



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 12. julija 2022*

„Pritožba – Energija – Notranji trg z zemeljskim plinom – Direktiva 2009/73/ES – Direktiva (EU) 2019/692 – Razširitev področja uporabe Direktive 2009/73 na plinovode med državami članicami in tretjimi državami – Člen 263, četrti odstavek, PDEU – Ničnostna tožba – Pogoj, v skladu s katerim se mora ukrep, ki je predmet tožbe tožeče stranke, neposredno nanašati nanjo – Neobstoj proste presoje glede obveznosti, naloženih pritožnici – Pogoj, v skladu s katerim se mora ukrep, ki je predmet tožbe tožeče stranke, posamično nanašati nanjo – Prilagoditev odstopanj, ki pritožnico kot edinega operaterja izključujejo iz upravičenosti do teh odstopanj – Predlog za izločitev dokumentov iz spisa – Pravila na področju predložitve dokazov pred sodiščem Evropske unije – Interni dokumenti institucij Unije“

V zadevi C-348/20 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 28. julija 2020,

Nord Stream 2 AG s sedežem v Zugu (Švica), ki jo v pisnem in ustnem postopku zastopajo L. Van den Hende, advocaat, L. Malý, solicitor-advocate, J. Penz-Evren, Rechtsanwältin, in M. Schonberg, solicitor-advocate,

pritožnica,

drugi stranki v postopku sta

Evropski parlament, ki ga zastopajo I. McDowell, L. Visaggio, J. Etienne in O. Denkov, agenti,

Svet Evropske unije, ki so ga sprva zastopale A. Lo Monako, K. Pavlaki in S. Boelaert, nato A. Lo Monako in K. Pavlaki, agentke,

toženi stranki v postopku na prvi stopnji,

ob intervenciji

Republike Estonije, ki jo zastopa N. Grünberg, agentka,

Republike Latvije, ki sta jo sprva zastopali K. Pommere in V. Soņeca, nato K. Pommere, agentki,

Republike Poljske, ki jo zastopa B. Majczyna, agent,

intervenientke v pritožbenem postopku,

* Jezik postopka: angleščina.

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Arabadžiev, predsednik senata, A. Prechal (poročevalka), K. Jürimäe, predsednici senatov, C. Lycourgos, S. Rodin, I. Jarukaitis in N. Jääskinen, predsedniki senatov, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra, sodniki, L. S. Rossi, sodnica, in A. Kumin, sodnik,

generalni pravobranilec: M. Bobek,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 6. oktobra 2021

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Družba Nord Stream 2 AG s pritožbo predlaga razveljavitev sklepa Splošnega sodišča Evropske unije z dne 20. maja 2020, Nord Stream 2/Parlament in Svet (T-526/19, v nadaljevanju: izpodbijani sklep, EU:T:2020:210), v delu, v katerem je bila z njim, prvič, kot nedopustna zavržena njena tožba za razglasitev ničnosti Direktive (EU) 2019/692 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2019 o spremembi Direktive 2009/73/ES o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom (UL 2019, L 117, str. 1, v nadaljevanju: sporna direktiva) in, drugič, med drugim odrejeno, naj se iz spisa izločijo nekateri dokumenti, ki jih je predložila pritožnica.

Pravni okvir

Sporna direktiva in Direktiva 2009/73

- 2 S sporno direktivo je bila spremenjena Direktiva 2009/73/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom in o razveljavitvi Direktive 2003/55/ES (UL 2009, L 211, str. 94). V uvodnih izjavah od 1 do 4 in 9 sporne direktive je navedeno:
 - „1. Cilj notranjega trga z zemeljskim plinom, ki se postopoma vzpostavlja v [Evropski] [u]niji od leta 1999, je zagotoviti resnično izbiro vsem končnim uporabnikom v Uniji, tj. državljanom in podjetjem, nove poslovne priložnosti, poštene konkurenčne pogoje, konkurenčne cene, učinkovite naložbene signale in višje standarde storitev ter prispevati k zanesljivosti oskrbe in trajnosti.
 2. Direktiv[a] 2003/55/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2003 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom in o razveljavitvi Direktive 98/30/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 12, zvezek 2, str. 230)] in [Direktiva 2009/73] sta bili pomemben korak k vzpostavitvi notranjega trga z zemeljskim plinom.

