakże jeśli chodzi o konkretne obowiązki, którym będzie odtąd podlegać na podstawie przepisów dyrektywy 2009/73 w zmienionym brzmieniu część linii przesyłowych gazu niektórych operatorów, takich jak skarżąca, oraz sposób, w jaki obowiązki te zostaną precyzyjnie określone, zależą one od krajowych przepisów transponujących, które państwo członkowskie, na którego morzu terytorialnym jest położona ta część linii, przyjmie lub przyjęło na podstawie art. 2 zaskarżonej dyrektywy w związku z art. 288 akapit trzeci TFUE, i to najpóźniej do dnia 24 lutego 2020 r.
- 106 Dyrektywa nie może bowiem tworzyć samoistnie obowiązków po stronie jednostki, a zatem organy krajowe nie mogą powoływać się na dyrektywę jako taką wobec operatorów w braku wcześniejszego przyjęcia przez te organy przepisów transponujących daną dyrektywę (wyrok z dnia 26 lutego 1986 r., Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, pkt 48; postanowienie z dnia 7 lipca 2014 r., Group’Hygiène/Komisja, T-202/13, EU:T:2014:664, pkt 33; zob. także podobnie wyrok z dnia 14 lipca 1994 r., Faccini Dori, C-91/92, EU:C:1994:292, pkt 20, 25).
- 107 A zatem przepisy zaskarżonej dyrektywy – niezależnie od tego, czy są jasne i wystarczająco precyzyjne – nie mogą przed przyjęciem przez państwo członkowskie przepisów krajowych dotyczących transpozycji i niezależnie od przyjęcia tych przepisów stanowić bezpośredniego źródła obowiązków ciążących na skarżącej i mogących z tego względu bezpośrednio oddziaływać na jej sytuację prawną w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 27 czerwca 2000 r., Salamander i in./Parlament i Rada, T-172/98 i od T-175/98 do T-177/98, EU:T:2000:168, pkt 54; postanowienie z dnia 7 lipca 2014 r., Group’Hygiène/Komisja, T-202/13, EU:T:2014:664, pkt 33). W szczególności w braku przyjęcia przez Republikę Federalną Niemiec przepisów transponujących zaskarżoną dyrektywę niemiecki organ regulacyjny nie może wymagać od skarżącej, aby przestrzegała obowiązków nowo obowiązujących w jej przypadku, jak to przewidziano w rzeczowej dyrektywie.
- 108 W tym względzie okoliczność, że obecnie działalność skarżącej jest częściowo regulowana prawem Unii, w niniejszym przypadku zmienioną dyrektywą 2009/73, jest w każdym razie jedynie konsekwencją wyboru skarżącej, by rozwijać i prowadzić swoją działalność na terytorium Unii, w tym przypadku na morzu terytorialnym jednego z państw członkowskich Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Air Transport Association of America i in., C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 127, 128). Od momentu wejścia w życie zaskarżona dyrektywa jako taka nie wywiera jednak bezpośrednich i konkretnych skutków dla sytuacji prawnej operatorów takich jak skarżąca, a w każdym razie nie przed upływem terminu do dokonania transpozycji przewidzianym w jej art. 2 ust. 1.
- 109 Ponadto przyjęcie stanowiska skarżącej, zgodnie z którym wejście w życie zaskarżonej dyrektywy wywarło bezpośrednio wpływ na jej sytuację prawną ze względu na to, że w przeciwnym wypadku eksploatacja jej systemu podwójnego gazociągu „Nord Stream 2” nie podlegałaby przedmiotowemu zakresowi stosowania dyrektywy 2009/73, oznaczałoby uznanie, że za każdym razem, gdy Unia wydaje nową regulację prawną w dziedzinie, w której nakłada na podmioty obowiązki, którym wcześniej nie podlegały, prawodawstwo to, nawet gdyby zostało ustanowione w postaci dyrektywy przyjętej w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, w sposób nieunikniony dotyczyłoby bezpośrednio podmiotów w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE. Otóż takie podejście byłoby sprzeczne z samym brzmieniem art. 288 akapit trzeci TFUE, zgodnie z którym „dyrektyw[ę] wiąż[ą] każde państwo członkowskie, do którego [są] kierowan[e], w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia[ją] jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków”, a w konsekwencji z okolicznością, że na sytuację prawną podmiotów mają zasadniczo wpływ przepisy krajowe transponujące poszczególne dyrektywy.

