



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MICHAL BOBEK
prezentate la 6 octombrie 2021¹

Cauza C-348/20 P

**Nord Stream 2 AG
împotriva**

Parlamentului European și a

Consiliului Uniunii Europene

„Recurs – Energie – Piața internă a gazelor naturale – Directiva (UE) 2019/692 – Aplicarea Directivei 2009/73/CE la liniile de transport al gazelor înspre și dinspre țări terțe – Articolul 263 al patrulea paragraf TFUE – *Locus standi* al unui particular – Afectare directă – Afectare individuală – Norme privind prezentarea elementelor de probă în fața instanțelor Uniunii – Admisibilitatea documentelor interne ale instituțiilor Uniunii”

I. Introducere

1. Nord Stream 2 AG (denumită în continuare „recurenta”) contestă ordonanța Tribunalului² care respingea ca inadmisibilă acțiunea introdusă de aceasta în temeiul articolului 263 TFUE prin care urmărea anularea Directivei (UE) 2019/692 a Parlamentului European și a Consiliului din 17 aprilie 2019 de modificare a Directivei 2009/73/CE privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale (denumită în continuare „măsura atacată”)³. Măsura atacată urmărește să asigure faptul că normele aplicabile liniilor de transport al gazelor care leagă două sau mai multe state membre se aplică totodată, pe teritoriul Uniunii Europene, liniilor de transport al gazelor înspre și dinspre țări terțe⁴. În această ordonanță, Tribunalul a dispus de asemenea retragerea din dosar a unor documente prezentate de recurentă în cursul procedurii.

2. Prezentul recurs ridică două aspecte importante și distincte de natură procedurală. În primul rând, o persoană poate fi vizată în mod direct, în sensul articolului 263 TFUE, de o directivă? În al doilea rând, care sunt considerațiile care trebuie să ghideze evaluarea admisibilității elementelor de probă scrise prezentate de părți în procedurile desfășurate în fața instanțelor Uniunii, în special a admisibilității documentelor interne ale instituțiilor Uniunii?

¹ Limba originală: engleza.

² Ordonanța din 20 mai 2020, Nord Stream 2/Parlamentul și Consiliul (T-526/19, EU:T:2020:210) (denumită în continuare „ordonanța atacată”).

³ JO 2019, L 117, p. 1.

⁴ A se vedea în special considerentul (3) al măsurii atacate.

II. Situația de fapt și cadrul juridic

3. Situația de fapt și cadrul juridic al prezentei cauze pot fi rezumate după cum urmează.

4. Potrivit articolului 1, Directiva 2009/73/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale și de abrogare a Directivei 2003/55/CE (denumită în continuare „Directiva privind gazele naturale”)⁵ stabilește norme comune privind transportul, distribuția, furnizarea și înmagazinarea gazelor naturale. Aceasta definește modalitățile de organizare și funcționare a sectorului gazelor naturale, de acces pe piață, precum și criteriile și procedurile aplicabile pentru acordarea de autorizații de transport, distribuție, furnizare și înmagazinare a gazelor naturale și exploatarea sistemelor.

5. Pentru a elimina orice conflict de interese între producători, furnizori și operatorii de transport și de sistem și pentru a crea stimulente pentru investițiile necesare și de asemenea pentru a garanta accesul noilor operatori pe piață pe baza unui regim normativ transparent și eficient, Directiva privind gazele naturale prevede separarea rețelelor de activitățile de producere și de furnizare⁶. În special, articolul 9 din această directivă prevede obligația de separare a sistemelor de transport și a operatorilor de transport și de sistem⁷. În plus, Directiva privind gazele naturale prevede și introducerea unui sistem de acces nediscriminatoriu al terților la sistemele de transport și distribuție a gazelor naturale pe baza unor tarife publicate (articolul 32), care trebuie să fie aprobate de autoritățile naționale de reglementare (articolul 41).

6. În temeiul articolului 36 din Directiva privind gazele naturale, noile infrastructuri de gaze naturale de mari dimensiuni, inclusiv interconexiunile, pot beneficia, la cerere și în anumite condiții, de o derogare, pentru o perioadă determinată, de la unele dintre obligațiile prevăzute de această directivă. Pentru a beneficia de această derogare, trebuie printre altele să se demonstreze că investiția va întări concurența în furnizarea de gaze naturale, va îmbunătăți siguranța alimentării și că nivelul de risc legat de investiție este de așa natură încât aceasta din urmă să se realizeze numai în cazul în care se acordă o derogare.

7. Recurenta este o societate înregistrată în temeiul dreptului elvețian al cărei acționar unic este societatea publică pe acțiuni rusă Gazprom. Aceasta este responsabilă de planificarea, de construcția și de exploatarea conductei Nord Stream 2. Construcția acestei conducte a început în anul 2018 și, la data formulării recursului în prezenta cauză, nu a fost finalizată. Precum conducta Nord Stream (cunoscută în prezent în mod curent sub denumirea de Nord Stream 1), a cărei construcție a fost finalizată în anul 2012, conducta Nord Stream 2 cuprinde două conducte de transport de gaze, destinate să asigure fluxul gazelor naturale între Vyborg (Rusia) și Lubmin (Germania).

8. La 17 aprilie 2019, acționând la propunerea Comisiei Europene din 8 noiembrie 2017, Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene au adoptat măsura atacată.

⁵ JO 2009, L 211, p. 94.

⁶ A se vedea în special considerentele (6)-(9) din Directiva privind gazele naturale.

⁷ În cadrul industriilor de rețea, noțiunea de „separare” este utilizată pentru a desemna separarea activităților care ar putea fi supuse concurenței (cum ar fi producția și furnizarea) de cele în care concurența fie nu este posibilă, fie nu este permisă (cum ar fi transportul). Obiectivul separării este acela de a împiedica operatorii rețelelor de transport și de sistem să ofere un avantaj propriilor activități de aprovizionare, în dezavantajul furnizorilor independenți.

9. Potrivit considerentului (3) al măsurii atacate, această din urmă directivă urmărește să abordeze obstacolele din calea finalizării pieței interne a gazelor naturale, rezultate din faptul că normele pieței Uniunii nu se aplicau, până la acel moment, liniilor de transport al gazelor înspre și dinspre țări terțe.

10. În acest sens, articolul 2 punctul 17 din Directiva privind gazele naturale, astfel cum aceasta a fost modificată prin măsura atacată, prevede că noțiunea de „conductă de interconexiune” vizează nu doar „[orice] conductă de transport care traversează sau trece peste o frontieră dintre două state membre pentru unicul scop al conectării sistemelor de transport ale acestor state”, ci și, în prezent, „[orice] linie de transport dintre un stat membru și o țară terță până pe teritoriul statelor membre sau până la marea teritorială a respectivului stat membru”.

11. În temeiul articolului 49a alineatul (1) din Directiva privind gazele naturale, astfel cum acesta a fost adăugat prin măsura atacată, în ceea ce privește liniile de transport al gazelor între un stat membru și o țară terță finalizate înainte de 23 mai 2019, statul membru în care este situat primul punct de conectare al liniei de transport menționate la rețeaua de transport a unui stat membru poate decide în unele condiții să deroge de la anumite dispoziții ale Directivei privind gazele naturale în ceea ce privește tronsoanele unei astfel de linii de transport al gazelor care sunt situate pe teritoriul său și în marea sa teritorială. Derogările de acest tip sunt limitate la maximum 20 de ani, însă pot fi reinnoite.

12. În ceea ce privește punerea în aplicare a modificărilor aduse Directivei privind gazele naturale prin măsura atacată, articolul 2 din aceasta din urmă impune ca, cu unele excepții, statele membre să asigure intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma acestei directive până la 24 februarie 2020, „fără a aduce atingere oricărei derogări acordate în temeiul articolului 49a din [Directiva privind gazele naturale]”.

III. Procedura desfășurată în fața Tribunalului și ordonanța atacată

13. Prin cererea sa introductivă din 26 iulie 2019, recurenta a introdus, în temeiul articolului 263 TFUE, o acțiune în fața Tribunalului, prin care urmărea anularea măsurii atacate.

14. În cererea sa, recurenta a susținut că obiectivele declarate ale măsurii atacate, și anume de a extinde aplicarea dispozițiilor Directivei privind gazele naturale la conductele de import în larg pentru a îmbunătăți funcționarea pieței interne, permițând în același timp derogarea, astfel încât să protejeze investițiile existente, nu reprezintă de fapt obiectivul acesteia. Potrivit recurentei, măsura atacată a fost adoptată în scopul descurajării și al plasării într-o poziție dezavantajoasă a exploatării conductei Nord Stream 2. Prin urmare, în opinia recurentei, legalitatea acestei măsuri a fost viciată prin încălcarea principiilor nediscriminării, al proporționalității și al securității juridice, prin încălcarea unor norme fundamentale de procedură, printr-un abuz de putere și prin lipsa de motivare.

15. La 10 octombrie 2019 și la 11 octombrie 2019, Parlamentul și Consiliul au ridicat fiecare o excepție de inadmisibilitate a acțiunii. La 29 noiembrie 2019, recurenta și-a prezentat observațiile cu privire la excepțiile de inadmisibilitate, solicitând Tribunalului să își suspende hotărârea până la pronunțarea hotărârii asupra fondului cauzei sau, în subsidiar, să respingă excepțiile ca fiind nefondate.

16. La 11 octombrie 2019, Consiliul a solicitat Tribunalului, în temeiul articolului 130 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Tribunalului („cererea de pronunțare a unei decizii referitoare la un aspect procedural”) să: (i) dispună ca anumite documente să nu facă parte din dosarul cauzei sau, în ceea ce privește trei documente prezentate de recurentă, ca acestea să fie retrase din acest dosar și să (ii) nu ia în considerare toate pasajele cererii și anexele la aceasta care se referă la aceste documente ale Consiliului care sunt clasificate ca „Restreint UE/EU Restricted”, care descriu conținutul lor sau care se bazează pe acestea. Cele trei documente prezentate de recurentă, în legătură cu care Consiliul a solicitat să fie retrase, erau, în primul rând, avizul Serviciului juridic al Consiliului din 27 septembrie 2017⁸ (denumit în continuare „avizul serviciului juridic” sau „anexa A.14”), în al doilea rând, recomandarea, prezentată de Comisie la 9 iunie 2017, de adoptare a unei decizii a Consiliului de autorizare a începerii negocierilor privind un acord încheiat între Uniunea Europeană și Federația Rusă privind exploatarea conductei Nord Stream 2 (denumită în continuare „recomandarea” sau „anexa O.20”) și, în al treilea rând, Directivele de negociere din 12 iunie 2017, anexate la recomandare (denumite în continuare „directivele de negociere”).

17. La 4 noiembrie 2019, recurenta și-a prezentat observațiile cu privire la cererea de pronunțare a unei decizii referitoare la un aspect procedural, în care aceasta solicita Tribunalului respingerea acestei cereri.

18. La 29 noiembrie 2019, recurenta a solicitat de asemenea Tribunalului, în conformitate cu articolul 88 din Regulamentul de procedură al Tribunalului, să adopte o măsură de organizare a procedurii sau, după caz, o măsură de investigare, care consta în solicitarea adresată intimaților de a prezenta anumite documente deținute de Consiliu (denumită în continuare „cererea privind o măsură de organizare a procedurii”). Această cerere se referea la prezentarea unor versiuni *necenzurate* ale respectivelor documente, întrucât o versiune redactată a acestora fusese deja pusă la dispoziție de Consiliu, ca urmare a unei cereri de acces adresate în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001⁹ de către un angajat al recurtei. În acest context, recurenta a anexat la cererea sa două versiuni necenzurate ale documentelor solicitate pe care le-a obținut anterior: anumite observații primite din partea guvernului german privind propunerea de adoptare a măsurii atacate (denumite în continuare „documentele germane necenzurate” sau „anexele M.26 și M.30”).

19. La 17 ianuarie 2020, Parlamentul și Consiliul și-au prezentat observațiile referitoare la cererea privind o măsură de organizare a procedurii. Printre altele, Consiliul a solicitat retragerea din dosar a anexelor M. 26 și M. 30.

20. La 20 mai 2020, Tribunalul a adoptat ordonanța atacată. Dispozitivul ordonanței atacate are următorul cuprins:

„1) Retrage din dosar documentele prezentate de Nord Stream 2 AG ca anexele A. 14 și O. 20 și constată că nu este necesar să se țină seama de pasajele din cererea introductivă și din anexe în care sunt reproduse extrase din aceste documente.

⁸ Acest aviz este intitulat „Recomandare de adoptarea a unei decizii a Consiliului de autorizare a începerii negocierilor privind un acord încheiat între Uniunea Europeană și Federația Rusă privind exploatarea conductei Nord Stream 2 – Alocarea competențelor și aspecte juridice conexe.”

⁹ Regulament al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76).

- 2) Respinge în rest cererea incidentală formulată de Consiliul Uniunii Europene privind o măsură de organizare a procedurii.
- 3) Retrage din dosar documentele prezentate de Nord Stream 2 ca anexele M. 26 și M. 30.
- 4) Respinge acțiunea ca inadmisibilă.
- 5) Constată că nu mai este necesar să se pronunțe cu privire la cererile de intervenție formulate de Republica Estonia, de Republica Letonia, de Republica Lituania, de Republica Polonă și de Comisia Europeană.
- 6) Obligă Nord Stream 2 la plata cheltuielilor de judecată efectuate de Parlamentul European și de Consiliu, cu excepția celor aferente cererilor de intervenție.
- 7) Nord Stream 2, Parlamentul și Consiliul, precum și Republica Estonia, Republica Letonia, Republica Lituania, Republica Polonă și Comisia suportă propriile cheltuieli de judecată aferente cererilor de intervenție.”

IV. Procedura desfășurată în fața Curții de Justiție

21. În recursul introdus în fața Curții, formulat la 28 iulie 2020, recurenta solicită acesteia din urmă:

- anularea ordonanței atacate, în special punctele 1, 3, 4 și 6 din dispozitiv;
- în măsura în care Curtea de Justiție consideră că starea de judecată a litigiului permite acest lucru, respingerea excepției de inadmisibilitate, declararea acțiunii ca admisibilă și trimiterea cauzei spre rejudecare Tribunalului pentru ca acesta să se pronunțe cu privire la fond sau, în subsidiar, declararea măsurii atacate ca privind-o în mod direct pe recurentă și trimiterea cauzei spre rejudecare Tribunalului pentru ca acesta să se pronunțe cu privire la afectarea individuală sau pentru a o conexe cu fondul și
- obligarea Consiliului și a Parlamentului la plata cheltuielilor de judecată efectuate de recurentă, inclusiv a cheltuielilor de judecată efectuate în fața Tribunalului.

22. La rândul lor, Consiliul și Parlamentul (denumiți în continuare „intimații”) solicită Curții să respingă recursul și să oblige recurenta la plata cheltuielilor de judecată.

23. După acordarea permisiunii de a interveni în susținerea concluziilor formulate de intimați, guvernele Estoniei, Letoniei și Poloniei (denumite în continuare „intervenientele”) și-au prezentat observațiile. Recurenta a formulat un răspuns la aceste observații.

24. La 25 ianuarie 2021, recurenta a depus un răspuns, iar, la 5 martie 2021, intimații au depus un memoriu în replică.

25. La 16 iulie 2021, în conformitate cu o măsură de organizare a procedurii adoptată de judecătorul raportor și de avocatul general în temeiul articolului 62 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție, recurenta a înaintat Curții documente pe care aceasta le-a depus anterior la Tribunal drept anexele A. 14, O. 20, M.26 și M.30 (denumite în continuare „anexele în litigiu”).

V. Evaluare

26. Recurenta invocă două motive de recurs. Primul motiv contestă concluziile Tribunalului cu privire la lipsa afectării directe. Al doilea motiv de recurs se referă la decizia Tribunalului adoptată în legătură cu documentele retrase din dosar.

27. Prezentele concluzii vor aborda fiecare dintre cele două motive de recurs în ordinea în care acestea sunt prezentate de către recurentă. Prin urmare, vom examina mai întâi concluziile Tribunalului cu privire la aspectul dacă măsura atacată a privit-o în mod direct pe recurentă (A). În al doilea rând, vom examina decizia Tribunalului referitoare la anumite documente și informații prezentate de recurentă (B).

A. *Primul motiv de recurs: afectarea directă*

28. Prin intermediul primului său motiv de recurs, îndreptat împotriva punctelor 102-124 din ordonanța atacată, recurenta susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept în interpretarea și aplicarea cerinței afectării directe și, prin urmare, în constatarea faptului că recurenta nu avea calitatea procesuală de a contesta măsura atacată. Primul motiv de recurs este împărțit în două aspecte.

1. *Argumentele părților*

29. În cadrul *primului aspect* al primului motiv de recurs, recurenta susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că s-a prevalat în primul rând de faptul că măsura atacată este o *directivă* pentru a ajunge la concluzia că aceasta din urmă nu i-a afectat în mod direct poziția. În opinia recurentei, dintr-o jurisprudență constantă rezultă că ceea ce contează în sensul articolului 263 TFUE este conținutul măsurii, iar nu forma acesteia. În acest sens, recurenta indică mai multe cauze în care instanțele Uniunii au considerat anumite acțiuni în anulare îndreptate împotriva directivelor ca fiind admisibile.

30. În cadrul celui de *al doilea aspect* al primului motiv de recurs, recurenta critică Tribunalul că a concluzionat că măsura atacată a lăsat autorităților naționale o marjă de apreciere în aplicarea dispozițiilor măsurii atacate în ceea ce privește: (i) separarea obligațiilor prevăzute la articolul 9 din Directiva privind gazele naturale, (ii) regimul de scutire prevăzut la articolul 36 din Directiva privind gazele naturale și (iii) regimul de derogare prevăzut la articolul 49a din Directiva privind gazele naturale. În opinia recurentei, Tribunalul nu a apreciat dacă măsura atacată a lăsat statelor membre o marjă de apreciere *efectivă* în acest sens. În sfârșit, recurenta susține că Tribunalul nu a examinat dacă dispozițiile privind accesul terților (articolul 32 din Directiva privind gazele naturale) și reglementarea tarifelor (articolul 41 din Directiva privind gazele naturale) îi afectează poziția juridică.

31. La rândul lor, intimații, susținuți de toate intervenientele, apără raționamentul adoptat de Tribunal pentru a exclude afectarea directă. Mai precis, aceste părți subliniază faptul că o directivă nu poate, *prin definiție*, produce efecte juridice față de particulari decât dacă este transpusă în dreptul național. Părțile menționate susțin de asemenea că dispozițiile specifice ale măsurii atacate la care s-a referit recurenta nu ar putea viza în mod direct această societate, având în vedere că, pentru a deveni aplicabile, acestea necesitau adoptarea unor măsuri de punere în aplicare la nivel național.