3. S to direktivo naj bi odpravili ovire za dokončno oblikovanje notranjega trga z zemeljskim plinom zaradi neuporabe tržnih pravil Unije za prenosne plinovode v tretje države in iz njih. Spremembe, uvedene s to direktivo, naj bi zagotovile, da se bodo pravila, ki se uporabljajo za prenosne plinovode, ki povezujejo dve ali več držav članic, uporabljala tudi znotraj Unije za prenosne plinovode v tretje države in iz njih. [...]
4. Da bi upoštevali pomanjkanje posebnih pravil Unije, ki se uporabljajo za prenosne plinovode, v tretje države in iz njih, pred dnevom začetka veljavnosti te direktive, bi morale države članice imeti možnost, da odobrijo odstopanja od nekaterih določb Direktive [2009/73] za take prenosne plinovode, ki so dokončani pred začetkom veljavnosti te direktive. [...]

[...]

9. Uporaba Direktive [2009/73] za prenosne plinovode v tretje države in iz njih ostaja omejena na ozemlje držav članic. V zvezi z obalnimi prenosnimi plinovodi bi bilo treba Direktivo 2009/73/ES uporabljati v teritorialnem morju države članice, v kateri je prva povezovalna točka z omrežjem držav članic.

[...]“

3. Direktiva 2009/73, kakor je bila spremenjena s sporno direktivo (v nadaljevanju: Direktiva 2009/73), v skladu s svojim členom 1(1) določa skupna pravila za prenos, distribucijo, dobavo in skladiščenje zemeljskega plina, pravila glede organizacije in delovanja sektorja zemeljskega plina, dostop do trga ter merila in postopke, ki se uporabljajo pri izdaji dovoljenj za prenos, distribucijo, dobavo in skladiščenje zemeljskega plina in obratovanje omrežja.
4. V uvodni izjavi 13 Direktive 2009/73 je navedeno, da bi morale „[u]stanavljanje operaterja sistema ali operaterja prenosnega sistema, ki je neodvisen od interesov v zvezi z dobavo in proizvodnjo, [...] vertikalno integriranemu podjetju omogočiti, da ohrani lastništvo nad sredstvi omrežja, ter hkrati zagotovi[ti] dejansko ločevanje interesov, pod pogojem, da takšen samostojni operater sistema ali neodvisni operater prenosnega sistema opravlja vse naloge operaterja sistema in so vzpostavljeni podrobna ureditev in obsežni regulativni kontrolni mehanizmi“.
5. Od začetka veljavnosti sporne direktive člen 2, točka 17, Direktive 2009/73 določa, da pojem „povezovalni plinovod“ zajema ne le „prenosni plinovod, ki prečka ali povezuje meje med državami članicami zaradi povezave nacionalnih prenosnih sistemov teh držav članic“, ampak odslej tudi „prenosni plinovod med državo članico in tretjo državo do ozemlja držav članic ali teritorialnega morja te države članice“.
6. Člen 9 Direktive 2009/73, naslovljen „Ločevanje prenosnih sistemov in operaterjev prenosnih sistemov“, določa:
„1. Države članice zagotovijo, da od 3. marca 2012:
a) vsako podjetje, ki ima v lasti prenosni sistem, deluje kot operater prenosnega sistema;
b) ista oseba oziroma iste osebe ne smejo:

- i) izvajati neposrednega ali posrednega nadzora nad podjetjem, ki opravlja dejavnost proizvodnje ali dobave, in hkrati ne smejo izvajati neposrednega ali posrednega nadzora nad operaterjem prenosnega sistema ali prenosnim sistemom ali uveljavljati kakršne koli pravice nad njima, ali
 - ii) izvajati neposrednega ali posrednega nadzora nad operaterjem prenosnega sistema ali prenosnim sistemom, in hkrati ne smejo izvajati neposrednega ali posrednega nadzora nad podjetjem, ki opravlja dejavnost proizvodnje ali dobave, ali uveljavljati kakršne koli pravice nad njim;
- c) ista oseba oziroma osebe ne morejo imenovati članov nadzornega sveta, uprave ali organov, ki pravno zastopajo podjetje, pri operaterju prenosnega sistema ali prenosnem sistemu in hkrati ne smejo izvajati neposrednega ali posrednega nadzora ali uveljavljati pravic nad podjetjem, ki opravlja dejavnost proizvodnje ali dobave, ter
- d) ista oseba ne more biti član nadzornega sveta, uprave ali organov, ki pravno zastopajo podjetje, pri podjetju, ki opravlja dejavnost proizvodnje ali dobave, in hkrati pri operaterju prenosnega sistema ali prenosnem sistemu.

[...]