- 110 Tak więc w niniejszej sprawie państwa członkowskie, w przypadku skarżącej Republika Federalna Niemiec, określa lub określiły, że podmioty takie jak skarżąca będą podlegać lub podlegają obowiązkom wynikającym z dyrektywy 2009/73 zmienionej zaskarżoną dyrektywą jedynie za pośrednictwem krajowych przepisów transponujących zaskarżoną dyrektywę, i to na warunkach określonych przez te państwa członkowskie (zob. podobnie postanowienia: z dnia 10 września 2002 r., *Japan Tobacco i JT International/Parlament i Rada*, T-223/01, EU:T:2002:205, pkt 47; z dnia 7 lipca 2014 r., *Group'Hygiène/Komisja*, T-202/13, EU:T:2014:664, pkt 33, 36).
- 111 W tym względzie, po pierwsze, w dniu wniesienia rozpatrywanej skargi w przypadku Republiki Federalnej Niemiec takie przepisy transponujące nie istniały. Po drugie, w każdym razie – wbrew temu, co twierdzi skarżąca – należy stwierdzić, że jeśli chodzi o krajowe przepisy transponujące, które miały zostać przyjęte przez państwa członkowskie najpóźniej do dnia 24 lutego 2020 r. i wprowadzić w sposób wiążący dla podmiotów obowiązki wynikające z dyrektywy 2009/73, zmienionej zaskarżoną dyrektywą, owym państwom członkowskim przysługiwało uznanie przy wprowadzaniu w życie przepisów tej dyrektywy.
- 112 Po pierwsze bowiem, co się tyczy obowiązków przewidzianych w art. 9 dyrektywy 2009/73 w zmienionym brzmieniu, na podstawie nowego akapitu pierwszego ust. 8 oraz ust. 9 tego art. 9, dodanych zaskarżoną dyrektywą, państwa członkowskie mają możliwość podjęcia decyzji o niestosowaniu obowiązku rozdziału systemów przesyłowych i operatorów systemów przesyłowych, przewidzianego we wspomnianym art. 9 ust. 1. W szczególności „mogą” tak zdecydować w odniesieniu do części systemu przesyłowego gazu łączącego państwo członkowskie z państwem trzecim, przebiegającej między granicą tego państwa członkowskiego a pierwszym punktem połączenia z siecią tegoż państwa członkowskiego, po pierwsze, w przypadku gdy w dniu 23 maja 2019 r. system przesyłowy należał do przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo i, po drugie, gdy w dniu 23 maja 2019 r. system przesyłowy należał do przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo oraz istnieją rozwiązania gwarantujące skuteczniejszą niezależność operatora systemu przesyłowego niż przepisy rozdziału IV dyrektywy 2009/73.
- 113 Skarżąca uznaje zresztą istnienie tej możliwości, podkreślając, że „[j]eżeli chodzi o rozdział struktur własności, jest również prawdą, że dyrektywa [2009/73, zmieniona zaskarżoną dyrektywą] umożliwia państwom członkowskim wprowadzenie rozwiązań alternatywnych wobec całkowitego rozdziału, czyli modelu niezależnego operatora systemu [...] i modelu niezależnego operatora systemu przesyłowego”. Podobnie należy stwierdzić, że na podstawie art. 14 ust. 1 dyrektywy 2009/73, dodanego przez zaskarżoną dyrektywę, państwa członkowskie mogą zdecydować o niestosowaniu art. 9 ust. 1 i na wniosek właściciela danego systemu przesyłowego i za zgodą Komisji wyznaczyć niezależnego operatora systemu.
- 114 Po drugie, w efekcie zmian wprowadzonych do dyrektywy 2009/73 przez zaskarżoną dyrektywę, w szczególności zmian dotyczących art. 36 i dodania art. 49a, organy krajowe mogą zdecydować o przyznaniu w odniesieniu do „istotnej nowej infrastruktury gazowej” i „linii przesyłowych gazu między państw[ami] członkowskim[i] a państw[ami] trzecim[i] wybudowanych przed dniem 23 maja 2019 r.” odstępstw od niektórych artykułów zmienionej dyrektywy 2009/73, w niniejszej sprawie na podstawie art. 36 odstępstw od art. 9, 32, 33, 34 oraz od art. 41 ust. 6, 8 i 10, zaś na podstawie art. 49a – odstępstw od art. 9, 10, 11, 32 oraz od art. 41 ust. 6, 8 i 10.
- 115 W tym względzie do państw członkowskich należy przyjęcie przepisów krajowych umożliwiających zainteresowanym operatorom ubieganie się o te odstępstwa, określających dokładnie warunki uzyskania tychże odstępstw w świetle ogólnych kryteriów przewidzianych w art. 49a dyrektywy 2009/73 w zmienionym brzmieniu, i ustanawiających procedurę umożliwiającą ich krajowym organom regulacyjnym rozpatrywanie takich wniosków w terminach przewidzianych w zaskarżonej dyrektywie. Ponadto przy wprowadzaniu w życie tych warunków krajowe organy regulacyjne dysponują szerokim zakresem uznania w odniesieniu do przyznawania takich odstępstw i ewentualnych szczególnych