2. Analiză

32. Potrivit articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, admisibilitatea unei acțiuni formulate de o persoană fizică sau juridică împotriva unui act al căror destinatar nu este poate apărea în două situații. În primul rând, o astfel de procedură poate fi inițiată în cazul în care actul o privește în mod direct și individual pe respectiva persoană. În al doilea rând, această persoană poate iniția o acțiune împotriva unui act normativ care nu presupune măsuri de executare dacă actul respectiv o privește direct.

33. Părțile nu contestă faptul că măsura atacată nu reprezintă un „act normativ” în sensul articolului 263 TFUE, ci un act legislativ¹⁰. Calitatea procesuală a recurente trebuie, așadar, să fie examinată în cadrul primului scenariu menționat la punctul anterior: acțiunea formulată de recurentă la Tribunal este admisibilă dacă măsura atacată privește atât *în mod direct*, cât și *în mod individual* această societate. Întrucât Tribunalul a ajuns la concluzia că măsura nu privea în mod direct recurenta, acesta nu a examinat în continuare chestiunea afectării individuale.

34. În secțiunile următoare, vom explica mai întâi motivul pentru care considerăm că motivele prezentate în ordonanța atacată nu sunt convingătoare. Aceste motive pot fi grupate în două categorii: motivele de natură sistemică, mai abstractă și mai teoretică (a) și motivele legate de situația specifică a recurente (b). Ulterior, vom explica modul în care Tribunalul nu a examinat anumite argumente invocate de recurentă (c). Concluzia pe care am dedus-o din cele de mai sus este aceea că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept în interpretarea și în aplicarea articolului 263 al patrulea paragraf TFUE la situația în litigiu.

a) Măsura atacată reprezintă o directivă și nu poate fi, așadar, contestată de un particular

35. Prima serie de motive invocate de Tribunal se referă la considerații de natură sistemică: măsura atacată nu poate privi în mod direct recurenta, deoarece aceasta este o *directivă*.

36. Pasajele relevante ale ordonanței atacate au următorul cuprins: o directivă „nu poate, prin ea însăși, să creeze obligații în sarcina unui particular și, în consecință, nu poate fi invocată, ca atare, de autoritățile naționale împotriva operatorilor în lipsa unor măsuri de transpunere a directivei menționate adoptate în prealabil de aceste autorități [...] Așadar, independent de aspectul dacă acestea sunt clare și suficient de precise, dispozițiile directivei atacate nu pot constitui, anterior și independent de adoptarea măsurilor naționale de transpunere, o sursă directă și imediată de obligații pentru [recurentă] și care pot, în acest temei, să afecteze direct situația sa juridică în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE [...] [În plus], directiva atacată, ca atare și de la

¹⁰ A se vedea de asemenea punctul 82 din ordonanța atacată.

intrarea sa în vigoare, nu produce efecte imediate și concrete asupra situației juridice a operatorilor, precum [recurenta], și, în orice caz, nu înainte de expirarea termenului de transpunere prevăzut la articolul 2 alineatul (1) din aceasta”¹¹.

37. Considerăm că raționamentul Tribunalului cu privire la acest aspect este incorect.

38. În primul rând, declarațiile Tribunalului nu pot fi conforme cu jurisprudența amintită anterior în ordonanța atacată, potrivit căreia simplul fapt că un particular formulează o acțiune în anulare împotriva unei directive nu reprezintă un motiv suficient pentru a declara o astfel de acțiune inadmisibilă. Tribunalul a adăugat faptul că o acțiune este, așadar, admisibilă dacă *directiva* o privește direct și individual pe reclamantă sau dacă aceasta reprezintă un act normativ care o privește direct pe reclamantă și nu presupune măsuri de executare¹².

39. Suntem de acord cu aceste principii. Acestea contrazic însă declarațiile Tribunalului, reproduse la punctul 36 de mai sus. Astfel, afirmațiile instanței de prim rang ar avea drept rezultat excluderea calității procesuale a reclamanților particulari de a contesta *orice* directivă. În ceea ce privește acest tip de act, afectarea directă nu ar putea fi niciodată dovedită, întrucât, prin definiție, *toate* directivele (i) necesită anumite măsuri de transpunere, (ii) înainte de a fi transpuse, nu pot impune obligații în sarcina particularilor și nu pot fi invocate împotriva acestora de către autoritățile naționale¹³ și acest din urmă aspect este cu atât mai adevărat înainte de expirarea termenului acordat pentru transpunere chiar în cadrul directivei.

40. Cu toate acestea, nu considerăm că este posibil, din punct de vedere conceptual, să se echivaleze efectiv noțiunea de *afectare directă* cu cea de *efect direct*. Deși cele două noțiuni prezintă anumite similarități, acestea sunt totuși diferite din punct de vedere ontologic și servesc unui scop diferit. Articolul 263 al patrulea paragraf TFUE nu impune ca actul atacat să aibă efect direct, cu atât mai puțin să poată fi invocat de către autorități împotriva particularilor. Această dispoziție impune doar ca actul atacat „să producă efecte juridice față de ele”.

41. Cea de a doua noțiune este însă foarte diferită și reprezintă, în ansamblu, în mod logic, o categorie mult mai largă decât noțiunea de efect direct. După cum se menționează în jurisprudență, condiția potrivit căreia decizia care face obiectul acțiunii trebuie să privească direct o persoană fizică sau juridică, astfel cum este prevăzută la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, impune ca două criterii să fie îndeplinite cumulativ, și anume ca măsura contestată, pe de o parte, să *producă în mod direct efecte* asupra situației juridice a particularului și, pe de altă parte, să nu lase *nicio putere de apreciere* destinatarilor însărcinați cu punerea sa în aplicare, aceasta având un caracter pur automat și decurgând doar din reglementarea Uniunii, fără aplicarea altor norme intermediare¹⁴.

¹¹ Punctele 106-108 din ordonanța atacată.

¹² Punctele 78 și 79 din ordonanța atacată.

¹³ Desigur la nivel de principiu general; în practică, chiar înainte de transpunerea lor sau chiar în lipsa acestei transpuneri, directivele pot conduce la (i) un efect de blocare asupra autorităților naționale care poate avea un efect negativ asupra particularilor – Hotărârea din 18 decembrie 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, punctele 35-50), la (ii) generarea unor efecte secundare asupra terților – Hotărârea din 7 ianuarie 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punctele 54-61), sau Hotărârea din 30 aprilie 1996, CIA Security International (C-194/94, EU:C:1996:172, punctele 40-55), sau la (iii) o interpretare a dreptului național în conformitate cu o astfel de directivă care ar putea fi în detrimentul unei persoane fizice – a se vedea de exemplu Hotărârea din 19 aprilie 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, punctul 31 și jurisprudența citată).

¹⁴ Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisia, Comisia/Scuola Elementare Maria Montessori, și Comisia/Ferracci (C-622/16 P-C-624/16 P, EU:C:2018:873, punctul 42 și jurisprudența citată). Sublinierea noastră.

42. În prezenta cauză, măsura atacată poate să *producă efecte juridice* prin extinderea domeniului de aplicare al normelor Directivei privind gazele naturale la situațiile și la destinatarii care nu au fost prevăzuți anterior prin normele menționate. Este la fel de clar că, ca urmare a acestei extinderi, *poziția juridică* a recurenteii este *modificată*: un ansamblu de norme care îi reglementează activitățile a devenit aplicabil activităților sale. Esența problemei o constituie tocmai aspectul dacă această modificare a poziției recurenteii decurge în mod direct din măsura atacată sau, dimpotrivă, dacă poate apărea doar prin adoptarea unor măsuri de punere în aplicare la nivel național.

43. În acest sens, jurisprudența menționată la punctul 41 de mai sus implică în esență faptul că, pentru a exista o afectare directă, efectele juridice ale actului atacat trebuie să fie produse de actul însuși, *în mod automat*, fără ca adoptarea ulterioară a oricărei alte măsuri, fie de către Uniunea Europeană, fie de către statele membre, să fie necesară în acest sens. În consecință, condiția afectării directe este îndeplinită atunci când se poate stabili existența unei *legături directe de cauzalitate* între actul Uniunii în litigiu și modificarea situației juridice a reclamantului. Condiția afectării directe nu este îndeplinită în cazul unor intervenții complementare, ale instituțiilor Uniunii sau ale autorităților naționale, de natură să rupă această legătură¹⁵.

44. Trebuie evidențiat faptul că această evaluare nu poate fi efectuată în mod abstract, bazându-se doar pe tipul actului care este contestat. Implică o examinare în special a obiectului, a conținutului și a domeniului său de aplicare, precum și a contextului juridic și factual în care această măsură a intervenit¹⁶. Astfel cum a susținut recent avocatul general Hogan, în examinarea efectelor unei măsuri asupra situației juridice a unei persoane fizice sau juridice, instanțele Uniunii au adoptat o „abordare holistică și pragmatică [care] favorizează fondul în detrimentul formei”¹⁷.

45. Aceste principii sunt aplicabile *oricărui* act al Uniunii care poate fi contestat în fața instanțelor Uniunii, oricare ar fi forma sa și indiferent de denumirea sa orie de calificarea atribuită acestuia. Astfel cum au afirmat în mod constant instanțele Uniunii, „forma în care sunt adoptate astfel de acte sau decizii este, în principiu, *irrelevantă*” în ceea ce privește posibilitatea de a le ataca printr-o acțiune în anulare¹⁸. Astfel, pentru a stabili dacă actul atacat produce efecte juridice obligatorii în sensul articolului 263 TFUE, „este necesar să se examineze substanța acestui act și să se evalueze efectele menționate în lumina unor criterii obiective, cum este conținutul aceluiași act, ținându-se seama, dacă este cazul, de contextul adoptării sale, precum și de competențele instituției care este autoarea acestuia”¹⁹.

46. Prin urmare, faptul că măsura atacată este o *directivă* nu exclude posibilitatea ca aceasta să o privească direct pe recurentă.

47. Este adevărat că, având în vedere caracteristicile specifice ale acestei forme de reglementare în sensul articolului 288 TFUE, se va întâmpla foarte rar ca anumite dispoziții ale unei directive să îndeplinească, în ceea ce privește un particular, cerința afectării directe. Cu toate acestea,

¹⁵ A se vedea, în ceea ce privește jurisprudența și domeniul juridic academic relevante, Concluziile pe care le-am prezentat în cauza Région de Bruxelles-Capitale/Comisia (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punctul 48).

¹⁶ În acest sens, a se vedea printre altele Hotărârea din 22 iunie 2021, Venezuela/Consiliul (C-872/19 P, EU:C:2021:507, punctul 66).

¹⁷ Concluziile prezentate de avocatul general Hogan în cauza Venezuela/Consiliul (C-872/19 P, EU:C:2021:37, punctul 105).

¹⁸ A se vedea Hotărârea din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia (60/81, EU:C:1981:264, punctul 9), și Hotărârea din 12 septembrie 2006, Reynolds Tobacco și alții/Comisia (C-131/03 P, EU:C:2006:541). Sublinierea noastră. Mai recent în acest sens, a se vedea Hotărârea din 31 ianuarie 2019, International Management Group/Comisia (C-183/17 P și C-184/17 P, EU:C:2019:78, punctul 51), și Ordonanța din 2 septembrie 2020, ENIL Brussels Office și alții/Comisia (T-613/19, nepublicată, EU:T:2020:382, punctul 25).

¹⁹ A se vedea printre multe altele Hotărârea din 20 februarie 2018, Belgia/Comisia (C-16/16 P, EU:C:2018:79, punctul 32 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 9 iulie 2020, Republica Cehă/Comisia (C-575/18 P, EU:C:2020:530, punctul 47). Sublinierea noastră.

noțiunea de *foarte rar* reprezintă o categorie distinctă față de noțiunea de *exclus sistematic*, după cum ar implica raționamentul Tribunalului. Dacă ar fi să se respecte hotărârea transversală a Curții, potrivit căreia temeiul juridic material va prevala asupra temeiului juridic procedural²⁰, atunci tipul sursei alese de drept al Uniunii nu poate, *in abstracto* și în sine, să determine în prealabil natura substanței sale. Într-adevăr, jurisprudența consacrată a confirmat că posibilitatea ca anumite dispoziții ale unei directive să privească în mod direct un anumit particular nu poate fi exclusă în totalitate²¹.

48. În acest sens, nu are importanță că anumite efecte ale măsurii atacate nu au fost declanșate la momentul în care recurenta a inițiat procedura, deoarece termenul de transpunere a acesteia nu expirase încă. Potrivit jurisprudenței, faptul că efectele unui act au loc numai la o dată ulterioară stabilită în cuprinsul aceluiași act nu înlătură posibilitatea ca un particular să fie direct afectat din cauza unei obligații care decurge din acesta²².

49. În definitiv, dacă s-ar adopta raționamentul Tribunalului în acest sens, aproape nicio directivă nu ar putea face vreodată obiectul unei contestații în fața instanțelor Uniunii. Perioada de transpunere acordată statelor membre este practic întotdeauna mai lungă decât termenul de două luni pentru formularea acțiunilor prevăzut la articolul 263 al șaselea paragraf TFUE²³. Abordarea Tribunalului este în fapt contrazisă de diverse decizii ale instanțelor Uniunii, în care contestația formulată împotriva unei directive a fost considerată a fi admisibilă, deși era formulată *anterior* expirării termenului de transpunere a directivei²⁴.

50. În sfârșit, se impun câteva observații finale în legătură cu afirmațiile făcute la punctele 108 și 109 din ordonanța atacată.

51. Pe de o parte, Tribunalul a constatat că efectele juridice invocate de recurentă sunt insuficiente pentru a stabili afectarea directă. Acestea nu sunt „în orice caz decât consecința alegerii [recurente] de a-și dezvolta și de a-și menține activitatea pe teritoriul Uniunii”. Cu toate acestea, nu înțelegem motivul pentru care o societate nu poate fi autorizată să conteste o măsură a Uniunii care îi afectează poziția, doar pentru că aceasta ar putea, teoretic, să se stabilească într-o țară situată în afara Uniunii, ieșind astfel din domeniul de aplicare al normelor pieței interne. Articolul 263 TFUE impune ca actul să producă efecte juridice pentru a putea face obiectul unei acțiuni în justiție, nu efecte juridice „inevitabile”.

52. Printre altele, declarația Tribunalului poate fi cu greu reconciliată cu dreptul la o cale de atac eficientă pe care articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) îl asigură „oricărei persoane” (iar nu doar persoanelor fizice și juridice care sunt „obligate” să rămână pe teritoriul Uniunii), cu libertatea de a desfășura o activitate comercială și cu dreptul de proprietate recunoscute la articolul 16 și, respectiv, la articolul 17 din cartă. Dacă am extinde raționamentul Tribunalului la extrem, nicio societate nu ar putea practic să conteste vreodată o măsură a Uniunii: societățile pot în principiu întotdeauna să se stabilească în afara Uniunii Europene.

²⁰ Aceeași abordare fiind aplicată și în ceea ce privește alte aspecte, cum ar fi existența unui act care poate fi contestat în temeiul articolului 263 TFUE – a se vedea de exemplu Hotărârea din 20 februarie 2018, Belgia/Comisia (C-16/16 P, EU:C:2018:79, punctul 19).

²¹ A se vedea printre altele Hotărârea din 7 octombrie 2009, Vischim/Comisia (T-420/05, EU:T:2009:391, punctele 67, 78 și 79), Hotărârea din 7 octombrie 2009, Vischim/Comisia (T-380/06, EU:T:2009:392, punctele 57-59), și Hotărârea din 2 martie 2010, Arcelor/Parlamentul și Consiliul (T-16/04, EU:T:2010:54, punctul 94 și jurisprudența citată).

²² A se vedea printre altele Hotărârea din 25 septembrie 2015, PPG și SNF/ECHA (T-268/10 RENV, EU:T:2015:698, punctul 47 și jurisprudența citată).

²³ A se vedea de asemenea articolele 58-60 din Regulamentul de procedură al Tribunalului.

²⁴ A se vedea printre altele Ordonanța din 13 octombrie 2006, Vischim/Comisia (T-420/05 RII, EU:T:2006:304, punctul 33).

53. Jurisprudența menționată de Tribunal cu privire la acest aspect nu pare a fi pertinentă. Cauza citată – Air Transport Association of America și alții – nu se referă la o chestiune de procedură precum cea ridicată în prezentul litigiu (admisibilitatea unei acțiuni în anulare formulate de o persoană fizică), ci, dimpotrivă, la o chestiune de fond (capacitatea Uniunii Europene de a adopta măsuri pe care unele societăți le-au considerat a avea anumite efecte extrateritoriale)²⁵. Poate cu titlu și mai pertinent, instanțele Uniunii au arătat clar că existența afectării directe nu este exclusă prin faptul că impactul actului Uniunii în cauză asupra poziției juridice a reclamantului reprezintă și rezultatul anumitor alegeri făcute de operatorii economici în cauză²⁶ sau prin faptul că reclamantul ar putea evita consecințele care decurg din contestarea actului Uniunii prin adoptarea unei acțiuni diferite²⁷.

54. Pe de altă parte, la punctul 109 din ordonanța atacată, Tribunalul a afirmat că „a admite punctul de vedere al [recurente], potrivit căruia situația sa juridică a fost afectată în mod direct de intrarea în vigoare a directivei atacate, pentru motivul că exploatarea [conduței sale Nord Stream 2] nu intra anterior în domeniul de aplicare material al Directivei 2009/73, ar însemna să se considere că, de fiecare dată când Uniunea legiferează din nou într-un domeniu, supunând operatorii unor obligații de care nu erau ținuți anterior, această legislație, chiar dacă ar fi adoptată sub forma unei directive și potrivit procedurii legislative ordinare, ar afecta în mod necesar și direct operatorii în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE”. Tribunalul a adăugat că o astfel de poziție ar fi contrară textului articolului 288 TFUE, potrivit căruia directivele impun adoptarea de măsuri naționale de transpunere.

55. Odată ce am explicat deja motivul pentru care directivele nu sunt în principiu excluse de la posibilitatea de a fi contestate în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, nu mai este nevoie să reiterăm argumentele pe care le-am invocat cu privire la acest aspect. Am dori doar să adăugăm că poziția Tribunalului ar însemna de asemenea că dreptul reclamantilor neprivilegiați de a solicita anularea unei măsuri prejudiciabile în cadrul procedurilor prevăzute la articolul 263 TFUE ar putea fi cu ușurință anulat de instituțiile Uniunii, prin posibilitatea de adoptare a acestei măsuri cu titlu de „directivă”²⁸.

56. Sugestia Tribunalului potrivit căreia ar fi mult prea ușor pentru reclamantii particulari să conteste dreptul Uniunii dacă s-ar accepta argumentul recurente privind afectarea directă poate fi, așadar, îndepărtată prin reamintirea diferenței existente între noțiunea de „afectare directă” și cea de „afectare individuală”. Aceste două cerințe, în mod obișnuit cumulative, joacă un rol diferit în contextul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. Afectarea directă urmărește să stabilească dacă poziția reclamantului este în *mod direct* afectată. Afectarea individuală urmărește să stabilească dacă reclamantul este afectat *ca urmare a unor circumstanțe specifice* care îl diferențiază de orice altă persoană care ar putea fi de asemenea afectată.