8. Če je bil prenosni sistem 3. septembra 2009 v lasti vertikalno integriranega podjetja, se država članica lahko odloči, da ne uporabi odstavka 1. Če je bil v zvezi z delom prenosnega sistema, ki povezuje državo članico s tretjo državo, med mejo te države članice in prvo povezovalno točko z omrežjem te države članice, prenosni sistem 23. maja 2019 v lasti vertikalno integriranega podjetja, se država članica lahko odloči, da ne uporabi odstavka 1.

V tem primeru zadevna država članica:

- a) imenuje neodvisnega operaterja prenosnega sistema v skladu s členom 14, ali
- b) ravna skladno z določbami poglavja IV.

9. Če je bil prenosni sistem 3. septembra 2009 v lasti vertikalno integriranega podjetja in obstaja ureditev, ki zagotavlja večjo dejansko neodvisnost operaterja prenosnega sistema kot določbe poglavja IV, se država članica lahko odloči, da ne uporabi odstavka 1 tega člena.

Če je bil v zvezi z delom prenosnega sistema, ki povezuje državo članico s tretjo državo, med mejo te države članice in prvo povezovalno točko z omrežjem te države članice, prenosni sistem 23. maja 2019 v lasti vertikalno integriranega podjetja in obstaja ureditev, ki zagotavlja večjo dejansko neodvisnost operaterja prenosnega sistema kot določbe poglavja IV, se ta država članica lahko odloči, da ne uporabi odstavka 1 tega člena.“

- 7 Člen 32 navedene direktive, naslovljen „Dostop tretjih strani do sistema“, v odstavku 1 določa:

„Države članice poskrbijo, da se za vse upravičene odjemalce, skupaj z dobavnimi podjetji, uvede sistem dostopa tretjih strank do prenosnega in distribucijskega sistema ter sistema za [utekočinjeni zemeljski plin (UZP)] na podlagi objavljenih tarif, ki se izvaja objektivno in nediskriminatorno med uporabniki sistema. Države članice zagotovijo, da te tarife ali metodologije za njihov izračun pred začetkom njihove veljavnosti v skladu s členom 41 potrdi regulativni organ iz člena 39(1) in da se te

tarife – in metodologije za njihov izračun, če se potrditev nanaša samo nanje – objavijo pred začetkom njihove veljavnosti.“

8 Člen 36 iste direktive, naslovljen „Nova infrastruktura“, v odstavku 1 določa, da se lahko nova plinska infrastruktura večjega obsega, tj. povezovalni plinovodi, obrati za UZP in skladišča, za določeno obdobje na zahtevo izvzamejo med drugim iz določb členov 9 in 32, pod pogoji, ki so tam navedeni, med katerimi je med drugim pogoj iz točke b), da mora raven tveganja, povezana z investicijo, dopuščati izvedbo investicije samo v primeru odobritve odstopanja. Poleg tega člen 36(1)(e) Direktive 2009/73 od začetka veljavnosti sporne direktive določa, da odstopanje, odobreno na podlagi te določbe za novo infrastrukturo, med drugim ne sme ovirati „zanesljivosti oskrbe z zemeljskim plinom v Uniji“.

9 Člen 41(6), (8) in (10) Direktive 2009/73, naslovljen „Naloge in pooblastila regulativnega organa“, določa:

„6. Regulativni organi so pristojni za to, da določijo ali potrdijo vsaj metodologije za izračun ali določitev naslednjih pogojev dovolj zgodaj pred začetkom njihove veljavnosti:

a) priključitev in dostop do nacionalnih omrežij, vključno s tarifami za prenos in distribucijo, ter pogoji in tarifami za dostop do naprav za UZP. Te tarife ali metodologije morajo omogočati potrebne naložbe v omrežja in naprave za UZP, tako da se zagotovi pozitivno poslovanje omrežja in naprav za UZP;

[...]

c) dostop do čezmejne infrastrukture, vključno s postopki dodeljevanja zmogljivosti in upravljanja prezasedenosti.

[...]

8. Pri določanju ali potrjevanju tarif ali metodologij in storitev za izravnano regulativni organi zagotovijo, da se operaterjem prenosnih in distribucijskih sistemov namenijo ustrezne spodbude, tako kratkoročne kot dolgoročne, za povečevanje učinkovitosti, spodbujanje povezovanja trgov in zanesljivosti dobave ter za podpiranje zadevnih raziskovalnih dejavnosti.

[...]