warunków, jakim odstępstwa te mogą zostać poddane (zob. analogicznie wyrok z dnia 4 grudnia 2019 r., Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo/Komisja, C-342/18 P, niepublikowany, EU:C:2019:1043, pkt 48–53).

- 116 Z powyższego wynika, że przepisy zaskarżonej dyrektywy nie dotyczą skarżącej bezpośrednio.
- 117 Wreszcie skarżąca nie może powoływać się na rozwiązanie przyjęte przez Trybunał w wyroku z dnia 13 marca 2008 r., Komisja/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159). Sprawa ta dotyczyła bowiem decyzji Komisji skierowanej do państw członkowskich, z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, w której to decyzji Komisja zatwierdziła przepisy wydane przez to państwo, będące wówczas członkiem Unii, co skutkowało nałożeniem na krajowych nadawców telewizyjnych pewnych ograniczeń, w przypadku gdy zamierzali oni transmitować określone wydarzenia, do których skarżąca w pierwszej instancji nabyła prawa wyłączne. Tak więc sytuacja prawna i faktyczna we wspomnianej sprawie nie jest w żaden sposób porównywalna z sytuacją w niniejszej sprawie, która dotyczy wyłącznie dyrektywy i która ponadto nie jest nietypową.
- 118 Z całości powyższych rozważań wynika, że zaskarżona dyrektywa nie dotyczy skarżącej bezpośrednio. Z uwagi zaś na to, że przesłanki przewidziane w „drugim przypadku” w art. 263 akapit czwarty TFUE mają charakter kumulatywny, ustalenie to skutkuje tym, że skarżącej nie przysługuje legitymacja do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej dyrektywy na podstawie tego drugiego przypadku (zob. podobnie wyrok z dnia 4 grudnia 2019 r., Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo/Komisja, C-342/18 P, niepublikowany, EU:C:2019:1043, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 119 Należy dodać, że wbrew temu, co twierdzi skarżąca, okoliczność, iż Parlament i Rada przyjęły zaskarżony akt w formie dyrektywy lub postanowiły umożliwić przyznawanie odstępstw na podstawie nowego art. 49a dyrektywy 2009/73 w zmienionym brzmieniu jedynie w przypadku gazociągów „wybudowanych przed dniem 23 maja 2019 r.,” nie może ograniczać jej prawa do skutecznego środka prawnego na podstawie art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.
- 120 Otóż w traktacie FUE, w art. 263 i 277 z jednej strony oraz w art. 267 z drugiej, ustanowiono zupełny system środków prawnych i procedur zapewniający kontrolę legalności aktów Unii, powierzając ją sądom Unii (wyroki: z dnia 23 kwietnia 1986 r., Les Verts/Parlament, 294/83, EU:C:1986:166, pkt 23; z dnia 25 lipca 2002 r., Unión de Pequeños Agricultores/Rada, C-50/00 P, EU:C:2002:462, pkt 40; a także z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 92).
- 121 A zatem osoby fizyczne i prawne, takie jak skarżąca, które nie mogą, z racji przesłanek dopuszczalności określonych w art. 263 akapit czwarty TFUE, skarżyć bezpośrednio aktów Unii o charakterze generalnym, są chronione przed stosowaniem wobec nich takich aktów (wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 93).
- 122 W przypadku skarżącej może ona bowiem wystąpić do niemieckiego organu regulacyjnego o przyznanie odstępstwa na podstawie art. 49a, czy też na podstawie art. 36 dyrektywy 2009/73 w zmienionym brzmieniu, i w stosownym wypadku zakwestionować decyzję tego organu przed sądem niemieckim, powołując się na nieważność zaskarżonej dyrektywy i skłaniając go w ten sposób do zwrócenia się do Trybunału na podstawie art. 267 TFUE z pytaniami prejudycjalnymi w przedmiocie ważności zaskarżonej dyrektywy (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 maja 2019 r., Pebagua/Komisja, C-204/18 P, niepublikowany, EU:C:2019:425, pkt 67, 68; z dnia 4 grudnia 2019 r., Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo/Komisja, C-342/18 P, niepublikowany, EU:C:2019:1043, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 123 W tym względzie wbrew temu, co twierdzi skarżąca, nie byłoby żadnego powodu, aby takie odesłanie prejudycjalne zostało uznane za niedopuszczalne z tej przyczyny, że skarżąca była „bez wątplenia uprawniona” do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej dyrektywy na podstawie art. 263 TFUE w rozumieniu orzecznictwa wynikającego z wyroku z dnia 9 marca 1994 r., TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90) i doprecyzowanego niedawno w wyroku z dnia 25 lipca 2018 r., Georgsmarienhütte i in. (C-135/16, EU:C:2018:582, pkt 43). Przeciwnie, odrzucenie skargi będącej przedmiotem niniejszego postępowania jako niedopuszczalnej potwierdza, że nie ma ona legitymacji procesowej na podstawie art. 263 TFUE.
- 124 Skargę należy zatem odrzucić jako niedopuszczalną, ponieważ legitymacja skarżącej do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej dyrektywy nie znajduje podstawy w żadnym z przypadków przewidzianych w art. 263 akapit czwarty TFUE.