²⁵ Hotărârea din 21 decembrie 2011 (C-366/10, EU:C:2011:864, punctele 127 și 128).

²⁶ A se vedea în acest sens Hotărârea din 15 decembrie 2005, Infront WM/Comisia (T-33/01, EU:T:2005:461, punctele 114-150), Hotărârea din 13 martie 2008, Comisia/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, punctele 41-64), și Hotărârea din 25 octombrie 2011, Microban International și Microban (Europe)/Comisia (T-262/10, EU:T:2011:623, punctul 28).

²⁷ A se vedea în acest sens Hotărârea din 22 iunie 2021, Venezuela/Consiliul (C-872/19 P, EU:C:2021:507, punctul 71).

²⁸ După cum subliniază însuși Tribunalul, pe baza unei jurisprudențe constante, la punctul 78 din ordonanța atacată. A se vedea de asemenea Hotărârea din 2 martie 2010, Arcelor/Parlament și Consiliul (T-16/04, EU:T:2010:54, punctul 94 și jurisprudența citată). Mai recent, a se vedea prin analogie Concluziile prezentate de avocatul general Hogan în cauza Venezuela/Consiliul (Afectarea unui stat terț) (C-872/19 P, EU:C:2021:37, punctul 119).

57. Astfel, îndeplinirea acestui din urmă criteriu – care, pe scurt, impune reclamantului să se afle într-o poziție echivalentă cu cea a destinatarului măsurii²⁹ – este cea care exclude o situație precum cea de care s-a temut Tribunalul. Astfel, o nouă reglementare (fie că aceasta este adoptată sub forma unui regulament, fie a unei directive) poate afecta mai mulți operatori economici. Cu toate acestea, doar persoanele care îndeplinesc strict „criteriul aplicat în Hotărârea Plaumann”³⁰ pot fi recunoscute ca având calitate procesuală în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. Riscul evocat de Tribunal, de a da naștere unei *actio popularis* împotriva reglementării Uniunii, este astfel evident greșit invocat.

58. În concluzie, în opinia noastră, primul aspect al primului motiv de recurs invocat de recurentă este întemeiat. Această constatare nu este însă suficientă în sine pentru a anula ordonanța atacată. Într-adevăr, după cum s-a menționat mai sus, concluzia Tribunalului referitoare la lipsa afectării directe se întemeiază și pe o altă serie de motive.

b) Autoritățile statelor membre au beneficiat de o marjă de apreciere în transpunerea dispozițiilor relevante ale directivei

59. A doua serie de motive prezentate de Tribunal pentru a exclude afectarea directă este legată de poziția specifică a recurente și de conținutul dispozițiilor juridice invocate. La punctele 111-123 din ordonanța atacată, Tribunalul a exclus afectarea directă pentru motivul că dispozițiile măsurii atacate, pe care recurenta le-a considerat ca afectându-i poziția juridică, impuneau măsuri de transpunere la nivel național.

60. În această parte a raționamentului său, Tribunalul a aplicat criteriul afectării directe, în pofida propriilor sale rezerve anterioare, având în vedere că acest instrument este o directivă. Din nou însă, în ceea ce privește această parte a ordonanței atacate, nu putem fi de acord cu Tribunalul.

61. Trebuie avut în vedere faptul că criteriul referitor la lipsa măsurilor de punere în aplicare nu înseamnă că *orice* act de transpunere, indiferent de forma acestuia, ar exclude în mod direct și necesar afectarea directă. Mai precis, după cum s-a menționat în mod întemeiat la punctele 102 și 103 din ordonanța atacată, condiția afectării directe este îndeplinită printre altele atunci când există măsuri de punere în aplicare, însă, în realitate, autoritățile corespunzătoare nu dispun de o *marjă efectivă de apreciere* în ceea ce privește modul în care principalul act al Uniunii trebuie pus în aplicare. După cum a afirmat avocatul general Wathelet, pentru a exclude afectarea directă, „marja de apreciere a autorului actului intermediar care privește punerea în aplicare a actului Uniunii nu poate fi pur formală. Aceasta trebuie să fie sursa afectării juridice a reclamantului”³¹.

62. Există o jurisprudență abundentă care ilustrează acest aspect. De exemplu, s-a constatat că există o afectare directă în împrejurările în care actul Uniunii în litigiu reglementa în mod exhaustiv *modul* în care autoritățile naționale erau obligate să își adopte deciziile³² sau *rezultatul* care trebuia să fie atins, indiferent de conținutul mecanismelor speciale pe care autoritățile

²⁹ A se vedea în mod similar Lenaerts, K., Maselis, I., și Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 768 și 769.

³⁰ A se vedea în special Hotărârea din 15 iulie 1963, Plaumann/Comisia (25/62, EU:C:1963:17, p. 107), și, mai recent, Hotărârea din 17 septembrie 2015, Mory și alții/Comisia (C-33/14 P, EU:C:2015:609, punctul 93).

³¹ Concluziile prezentate de avocatul general Wathelet în cauza Stichting Woonlinie și alții/Comisia (C-133/12 P, EU:C:2013:336, punctul 41). Aspect citat recent și în Hotărârea din 28 noiembrie 2019, Banco Cooperativo Español/SRB (T-323/16, EU:T:2019:822, punctul 51).

³² A se vedea Hotărârea din 6 noiembrie 1990, Weddel/Comisia (C-354/87, EU:C:1990:371, punctul 19), și Hotărârea din 13 octombrie 2011, Deutsche Post și Germania/Comisia (C-463/10 P și C-475/10 P, EU:C:2011:656, punctul 70).

naționale le vor institui pentru atingerea acestui rezultat³³, atunci când rolul autorităților naționale era extrem de mic și de natură materială³⁴ sau pur mecanic³⁵ ori atunci când statele membre adoptau în principal măsuri suplimentare care prezentau un caracter accesoriu în raport cu actul Uniunii în cauză³⁶.

63. În plus, instanțele Uniunii au statuat de asemenea că aspectul dacă un reclamant este în mod direct afectat de o măsură a Uniunii care nu i se adresează trebuie să fie examinat și „în lumina obiectivului acestei măsuri”³⁷. Aceasta înseamnă că este irelevant dacă și alte efecte ale actului Uniunii contestat pot lua naștere, în practică, doar *ulterior* adoptării măsurilor de punere în aplicare, în măsura în care efectele juridice invocate de reclamant decurg în mod direct și automat din acest act³⁸.

64. În opinia noastră, Tribunalul a surprins în mod întemeiat logica care stă la baza acestei jurisprudențe într-una dintre deciziile sale anterioare: „în cazul în care un act [al Uniunii] este adresat unui stat membru de către o instituție, în cazul în care acțiunea pe care trebuie să o întreprindă statul membru ca urmare a actului are un caracter automatic sau în cazul în care, în orice caz, acțiunea nu reprezintă o *concluzie predeterminată*, actul privește atunci în mod direct orice persoană care este afectată de această acțiune [...] Cu alte cuvinte, actul în cauză nu trebuie să depindă, pentru a-și produce efectele, de exercitarea unei puteri discreționare de către un terț, cu excepția cazului în care este evident că orice astfel de putere nu poate să se exercite decât într-un mod determinat”³⁹.

65. Încă o dată, după cum s-a subliniat deja mai sus⁴⁰, esența abordării o constituie primatul fondului asupra formei: în cazul în care, ca urmare a adoptării deja a măsurii Uniunii și decurgând direct din aceasta, actul care va fi adoptat ulterior la nivel național reprezintă deja o concluzie predeterminată, ar fi foarte formal să sugerăm că particularul trebuie să aștepte totuși săptămâni, luni sau chiar ani pentru a contesta, de data aceasta prin intermediul unei hotărâri preliminare, conținutul care era deja cunoscut înainte⁴¹.

66. Este împotriva acestor principii obligativitatea ca motivarea prezentată la punctele 111-123 din ordonanța atacată să fie reexaminată.

³³ A se vedea în acest sens Hotărârea din 13 martie 2008, Comisia/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, punctul 62), și Hotărârea din 17 februarie 2011, FIFA/Comisia (T-385/07, EU:T:2011:42, punctul 41).

³⁴ A se vedea Hotărârea din 13 mai 1971, International Fruit Company și alții/Comisia (41/70-44/70, EU:C:1971:53, punctele 23-26). În acest sens, a se vedea și Hotărârea din 28 noiembrie 2019, Banco Cooperativo Español/SRB (T-323/16, EU:T:2019:822, punctele 60-63).

³⁵ A se vedea în acest sens Hotărârea din 26 septembrie 2000, Starway/Consiliul (T-80/97, EU:T:2000:216, punctele 61-65), Hotărârea din 1 iulie 2009, ISD Polska și alții/Comisia (T-273/06 și T-297/06, EU:T:2009:233, punctul 68), și Hotărârea din 17 septembrie 2009, Comisia/Koninklijke FrieslandCampina (C-519/07 P, EU:C:2009:556, punctul 49).

³⁶ A se vedea în acest sens Hotărârea din 29 iunie 1994, Fiskano/Comisia (C-135/92, EU:C:1994:267, punctul 27), și Hotărârea din 25 octombrie 2011, Microban International și Microban (Europe)/Comisia (T-262/10, EU:T:2011:623, punctul 29).

³⁷ Hotărârea din 3 aprilie 2003, Royal Philips Electronics/Comisia (T-119/02, EU:T:2003:101, punctul 276).

³⁸ *Ibidem*, punctele 277-281. A se vedea și jurisprudența menționată la nota de subsol 21 de mai sus.

³⁹ Ordonanța din 10 septembrie 2002, Japan Tobacco și JT International împotriva Parlamentului și Consiliului (T-223/01, EU:T:2002:205, punctul 46). Sublinierea noastră.

⁴⁰ A se vedea mai sus punctele 45-47 din prezentele concluzii.

⁴¹ Cu siguranță, o astfel de decizie ar putea fi adoptată și ca o chestiune de politică judiciară. Viziunea care stă la baza acestei decizii ar fi aceea de a canaliza în mod eficient toate chestiunile privind validitatea tuturor actelor Uniunii care necesită o anumită implicare națională viitoare, deși marginală, la Curte, cu ajutorul hotărârilor preliminare privind validitatea pronunțate în temeiul articolului 267 TFUE, în loc să li le permită acestora să fie soluționate la Tribunal în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. În ceea ce privește o privire critică asupra temeiniciei gestiunii unei astfel de jurisprudențe, având în vedere structura instituțională actuală a instanțelor Uniunii, a se vedea Concluziile pe care le-am prezentat în cauza Région de Bruxelles-Capitale/Comisia (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punctele 137-147) sau în cauzele conexe Germania și Ungaria/Comisia și Comisia/Ville de Paris și alții (C-177/19 P-C-179/19 P, EU:C:2021:476, punctele 108 și 109).

67. În fața Tribunalului, recurenta a susținut că măsura atacată ar genera trei consecințe asupra poziției sale juridice, determinând aplicabilitatea, în ceea ce o privește, a trei dispoziții care ar impune noi obligații în sarcina sa. Aceste dispoziții erau cele referitoare la: (i) separare, (ii) accesul terților și (iii) reglementarea tarifelor. Recurenta a mai susținut că, în timp ce Directiva privind gazele naturale prevedea, la articolele 36 și 49a, posibilitatea de a acorda o scutire și, respectiv, o derogare⁴² de la aplicarea acestor norme, aceste dispoziții nu erau în mod evident aplicabile situației sale.

68. Întrebarea-cheie este, așadar, aceea dacă Tribunalul a constatat în mod justificat că *niciunul* dintre cele *trei* tipuri de efecte juridice pe care recurenta le-a contestat nu decurgea în mod direct din măsura atacată.

69. În primul rând, este oportun să începem analiza prin examinarea unui element pe care Tribunalul l-a abordat aproape în trecere, dar care este, în opinia noastră, destul de relevant pentru toate cele trei aspecte invocate de recurentă. La punctele 119-123 din ordonanța atacată, Tribunalul a statuat că, pentru a stabili dacă reclamanta este în mod direct vizată de măsura atacată, era irelevant faptul că acestei societăți nu i se putea acorda scutirea și/sau derogarea prevăzută la articolul 36 și, respectiv, la articolul 49a din Directiva privind gazele naturale. Tribunalul a afirmat în esență că, deși dispozițiile măsurii atacate nu sunt aplicabile reclamantei, această societate ar fi putut în continuare solicita o astfel de derogare și/sau scutire și ar fi putut contesta ulterior decizia negativă/deciziile negative în fața instanțelor naționale și, în acest context, ar fi putut invoca lipsa de validitate a actului Uniunii, declanșând astfel o hotărâre preliminară referitoare la validitatea măsurii atacate.

70. Aceste declarații par mai degrabă să subestimeze semnificativ importanța generală a dispozițiilor referitoare la acordarea excepțiilor.

71. În mod logic, în cazul în care recurenta, care începuse deja construirea infrastructurii căreia trebuia să i se aplice noua reglementare, ar fi scutită de la aplicabilitatea noului cadru juridic în virtutea unei decizii discreționare adoptate de autoritățile naționale, posibilitatea ca aceasta să fie în mod direct afectată de măsura atacată ar putea dispărea. Astfel, ar putea exista apoi în mod rezonabil posibilitatea ca autoritățile naționale competente să acorde o excepție discreționară. Prin urmare, evaluarea posibilei aplicabilități a articolelor 36 și 49a din Directiva privind gazele naturale în raport cu situația recurentei este în mod evident importantă în prezenta cauză.

72. Declarațiile Tribunalului în acest sens sunt, așadar, contradictorii. În primul rând, acestea nu pot fi conforme cu jurisprudența menționată la punctele 61-65 de mai sus, potrivit căreia cerința afectării directe este exclusă ca urmare a existenței unei marje *effective* de apreciere de care dispun autorităților naționale.

73. Din nou, în termeni mai structurali, nu pare rezonabilă (ci mai degrabă împovărătoare, costisitoare și consumatoare de timp) obligarea unei societăți să solicite o decizie a autorităților naționale atunci când răspunsul poate fi doar negativ, în scopul de a contesta o normă clară și exhaustivă cuprinsă într-un act al Uniunii. „Sistemul complet de căi de atac și de proceduri” la care se referă Tribunalul la punctul 120 din ordonanța atacată nu este destinat să reprezinte o lungă cursă de obstacole pentru reclamanți. Acest sistem se bazează pe o divizare rațională și

⁴² Pentru motive de claritate, trebuie subliniat că, în timp ce anumite versiuni lingvistice ale regulamentului utilizează termeni diferiți pentru a se referi la acele două situații (precum versiunea în limba engleză, „derogation” și „exemption” și versiunea în limba germană, „Ausnahme” și „Abweichung”), alte versiuni lingvistice folosesc unul și același termen (precum versiunea în limba franceză „dérogation” și versiunea în limba italiană „deroga”).

orientată a sarcinilor garantată prin constituție între instanțele naționale și instanțele Uniunii. Pe scurt, „paternitatea” măsurii care îl privește în mod concret pe reclamant este cea care determină instanța pe care acesta din urmă trebuie să o sesizeze pentru a contesta această măsură.

74. În prezenta cauză, în ceea ce privește articolele 36 și 49a din Directiva privind gazele naturale, această paternitate nu poate fi atribuită decât legiuitorului Uniunii. Niciuna dintre opțiunile oferite de aceste dispoziții nu pare a fi aplicabilă recurentei. Legiuitorul Uniunii a decis că (i) derogarea se aplică numai în ceea ce privește liniile de transport al gazelor între un stat membru și o țară terță „finalizate înainte de 23 mai 2019” și (ii) scutirea este disponibilă doar pentru proiectele majore de infrastructură pentru care nu a fost adoptată nicio decizie finală de investiție⁴³. De fapt, la momentul adoptării măsurii atacate (17 aprilie 2019), conducta Nord Stream 2 trecuse de etapa prealabilă investiției⁴⁴, însă nu urma să fie finalizată, cu atât mai puțin operațională, înainte de 23 mai 2019⁴⁵.

75. Prin urmare, în timp ce aceste dispoziții conferă o anumită marjă de apreciere autorităților naționale pentru a acorda o scutire sau o derogare anumitor operatori în viitor, nu acesta este cazul în ceea ce privește recurenta. În acest sens, (lipsa de) aplicabilitate a acestor dispoziții este în întregime prestabilită de normele Uniunii, întrucât autoritățile naționale *nu dispun de nicio posibilitate de acțiune* și trebuie, așadar, să acționeze în calitate de *longa manus* a Uniunii. În acest sens, reamintim că simpla existență, în mod abstract, a derogărilor sau a scutirilor de la normele prevăzute într-un act al Uniunii nu poate avea nicio influență asupra poziției unui reclamant dacă acesta din urmă nu se poate prevala în mod concret de aceste scutiri sau derogări⁴⁶.

76. În al doilea rând, având în vedere că recurenta nu poate fi exceptată de la aplicarea normelor Directivei privind gazele naturale în virtutea unei excepții sau derogări, trebuie să se stabilească dacă obligațiile pe care această directivă le impune în prezent în sarcina recurentei decurg din adoptarea măsurii contestate sau mai degrabă din actele naționale de punere în aplicare a acestei măsuri.

77. Recurenta critică în special extinderea, adusă prin măsura atacată, a obligațiilor de separare prevăzute la articolul 9 din Directiva privind gazele naturale. Tribunalul nu a contestat faptul că, în principiu, măsura atacată a dat naștere unei astfel de extinderi, prin extinderea domeniului de aplicare al normei privind separarea deplină a proprietății prevăzute la articolul 9 alineatul (1) din Directiva privind gazele naturale⁴⁷. Cu toate acestea, Tribunalul a constatat că extinderea nu a decurs din măsura atacată, întrucât statele membre erau autorizate să furnizeze două *alternative* la modelul de separare deplină a proprietății: așa-numitul model al „operatorului de

⁴³ Una dintre condițiile de aplicare a derogării este, potrivit articolului 36 alineatul (1) litera (b) din Directiva privind gazele naturale, aceea ca „nivelul de risc legat de investiție [să fie] de așa natură încât investiția să se realizeze numai în cazul în care se acordă o derogare”.

⁴⁴ Acest lucru este incontestabil, având în vedere stadiul foarte avansat al construcției conductei. Potrivit recurentei, decizia finală privind investiția principală a fost adoptată în luna septembrie 2015.

⁴⁵ Și anume în termen de aproximativ o lună de la adoptarea măsurii atacate. În ceea ce privește acest din urmă aspect, a se vedea și decizia din 20 mai 2020 BK7-19-108, adoptată de Bundesnetzagentur (Agenția Federală a Rețelelor, Germania).

⁴⁶ Conform Hotărârii din 22 iunie 2021, Venezuela/Consiliul (C-872/19 P, EU:C:2021:507, punctul 90).