10. Regulativni organi so pristojni za to, da od operaterjev prenosnih, skladiščnih sistemov, sistemov za UPZ in distribucijskih sistemov po potrebi zahtevajo, da spremenijo pogoje, vključno s tarifami ali metodologijami iz tega člena, da zagotovijo njihovo sorazmernost in nediskriminatorno uporabo. [...]

10 Člen 49a te direktive, naslovljen „Odstopanja v zvezi s prenosnimi plinovodi v tretje države in iz njih“, je bil vstavljen s sporno direktivo in določa:

„1. V zvezi s prenosnimi plinovodi med državo članico in tretjo državo, ki so bili dokončani pred 23. majem 2019, se država članica, v kateri je prva povezovalna točka takšnega prenosnega plinovoda z omrežjem države članice, lahko odloči za odstopanje od členov 9, 10, 11 in 32 ter člena 41(6), (8) in (10) za dele takšnih plinovodov, ki se nahajajo na njenem ozemlju ali v teritorialnem morju, iz objektivnih razlogov kot je omogočanje vračila naložbe, ali iz razlogov

v zvezi z zanesljivostjo oskrbe, pod pogojem, da odstopanje ne bi škodilo konkurenci na notranjem trgu z zemeljskim plinom ali njegovemu učinkovitemu delovanju ali zanesljivosti oskrbe v Uniji.

Odstopanje je, na podlagi objektivne utemeljitve, časovno omejeno na obdobje do 20 let, ki se lahko podaljša, če je to utemeljeno, in zanj lahko veljajo pogoji, ki prispevajo k doseganju zgornjih pogojev.

[...]

3. Odločitve na podlagi odstavkov 1 in 2 se sprejmejo do 24. maja 2020. Države članice o vseh teh odločitvah uradno obvestijo [Evropsko] komisijo in jih objavijo.“

- 11 V skladu s členom 2(1) sporne direktive so morale države članice uveljaviti zakone in druge predpise, potrebne za usklajitev s to direktivo, do 24. februarja 2020, brez poseganja v morebitna odstopanja na podlagi člena 49a Direktive 2009/73.

Uredba (EU) št. 1049/2001

- 12 Člen 4(2) Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331) določa:

„1. Institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo:

a) javnega interesa, kar zadeva:

[...]

– mednarodne odnose,

[...]

2. Institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo:

[...]

– sodnih postopkov in pravnih nasvetov,

[...]

razen če ne prevlada javni interes za razkritje.“

Dejansko stanje

- 13 Dejansko stanje spora, ki je navedeno v točkah od 1 do 11 izpodbijanega sklepa, je za potrebe tega postopka mogoče povzeti, kot sledi.

- 14 Pritožnica, Nord Stream 2 AG, je družba švicarskega prava, katere edini delničar je ruska javna delniška družba Gazprom. Odgovorna je za načrtovanje, gradnjo in upravljanje morskega plinovoda „Nord Stream 2“, katerega 50 % financiranja v višini 9,5 milijarde EUR so zagotovile družbe ENGIE SA, OMV AG, Royal Dutch Shell plc, Uniper SE in Wintershall Dea GmbH.
- 15 Januarja 2017 so se začela dela za betonsko prekritje cevi, namenjenih plinovodu „Nord Stream 2“, katerega dokončna predaja naj bi bila septembra 2018.
- 16 Navedeni morski plinovod, ki je sestavljen iz dveh cevi za prenos plina, bo zagotavljal prenos plina med Viborgom (Rusija) in Lubminom (Nemčija). Ko bo plin po tem morskem plinovodu enkrat prispel na nemško ozemlje, bo prenesen po kopenskem plinovodu ENEL in po kopenskem plinovodu EUGAL.
- 17 Na predlog Komisije z dne 8. novembra 2017 (predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2009/73 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom, COM(2017) 660 final) sta Evropski parlament in Svet Evropske unije 17. aprila 2019 sprejela sporno direktivo, ki je začela veljati dvajseti dan po svoji objavi, to je 23. maja 2019. Na ta datum je bilo po navedbah pritožnice končanih 95 % del za betonsko prekritje cevi plinovoda „Nord Stream 2“, medtem ko je bilo 610 km oziroma 432 km dveh cevi tega plinovoda položenih na dno teritorialnega morja in/ali izključne ekonomske cone Rusije, Finske, Švedske in Nemčije.