### *W przedmiocie wniosku o zastosowanie środka organizacji postępowania*

- 125 We wniosku o zastosowanie środka organizacji postępowania skarżąca wskazuje, że w 25 dokumentach, do których Rada w odpowiedzi na wnioski jej pracownika przyznała jedynie częściowy dostęp, liczne fragmenty zostały utajnione. Tak więc miała ona podstawy, by sądzić, że wspomniane utajnione fragmenty są bardzo istotne dla rozstrzygnięcia rozpatrywanej skargi, ponieważ zawierają one prawdopodobnie informacje świadczące o tym, że przyjęta przez prawodawcę Unii zaskarżona dyrektywa dotyczyła konkretnie skarżącej. Na dowód tego wskazuje okoliczność, że otrzymała, najwyraźniej z innego źródła, niepozbawione danych poufnych wersje dwóch z 25 dokumentów, do których odmówiono jej pełnego dostępu. Te dwa dokumenty, zawierające uwagi Republiki Federalnej Niemiec na temat projektu dyrektywy, świadczą zaś o tym, że zaskarżona dyrektywa dotyczy konkretnie skarżącej.
- 126 Skarżąca wnosi zatem do Sądu o nakazanie Radzie przedstawienia niepozbawionych danych poufnych wersji 25 dokumentów, do których jej pracownikowi został udzielony jedynie dostęp częściowy, oraz dwóch dokumentów, których przekazania Rada jej odmówiła, przy czym uściśliła, że w rzeczonych wersjach mogą zostać ukryte ewentualne fragmenty poświęcone opinii wydanej przez służbę prawną Rady lub zawierające dane osobowe.
- 127 W uwagach dotyczących wniosku o zastosowanie środka organizacji postępowania Rada, popierana zasadniczo przez Parlament, wnosi do Sądu, tytułem żądania głównego, o oddalenie tego wniosku, ponieważ żądane dokumenty są w sposób oczywisty pozbawione znaczenia dla legitymacji procesowej skarżącej. Ponadto instytucja ta podkreśla, że w ramach niniejszej sprawy Sąd nie może kontrolować, nawet pośrednio, zgodności z prawem decyzji, które Rada wydała w odpowiedzi na wnioski pracownika skarżącej na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, lecz przeciwnie, powinien on udaremnić próbę uruchomienia przez skarżącą stanowiącej nadużycie procedury żądania dokumentów (document discovery) i obejścia prawomocnego charakteru – w braku skargi na podstawie art. 263 TFUE – decyzji odmownych wydanych wobec jej pracownika. Rada wnosi również, aby Sąd w każdym razie nakazał wyłączenie z akt sprawy dokumentów przedstawionych jako załączniki M.26 i M.30 do wniosku o zastosowanie środka organizacji postępowania ze względu na to, że zostały one uzyskane przez skarżącą bezprawnie, a w konsekwencji bezprawnie przedstawione i załączone do jej wniosku.
- 128 Podkreślając, że Trybunał rozpatrywał podobną problematykę w ramach sprawy, w której zapadł wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), w której strona skarżąca starała się wykorzystać procedurę przewidzianą w rozporządzeniu nr 1049/2001 w celu otrzymania od instytucji dokumentów na poparcie swoich twierdzeń jako strony prywatnej w sporze przeciwko Unii, Rada podnosi zasadniczo, iż obawia się, że w niniejszym przypadku skarżąca stara się uzyskać od Sądu stwierdzenie zgodności z prawem posiadania przez skarżącą – w celu ich późniejszego wykorzystania w postępowaniu arbitrażowym wszczętym przez nią przeciwko Unii – dokumentów opisujących