⁴⁷ Această normă presupune o separare completă între proprietatea și exploatarea rețelelor de transport al gazului și activitățile de producție și de furnizare a gazului.

sistem independent” (sau „ISO”)⁴⁸ și modelul „operatorului de transport și de sistem independent” (sau „ITO”)⁴⁹, prevăzut la articolul 9 alineatul (8) și, respectiv, la articolul 9 alineatul (9) din Directiva privind gazele naturale.

78. Constatarea Tribunalului potrivit căreia, în temeiul articolului 9 din Directiva privind gazele naturale, statele membre dispun de trei opțiuni pentru a realiza separarea este fără îndoială întemeiată. Recurenta însăși a recunoscut acest lucru⁵⁰. Această constatare nu abordează însă argumentul concret invocat de recurentă.

79. Recurenta nu a contestat doar modelul de separare deplină a proprietății. Recurenta consideră că atât *rezultatul* care trebuie obținut în temeiul articolului 9 din Directiva privind gazele naturale (separarea), cât și cele trei *metode* în care poate fi obținut acest rezultat (separarea deplină a proprietății, ISO sau ITO) sunt nelegale.

80. În acest sens, este de necontestat faptul că, *indiferent de opțiunea aleasă* în final de autoritățile naționale, poziția juridică a recurente va fi în mod inevitabil modificată. Astfel, recurenta va trebui: (i) să vândă întreaga conductă Nord Stream 2, (ii) să vândă partea din conductă care intră sub jurisdicția germană sau (iii) să transfere proprietatea conductei unei filiale distincte. Indiferent de diferențele dintre aceste trei modele, fiecare necesită un transfer al proprietății și/sau al exploatării conductei sau a unei părți din aceasta, obligând-o astfel pe recurentă să își modifice structura corporativă.

81. În aceste condiții și având în vedere situația excepțională menționată, suntem obligați să concluzionăm că măsura atacată este cea care afectează în mod direct poziția recurente, iar nu doar măsurile (ulterioare) de punere în aplicare a acesteia. Modul în care este afectată recurenta este reglementat în mod exhaustiv în măsura atacată. Statele membre nu dispun de nicio marjă de apreciere în ceea ce privește rezultatul final care trebuie atins. Acestea pot doar controla o opțiune (limitată) în ceea ce privește modul de atingere a rezultatului, prin alegerea unuia dintre cele trei modele de separare prevăzute de legiuitorul Uniunii. Cu toate acestea, indiferent de modelul pe care acestea îl aleg, dintre cele trei, recurenta va fi afectată. În concluzie, statele membre nu dispun de nicio marjă de apreciere în ceea ce privește aspectele *dacă* rezultatul trebuie atins și *care* este rezultatul care trebuie atins, întrucât acestea sunt autorizate doar să aleagă una dintre cele trei forme predeterminate ale *modului* în care trebuie atins rezultatul.

82. Cauza de față se încadrează, așadar, într-una dintre acele situații⁵¹ în care instanțele Uniunii au apreciat în mod constant că există afectare directă. În acest sens, nu înțelegem motivul pentru care prezenta cauză diferă, de exemplu, de cea examinată de instanțele Uniunii în Hotărârea Infront⁵², o cauză pe care recurenta a invocat-o în fața Tribunalului. Într-o declarație foarte apodictică, Tribunalul a statuat că respectiva cauză este diferită în fapt și în drept de prezenta cauză pentru motivul că cea dintâi privea o decizie (iar nu o directivă) și că această din urmă directivă „nu este atipică”⁵³.

⁴⁸ În temeiul modelului ISO – stabilit la articolul 14 din Directiva privind gazele – o întreprindere integrată pe verticală deține o rețea de sisteme de transport, însă operatorul sistemului de transport trebuie să fie o entitate independentă.

⁴⁹ Conform modelului ITO – prevăzut la capitolul IV din Directiva privind gazele naturale – o întreprindere integrată vertical deține o entitate separată din punct de vedere juridic care deține și operează sistemul de transport (și anume ITO). Ultima entitate trebuie să funcționeze independent de întreprinderea integrată vertical.

⁵⁰ A se vedea punctul 113 din ordonanța atacată.

⁵¹ Menționate mai sus, la punctele 61-65 din prezentele concluzii.

⁵² Hotărârile din 15 decembrie 2005, Infront WM/Comisia (T-33/01, EU:T:2005:461).

⁵³ Punctul 117 din ordonanța atacată.

83. Nu ne este clar la ce anume se referea Tribunalul atunci când s-a referit la prezenta cauză ca nefiind „atipică” și care este modul în care acest element joacă un rol în temeiul articolului 263 TFUE⁵⁴. Din nou, în opinia noastră, elementul-cheie este mai degrabă acela dacă se acceptă că denumirea și forma unui act sunt puțin relevante în temeiul acestei dispoziții. Dacă acesta este cazul, atunci problema esențială este doar aspectul dacă pretinsul impact asupra poziției juridice a recurente este rezultatul contestării actului Uniunii sau rezultatului unui act ulterior de punere în aplicare.

84. În acest context, constatarea Tribunalului, care figurează la punctul 118 din ordonanța atacată, potrivit căreia măsura atacată nu o privea direct pe recurentă, întrucât dispoziția privind separarea impunea măsuri naționale de punere în aplicare, este viciată de o eroare de drept.

85. În lumina celor prezentate mai sus, întrucât considerăm că niciunul dintre cele două serii de motive invocate de Tribunal în ordonanța atacată pentru a exclude afectarea directă (că măsura atacată este o directivă și că dispoziția privind separarea nu afectează în mod direct situația juridică a recurente) nu este întemeiat, concluzionăm că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a statuat, la punctul 116 din ordonanța atacată, că recurenta nu este direct afectată, ceea ce l-a condus ulterior, la punctul 124 din ordonanța atacată, la o concluzie eronată privind calitatea procesuală prevăzută la articolul 263 TFUE.

86. Aceste erori de drept sunt suficiente în sine pentru a anula punctul 4 din dispozitivul ordonanței atacate, care respingea acțiunea ca inadmisibilă. Cu toate acestea, pentru motive de exhaustivitate și pentru a asista pe deplin Curtea în soluționarea acestui recurs, vom aborda și alt argument invocat de recurentă în cadrul primului motiv de recurs.

c) Lipsa abordării celorlalte argumente ale recurente

87. În fața Tribunalului, recurenta a susținut că măsura atacată i-a afectat direct poziția juridică, întrucât această măsură a avut în special trei tipuri de efecte. Pe lângă crearea unei obligații referitoare la separare, analizată în secțiunea anterioară a prezentelor concluzii, aceasta impune recurente și obligația de a aplica normele privind accesul terților și reglementarea tarifelor. În tot cuprinsul argumentelor sale invocate în fața Tribunalului (și în special în cererea introductivă și în observațiile sale cu privire la excepțiile de inadmisibilitate ridicate de intimați), recurenta a făcut în mod constant referire la efectele (pretins prejudiciabile) care decurg din aplicarea acestor trei dispoziții la situația sa.

88. În ordonanța atacată, Tribunalul a recunoscut acest lucru⁵⁵. El a respins însă ulterior cerința afectării directe, prin analizarea doar a dispozițiilor privind separarea. Tribunalul nu a examinat dacă, indiferent de pretinsele efecte care ar decurge din normele referitoare la separare, poziția juridică a recurente putea fi afectată de dispozițiile referitoare la accesul terților și/sau la reglementarea tarifelor.

⁵⁴ În cazul în care Tribunalul a vrut să spună că directiva atacată reprezintă o directivă *veritabilă*, iar nu o decizie deghizată (astfel cum susține Consiliul în prezentul recurs), ne vom referi doar la jurisprudența potrivit căreia „simplul fapt că dispozițiile în litigiu fac parte dintr-un act cu aplicabilitate generală *care constituie o directivă veritabilă, iar nu o decizie*, în sensul [articolului 263] al patrulea paragraf [TFUE], adoptată sub aparența unei directive, nu este suficient în sine pentru a exclude posibilitatea ca aceste dispoziții să privească în mod direct și individual cazul unui particular”. A se vedea Hotărârea din 2 martie 2010, Arcelor/Parlamentul și Consiliul (T-16/04, EU:T:2010:54, punctul 94 și jurisprudența citată). Sublinierea noastră.

⁵⁵ A se vedea punctele 96 și 98 din ordonanța atacată.

89. Departe de a reprezenta niște considerații auxiliare care puteau fi ignorate sau respinse implicit de Tribunal, argumentele prezentate de recurentă cu privire la accesul terților și la reglementarea tarifelor au constituit două elemente ale explicației sale dezvoltate pe trei direcții în ceea ce privește motivul pentru care aceasta era direct afectată de măsura atacată. Fiecare dintre aceste trei elemente ar putea fi în mod individual suficient pentru a justifica constatarea afectării directe. Mai precis, indiferent de forma de separare aleasă în final de autoritățile naționale, obligațiile referitoare la accesul terților și la reglementarea tarifelor impuse recurentei rămân neschimbate.

90. În aceste condiții, ordonanța atacată este viciată în mod inevitabil și ca urmare a nemotivării. Această eroare de drept este de ordine publică, care, prin urmare, poate fi⁵⁶ invocat de Curte din oficiu⁵⁷, în special atunci când privește admisibilitatea unei acțiuni inițiate în fața Tribunalului⁵⁸.

91. Prin urmare, indiferent de erorile de drept identificate mai sus, legate de interpretarea și de aplicarea dispozițiilor referitoare la separare (articolul 9 din Directiva privind gazele naturale) și a celei referitoare la derogare și scutire (prevăzute la articolul 49a și, respectiv, la articolul 36 din Directiva privind gazele naturale), punctul 4 din dispozitivul ordonanței atacate trebuie să fie anulat și din cauza nemotivării.

92. În plus, dacă Tribunalul ar fi evaluat în mod corespunzător dispozițiile referitoare la accesul terților și la reglementarea tarifelor, ar fi ajuns la concluzia că și aceste dispoziții o privesc în mod direct pe recurentă.

93. Din nou, este adevărat că – după cum subliniază intimații și intervenientele – atât dispozițiile articolului 32, cât și cele ale articolului 41 din Directiva privind gazele naturale impun statelor membre obligația de a „asigura” punerea lor în aplicare.

94. Cu toate acestea, și în acest context, este greu de contestat faptul că recurenta nu contestă modalitățile concrete în care obligațiile care decurg din aceste dispoziții vor ajunge să fie operaționale. Recurenta contestă însăși esența obligațiilor care i-au fost impuse acesteia ca urmare a adoptării măsurii atacate.

95. Pe scurt, articolul 32 din Directiva privind gazele naturale impune operatorilor de transport și de sistem obligația de a permite accesul fără discriminare la capacitatea lor potențialilor clienți, sistem de acces bazat pe tarife publicate. La rândul său, articolul 41 alineatele (6), (8) și (10) din Directiva privind gazele naturale prevede în esență că tarifele percepute de operatorii de transport și de sistem pentru utilizarea capacității lor de transport trebuie să fie aprobate de autoritatea națională de reglementare a statului membru în cauză.

96. În temeiul acestor dispoziții, în măsura prevederilor lor, recurenta va fi împiedicată din punct de vedere juridic să acționeze ca un operator de piață obișnuit care este liber să își aleagă clienții și politica de prețuri. Recurenta se va confrunța astfel cu o serie de constrângeri care decurg din noua reglementare, care îi limitează dreptul de proprietate și libertatea de a desfășura o activitate comercială. Aceste constrângeri sunt noi, având în vedere faptul că legislația în vigoare la

⁵⁶ Recurenta a invocat în mod justificat aspectul omisiunii Tribunalului în ceea ce privește acest aspect în contextul argumentelor prezentate de aceasta referitoare la interpretarea și aplicarea incorectă a articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, deși nu s-a referit la acestea ca la o „lipsă de motivare”. A se vedea, mai sus, punctul 67 din prezentele concluzii.

⁵⁷ A se vedea în acest sens Hotărârea din 20 decembrie 2017, EUIPO/European Dynamics Luxembourg și alții (C-677/15 P, EU:C:2017:998, punctul 36 și jurisprudența citată).

⁵⁸ A se vedea printre altele Ordonanța din 5 septembrie 2013, ClientEarth/Consiliul (C-573/11 P, nepublicată, EU:C:2013:564, punctul 20).

momentul investiției, la momentul începerii construcției infrastructurii și la momentul în care recurenta a încheiat contracte pentru finanțarea și pentru exploatarea sa viitoare⁵⁹, nu prevedea accesul obligatoriu al terților și aprobarea tarifelor de către autoritatea națională de reglementare.

97. Toate acestea nu înseamnă că, atunci când o societate face o investiție și se pregătește să intre pe o piață în cadrul unui anumit regim, indiferent cât de mare poate fi acea investiție, legiuitorul nu poate modifica în mod valabil respectivul regim. Desigur, nu acesta este cu siguranță cazul.

98. Cu toate acestea, aspectul dacă modificările aduse acestui regim, care creează noi obligații și restricții care nu existau anterior, sunt sau nu sunt rezonabile echivalează cu o evaluare care ține de *fondul* acțiunii recurente. În ceea ce privește *admisibilitatea* acțiunii, singura întrebare relevantă este aceea dacă obligațiile și restricțiile menționate decurg direct din măsura atacată, iar nu aceea dacă ele sunt rezonabile sau justificate. Aceste restricții și obligații afectează deja poziția juridică și economică a recurente, precum și capacitatea acesteia de a-și îndeplini obligațiile care îi revin în temeiul acordurilor preexistente⁶⁰, indiferent de măsurile care ar putea fi adoptate ulterior la nivel național?

99. În sfârșit, ar trebui să fie abordate două argumente suplimentare invocate de intimați și de interveniente.

100. În primul rând, considerăm nefondat argumentul invocat de guvernul polonez potrivit căruia poziția juridică a recurente nu poate fi afectată de măsura atacată, întrucât Directiva privind gazele naturale era deja aplicabilă conductelor precum conducta Nord Stream 2. Considerăm că această conductă – care leagă un stat membru (Germania) de un stat terț (Rusia) – nu intra evident sub incidența definiției anterioare a noțiunii „conductă de interconexiune” prevăzute la articolul 2 punctul 17 din Directiva privind gazele naturale, astfel cum aceasta a fost adoptată inițial. Respectiva definiție legislativă se referea la „o conductă de transport care traversează sau trece peste o frontieră dintre două state membre pentru unicul scop al conectării sistemelor de transport ale acestor state”.

101. Măsura atacată a extins, așadar, această definiție, astfel încât aceasta să vizeze și „o linie de transport dintre un stat membru și o țară terță până pe teritoriul statelor membre sau până la marea teritorială a respectivului stat membru”⁶¹. În plus, chiar modul de redactare al măsurii atacate pare să infirme argumentul invocat de guvernul polonez: potrivit considerentului (3), măsura respectivă urmărea „să abordeze obstacolele din calea finalizării pieței interne a gazelor naturale, rezultate din faptul că normele pieței Uniunii *nu se aplică liniilor de transport al gazelor înspre și dinspre țări terțe*”⁶².

102. În al doilea rând, considerăm de asemenea că argumentul invocat de Parlament și de guvernul polonez referitor la o pretinsă lipsă de impact asupra recurente ca urmare a faptului că activitățile sale comerciale nu au început încă nu este convingător. Directiva privind gazele naturale, devenită aplicabilă recurente prin măsura atacată, nu reglementează doar activitățile societăților care în prezent își desfășoară activitatea pe piață, ci și pe cele ale societăților care intenționează să intre pe piață. De exemplu, articolele 36 și 49a din Directiva privind gazele

⁵⁹ Facem în special referire la „Acordul de transport al gazelor” încheiat la 7 martie 2017 cu Gazprom Export LLC și la „Acordurile de finanțare a datoriei pe termen lung” încheiate în lunile aprilie și iunie 2017 cu Gazprom, ENGIE SA, OMV AG, Royal Dutch Shellplc, Uniper SE și Wintershall Dea GmbH. Fragmente relevante din aceste acorduri au fost prezentate în fața Tribunalului.

⁶⁰ A se vedea, *mutatis mutandis*, Concluziile prezentate de avocatul general Bot în cauza Sahlstedt și alții/Comisia (C-362/06 P, EU:C:2008:587, punctele 66-76).

⁶¹ Sublinierea noastră.

⁶² Sublinierea noastră.

naturale reglementează situațiile în care o societate nu a început încă să își furnizeze serviciile. Cea dintâi dispoziție vizează în special situațiile în care nici măcar nu a început construcția infrastructurilor în cauză.

103. Cu toate acestea, poate mai semnificativ, ca principiu al unei realități economice de bază, conductele nu sunt clementine⁶³. Un astfel de proiect major de infrastructură nu reprezintă o activitate comercială care începe peste noapte. În prezenta cauză, având în vedere stadiul avansat de construcție a conductei și investiția semnificativă făcută de recurentă pe parcursul mai multor ani, măsura atacată va avea o serie de consecințe asupra structurii corporative a recurente și asupra modului în care aceasta își poate desfășura activitatea comercială. O parte din modificările impuse recurente vor trebui în mod necesar să fie puse în aplicare *înainte* chiar de începerea activităților sale comerciale. Prin urmare, nu se poate susține că impactul este pur ipotetic sau, în orice caz, legat de unele evenimente viitoare.

104. În lumina celor de mai sus, considerăm că și al doilea aspect al primului motiv de recurs invocat de recurentă este întemeiat. Tribunalul a interpretat în mod eronat articolul 9 din Directiva privind gazele naturale, nu a apreciat importanța articolelor 36 și 49a din aceasta și nu analizat impactul articolelor 32 și 41 din aceasta. Aceste dispoziții dau naștere unor noi obligații în sarcina recurente. Partea esențială a acestor obligații (care, important, este chiar partea pe care recurenta o denunță⁶⁴) nu poate fi afectată în mod substanțial de măsurile naționale de punere în aplicare.

105. Prin urmare, concluzionăm că recurenta trebuie să fie considerată a fi direct afectată de măsura atacată.

B. Cel de al doilea motiv de recurs

106. Al doilea motiv de recurs este îndreptat împotriva punctelor 38-72 și 125-135 din ordonanța atacată.

107. La punctele 38-72 din ordonanța atacată, Tribunalul a soluționat cererea Consiliului de pronunțare a unei decizii referitoare la un aspect procedural⁶⁵. Acesta a dispus retragerea din dosar a două dintre documentele contestate de Consiliu (anexele A. 14 și O. 20). În plus, acesta a afirmat că pasajele din aceste documente reproduse în concluziile recurente nu ar mai trebui luate în considerare. În schimb, Tribunalul a decis că nu mai era necesar să se pronunțe cu privire la retragerea unui al treilea document (directivele privind negocierea), în măsura în care acest document nu a fost furnizat.

108. La punctele 125-135 din ordonanța atacată, Tribunalul a analizat apoi cererea recurente privind o măsură de organizare a procedurii, solicitând Tribunalului să oblige pârâții să furnizeze versiunea necenzurată a anumitor documente⁶⁶. Tribunalul a considerat mai întâi că nu era necesar să se pronunțe cu privire la această cerere. Acesta a precizat că documentele în cauză ar

⁶³ Hotărârea din 15 iulie 1963, Plaumann/Comisia (25/62, EU:C:1963:17), chiar dacă în respectiva cauză natura activității comerciale în cauză era foarte relevantă pentru noțiunea de interes individual.