Postopek pred Splošnim sodiščem

- 18 Pritožnica je 26. julija 2019 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti sporne direktive v celoti in v zvezi s tem navedla šest tožbenih razlogov.
- 19 Parlament in Svet sta z ločenima aktoma, vloženima v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 10. oktobra in 14. oktobra 2019, vložila ugovor nedopustnosti te tožbe za razglasitev ničnosti sporne direktive.
- 20 Poleg tega je Svet z ločenim aktom, vloženim v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 11. oktobra 2019, Splošnemu sodišču predlagal, naj to odredi, da se nekateri dokumenti v spis ne vložijo oziroma da se dokumenti, ki jih je predložila tožeča stranka, iz spisa izločijo. Svet je v okviru tega postopkovnega predloga navedel, da je prejel več prošenj na podlagi Uredbe št. 1049/2001, ki so se nanašale na dokumente v zvezi s pogajanji za sklenitev sporazuma med Unijo in Rusko federacijo ter na zakonodajni postopek sprejetja sporne direktive, da na dan vložitve navedenega postopkovnega predloga ni odobril dostopa do nobenega od teh dokumentov in da na dan vložitve tožbe pritožnice pred Splošnim sodiščem ni bilo nobenega izpodbijanja v zvezi z zavrnitvijo teh prošenj za dostop do dokumentov.
- 21 Pritožnica je z ločeno vlogo, vloženo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 29. novembra 2019, Splošnemu sodišču predlagala, naj sprejme ukrep procesnega vodstva, s katerim naj se odredi predložitev nekaterih dokumentov, ki jih ima Svet.
- 22 Parlament in Svet sta 17. januarja 2020 predložila stališča glede tega predloga za sprejetje ukrepa procesnega vodstva, pri čemer je Svet poleg tega zahteval, naj se nekateri dokumenti, ki jih je tožeča stranka priložila predlogu iz prejšnje točke, iz spisa izločijo.

Izpodbijani sklep

Predlog za izločitev dokumentov in predlog za sprejetje ukrepa procesnega vodstva

- 23 Splošno sodišče je z izpodbijanim sklepom glede, prvič, postopkovnega predloga za izločitev dokumentov, ki ga je Svet vložil 11. oktobra 2019, odredilo, naj se dokumenti, ki jih je tožeča stranka predložila v prilogi A 14 (priporočilo Komisije Svetu z dne 9. junija 2017 za sprejetje sklepa o odobritvi začetka pogajanj v zvezi z mednarodnim sporazumom med Unijo in Rusko federacijo o uporabi plinovoda Nord Stream 2, v nadaljevanju: priporočilo Komisije) in prilogi O 20 (mnenje pravne službe Sveta z dne 27. septembra 2017 glede tega priporočila, naslovljeno na stalne predstavnike držav članic Unije pri tej instituciji, v nadaljevanju: mnenje pravne službe Sveta), izločijo iz spisa in naj se ne upoštevajo odlomki tožbe in prilog k njej, v katerih so izvlečki iz teh dokumentov. Drugič, v zvezi s predlogom za izločitev dokumentov, ki ga je Svet podal 17. januarja 2020 v stališčih glede predloga pritožnice za sprejetje ukrepa procesnega vodstva, je Splošno sodišče odredilo, naj se dokumenta, ki ju je tožeča stranka predložila v prilogah M 26 in M 30 (dokumenta, ki vsebujeta stališča Zvezne republike Nemčije v okviru zakonodajnega postopka, v katerem je bila sprejeta sporna direktiva, v nadaljevanju: stališča Zvezne republike Nemčije), izločita iz spisa.
- 24 V zvezi s tem je Splošno sodišče, najprej, v točkah od 38 do 45 izpodbijanega sklepa v bistvu menilo – pri čemer se je oprlo zlasti na sklep z dne 14. maja 2019, Madžarska/Parlament (C-650/18, neobjavljen, EU:C:2019:438), in na sodbo z dne 31. januarja 2020, Slovenija/Hrvaška (C-457/18, EU:C:2020:65) – da imajo določbe Uredbe št. 1049/2001, čeprav se v postopku pred njim ne uporabljajo, vseeno neko indikativno vrednost za tehtanje interesov, ki se zahteva za odločitev o postopkovnem predlogu za izločitev dokumentov, navedenih v točki 23 te sodbe.
- 25 Dalje, Splošno sodišče je v točkah od 47 do 56 izpodbijanega sklepa preučilo mnenje pravne službe Sveta in razsodilo, da se je ta institucija v zvezi s tem mnenjem upravičeno sklicevala na varstvo pravnih nasvetov iz člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001.
- 26 Poleg tega je Splošno sodišče v točkah od 57 do 64 izpodbijanega sklepa preučilo priporočilo Komisije in ugotovilo, da je Svet upravičeno menil, da bi razkritje tega priporočila konkretno in dejansko oslabilo varstvo javnega interesa, kar zadeva mednarodne odnose v smislu člena 4(1) Uredbe št. 1049/2001, kar je samo po sebi upravičilo, da se navedeno priporočilo izloči iz spisa.
- 27 Nazadnje, Splošno sodišče je v točkah od 125 do 135 izpodbijanega sklepa preučilo stališča Zvezne republike Nemčije. Ob ugotovitvi, prvič, da pritožnica ni dokazala, da sta bili neprečiščeni različici dveh dokumentov, ki vsebujeta ti stališči, pridobljeni zakonito, in drugič, da bi razkritje teh dveh dokumentov lahko konkretno in dejansko oslabilo varstvo javnega interesa, kar zadeva mednarodne odnose Unije, v smislu člena 4(1) Uredbe št. 1049/2001, zlasti s tem, da bi oslabilo položaj Unije v okviru arbitražnega postopka, ki ga je zoper njo sprožila pritožnica, je Splošno sodišče presodilo, da je treba ugoditi predlogu Sveta in ta dokumenta izločiti iz spisa, pri čemer je pojasnilo, da z navedenima dokumentoma nikakor ni bilo dokazano, da se sporna direktiva neposredno nanaša na tožečo stranko v smislu člena 263, četrti odstavek, drugi del stavek, PDEU, tako da ta ni mogla od Sveta zahtevati, naj ju predloži.