- debate wewnętrzną i wstępne stanowiska państw członkowskich w przedmiocie zaskarżonej dyrektywy, mimo że Rada na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 odmówiła jej dostępu do tych dokumentów w wersji nieopozbawionej danych poufnych.
- 129 W tym względzie należy stwierdzić, że dokumenty objęte wnioskiem o zastosowanie środka organizacji postępowania mogą z punktu widzenia skarżącej wykazać, że zaskarżona dyrektywa dotyczy jej indywidualnie. Ponieważ zaś stwierdzony powyżej brak bezpośredniego oddziaływania na sytuację prawną skarżącej wystarczy, by uznać, że skarżąca nie ma legitymacji procesowej do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej dyrektywy, rozpatrywana skarga może zostać odrzucona jako niedopuszczalna bez potrzeby orzekania w przedmiocie wniosku o zastosowanie środka organizacji postępowania.
- 130 W odniesieniu do wniosku Rady o wyłączenie z akt sprawy dwóch dokumentów przedstawionych przez skarżącą jako załączniki M.26 i M.30, należy podkreślić, że wbrew temu, co skarżąca twierdzi w piśmie z dnia 27 stycznia 2020 r., w którym z własnej inicjatywy ustosunkowała się do tego wniosku uzupełniającego Rady, taka kwestia incydentalna nie musi być koniecznie podniesiona w odrębnym piśmie na podstawie art. 130 § 2 regulaminu postępowania, a ponadto można ją podnieść na każdym etapie postępowania. Wniosek Rady sformułowany w jej uwagach w przedmiocie wniosku o zastosowanie środka organizacji postępowania jest zatem dopuszczalny.
- 131 W tym względzie należy podkreślić, że oba sporne dokumenty zawierają stanowiska Republiki Federalnej Niemiec w ramach procedury ustawodawczej, która doprowadziła do przyjęcia zaskarżonej dyrektywy.
- 132 W piśmie z dnia 27 stycznia 2020 r. skarżąca kwestionuje posiadanie tych dokumentów w sposób bezprawny. Po pierwsze, podkreśla, że nie były one opatrzone klauzulą „Restreint UE/EU Restricted”, a wskazano jedynie, że są one przeznaczone do użytku wewnętrznego kręgu adresatów oraz że przetwarzanie i późniejsze rozpowszechnianie tych dokumentów należy do wyłącznej odpowiedzialności członków wspomnianego kręgu. Po drugie, wskazała, że „[j]eżeli członek owego kręgu udostępnił [jej] dokument, bardzo trudno sobie wyobrazić, w jaki sposób mogłoby to doprowadzić do bezprawności po [jej] stronie”.
- 133 W tym względzie należy stwierdzić, że w piśmie z dnia 27 stycznia 2020 r. skarżąca nie wskazała, który ze stałych przedstawicieli państw członkowskich Unii, należących do kręgu adresatów dwóch rozpatrywanych dokumentów, zezwolił jej na posługiwanie się tymi dokumentami. Nie powołała się ona również na zgodę stałego przedstawiciela Republiki Federalnej Niemiec, będącej autorem tych dokumentów. Nie wydaje się również, by wspomniane państwo członkowskie wyraziło milcząca lub wyraźną zgodę w rozumieniu art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. w przedmiocie tej możliwości wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., Szwecja/Komisja, C-64/05 P, EU:C:2007:802, pkt 85–89) na przekazanie tych uwag skarżącej albo przed, albo po częściowym oddaleniu przez Radę wniosków pracownika skarżącej.
- 134 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że skarżąca nie wykazała, iż nieopozbawione danych poufnych wersje uwag Republiki Federalnej Niemiec, przedstawione w ramach postępowania w przedmiocie przyjęcia zaskarżonej dyrektywy, zostały uzyskane zgodnie z prawem.
- 135 W związku z tym należy uwzględnić wniosek Rady zmierzający do tego, by dokumenty przedstawione przez skarżącą jako załączniki M.26 i M.30 zostały wyłączone z akt sprawy, przy czym należy podkreślić w każdym razie, po pierwsze, że dokumenty te nie mogą wykazać bezpośredniego oddziaływania na skarżącą w ramach drugiego przypadku określonego w art. 263 akapit czwarty TFUE, w związku z czym nie ma potrzeby, aby Sąd zażądał ich przedstawienia przez Radę w celu wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie zarzutów niedopuszczalności, a po drugie, że ujawnienie treści tych dokumentów, w tym w ramach niniejszego postępowania, mogłoby konkretnie i faktycznie naruszyć ochronę interesu publicznego w odniesieniu do stosunków międzynarodowych Unii w rozumieniu art. 4 ust. 1