⁶⁴ A se vedea în mod similar Concluziile prezentate de avocatul general Bot în cauza Comisia/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2007:611, punctul 84).

⁶⁵ A se vedea punctele 16 și 17 din prezentele concluzii.

⁶⁶ A se vedea mai sus punctele 18 și 19 din prezentele concluzii.

fi fost destinate să stabilească faptul că recurenta era în mod individual afectată de măsura atacată. Cu toate acestea, Tribunalul a considerat că acțiunea putea fi respinsă ca inadmisibilă fără a fi necesară examinarea cerinței afectării individuale.

109. Tribunalul a examinat apoi cererea Consiliului ca două dintre documentele recurente, anexate cererii formulate de acesta privind o măsură de organizare a procedurii (și anume documentele germane necenzurate) să fie retrase din dosar. Tribunalul a considerat că această cerere este întemeiată.

110. În cadrul recursului său, recurenta susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a dispus (i) retragerea din dosar a anexelor în litigiu și (ii) ca pasajele din cererea recurente care reproduceau pasaje din două dintre aceste anexe să nu fie luate în considerare.

1. Argumentele părților

111. Recurenta susține în esență că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când și-a întemeiat în totalitate raționamentul pe aplicarea normelor privind accesul la documente prevăzute în Regulamentul nr. 1049/2001. Deși acest instrument poate furniza anumite orientări în ceea ce privește interesele pe care instanțele Uniunii ar trebui să le ia în considerare atunci când se pronunță cu privire la admisibilitatea elementelor de probă furnizate în cadrul procedurilor aflate în curs de desfășurare, acest regulament nu poate fi aplicat *ipso facto* în această situație. Tribunalul ar fi trebuit să evalueze admisibilitatea anexelor în litigiu, luând în considerare și alte interese, distincte, pe lângă cele prevăzute în Regulamentul nr. 1049/2001. Mai precis, o jurisprudență constantă impune instanțelor Uniunii să examineze dacă documentele furnizate de o parte pot fi relevante sau chiar decisive pentru soluționarea litigiului.

112. Consiliul consideră că acest motiv de recurs este inadmisibil, întrucât recurenta urmărește în esență să obțină din partea Curții examinarea aprecierii situației de fapt efectuate de Tribunal, și anume aspectul dacă furnizarea anexelor în litigiu era adecvată și necesară. În plus, ambii intimați – susținuți de interveniente – susțin că acest motiv de recurs este nefondat, întrucât Tribunalul a aplicat în mod întemeiat principiul admisibilității probelor care decurge din jurisprudența instanțelor Uniunii. Intimații subliniază că anexele în litigiu reprezentau documente interne care nu au fost puse niciodată la dispoziția publicului.

2. Analiză

113. Pentru început, argumentul invocat de Consiliu referitor la inadmisibilitatea celui de al doilea motiv de recurs trebuie să fie respins. În acest sens, recurenta nu solicită Curții să examineze aprecierea efectuată de Tribunal în ceea ce privește relevanța anexelor în litigiu. Recurenta critică mai degrabă cadrul juridic aplicat pentru aprecierea admisibilității documentelor în litigiu. Aceasta reprezintă un aspect de drept și poate fi ca atare examinat în cadrul recursului.

114. În ceea ce privește esența celui de al doilea motiv de recurs, suntem de acord cu recurenta. Tribunalul a săvârșit o eroare de drept în abordarea adoptată de acesta referitoare la examinarea aspectului dacă anexele în litigiu puteau fi admise ca elemente de probă.

115. Pentru a explica această concluzie, vom începe prin a sintetiza principiile care reglementează regimul administrării probelor în fața instanțelor Uniunii, evidențiind abordarea deschisă, consacrată în dispozițiile și în jurisprudența relevante (a). Vom analiza apoi posibilele excepții de la acest regim, pentru care o sursă limitată de inspirație se poate găsi în dispozițiile Regulamentului nr. 1049/2001 (b). În continuare, vom sublinia o diferență suplimentară, dar importantă, între regimul care reglementează accesul la documente și cel care reglementează administrarea probelor în fața instanțelor Uniunii: consecințele care decurg din descoperirea unor documente (c). Acesta este contextul în care vom prezenta apoi motivele specifice pentru care, în ordonanța atacată, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a analizat admisibilitatea anexelor în litigiu (d). În sfârșit, vom adopta pe scurt o poziție cu privire la relevanța acestor anexe în cadrul prezentei proceduri (e).

a) Abordarea în general deschisă privind admisibilitatea elementelor de probă

116. Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene nu cuprinde nicio dispoziție specifică privind admisibilitatea elementelor de probă prezentate de părți. Cu toate acestea, articolul 24 din acesta prevede că instanțele Uniunii poate cere părților să prezinte *toate documentele și să furnizeze toate informațiile* pe care instanțele Uniunii le consideră necesare. În plus, instanțele Uniunii pot de asemenea să ceară statelor membre și instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii *toate informațiile* pe care le consideră necesare pentru soluționarea procesului, chiar și atunci când acestea nu sunt părți în cauză.

117. În mod similar, nicio dispoziție cu caracter general referitoare la (in)admisibilitatea anumitor tipuri de elemente de probă nu se poate găsi în Regulamentul de procedură al Tribunalului și al Curții de Justiție. Aceste serii de norme reglementează doar *momentul și modul* în care elementele de probă pot fi prezentate de părți sau primite de Curte (iar nu și *felul* acestora).

118. În consecință, Curtea a statuat în mod constant că „principiul egalității armelor, care este un corolar al noțiunii înseși de proces echitabil, presupune obligația de a oferi fiecărei părți o posibilitate rezonabilă de a-și susține cauza, *inclusiv probele*, în condiții care nu o plasează într-o situație de dezavantaj net în raport cu adversarul său”⁶⁷. În plus, Curtea a statuat și că „principiul care prevalează în dreptul Uniunii este acela al *liberei aprecieri a probelor*” și că „doar fiabilitatea probelor prezentate în fața Curții este cea care decisivă atunci când este vorba despre evaluarea valorii acestora”⁶⁸.

119. O jurisprudență mai specifică confirmă în plus că nu există *a priori* nicio excludere în ceea ce privește anumite *tipuri* de probe sau *originea* probelor⁶⁹. În ceea ce privește *modul* în care au fost obținute probele, instanțele Uniunii au precizat că, în mod normal, doar elementele de probă obținute în mod legal pot fi prezentate în mod liber⁷⁰, în conformitate cu principiul legal general acceptat *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*. Cu toate acestea, similar cu alte jurisdicții

⁶⁷ A se vedea Hotărârea din 16 mai 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, punctul 96 și jurisprudența citată).

⁶⁸ A se vedea recent Ordonanța din 12 iunie 2019, OY/Comisia (C-816/18 P, nepublicată, EU:C:2019:486, punctul 6 și jurisprudența citată). Sublinierea noastră.

⁶⁹ A se vedea, în acest sens, Hotărârea din 29 februarie 1996, Lopes/Curtea de Justiție (T-280/94, EU:T:1996:28, punctele 56-59), Hotărârea din 6 septembrie 2013, Persia International Bank/Consiliul (T-493/10, EU:T:2013:398 punctul 95), și Hotărârea din 12 septembrie 2013, Besselink/Consiliul (T-331/11, nepublicată, EU:T:2013:419, punctele 11 și 12 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea prin analogie Hotărârea din 25 ianuarie 2007, Dalmine/Comisia (C-407/04 P, EU:C:2007:53, punctele 46-51), și Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul (C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 57).

⁷⁰ A se vedea prin analogie Hotărârea din 26 septembrie 2018, Infineon Technologies/Comisia (C-99/17 P, EU:C:2018:773, punctul 65 și jurisprudența citată).

de grad superior⁷¹, nici instanțele Uniunii nu au exclus faptul că, în mod excepțional, și elementele de probă obținute în mod nelegal (sau necorespunzător) pot fi admisibile⁷². Acesta este cu atât mai mult cazul atunci când autenticitatea înscrisurilor nu a fost repusă în discuție⁷³ și atunci când nu s-a dovedit că partea care a prezentat probele era cea care le-a procurat în mod nelegal⁷⁴.

120. Din cele prezentate mai sus rezultă că, în principiu, *orice* fel de probe pot fi prezentate în fața instanțelor Uniunii⁷⁵. Cu toate acestea, instanța Uniunii vizată poate lua în considerare existența *altor interese* care pot justifica, cu titlu de excepție, refuzul de a accepta elementul de probă și poate echilibra aceste interese cu interesele celor care pledează pentru acceptarea acestuia.

b) Excepțiile referitoare la admisibilitatea elementelor de probă

121. În ceea ce privește interesele care pot necesita protecție – și, astfel, care pot permite existența excepțiilor de la principiul liberei prezentări a probelor –, pot reprezenta o oarecare sursă de inspirație cele pe care legiuitorul Uniunii le-a menționat în mod explicit în Regulamentul nr. 1049/2001. După cum a afirmat Curtea, acest din urmă instrument are „o anumită valoare indicativă în cadrul evaluării comparative a intereselor, necesară pentru a statua” cu privire la cererile de retragere din dosar a documentelor prezentate în fața instanțelor Uniunii⁷⁶.

122. Cu toate acestea, deși acest instrument cuprinde un regim complet și exhaustiv în ceea ce privește accesul la documente, acesta nu poate cuprinde în mod clar același lucru și în ceea ce privește prezentarea elementelor de probă. Instanțele Uniunii pot și, după caz, trebuie să ia în considerare alte interese („intrajudiciare” sau „extrajudiciare”).

123. În general, am dori să atragem atenția, în acest context, asupra unei întemeieri automate sau, în orice caz, excesive pe dispozițiile Regulamentului nr. 1049/2001. Nu este în niciun caz întâmplător faptul că acest instrument nu este aplicabil în ceea ce privește documentele deținute de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și că instituțiile vizate de acest instrument trebuie să respingă cererile de acces la documente „în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției [...] procedurilor judiciare”⁷⁷.

124. Acest aspect este pe deplin logic. Desigur, majoritatea sistemelor juridice prevăd regimuri speciale de divulgare în cadrul procedurilor judiciare. Este astfel rezonabil ca legiuitorul Uniunii să decidă că normele generale privind accesul la documente *nu trebuie să aducă atingere* acestor

⁷¹ A se vedea, în ceea ce privește jurisprudența Curții Internaționale de Justiție cu privire la același aspect, Quintana, J. J., *Litigation at the International Court of Justice*, Leiden, Brill, 2015, p. 385.

⁷² A se vedea în special Hotărârea din 12 mai 2015, Dalli/Comisia (T-562/12, EU:T:2015:270, punctele 47 și 48 și jurisprudența citată), precum și Ordonanța din 23 martie 2017, Troszczynski/Parlamentul (T-626/16, nepublicată, EU:T:2017:237, punctele 27 și 28), și Ordonanța din 23 martie 2017, Gollnisch/Parlamentul (T-624/16, nepublicată, EU:T:2017:243, punctele 27 și 28).

⁷³ A se vedea în acest sens Hotărârea din 8 noiembrie 2018, QB/BCE (T-827/16, EU:T:2018:756, punctul 67). A se vedea de asemenea, *a contrario*, Hotărârea din 17 decembrie 1981, Ludwigshafener Walzmühle Erling și alții/Consiliul și Comisia (197/80-200/80, 243/80, 245/80 și 247/80, EU:C:1981:311, punctul 16).

⁷⁴ Hotărârea din 12 mai 2015, Dalli/Comisia (T-562/12, EU:T:2015:270, punctul 49), și Hotărârea din 8 noiembrie 2018, QB/BCE (T-827/16, EU:T:2018:756, punctele 68-72).

⁷⁵ Acesta pare a fi și punctul de vedere care predomină în rândul autorilor din domeniul juridic: a se vedea printre altele Lasok, K. P.E., *The European Court of Justice: Practice and Procedure*, ediția a doua, Buttersworth, 1994, p. 344, Barbier de la Serre, E., și Sibony, A. L., „Expert Evidence Before the EC Courts”, *Common Market Law Review*, 2008, p. 958 și 959, și Lenaerts, K., Maselis, I., și Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 768 și 769.

⁷⁶ A se vedea de exemplu Hotărârea din 31 ianuarie 2020, Slovenia/Croația (C-457/18, EU:C:2020:65, punctul 67), și Ordonanța din 14 mai 2019, Ungaria/Parlamentul (C-650/18, nepublicată, EU:C:2019:438, punctele 9, 12 și 13).

⁷⁷ Articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001.

regimuri speciale. Este *a fortiori* de neconceput ca un instrument precum Regulamentul nr. 1049/2001 să poată astfel să fie autorizat *de facto să reglementeze* normele privind prezentarea elementelor de probă în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene.

125. Desigur, ambele serii de norme – atât cele privind accesul la documente, cât și cele privind prezentarea elementelor de probă – se bazează pe un sistem similar de tipul „regulă versus excepție”. Regula o constituie divulgarea, iar excepția o constituie nedivulgarea. Cu toate acestea, aici ia sfârșit orice comparație adecvată între cele două regimuri și, mai presus de toate, echilibrul general care trebuie atins în cadrul fiecăruia dintre acestea între valorile și interesele concurente.

126. Cele două serii de norme (i) privesc diferite tipuri de activități, (ii) urmăresc un obiectiv diferit, care astfel (iii) impun instituțiilor să efectueze o evaluare foarte diferită atunci când iau o decizie cu privire la divulgarea documentului în cauză.

127. În primul rând, nu considerăm că este necesar să analizăm mai detaliat motivul pentru care activitatea de *divulgare* a unui anumit document către *public* nu se poate compara cu activitatea de *prezentare* a unui document (și, astfel, de divulgare a unui astfel de document) la o *instanță*. Nu se poate imagina ca Curtea de Justiție a Uniunii Europene – singura instituție supervizoare și care asigură aplicarea legalității în raport cu instituțiile și organismele Uniunii – să aibă, atunci când examinează legalitatea unui act al Uniunii, același nivel de acces la documentele acestor instituții și organisme ca cel de care dispun, pentru a oferi doar câteva exemple, jurnaliștii, profesorii universitari sau organizațiile neguvernamentale.

128. În al doilea rând, este de asemenea important să subliniem că, având în vedere diferența dintre aceste activități, și *obiectivele* urmărite de aceste serii relative de norme sunt foarte diferite.

129. Obiectivul Regulamentului nr. 1049/2001, astfel cum este prevăzut în cel de al doilea considerent al acestuia, este acela de a întări transparența din administrația publică în scopul de a permite cetățenilor să participe mai îndeaproape la procesul de luare a deciziilor și de a garanta o mai mare legitimitate, eficacitate și responsabilitate a administrației. Obiectivul general este acela de a consolida principiile democrației și drepturile fundamentale.

130. La rândul lor, normele în materie de probațiune urmăresc să asigure administrarea corectă a justiției, permițând Curții de Justiție a Uniunii Europene să își îndeplinească misiunea în temeiul articolului 19 TUE. Obiectivul general este de a garanta tuturor persoanelor dreptul la o cale de atac eficientă, consacrat la articolul 47 din cartă.

131. În al treilea rând, aceste obiective (diferite) configurează în mod necesar în diferite moduri evaluarea care trebuie efectuată de instituția Uniunii căreia îi revine sarcina de a decide cu privire la soarta unui document atacat. În special, există puține elemente de similitudine între, pe de o parte, modalitățile în care sunt comparate interesele concurente existente în cadrul celor două sisteme și, pe de altă parte, rezultatele comparării valorilor și intereselor atinse aflate în joc în ambele cazuri.

132. Dispozițiile Regulamentului nr. 1049/2001 urmăresc să atingă un echilibru între interesul cetățenilor de a avea o administrație publică transparentă și necesitatea de a păstra capacitatea instituțiilor Uniunii de a-și îndeplini misiunile în mod eficient⁷⁸. Prin urmare, instituția care se confruntă cu o cerere de divulgare a unui document trebuie să aprecieze dacă, în împrejurările

⁷⁸ A se vedea în special considerentele (6) și (11) ale Regulamentului nr. 1049/2001.

concrete ale cauzei, acordarea accesului publicului la documentul în cauză nu ar compromite capacitatea instituției de a-și urmări unul dintre interesele prevăzute în regulament. În plus, chiar dacă respectiva capacitate poate fi afectată, instituția ar trebui să aprecieze posibila existență a unui interes de ordin superior care să necesite divulgarea.

133. Este evident că o decizie referitoare la prezentarea elementelor de probă în cadrul procedurilor judiciare presupune un alt tip de analiză. Normele în materie de probațiune sunt destinate să stabilească care sunt sursele de informații pe care instanța poate sau nu să le ia în considerare pentru a stabili faptele relevante atunci când soluționează un litigiu. Nu este ușor să se găsească motive întemeiate pentru care instanțele Uniunii trebuie să nu ia în considerare anumite surse (potențial relevante) de informații, contribuind astfel la creșterea riscului apariției unor erori judiciare.

134. Desigur, acest lucru nu înseamnă că, în unele cazuri, necesitatea de a proteja un anumit interes concret nu ar justifica refuzul de a admite un element de probă prezentat de părți, indiferent de relevanța acestuia. Bineînțeles, jurisprudența oferă câteva exemple de situații în care instanțele Uniunii au admis unele excepții de la principiul liberei prezentări a probelor. Trei exemple ar putea fi menționate cu titlu ilustrativ.

135. În primul rând, o parte nu poate utiliza în mod evident procedurile judiciare pentru a „eluda” normele privind *accesul la documente*. Acesta ar fi cazul atunci când o parte ar iniția un litigiu aparent tocmai în scopul de a obține acces la unele documente care, în alte condiții, ar fi confidențiale⁷⁹. S-ar putea întâmpla și ca, în cadrul unui litigiu concret, o parte să solicite accesul la un document confidențial aflat în posesia unei instituții a Uniunii, a cărui divulgare ar putea aduce de fapt atingere capacității respectivei instituții de a-și îndeplini misiunile în afara sălii de judecată.

136. În al doilea rând, necesitatea de a proteja deliberările interne ale instituțiilor naționale sau ale Uniunii Europene – și în special capacitatea acestora de a *solicita consultanță juridică* și de a primi avize sincere, obiective și complete – poate justifica de asemenea unele limitări aduse capacității părților de a prezenta documente care nu au fost divulgate în mod public și care nu erau destinate să fie divulgate astfel⁸⁰. Desigur, consilierii juridici ar putea fi reticenți în a furniza avize detaliate în scris, atunci când aceștia sunt conștienți de faptul că instituția Uniunii ar putea în final să aleagă să nu le urmeze și că aceștia ar putea fi confrunțați ulterior cu propriile lor avize într-o sală de judecată, atunci când apără decizia instituției respective.