Dopustnost tožbe

- 28 Splošno sodišče je pri odločanju o ugovorih nedopustnosti, ki sta ju podala Parlament in Svet, opozorilo, na eni strani - v točki 78 izpodbijanega sklepa - da zgolj okoliščina, da je bila tožba vložena zoper direktivo, ne zadostuje za to, da se ta tožba razglasi za nedopustno, in na drugi strani - v točkah od 79 do 85 tega sklepa - da je sporna direktiva zakonodajni akt, ki je naslovljen na države članice in ki se uporablja za vse zainteresirane gospodarske subjekte, tako da za dopustnost navedene tožbe na podlagi člena 263, četrti odstavek, drugi del stavka, PDEU velja pogoj, da se ta direktiva neposredno in posamično nanaša na pritožnico.
- 29 Na podlagi ugotovitev iz točk od 102 do 124 izpodbijanega sklepa je Splošno sodišče tožbo razglasilo za nedopustno, ker se sporna direktiva ne nanaša neposredno na pritožnico.
- 30 V zvezi s tem je Splošno sodišče, najprej, v točkah 106 in 107 izpodbijanega sklepa v bistvu menilo, da direktiva sama po sebi ne more ustvarjati obveznosti za posameznika in da se zato nacionalni organi nanjo kot tako ne morejo sklicevati zoper njega, ne da bi bili predhodno sprejeti ukrepi za prenos. Določbe sporne direktive tako pred sprejetjem ukrepov za prenos ne morejo biti neposreden ali takojšen vir obveznosti za pritožnico in zato ne morejo neposredno vplivati na njen pravni položaj.
- 31 Splošno sodišče je v točkah 108 in 109 izpodbijanega sklepa s sklicevanjem na sodbo z dne 21. decembra 2011, *Air Transport Association of America in drugi* (C-366/10, EU:C:2011:864), poudarilo, da je dejstvo, da bodo od začetka veljavnosti sporne direktive dejavnosti pritožnice deloma urejene z Direktivo 2009/73, v vsakem primeru le posledica njene odločitve, da razvija in ohrani svojo dejavnost na ozemlju Unije. Sprejetje argumentacije tožeče stranke bi pomenilo, da se šteje, da bi se vsakič, ko zakonodajalec Unije za gospodarske subjekte na določenem področju določi obveznosti, ki zanje prej niso veljale, zakonodaja Unije nujno in neposredno nanašala na te gospodarske subjekte v smislu člena 263, četrti odstavek, drugi del stavka, PDEU.
- 32 Splošno sodišče je v točkah 110 in 111 izpodbijanega sklepa ugotovilo, da v obravnavanem primeru za gospodarske subjekte, kot je pritožnica, obveznosti iz Direktive 2009/73 torej veljajo šele prek nacionalnih ukrepov za prenos sporne direktive in da ob vložitvi tožbe pritožnice pri Splošnem sodišču taki ukrepi za prenos, kar zadeva Zvezno republiko Nemčijo, niso bili sprejeti.
- 33 Dalje, Splošno sodišče je v tej točki 111 in v točkah od 112 do 115 izpodbijanega sklepa v bistvu navedlo, da imajo države članice v vsakem primeru široko polje proste presoje pri izvajanju določb Direktive 2009/73. V zvezi s tem je poudarilo, prvič, da imajo države članice od začetka veljavnosti sporne direktive na podlagi člena 9(8), prvi pododstavek, in (9) te direktive možnost, da se odločijo, da za povezovalne plinovode ne uporabijo obveznosti ločitve prenosnih sistemov in operaterjev prenosnih sistemov iz člena 9(1) te direktive. Drugič, nacionalni organi se lahko na podlagi sprememb, uvedenih s sporno direktivo, zlasti tistih, ki se nanašajo na člen 36 in člen 49a Direktive 2009/73, od začetka veljavnosti sporne direktive odločijo, da bodo za novo plinsko infrastrukturo večjega obsega ter povezovalne plinovode med državami članicami in tretjimi državami, dokončane pred 23. majem 2019, uporabili odstopanja glede nekaterih členov Direktive 2009/73.
- 34 Nazadnje, Splošno sodišče je v točki 117 izpodbijanega sklepa menilo, da se pritožnica v utemeljitev svojih trditev, s katerimi želi dokazati, da se sporna direktiva nanjo neposredno nanaša, ne more sklicevati na rešitev, ki jo je Sodišče sprejelo v sodbi z dne 13. marca 2008,