rozporządzenia nr 1049/2001, w szczególności poprzez osłabienie pozycji Unii w postępowaniu arbitrażowym wszczętym przeciwko niej przez skarżącą, również dlatego, że przyjęcie przez Sąd środka organizacji postępowania proponowanego przez skarżącą przyczyniłoby się do legitymizacji posiadania przez skarżącą niepozbawionych danych poufnych wersji tych dokumentów.

### ***W przedmiocie wniosków o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta***

- 136 Zgodnie z art. 144 § 3 regulaminu postępowania, jeżeli pozwany podnosi zarzut niedopuszczalności skargi lub niewłaściwości Sądu, o którym mowa w art. 130 § 1, w przedmiocie wniosku o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta rozstrzyga się po oddaleniu zarzutu lub pozostawieniu go do rozstrzygnięcia w wyroku. Ponadto zgodnie z art. 142 § 2 tego regulaminu interwencja staje się bezprzedmiotowa między innymi w razie uznania skargi za niedopuszczalną.
- 137 Ponieważ w niniejszej sprawie zarzuty niedopuszczalności zostały uwzględnione, a zatem niniejsze postanowienie kończy postępowanie w sprawie, nie ma już potrzeby orzekania w przedmiocie wniosków Republiki Estońskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Rzeczypospolitej Polskiej i Komisji o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenientów.

### **W przedmiocie kosztów**

- 138 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Parlament i Rada wniosły o obciążenie skarżącej kosztami, należy obciążyć ją kosztami postępowania.
- 139 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie i instytucje interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty. Ponadto na podstawie art. 144 § 10 tego regulaminu w razie wydania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie głównej przed wydaniem rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta, składający wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta i strony główne pokrywają własne koszty związane z postępowaniem w przedmiocie tego wniosku. W konsekwencji skarżąca, Parlament i Rada, jak również Republika Estońska, Republika Łotewska, Republika Litewska, Rzeczpospolita Polska i Komisja muszą pokryć własne koszty związane z wnioskami o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta.

Z powyższych względów

SĄD (ósma izba)

postanawia, co następuje:

- 1) **Dokumenty przedstawione przez Nord Stream 2 AG jako załączniki A.14 i O.20 zostają wyłączone z akt sprawy, zaś fragmentów skargi i załączników, w których znajdują się wyciągi z tych dokumentów, nie należy uwzględniać.**
- 2) **W pozostałym zakresie wniosek incydentalny złożony przez Radę Unii Europejskiej zostaje oddalony.**
- 3) **Dokumenty przedstawione przez Nord Stream 2 jako załączniki M.26 i M.30 zostają wyłączone z akt sprawy.**
- 4) **Skarga zostaje odrzucona jako niedopuszczalna.**

- 5) **Postępowanie w przedmiocie wniosków Republiki Estońskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Rzeczypospolitej Polskiej i Komisji Europejskiej o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta zostaje umorzone.**
- 6) **Nord Stream 2 zostaje obciążona kosztami poniesionymi przez Parlament Europejski i Radę, z wyjątkiem kosztów związanych z wnioskami o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta.**
- 7) **Nord Stream 2, Parlament i Rada, jak również Republika Estońska, Republika Łotewska, Republika Litewska, Rzeczpospolita Polska i Komisja pokrywają własne koszty związane z wnioskami o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta.**

Sporządzono w Luksemburgu w dniu 20 maja 2020 r.

Sekretarz  
E. Coulon

Prezes  
J. Sverningsen