137. În al treilea rând, pot foarte bine să existe situații în care anumite documente conțin informații sensibile, cum ar fi anumite *date sensibile cu caracter personal*, care, în cazul în care ar fi divulgate, ar putea prejudicia viața privată sau profesională a unui anumit particular. *Mutatis mutandis*, aceeași situație ar putea fi valabilă și în ceea ce privește *secretele profesionale*. În aceste cazuri, instanțele Uniunii ar putea fi nevoite să pună în balanță interesul unei părți de a prezenta (sau de a obține) elementele de probă necesare pentru a-i permite acesteia să își exercite în mod corespunzător dreptul la o cale judiciară de atac eficientă, pe de o parte, în pofida dezavantajelor pe care divulgarea unor astfel de elemente de probă ar putea să le genereze în ceea ce privește viața privată a unei persoane sau orice alte interese protejate, pe de altă parte⁸¹.

⁷⁹ Conform punctului 128 din ordonanța atacată și jurisprudenței citate.

⁸⁰ A se vedea printre altele Ordonanța din 23 octombrie 2002, Austria/Consiliul (C-445/00, EU:C:2002:607, punctele 12 și 13), și Ordonanța din 23 martie 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten și Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, punctele 20-22), precum și Hotărârea din 31 ianuarie 2020, Slovenia/Croația (C-457/18, EU:C:2020:65, punctul 70).

⁸¹ A se vedea de exemplu Hotărârea din 23 septembrie 2015, Cerafogli/BCE (T-114/13 P, EU:T:2015:678, punctul 43).

138. În toate situațiile menționate mai sus, instanța Uniunii în cauză trebuie să pună în balanță interesele concurente aflate în discuție pentru a decide cu privire la admisibilitatea documentului. Acest lucru înseamnă evaluarea posibilelor consecințe care decurg din admisibilitatea și, respectiv, din inadmisibilitatea documentului⁸². Pe de o parte, instanța Uniunii trebuie să stabilească dacă interesul/interesele care pledează pentru nedivulgare este real/sunt reale și justifică protecția și trebuie să estimeze tipul și întinderea posibilului prejudiciu cauzat, în cazul în care prezentarea documentului ar fi autorizată⁸³. Pe de altă parte, Curtea trebuie să evalueze dacă și în ce măsură rolul său de „persoană care pune în balanță situația de fapt” poate fi afectat în mod negativ în cazul în care documentul nu este prezentat: documentul în cauză poate fi important sau chiar decisiv pentru a stabili anumite fapte? Sau acesta este pur și simplu unul dintre numeroasele documente care pot fi utile în acest scop?⁸⁴. În plus, există vreun alt interes „intrajudiciar”, precum economia procedurii, caracterul echitabil al procesului sau respectarea dreptului la apărare, care ar putea pleda, în funcție de împrejurări, în favoarea admiterii sau a respingerii anumitor documente?⁸⁵

139. Trebuie însă subliniat în mod clar faptul că normele referitoare la prezentarea elementelor de probă în cadrul procedurilor judiciare, precum și cele prevăzute în cadrul Regulamentului nr. 1049/2001 depășesc într-o anumită măsură, în termeni informativi, natura intereselor care pot fi invocate împotriva divulgării. În schimb, în ceea ce privește exercițiul propriu-zis de stabilire a unui echilibru și, mai presus de toate, în ceea ce privește posibilul rezultat al acestui exercițiu, normele corespunzătoare sunt foarte diferite. În fapt, este foarte probabil ca, în ceea ce privește un număr mare de documente, protecția anumitor interese să poată justifica respingerea unei cereri de acces la documente în sensul Regulamentului nr. 1049/2001, în timp ce aceleași motive ar putea să nu fie suficiente pentru a justifica retragerea din dosar a unui document, într-un litigiu desfășurat în fața instanțelor Uniunii⁸⁶.

140. În ipoteza contrară, fuzionarea *de facto* a ambelor regimuri ar conduce la o serie de rezultate foarte discutabile, pentru a nu spune decât atât. În primul rând, singura instanță îndreptățită să verifice pe deplin instituțiile Uniunii ar rămâne să dețină același nivel de acces la informații în îndeplinirea acestei sarcini, ca toți ceilalți particulari, precum un oarecare Tom, Dick sau Harry. În al doilea rând, adoptarea unei decizii referitoare la admisibilitatea probelor prezentate în fața instanțelor Uniunii ar fi efectiv lăsată, într-o mare măsură, la discreția instituțiilor Uniunii, care ar selecta ele însele documentele a căror examinare o doresc. În al treilea rând, toate aceste aspecte ar avea drept rezultat, ca o consecință destul de împovărată, obligarea Curții de Justiție a Uniunii Europene să cenzureze sau să oblige la tăcere în totalitate o parte care în mod normal are un drept nelimitat de a se adresa în mod liber acesteia, posibil în detrimentul dreptului respectivei părți de a fi ascultată, în temeiul articolului 47 din cartă.

⁸² În acest sens, a se vedea în general, Barents, R., *Remedies and Procedures Before the EU Courts*, ediția a doua, Wolters Kluwer, 2020, p. 651 și 652.

⁸³ A se vedea de exemplu Hotărârea din 12 mai 2015, Dalli/Comisia (T-562/12, EU:T:2015:270, punctele 50-53).

⁸⁴ A se vedea în acest sens Ordonanța din 13 februarie 2014, Comisia/Consiliul (C-425/13, nepublicată, EU:C:2014:91, punctele 22-24), precum și Hotărârea din 6 martie 2001, Dunnett și alții/BEI (T-192/99, EU:T:2001:72, punctele 33 și 34), Hotărârea din 11 iulie 2014, Esso și alții/Comisia (T-540/08, EU:T:2014:630, punctul 61), și Hotărârea din 12 mai 2015, Dalli/Comisia (T-562/12, EU:T:2015:270, punctul 51).

⁸⁵ A se vedea de exemplu Hotărârea din 11 iulie 2014, Esso și alții/Comisia (T-540/08, EU:T:2014:630, punctul 62), și Hotărârea din 4 iulie 2017, European Dynamics Luxembourg și alții/Agentia Uniunii Europene pentru Căile Ferate (T-392/15, EU:T:2017:462, punctele 52-56), precum și Ordonanța din 25 februarie 2015, BPC Lux 2 și alții/Comisia (T-812/14 R, nepublicată, EU:T:2015:119, punctul 14).

⁸⁶ A se vedea în acest sens Hotărârea din 21 iulie 2011, Suedia/MyTravel și Comisia (C-506/08 P, EU:C:2011:496, punctul 118). A se vedea de asemenea prin analogie Concluziile prezentate de avocatul general Kokott în cauza Dragnea/Comisia (C-351/20 P, EU:C:2021:625, punctul 92).

141. În opinia noastră, ținând cont și de noua realitate socială în termeni de divulgare și de acces la informații⁸⁷, toate cele ce precedă nu sunt benefice pentru funcționarea Curții și pentru modul de percepere a acesteia din urmă. Din ce în ce mai frecvent, instanțele Uniunii sunt solicitate de celelalte instituții ale Uniunii să joace un rol într-o foarte ciudată *commedia dell'arte*, secretul lui Polichinelle fiind cunoscut efectiv de toată lumea, cu excepția Curții, sau mai degrabă Curtea fiind singura căreia nu i se permite să divulge acest secret. Cu tot respectul și simpatia cuvenite pentru *comedia dell'arte*, acesta poate fi cu greu un rol sănătos pentru orice instanță.

142. În concluzie, admisibilitatea elementelor de probă în cadrul procedurilor judiciare se stabilește doar în funcție de împrejurările relevante ale fiecărei cauze. Instanțele Uniunii nu sunt constrânse de nicio normă rigidă și pot stabili în mod liber dacă un document este relevant și dacă, indiferent de acest aspect, există împrejurări specifice care pledează împotriva prezentării acestuia. După cum a afirmat recent Curtea, „evaluarea probelor nu reprezintă rezultatul unei analize abstracte, ci mai degrabă al unei examinări a faptelor și a împrejurărilor de la caz la caz”⁸⁸.

143. În acest sens, trebuie avut în vedere și faptul că, deși Curtea poate ridica din oficiu o excepție de inadmisibilitate a elementelor de probă, este normal ca partea care se opune prezentării unui document să explice Curții cu claritate și în detaliu⁸⁹, precum și în timp util⁹⁰ modul în care interesul invocat ar putea fi în mod concret afectat ca urmare a divulgării. În acest sens, nu sunt suficiente afirmații vagi sau generice⁹¹.

c) Diversele consecințe în cazul prezentării elementelor de probă, pe de o parte, și accesul la documente, pe de altă parte

144. În acest context, este important să se sublinieze un alt aspect care diferențiază regimul accesului la documente de cel al prezentării elementelor de probă în fața instanțelor Uniunii. Acest aspect se referă la posibilele *consecințe* care decurg din „divulgarea” documentelor în cauză. Spre deosebire de rezultatul într-adevăr foarte binar în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001 (accesul fie este acordat, fie nu este acordat), procedurile desfășurate în fața instanțelor Uniunii permit alte soluții, mult mai proporționale decât cea a retragerii complete a unui document din dosar.

145. O instituție a Uniunii nu mai poate controla sau limita circulația unui document la care aceasta a acordat acces în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001. În schimb, în ordinea juridică a Uniunii, există norme specifice pentru a proteja securitatea confidențialității documentelor și a informațiilor prezentate de părți în cadrul procedurilor judiciare⁹². Mai precis, normele ad-hoc

⁸⁷ Mai precis, din ce în ce mai frecvent, o serie de documente diverse apar într-un fel sau altul în domeniul public, fără ca acest lucru să fie imputabil părții care urmărește ulterior să se prevaleze de respectivele documente.

⁸⁸ Ordonanța din 12 iunie 2019, OY/Comisia (C-816/18 P, nepublicată, EU:C:2019:486, punctul 7).

⁸⁹ A se vedea în acest sens Hotărârea din 8 noiembrie 2000, Ghignone și alții/Consiliul (T-44/97, EU:T:2000:258, punctul 45), și prin analogie Hotărârea din 21 iulie 2011, Suedia/MyTravel și Comisia (C-506/08 P, EU:C:2011:496, punctul 115).

⁹⁰ A se vedea în acest sens Hotărârea din 24 septembrie 2002, Falck și Acciaierie di Bolzano/Comisia (C-74/00 P și C-75/00 P, EU:C:2002:524, punctele 60 și 61).

⁹¹ A se vedea prin analogie Hotărârea din 21 iulie 2011, Suedia/MyTravel și Comisia (C-506/08 P, EU:C:2011:496, punctul 116 și jurisprudența citată).

⁹² A se vedea, *in primis*, articolul 15 alineatul (3) TFUE.

care reglementează accesul la dosarele cauzelor⁹³ asigură faptul că informațiile confidențiale nu sunt reproduse în documentele la care are acces publicul⁹⁴ și permit ca informațiile confidențiale să fie excluse de la divulgarea sau de la comunicarea către celelalte părți⁹⁵.

146. În acest sens, trebuie avut în vedere faptul că instanțele Uniunii au la dispoziție o diversitate de instrumente care pot fi utilizate pentru a satisface necesitatea de a proteja confidențialitatea documentelor (sau a unor părți din acestea) prezentate în cadrul procedurilor judiciare față de celelalte părți, respectând în același timp dreptul la apărare al tuturor părților. De exemplu, în unele cazuri, instanțele Uniunii au solicitat unei părți să prezinte versiunea lipsită de caracter confidențial a documentelor în cauză sau un rezumat al acestora pentru ca aceste documente să fie comunicate celorlalte părți⁹⁶. În plus, în situații excepționale, instanțele Uniunii pot decide ca numai avocatul părților să poată avea acces la anumite elemente de probă⁹⁷ sau, în cazuri extreme, ca accesul la anumite documente să nu fie acordat celorlalte părți la procedură⁹⁸.

147. Într-un fel, oricare dintre aceste posibile soluții ar fi totuși mai proporțională și ar respecta mai mult nu doar drepturile părților în temeiul articolului 47 din cartă, ci și rolul instanțelor Uniunii decât excluderea automată a elementelor de probă prezentate. Acest lucru demonstrează încă o dată faptul că instanțele Uniunii nu pot pur și simplu să „împrumute” în bloc normele privind accesul la documente și să le utilizeze ca și cum acestea s-ar aplica și în ceea ce privește prezentarea elementelor de probă în fața lor. În condițiile în care există motive întemeiate pentru a păstra anumite documente (în parte sau în întregime) confidențiale față de publicul larg sau chiar față de părți, instanțele Uniunii sunt desigur în măsură să adopte diverse măsuri pentru a asigura această confidențialitate, permițând în același timp unei părți să prezinte elementele de probă pe care aceasta le consideră relevante.

148. Acestea fiind spuse, vom examina acum aspectul dacă aprecierea efectuată de Tribunal în cauza de față în ceea ce privește admisibilitatea anexelor în litigiu este conformă cu principiile prezentate mai sus.

d) Erorile de drept săvârșite referitoare la prezentarea elementelor de probă

149. Considerăm că cel de al doilea motiv de recurs al recurente este, în principiu, întemeiat.

150. La punctul 39 din ordonanța atacată, Tribunalul a afirmat (în mod întemeiat) că dispozițiile Regulamentului nr. 1049/2001 pot avea *o anumită valoare indicativă*. Cu toate acestea, Tribunalul a continuat apoi să aplice mai degrabă mecanic aceste dispoziții la situație, fără să țină cont de

⁹³ A se vedea în special articolul 38 din Regulamentul de procedură al Tribunalului și articolul 22 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție.

⁹⁴ A se vedea în special articolul 66 din Regulamentul de procedură al Tribunalului. A se vedea și Hotărârea din 1 iulie 2010, AstraZeneca/Comisia (T-321/05, EU:T:2010:266, punctul 25).

⁹⁵ A se vedea în special articolul 68 alineatele (4) și (5), articolul 103, articolul 104 și articolul 144 din Regulamentul de procedură al Tribunalului și articolul 131 alineatele (2)-(4) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție. A se vedea și Hotărârea din 12 mai 2010, Comisia/Meierhofer (T-560/08 P, EU:T:2010:192, punctul 72 și jurisprudența citată).

⁹⁶ A se vedea de exemplu Hotărârea din 12 mai 2011, Missir Mamachi di Lusignano/Comisia (F-50/09, EU:F:2011:55, punctul 156).

⁹⁷ A se vedea Hotărârea din 10 aprilie 2019, Jindal Saw și Jindal Saw Italia/Comisia (T-301/16, EU:T:2019:234, punctele 48-51).

⁹⁸ A se vedea articolul 105 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Tribunalului și articolul 190a din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție. A se vedea de asemenea Decizia (UE) 2016/2386 a Curții de Justiție din 20 septembrie 2016 privind normele de securitate aplicabile informațiilor sau înscrisurilor ori mijloacelor materiale de probă prezentate în fața Tribunalului în temeiul articolului 105 din Regulamentul de procedură al acestuia (JO 2016, L 355, p. 5) și Decizia (UE) 2016/2387 a Tribunalului din 14 septembrie 2016 privind normele de securitate aplicabile informațiilor sau înscrisurilor ori mijloacelor materiale de probă prezentate în temeiul articolului 105 alineatul (1) sau alineatul (2) din Regulamentul de procedură (JO 2016, L 355, p. 18).

faptul că problema în discuție și aspectul juridic care trebuia soluționat în fața respectivei instanțe erau acelea dacă anexele în litigiu trebuiau să fie retrase din dosarul cauzei, iar nu aspectul dacă trebuia să se acorde accesul public la aceste documente.

151. Cu alte cuvinte, nu există nicăieri în ordonanța atacată, și anume nici în secțiunea intitulată „Cu privire la incidentul de procedură ridicat de Consiliu”⁹⁹, nici în secțiunea intitulată „Cu privire la cererea privind o măsură de organizare a procedurii”¹⁰⁰, vreun indiciu că Tribunalul a efectuat o apreciere care ar fi în realitate diferită de cea impusă prin Regulamentul nr. 1049/2001. Se pare că Tribunalul nu a ținut seama de diferitele valori (sau nu a întreprins exercițiul de atingere a unui echilibru) care stau la baza admisibilității elementelor de probă prezentate în fața instanțelor Uniunii.

152. În primul rând, Tribunalul a identificat interesele a căror protecție ar putea justifica retragerea din dosar a unui document în temeiul articolului 4 alineatele (1), (2) și (3) din Regulamentul nr. 1049/2001. Mai precis, Tribunalul s-a referit la necesitatea (i) de a asigura faptul că instituțiile Uniunii primesc consultanță și avize juridice sincere, obiective și complete¹⁰¹, (ii) de a evita eludarea normelor privind accesul publicului la documente¹⁰² și (iii) de a nu aduce atingere relațiilor internaționale ale Uniunii Europene¹⁰³. În acest sens, suntem de acord cu Tribunalul că, în principiu, aceleași interese ar putea justifica și refuzul instanțelor Uniunii de a admite anumite documente drept elemente de probă.

153. În schimb, modul în care Tribunalul a examinat în continuare aspectul dacă și modalitățile în care puteau fi afectate aceste interese în prezenta cauză, în ipoteza în care anexele în litigiu ar fi fost păstrate în dosarul cauzei, nu este convingător. În cursul acestei examinări, Tribunalul nu a luat în calcul niciun interes „intrajudiciar” care ar fi fost susceptibil să furnizeze acestei instanțe motive pentru a respinge cererea Consiliului. Acesta este, așadar, contextul în care faptul că Tribunalul s-a întemeiat în mod automată pe dispozițiile Regulamentului nr. 1049/2001 l-a determinat să săvârșească o eroare. Următoarele aspecte sunt deosebit de ilustrative în acest sens.

154. În primul rând, nu s-a luat în considerare posibilă necesitate ca Tribunalul însuși să aibă acces la documentele în litigiu pentru ca acesta să își facă o opinie avizată asupra faptelor invocate¹⁰⁴, nici limitarea dreptului la apărare al recurente (care include libertatea acesteia de a prezenta elemente de probă) care ar rezulta dintr-o posibilă retragere din dosar a anexelor în litigiu. Această omisiune este încă și mai surprinzătoare având în vedere faptul că recurenta a susținut că unele dintre anexele în litigiu erau „decisive” pentru a dovedi unul dintre argumentele invocate de aceasta.

⁹⁹ Această secțiune este compusă din unele „considerații introductive”, în cadrul cărora Tribunalul a urmărit să stabilească cadrul juridic aplicabil (punctele 38-46) și din trei subsecțiuni specifice în care acesta a aplicat în schimb acest cadru pentru a examina admisibilitatea diverselor documente vizate de cererea Consiliului (punctele 47-56 în ceea ce privește primul document în litigiu, punctele 57-64 în ceea ce privește al doilea document în litigiu și punctele 65-68 în ceea ce privește al treilea document în litigiu).

¹⁰⁰ Punctele 125-135 din ordonanța atacată.