Komisija/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159). Pravni in dejanski položaj v zadevi, v kateri je bila izdana ta sodba, naj namreč nikakor ne bi bil primerljiv s položajem v tej zadevi, saj je predmet te zadeve le direktiva, ki poleg tega ni „atipična“ glede na člen 288, tretji odstavek, PDEU.

Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

35 Pritožnica s pritožbo Sodišču predlaga, naj:

- izpodbijani sklep razveljavi;
- ugovor nedopustnosti zavrne, tožbo razglasi za dopustno in zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, da to meritorno odloči;
- podredno, ugotovi, da se sporna direktiva nanjo neposredno nanaša, in zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, da to odloči o vprašanju, ali se ta direktiva nanjo posamično nanaša, oziroma da obravnava tega vprašanja združi z meritorno presojo;
- Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.

36 Parlament in Svet Sodišču predlagata, naj:

- pritožbo zavrne,
- pritožnici naloži plačilo stroškov.

37 S sklepi predsednika Sodišča z dne 22. oktobra ter 12. in 19. novembra 2020 je bila Republiki Estoniji, Republiki Latviji in Republiki Poljski dovoljena intervencija v podporo predlogom Parlamenta in Sveta.

38 Pritožnica je 16. julija 2021 v skladu z ukrepom procesnega vodstva, ki sta ga na podlagi člena 62(1) Poslovnika Sodišča sprejela sodnik poročevalec in generalni pravobranilec, Sodišču predložila dokumente, ki jih je predhodno vložila na Splošnem sodišču kot priloge A 14, O 20, M 26 in M 30.

39 Zastopniki pritožnice so z dopisom z dne 17. marca 2022 Sodišče obvestili, da pritožnice od 1. marca 2022 ne zastopajo več, pri čemer so navedli, da lahko eden od teh zastopnikov ostane kontaktna točka med Sodiščem in pritožnico, dokler ta ne imenuje novega zastopnika.

Pritožba

40 Pritožnica v podporo pritožbi navaja dva pritožbena razloga. Prvi pritožbeni razlog, ki je razdeljen na dva dela, se nanaša na napačno uporabo prava pri presoji Splošnega sodišča, da se sporna direktiva na pritožnico ne nanaša neposredno v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.

41 Drugi pritožbeni razlog se nanaša na to, da je Splošno sodišče večkrat napačno uporabilo pravo pri preučitvi predlogov Sveta za izločitev dokumentov.