¹⁰¹ Punctele 40, 52 și 55 din ordonanța atacată.

¹⁰² Punctul 51 din ordonanța atacată.

¹⁰³ Punctele 41, 42 și 135 din ordonanța atacată.

¹⁰⁴ O scurtă analiză cu privire la acest aspect poate fi considerată probabil „implicită” la punctul 129 din ordonanța atacată în ceea ce privește documentele germane necenzurate.

155. În al doilea rând, pretinsul prejudiciu adus intereselor invocate de Consiliu decurge – în opinia Tribunalului – din simplul fapt că anexele în litigiu puteau fi păstrate la dosar și examinate de Tribunal. Acesta din urmă nu a solicitat Consiliului să explice în detaliu, cu atât mai puțin să demonstreze conform standardului impus modalitatea și gradul în care interesele invocate puteau fi afectate în mod concret.

156. Chiar dacă s-ar considera că simplele presupuneri ale Tribunalului ar putea fi considerate suficiente în ceea ce privește necesitatea de a evita eludarea normelor privind accesul la documente¹⁰⁵ și în ceea ce privește protecția consultanței juridice (*quod non*)¹⁰⁶, nu același lucru se poate spune despre protecția relațiilor internaționale ale Uniunii Europene. Astfel, Tribunalul pare să omită faptul că recurenta se află deja în posesia anexelor în litigiu și ar putea astfel să facă uz de acestea în orice altă jurisdicție, după cum dorește aceasta. În orice caz, deși trebuie să se ia în considerare existența unui risc ca anexele în litigiu să poată dezvălui obiectivul strategic al Uniunii Europene în negocierile viitoare cu Rusia, aducând astfel atingere capacității instituțiilor Uniunii de a încheia un acord satisfăcător, în ipoteza în care documentele în ar fi divulgate către public, aceasta nu înseamnă cu siguranță că un astfel de risc ar rezulta ca o consecință a prezentării acestora în cadrul procedurilor judiciare.

157. În plus, declarația Tribunalului potrivit căreia divulgarea conținutului documentelor germane necenzurate în cadrul prezentei proceduri ar fi de natură să aducă o atingere protecției interesului public în ceea ce privește relațiile internaționale ale Uniunii Europene nu poate fi, nici ea, considerată a fi întemeiată¹⁰⁷. În primul rând, nici în ordonanța atacată, nici în observațiile intimaților și ale intervenientelor nu se prezintă nicio explicație clară cu privire la motivul pentru care inițierea arbitrajului în temeiul articolului 26 din Tratatul privind Carta energiei¹⁰⁸ de către recurentă (un investitor privat) împotriva Uniunii trebuie să privească relațiile *internaționale* în sens strict (și anume relațiile dintre Uniunea Europeană și state terțe, organizații internaționale sau entități asemănătoare). La prima vedere, acesta pare a fi un litigiu de natură privată.

158. În plus, simplul fapt că judecătorul Uniunii ar putea examina documentele menționate nu „conferă [în mod automat] legitimitatea” acestor documente. Acest lucru s-ar întâmpla doar dacă Tribunalul s-ar *întemeia* pe aceste documente și ar admite conținutul acestora.

159. În plus și foarte important, există ceva discutabil în mod intrinsec în considerarea dispozițiilor privind transparența din Regulamentul nr. 1049/2001 ca reprezentând o serie de norme care permit instituțiilor să refuze divulgarea de fiecare dată când există un document care ar putea fi utilizat în procedurile desfășurate împotriva Uniunii Europene. Unul dintre obiectivele acestui ansamblu de norme este acela de a permite o supraveghere publică a acțiunilor instituțiilor Uniunii. Acest lucru trebuie să fie cu atât mai mult valabil în ceea ce privește normele privind prezentarea elementelor de probă, norme care pot fi cu greu percepute ca favorizând o parte (publică) în detrimentul altei părți (private).

160. În al treilea rând, pentru a evalua *în mod concret* dacă trebuie aplicată o excepție (retragerea din dosar a anexelor în litigiu) de la regulă (admisibilitatea elementelor de probă), Tribunalul a aplicat în esență dispozițiile Regulamentului nr. 1049/2001 și jurisprudența privind acest regulament. Raționamentul urmat de Tribunal cu privire la retragerea din dosar a recomandării

¹⁰⁵ A se vedea în special punctul 51 din ordonanța atacată.

¹⁰⁶ A se vedea în special punctul 52 din ordonanța atacată.

¹⁰⁷ Punctul 135 din ordonanța atacată.

¹⁰⁸ Procedura de arbitraj a început la 26 septembrie 2019 în temeiul articolului 26 alineatul (4) litera (b) din Tratatul privind Carta energiei și al articolului 3 din Arbitrajul Comisiei Organizației Națiunilor Unite pentru Dreptul Comerțului Internațional (UNCITRAL) 1976.

este deosebit de semnificativ în ceea ce privește această abordare. Expunerea de motive se referă doar la divulgarea documentului către public, iar nu la retragerea acestuia din dosar. Întrucât refuzul de a divulga publicului documentul a fost considerat a fi justificat, a rezultat *in mod inevitabil*, potrivit Tribunalului, că și prezentarea acestui document în cadrul procedurii judiciare trebuia să fie interzisă¹⁰⁹. În aceeași ordine de idei, retragerea din dosar a documentelor germane necenzurate s-a întemeiat exclusiv pe un pretins impact negativ pe care divulgarea acestor documente în cadrul procedurii l-ar fi putut avea pentru protecția relațiilor internaționale ale Uniunii „în sensul articolului 4 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001”¹¹⁰. Acest lucru, astfel cum s-a explicat la punctul 139 de mai sus, nu poate fi justificat.

161. În al patrulea rând, aceeași abordare problematică a fost adoptată în singurul caz în care, după ce a concluzionat că prezentarea anexelor în litigiu ar putea afecta efectiv interesele publice invocate de Consiliu, Tribunalul a urmărit să evalueze dacă există anumite motive care ar fi putut justifica totuși *menținerea documentelor în dosar*. La punctul 54 din ordonanța atacată, Tribunalul a solicitat în esență recurentei să prezinte dovada existenței unui „interes public superior” care să justifice menținerea primului document în litigiu în dosarul cauzei. În lipsa unui astfel de interes public superior, Tribunalul a concluzionat că dreptul recurentei de a prezenta elemente de probă nu necesită protecție, având în vedere că recurenta își urmărea doar propriul interes.

162. Cu toate acestea, deși obligația dovedirii unui „interes public superior” este rezonabilă în cadrul unei evaluări referitoare la necesitatea de a divulga sau nu publicului un document de către o instituție, aceasta nu este justificată în cadrul procedurilor judiciare. Un reclamant persoană fizică își urmărește prin definiție propriul interes în inițierea procedurilor judiciare¹¹¹. Nu ar fi compatibilă cu principiul egalității în fața legii împrejurarea în care reclamantii care inițiază proceduri pentru cauze „nobile”¹¹² ar beneficia de drepturi și de garanții procedurale sporite față de reclamantii care inițiază proceduri pentru propriile interese.

163. În orice caz, chiar dacă s-ar urma raționamentul problematic al Tribunalului, nu ar fi dificil să se identifice unele interese publice superioare care ar fi mai bine deservite de o instanță care este în măsură să examineze toate documentele relevante. De exemplu, instanțele mai bine informate sunt mai eficiente în asigurarea bunei administrări a justiției (întrucât acestea sunt mai puțin susceptibile de a săvârși anumite erori judiciare), precum și în consolidarea statului de drept (prin eliminarea faptelor potențial nelegale din ordinea juridică a Uniunii). Considerăm că aceste interese sunt inerente în cadrul tuturor procedurilor judiciare, nu doar în cadrul celor inițiate de „buni samariteni”¹¹³.

¹⁰⁹ Punctele 57-63 din ordonanța atacată. Punctul 63 este deosebit de relevant în această privință: Tribunalul a încheiat analiza afirmând că „Consiliul apreciază în mod întemeiat că *divulgarea* acestui document ar aduce o atingere concretă și efectivă protecției interesului public în ceea ce privește relațiile internaționale în sensul articolului 4 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001 [...] ceea ce justifică, *in sine*, ca documentul menționat să fie înlăturat din dosar, fără a fi necesar să se pună în balanță protecția acestui interes public cu un interes general superior [...]”. Sublinierea noastră.

¹¹⁰ Punctul 135 din ordonanța atacată.

¹¹¹ În acest context, nu este nevoie să subliniem că una dintre cerințele necesare pentru existența calității procesuale a reclamantilor persoane fizice este chiar existența interesului de a iniția o procedură.

¹¹² Fără ca măcar a intra în dezbateră referitoare la cine (și cum) ar fi în măsură să decidă ce anume înseamnă o cauză nobilă demnă de existența unor drepturi speciale și ce anume înseamnă pur și simplu un egoism individual obișnuit.

¹¹³ În scop de exhaustivitate, s-ar putea adăuga faptul că jurisprudența la care a făcut referire Tribunalul în acest context privea diferite tipuri de acțiuni și (în parte) și diferite tipuri de documente. Ambele decizii menționate la punctul 54 din ordonanța atacată au fost pronunțate în cadrul unor litigii intervenite între *reclamanți privilegiați* care, în temeiul normelor prevăzute în tratate și în Statutul Curții, se află, prin definiție, într-o poziție diferită de cea a reclamantilor persoane fizice (precum recurenta din prezenta procedură).

164. În sfârșit, în ceea ce privește acest aspect, Tribunalul nu a ținut deloc seama nici de faptul că, cel puțin o parte dintre anexele în litigiu (documentele germane necenzurate) privesc o procedură legislativă care, potrivit jurisprudenței, necesită o transparență sporită și astfel un acces mai larg¹¹⁴. La punctul 131 din ordonanța atacată, Tribunalul a recunoscut acest fapt, însă ulterior nu a reușit să aprecieze dacă, în cauza în discuție, acest aspect ar fi putut avea vreun impact.

165. În al cincilea rând, aceeași abordare eronată adoptată de Tribunal poate fi găsită și în pasajele în care această instanță a apreciat *elementele de probă* prezentate de părți în scopul de a-și dovedi argumentele invocate cu privire la admisibilitate. La punctul 53 din ordonanța atacată, Tribunalul a admis că o parte (Consiliul) a susținut în mod justificat argumentele pe care le-a invocat cu privire la necesitatea de a retrage din dosar un document, *prezentând propria sa decizie de respingere a cererii de acces* la respectivul document.

166. Nu încercăm desigur să sugerăm că decizia Consiliului nu ar avea nicio relevanță în acest context. Însă această decizie nu poate fi cu siguranță *decisivă*, astfel cum pare să fi considerat Tribunalul. Decizia menționată reflecta doar punctul de vedere al autorului său – aceeași parte care l-a prezentat Tribunalului – cu privire la un aspect incident, însă, așa cum s-a menționat, diferit: imposibilitatea de acces la document în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001. Din nou, așa cum s-a menționat la punctul 139 de mai sus, chiar și o decizie legitimă de nedivulgare a unui document în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001 nu conduce în mod automat la inadmisibilitatea documentului respectiv ca element de probă prezentat în fața instanțelor Uniunii.

167. În plus, în toate scopurile practice, susținerea abordării adoptate de Tribunal ar însemna acceptarea efectuării selecției elementelor de probă admisibile personal de către instituția responsabilă¹¹⁵. Astfel, prin nedivulgarea unui document în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, o instituție ar fi în măsură să aleagă elementele de probă pe care orice parte care dorește să conteste actul acesteia în fața instanțelor Uniunii ar putea să le utilizeze. Acest lucru este foarte problematic din punctul de vedere al principiilor egalității armelor și controlului judiciar eficient.

168. În plus, este adevărat că, în general, documentele interne ale instituțiilor care comportă consultanță juridică pot fi prezentate numai dacă prezentarea lor a fost autorizată de instituția în cauză sau dispusă de instanța respectivă a Uniunii¹¹⁶. Cu toate acestea, este adevărat și faptul că, potrivit unei jurisprudențe constante, chiar și documentele confidențiale sau interne ale instituțiilor Uniunii pot, în anumite cazuri, să figureze în mod legitim în dosarul unei cauze, în pofida opoziției din partea instituției competente¹¹⁷. Pot exista desigur împrejurări în care nelegalitatea unui anumit act al Uniunii poate fi dovedită doar pe baza unor documente interne sau confidențiale¹¹⁸. Tribunalul pur și simplu a „ignorat” această din urmă jurisprudență și argumentele aferente invocate de recurentă.

¹¹⁴ A se vedea în special considerentul (6) al Regulamentului nr. 1049/2001. A se vedea de asemenea Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul (C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctele 45-47), și Hotărârea din 4 septembrie 2018, ClientEarth/Comisia (C-57/16 P, EU:C:2018:660, punctele 84-95).

¹¹⁵ A se vedea deja mai sus punctul 140 din prezentele concluzii.

¹¹⁶ A se vedea printre altele Ordonanța din 23 octombrie 2002, Austria/Consiliul (C-445/00, EU:C:2002:607, punctul 12), și Ordonanța din 14 mai 2019, Ungaria/Parlamentul (C-650/18, nepublicată, EU:C:2019:438, punctul 8).

¹¹⁷ A se vedea în acest sens Hotărârea din 8 noiembrie 2018, QB/ECB (T-827/16, EU:T:2018:756, punctul 65 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Hotărârea din 3 octombrie 1985, Comisia/Tordeur (232/84, EU:C:1985:392), și Ordonanța din 15 octombrie 1986, LAISA/Consiliul (31/86, nepublicată în Repertoriu).

¹¹⁸ Acesta poate fi cazul atunci când acțiunile sunt inițiate ca urmare a unui abuz de putere, în urma unor scurgeri de informații din partea unor informatori sau atunci când acțiunile pot implica o anumită răspundere penală a unor membri ai personalului instituțiilor.

169. Eroarea în ceea ce privește obligația ca părțile să își dovedească argumentele este încă și mai frapantă în raport cu evaluarea efectuată cu privire la documentele germane necenzurate: documente care nu au fost autorizate de instituțiile Uniunii, ci (probabil) de guvernul german. Tribunalul a dat curs cererii Consiliului și a dispus retragerea acestora din dosar doar pe baza a două presupuneri. În primul rând, Tribunalul a presupus că aceste documente sunt confidențiale, fără ca măcar să solicite confirmarea guvernului german cu privire la acest aspect¹¹⁹. În al doilea rând, Tribunalul a presupus că recurenta a obținut aceste documente în mod nelegal, pentru simplul motiv că aceasta nu a furnizat dovezi pentru a demonstra că acestea au fost obținute în mod legal, în pofida faptului că această parte a negat orice ilegalitate¹²⁰. În conformitate cu principiile generale privind sarcina probei, Consiliul ar fi fost însă obligat să își dovedească susținerile.

170. În concluzie, și cel de al doilea motiv de recurs al recurente este fondat. Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin aplicarea unui cadru analitic greșit atunci când a examinat admisibilitatea anexelor în litigiu.

171. Tribunalul a aplicat în esență normele prevăzute în Regulamentul nr. 1049/2001 și logica urmată de acest regulament pentru a evalua admisibilitatea anexelor în litigiu. Departate de a se inspira doar, acolo unde era posibil, din aceste norme, Tribunalul a tratat pur și simplu prezentarea de către recurentă a anexelor în litigiu *ca și cum* ar fi fost vorba despre o cerere de acces la documente prezentată în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001. Ar rezulta că nu s-a ținut cont de diferențele evidente existente între cele două cadre juridice. Nu a luat în considerare niciun fel de posibil interes „intrajudiciar” care ar fi putut sugera că aceste documente ar fi trebuit menținute în dosar. Prin faptul că a procedat astfel (sau, mai precis, mai degrabă prin faptul că a omis să procedeze astfel), Tribunalul a săvârșit o eroare în interpretarea și în aplicarea principiilor care reglementează prezentarea elementelor de probă menționate mai sus, fără a ține cont de jurisprudența bine consacrată.

172. Prin urmare, și ordonanța atacată trebuie să fie anulată în măsura în care Tribunalul a dispus retragerea din dosar a anexelor în litigiu și în care statua că nu mai era necesar să se ia în considerare pasajele din observații în care erau reproduse extrase din aceste documente (punctele 1 și 3 din dispozitiv).

e) Anexele în litigiu nu sunt relevante pentru prezenta procedură

173. Astfel cum s-a menționat la punctul 25 de mai sus, ca urmare a unei măsuri de organizare a procedurii adoptate în temeiul articolului 62 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție de judecătorul raportor și de avocatul general, recurenta a prezentat anexele în litigiu.

174. După examinarea acestor documente, nu considerăm că acestea sunt relevante în scopul prezentei proceduri de recurs.

175. Având în vedere argumentele invocate de recurentă atât în primă instanță, cât și în recurs, considerăm că, prin intermediul acestor documente, recurenta a urmărit în esență două obiective. În primul rând, recurenta a urmărit să „întărească” anumite argumente juridice formulate în cauza de față, evidențiind poziția adoptată în acest sens de anumite instituții ale

¹¹⁹ Guvern care, astfel cum s-a menționat la punctul 116 de mai sus, avea această competență.

¹²⁰ Punctele 131-135 din ordonanța atacată.

Uniunii sau de guvernele statelor membre. În al doilea rând, recurenta a încercat să își dovedească afirmația potrivit căreia conducta pe care o deținea reprezenta principala țintă a măsurii atacate.

176. Cu toate acestea, nu suntem convinși că anexele în litigiu nu oferă nicio asistență Curții în oricare dintre aceste privințe.

177. În primul rând, în opinia noastră, situația de fapt prezentată în fața Curții este foarte clară și, în orice caz, nu poate fi supusă reexaminării în cadrul recursului. În ceea ce privește posibilele argumente juridice cuprinse în aceste anexe, se aplică principiul *iura novit curia*. Este de competența Curții să interpreteze dreptul. Nu mai trebuie subliniat că argumentele juridice invocate de recurentă, chiar și cele care ar fi putut fi preluate dintr-un alt document¹²¹ nu devin mai credibile pentru Curte prin simplul fapt că acestea au fost adoptate sau chiar divulgate anterior de o instituție a Uniunii sau de un stat membru. Întrebarea care se ridică este mai degrabă aceea dacă aceste argumente sunt convingătoare prin ele însele¹²².

178. În al doilea rând, în ceea ce privește intenția recurentei de a-și dovedi argumentele potrivit cărora aceasta este „afectată individual” de măsura atacată, considerăm că Curtea deține în acest sens suficiente informații și elemente de probă în dosarul cauzei. După cum vom explica în secțiunea următoare, suntem de părere că măsura atacată o privește într-adevăr atât în mod direct, cât și individual pe recurentă, și că informațiile necesare pentru a ajunge la această concluzie se regăsesc deja de fapt în dosarul cauzei sau în domeniul public.

179. Pentru aceste motive, considerăm că nu este necesar ca Curtea să examineze aspectul dacă, odată ce cadrul juridic corespunzător este aplicat, anexele în litigiu trebuie sau nu să fie considerate admisibile. În scopul soluționării acestui recurs, aceste anexe sunt irelevante.

180. Cu toate acestea, după cum s-a explicat în secțiunile anterioare ale prezentelor concluzii, pentru a ajunge la concluzia pe care a formulat-o referitoare la inadmisibilitatea anexelor în litigiu, Tribunalul a aplicat un criteriu juridic greșit. În plus, în ipoteza în care Curtea ar fi de acord cu analiza efectuată în prezentele concluzii, Tribunalul va fi obligat să se pronunțe din nou asupra cauzei.

181. În astfel de condiții, considerăm că este adecvat să sugerăm Curții și necesitatea anulării punctelor 1 și 3 din dispozitivul ordonanței atacate. Acest lucru ar trebui să permită Tribunalului să efectueze, în cazul în care va apărea această necesitate, o evaluare nouă și adaptată cauzei în ceea ce privește admisibilitatea acestor anexe drept elemente de probă, ținând seama de aspectele invocate în fața sa, de data aceasta prin utilizarea criteriului juridic corect.

¹²¹ Ceea ce, în termeni practici, rămâne posibil. Chiar dacă Curtea poate, în cazuri excepționale, să excludă într-adevăr anumite documente din dosarul cauzei, nu este deloc rolul său să conducă un birou de cenzură și să verifice susținerile unei părți în ceea ce privește conținutul acestora, prin dubla verificare a aspectului dacă sau nu un argument juridic invocat de o parte ar fi putut sau nu ar fi putut fi cuprins deja într-un alt document.

¹²² Linia de bază rămânând astfel în mod necesar diferența dintre o trimitere la o autoritate externă („acest lucru este corect întrucât astfel a afirmat o instituție a Uniunii și a afirmat acest lucru în acest loc”) și argumentul de sine stătător invocat pe fond de către o persoană, care stă, metaforic, pe propriile picioare, fără a fi necesară invocarea unei autorități externe.

VI. Consecințele evaluării: cum ar trebui soluționată prezenta cauză

182. Primul și al doilea motiv de recurs sunt întemeiate. Prin urmare, trebuie anulate punctele 1, 3 și 4 din dispozitivul ordonanței atacate. Întrucât celelalte părți ale dispozitivului ordonanței atacate reprezintă cereri incidentale față de cele menționate, considerăm că ordonanța atacată trebuie să fie anulată în totalitate.

183. În conformitate cu articolul 61 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, Curtea poate, după anularea unei decizii a Tribunalului, fie să trimită cauza Tribunalului pentru a se pronunța asupra acesteia, fie să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul atunci când acesta este în stare de judecată.

184. În prezenta cauză, considerăm că starea de judecată a litigiului permite Curții să adopte o poziție finală cu privire la calitatea procesuală activă a recurente (A). Starea de judecată a litigiului nu permite însă Curții să soluționeze fondul acțiunii (B).

A. Afectarea individuală

185. După ce am concluzionat în ceea ce privește existența cerinței afectării directe, pentru a adopta o decizie finală referitoare la calitatea procesuală a recurente de a contesta măsura atacată, este necesar să se stabilească dacă recurenta este vizată și *în mod individual* de această măsură. Deși Tribunalul nu a examinat acest aspect, considerăm că – acest aspect fiind de natură juridică și, în plus, foarte simplu – Curtea poate efectua ea însăși această evaluare.

186. Potrivit unei jurisprudențe constante, alți subiecți decât destinatarii unei decizii nu pot pretinde că aceasta îi vizează individual, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, decât dacă această decizie îi afectează în considerarea anumitor calități care le sunt specifice sau a unei situații de fapt care îi caracterizează în raport cu orice altă persoană și, ca urmare a acestui fapt, îi individualizează într-un mod analog celui în care este individualizat destinatarul unei astfel de decizii¹²³.

187. Intimității nu sunt în principiu considerați a fi vizați în mod individual prin măsuri care se aplică unor situații determinate în mod obiectiv și produc efecte juridice cu privire la categoriile de persoane privite în mod general și abstract¹²⁴. În plus, simpla posibilitate de a determina, cu mai mare sau mai mică precizie, numărul sau chiar identitatea subiectelor de drept cărora li se aplică o măsură nu presupune în niciun caz că aceste subiecte trebuie considerate ca fiind vizate în mod individual de această măsură, atât timp cât această aplicare se realizează pe baza unei situații obiective de drept sau de fapt definite în actul în cauză¹²⁵.

¹²³ A se vedea printre altele Hotărârea din 15 iulie 1963, Plaumann/Comisia (25/62, EU:C:1963:17, p. 107), și, mai recent, Hotărârea din 17 septembrie 2015, Mory și alții/Comisia (C-33/14 P, EU:C:2015:609, punctul 93).

¹²⁴ A se vedea în acest sens Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisia, Comisia/Scuola Elementare Maria Montessori și Comisia/Ferraci (C-622/16 P-C-624/16 P, EU:C:2018:873, punctul 31 și jurisprudența citată).

¹²⁵ A se vedea printre altele Hotărârea din 19 decembrie 2013, Telefónica/Comisia (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punctul 47 și jurisprudența citată).

188. Cu toate acestea, Curtea a precizat de asemenea în mod clar că împrejurarea că o măsură contestată are, prin natura și prin domeniul său de aplicare, un caracter general sau o natură legislativă prin faptul că se aplică tuturor operatorilor economici interesați nu exclude totuși posibilitatea de a-i viza individual pe unii dintre aceștia¹²⁶.

189. Acesta este cazul atunci când reclamantul este în măsură să stabilească „existența unei situații care o caracterizează, în ceea ce privește dispoziția contestată, în raport cu orice alt operator economic”¹²⁷. Acest lucru nu înseamnă însă că un reclamant trebuie să fie singura persoană afectată în mod concret de măsura atacată pentru a fi considerat afectat în mod individual. Astfel, Curtea a statuat faptul că, atunci când o măsură „afectează un grup de persoane care erau *identificate sau identificabile* la momentul la care a fost adoptat acest act și în funcție de criteriile specifice membrilor grupului, acest act poate privi individual respectivele persoane în măsura în care fac parte dintr-un *cerc restrâns* de operatori economici”¹²⁸. Cu alte cuvinte, Curtea a acceptat în mod constant existența afectării individuale, atunci când instituțiile Uniunii erau în poziția de a cunoaște, la momentul adoptării de către acestea a măsurii atacate, care erau întreprinderile, ale căror număr și identitate se puteau în mod clar distinge, care ar fi afectate în mod concret de măsură¹²⁹.

190. În acest sens, Curtea a acordat o importanță deosebită împrejurării potrivit căreia categoria de persoane căreia îi aparține un reclamant este compusă dintr-un *număr fix* de persoane care *nu poate fi extins după adoptarea măsurii atacate*¹³⁰. Aceasta s-a constatat a fi situația în special atunci când măsura atacată modifica drepturile dobândite de către reclamant anterior adoptării măsurii¹³¹. În plus, Curtea a constatat că există o afectare individuală atunci când actul atacat viza „un număr determinat de operatori economici, identificați ca urmare a unui comportament individual” pe care aceștia l-au avut sau au fost obligați să îl aibă¹³².

191. Cu toate acestea, și alte împrejurări ar putea fi relevante conform „criteriului aplicat în Hotărârea Plaumann”. Acest criteriu este cu siguranță strict, însă și, cel puțin la o primă vedere, relativ deschis și flexibil. De exemplu, pentru a stabili dacă reclamantii au fost suficient de afectați în mod individual de o măsură atacată, Curtea a luat în considerare – de sine stătător sau împreună cu alte elemente – aspectul dacă (i) reclamantii au participat la procedura care a condus

¹²⁶ A se vedea Hotărârea din 17 septembrie 2009, Comisia/Koninklijke Friesland Campina (C-519/07 P, EU:C:2009:556, punctul 51 și jurisprudența citată). A se vedea și Hotărârea din 18 mai 1994, Codorniu/Consiliul (C-309/89, EU:C:1994:197, punctul 19).

¹²⁷ A se vedea Hotărârea din 18 mai 1994, Codorniu/Consiliul (C-309/89, EU:C:1994:197, punctul 22).

¹²⁸ A se vedea în acest sens Hotărârea din 17 ianuarie 1985, Piraiki-Patraiki și alții/Comisia (11/82, EU:C:1985:18, punctul 31), Hotărârea din 22 iunie 2006, Belgia și Forum 187/Comisia (C-182/03 și C-217/03, EU:C:2006:416, punctul 60), și Hotărârea din 27 februarie 2014, Stichting Woonpunt și alții/Comisia (C-132/12 P, EU:C:2014:100, punctele 59 și 60).

¹²⁹ Concluziile prezentate de avocatul general VerLoren van Themaat în cauza Piraiki-Patraiki și alții/Comisia (11/82, EU:C:1982:356, p. 218).

¹³⁰ Concluziile prezentate de avocatul general Lenz în cauza Codorniu/Consiliul (C-309/89, EU:C:1992:406, punctul 38). Sublinierea noastră.

¹³¹ A se vedea Hotărârea din 13 martie 2008, Comisia/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, punctul 72), și Hotărârea din 27 februarie 2014, Stichting Woonpunt și alții/Comisia (C-132/12 P, EU:C:2014:100, punctul 59).

¹³² A se vedea Hotărârea din 18 noiembrie 1975, CAM/CEE (100/74, EU:C:1975:152, punctul 18). În mod similar, a se vedea Hotărârea din 13 mai 1971, International Fruit Company și alții/Comisia (41/70-44/70, EU:C:1971:53, punctele 17 și 18).

la adoptarea măsurii¹³³, dacă (ii) poziția acestora pe piață a fost „afectată în mod substanțial” de o măsură vizată¹³⁴ și/sau dacă (iii) autorul măsurii atacate a fost obligat să ia în considerare situația specifică a reclamanților¹³⁵.

192. În acest context, recurenta a dovedit că aceasta este vizată în mod individual de măsura atacată?

193. Suntem de părere că răspunsul este afirmativ.

194. În primul rând, recurenta aparține unui grup de persoane care era *restrâns și identificabil* la momentul adoptării măsurii atacate. În realitate, doar două conducte urmau să fie în teorie afectate în mod direct de extinderea domeniului de aplicare al Directivei privind gazele naturale: Nord Stream 2 și Trans-Adriatic. Cu toate acestea, întrucât pentru cea din urmă fusese deja obținută o extensie, este mai adecvat să considerăm recurenta ca fiind *unica* societate care aparține acestui grup (pur teoretic) de persoane vizate de măsura atacată¹³⁶.

195. În al doilea rând, în lumina situației sale de fapt, recurenta se afla în multe privințe într-o *poziție singulară* în raport cu măsura atacată. La momentul adoptării acestei măsuri și al intrării sale în vigoare, construcția conductei deținute de aceasta nu numai că începuse, dar și ajunsese într-un stadiu foarte avansat. În același timp însă, această conductă nu putea fi finalizată înainte de termenul stabilit la articolul 49a din Directiva privind gazele naturale. Prin urmare, noul regim s-ar aplica imediat recurentei, care s-a regăsit prinsă între două regimuri juridice: nici derogarea și nici scutirea prevăzute în Directiva privind gazele naturale nu erau aplicabile.

196. Nu se poate contesta faptul că *doar* recurenta se afla în această poziție la momentul adoptării măsurii. Nicio altă societate nu se va mai afla vreodată în această poziție în viitor. Orice altă conductă (construită în trecut sau care urmează să fie construită în viitor) ar putea beneficia în principiu fie de derogare, fie de scutire.

197. În al treilea rând, nu numai că instituțiile Uniunii erau *conștiente* de faptul că, în virtutea măsurii atacate, recurenta urma să fie obligată să respecte regimul juridic nou instituit, ci au și acționat cu *intenția precisă* de a obliga recurenta să respecte noul regim¹³⁷. În plus, observăm că recurenta a furnizat în primă instanță mai multe documente, altele decât cele excluse de

¹³³ A se vedea Hotărârea din 28 ianuarie 1986, Cofaz și alții/Comisia (169/84, EU:C:1986:42, punctele 24 și 25).

¹³⁴ A se vedea în acest sens Hotărârea din 22 decembrie 2008, British Aggregates/Comisia (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punctele 50-57). În mod similar, a se vedea Hotărârea din 12 decembrie 2006, Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid și Federación Catalana de Estaciones de Servicio/Comisia (T-95/03, EU:T:2006:385, punctele 52-55).

¹³⁵ A se vedea în acest sens Hotărârea din 10 aprilie 2003, Comisia/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217, punctele 71-76 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 3 februarie 2005, Comafrica și Dole Fresh Fruit Europe/Comisia (T-139/01, EU:T:2005:32, punctul 110). A se vedea de asemenea Hotărârea din 6 noiembrie 1990, Weddel/Comisia (C-354/87, EU:C:1990:371, punctele 20-22), și Hotărârea din 15 iunie 1993, Abertal și alții/Comisia (C-213/91, EU:C:1993:238, punctul 23).

¹³⁶ Astfel cum acest lucru a fost recunoscut de exemplu de Comisia însăși atunci când aceasta a prezentat propunerea sa de adoptare a măsurii atacate: a se vedea fișa informativă a Comisiei Europene, „Întrebări și răspunsuri referitoare la propunerea Comisiei de modificare a Directivei privind gazele naturale (2009/73/CE)”, MEMO/17/4422, 8 noiembrie 2017 (răspuns la întrebarea 10).

¹³⁷ A se vedea, printre alte documente accesibile în mod liber, (i) Fișa informativă a Comisiei Europene, „Întrebări și răspunsuri referitoare la propunerea Comisiei de modificare a Directivei privind gazele naturale (2009/73/CE)”, MEMO/17/4422, 8 noiembrie 2017 (răspunsuri la întrebările 8-11), (ii) Întrebările Parlamentului European, răspunsul dat de domnul Arias Cañete în numele Comisiei Europene [E-004084/2018 (ASW)], 24 septembrie 2018 și (iii) Informarea Serviciului de cercetare al Parlamentului European, Legislația Uniunii în curs, „Norme comune pentru conductele de gaz care intră pe piața internă a Uniunii”, 27 mai 2019, p. 2.

Tribunal, care sugerează că extinderea normelor Uniunii în sectorul gazelor naturale la activitățile recurente era de fapt unul dintre *principalele* motive, dacă nu principalul motiv, care au determinat instituțiile Uniunii să adopte măsura atacată¹³⁸.

198. Am dori să adăugăm, în treacăt, faptul că toate aceste aspecte par a fi informații de notorietate. O analiză sumară a presei și a articolelor științifice referitoare la adoptarea măsurii atacate pare să confirme argumentul invocat de recurentă cu privire la acest aspect. În acest sens, nu este nevoie să subliniem că, pentru a stabili faptele relevante, Curtea se poate prevala și de informații care sunt de notorietate¹³⁹. Justiția este adesea descrisă ca fiind oarbă. Cu toate acestea, cel puțin din câte ne aducem aminte, această alegorie nu trebuie interpretată în sensul că Justiția nu este capabilă să vadă ceva ce este absolut evident pentru toată lumea.

199. În al patrulea rând, având în vedere stadiul avansat al construcției proiectului și investiția deja făcută de recurentă la momentul adoptării măsurii atacate, este evident că adoptarea acesteia are ca efect obligația recurente de a introduce schimbări profunde în structura sa corporativă și financiară, precum și în modelul său de activitate economică – toate acestea într-un interval de timp relativ scurt, având în vedere că măsura atacată trebuia transpusă în aproximativ zece luni de la adoptarea sa¹⁴⁰. Prin urmare, este foarte clar că măsura atacată nu are doar capacitatea, ci a și fost destinată să *afecteze în mod semnificativ* poziția pe piață a recurente. Aceasta din urmă a susținut de asemenea, fără a fi contrazisă de nici de intimați, nici de interveniente, că măsura atacată va necesita modificarea diferitor acorduri pe care aceasta le-a încheiat anterior, afectând astfel o poziție juridică deja stabilită¹⁴¹.

200. Pe baza tuturor considerațiilor prezentate mai sus, este greu să se prevadă situația în care, în pofida faptului că măsura atacată este de aplicabilitate generală, ar putea fi identificată o legătură mai clară și mai specifică între situația recurente și măsura atacată. Ca urmare a unor caracteristici specifice recurente și a împrejurărilor speciale legate de adoptarea măsurii atacate, poziția recurente în raport cu această măsură se poate distinge de poziția oricărei alte întreprinderi care este sau care va fi obligată să respecte normele Directivei privind gazele naturale în temeiul măsurii atacate.

201. În lumina celor de mai sus, concluzionăm că, având în vedere că este vizată atât în mod direct, cât și individual, recurenta are calitatea procesuală activă de a contesta măsura atacată în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.

B. Caracterul întemeiat al acțiunii

202. În cererea introductivă formulată la Tribunal, recurenta a invocat șase motive de drept împotriva măsurii atacate.

¹³⁸ A se vedea în special Răspunsul dat de comisarul pentru Energie, domnul Cañete, și Informarea Parlamentului menționată la nota de subsol precedentă. A se vedea, de asemenea, decizia adoptată de Bundesnetzagentur, menționată la nota de subsol 43 de mai sus.

¹³⁹ A se vedea de exemplu Hotărârea din 28 februarie 2018, Comisia/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings (C-301/16 P, EU:C:2018:132, punctul 78), și Hotărârea din 20 martie 2014, Comisia/Lituania (C-61/12, EU:C:2014:172, punctul 62).

¹⁴⁰ A se vedea articolul 2 din măsura atacată. Interesant este faptul că statele membre au beneficiat de un termen cu o durată aproximativ egală cu dublul termenului acordat pentru transpunerea Directivei privind gazele naturale (a se vedea articolul 54 din aceasta) și de un termen chiar mai mare pentru aplicarea dispoziției privind separarea (a se vedea articolul 9 din aceasta).

¹⁴¹ A se vedea de asemenea mai sus punctul 96 din prezentele concluzii.

203. Pentru a examina aceste motive, ar fi necesară o evaluare detaliată, în drept și în fapt, a argumentelor invocate de toate părțile în litigiu, în lumina elementelor de probă prezentate de acestea.

204. În lipsa unei astfel de evaluări în cadrul ordonanței atacate, stadiul procedurii nu permite Curții de Justiție să soluționeze în mod definitiv prezentul litigiu.

205. Prin urmare, cauza trebuie trimisă Tribunalului spre rejudecare, iar cererea privind cheltuielile de judecată se soluționează odată cu fondul.

VII. Concluzie

206. Propunem Curții de Justiție:

- anularea Ordonanței din 20 mai 2020, Nord Stream 2/Parlamentul și Consiliul (T-526/19, EU:T:2020:210);
- declararea acțiunii în anulare inițiate de Nord Stream 2 AG ca fiind admisibilă;
- trimiterea cauzei Tribunalului spre rejudecare pentru pronunțarea unei hotărâri pe fond și
- obligarea soluționării cererii privind cheltuielile de judecată odată cu fondul.