Prvi pritožbeni razlog

Uvodne ugotovitve

- 42 Za preučitev pritožbe je treba poudariti, da je treba dopustnost tožbe, ki jo je pritožnica vložila zaradi razglasitve ničnosti sporne direktive, preučiti glede na pogoje iz člena 263, četrti odstavek, drugi del stavka, PDEU, na podlagi katerih je taka tožba dopustna le, če se izpodbijani akt neposredno in posamično nanaša na tožečo stranko. Ker se po mnenju Splošnega sodišča sporna direktiva na pritožnico ne nanaša neposredno in ker sta ta pogoja kumulativna, je Splošno sodišče to tožbo zavrglo kot nedopustno, ne da bi se izreklo o vprašanju, ali se ta direktiva na pritožnico nanaša posamično.
- 43 V skladu z ustaljeno sodno prakso, na katero je Splošno sodišče opozorilo v točki 102 izpodbijanega sklepa, pogoj, da se ukrep, ki je predmet tožbe fizične ali pravne osebe, nanjo neposredno nanaša, zahteva, da sta kumulativno izpolnjena dva pogoja, in sicer, prvič, da ima ta ukrep neposredne učinke na pravni položaj te osebe in, drugič, da naslovnikom, ki so zadolženi za njegovo izvedbo, ne pušča nobene proste presoje, saj je ta izvedba povsem samodejna in temelji izključno na ureditvi Unije, brez uporabe drugih vmesnih pravil (sodba z dne 28. februarja 2019, Svet/Growth Energy in Renewable Fuels Association, C-465/16 P, EU:C:2019:155, točka 69 in navedena sodna praksa).
- 44 Enako velja, kot je Splošno sodišče prav tako navedlo v točki 103 izpodbijanega sklepa, kadar je možnost naslovnikov, da ne izpolnijo akta Unije, zgolj teoretična, ker ni dvoma o njihovi volji za izpolnitev akta (sodbi z dne 23. novembra 1971, Bock/Komisija, 62/70, EU:C:1971:108, točke od 6 do 8, in z dne 4. decembra 2019, PGNiG Supply onu Trading/Komisija, C-117/18 P, neobjavljena, EU:C:2019:1042, točka 30 in navedena sodna praksa).
- 45 Pritožnica z dvema deloma prvega pritožbenega razloga izpodbija to, kako je Splošno sodišče uporabilo prvi in drugi pogoj iz točke 43 te sodbe.

Prvi del prvega pritožbenega razloga

– Trditve strank

- 46 Pritožnica s prvim delom prvega pritožbenega razloga, ki se nanaša na točke od 106 do 111 izpodbijanega sklepa, trdi, da je Splošno sodišče s tem, da je ugotovilo, da sporna direktiva nima neposrednih učinkov na njen pravni položaj, ker gre za direktivo, napačno uporabilo pravo.
- 47 V zvezi s tem pritožnica trdi, prvič, da je razlog Splošnega sodišča v izpodbijanem sklepu, da direktiva sama po sebi – pred sprejetjem ukrepov za prenos s strani zadevne države članice ali iztekom roka, določenega v ta namen – ne more neposredno vplivati na pravni položaj gospodarskega subjekta, napačen sam po sebi. To bi namreč pomenilo, da je preprečena vsakršna tožba zoper direktivo na podlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU, saj bi se rok za vložitev tožbe v praksi sistematično iztekel pred sprejetjem potrebnih ukrepov za prenos. Splošno sodišče naj z opiranjem na ta razlog ne bi spoštovalo sodne prakse, ki je navedena v točki 78 izpodbijanega sklepa in v skladu s katero dejstvo, da je bil akt sprejet v obliki direktive, samo po sebi ne zadostuje za izključitev možnosti, da bi se njegove določbe lahko neposredno in posamično nanašale na posameznika.

- 48 Drugič, pritožnica trdi, da okoliščina, ki jo je Splošno sodišče poudarilo v točki 111 izpodbijanega sklepa, in sicer da Zvezna republika Nemčija sporne direktive na dan, ko je pritožnica vložila tožbo, še ni prenesla, ni upoštevana. Po mnenju pritožnice je namreč to, da se direktiva neposredno nanaša na pravni položaj osebe, odvisno od vsebine te direktive, in ne od morebitnega sprejetja ukrepov za njen prenos. V zvezi s tem dodaja, da je pogoj dopustnosti, v skladu s katerim se mora izpodbijani akt neposredno nanašati na tožečo stranko v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, enak ne glede na to, ali gre za drugi ali tretji del stavka te določbe, kar nujno pomeni, da pogoj, da izpodbijani akt „ne potrebuje izvedbenih ukrepov“ v smislu člena 263, četrti odstavek, tretji del stavka, PDEU, pomeni dodaten pogoj, ločen od tega pogoja dopustnosti.
- 49 Tretjič, pritožnica trdi, da je bil učinek sporne direktive na dan vložitve njene ničnostne tožbe to, da zanjo veljajo pravila Direktive 2009/73, medtem ko se ta pravila pred njenim sprejetjem zanjo niso uporabljala. Taka sprememba pravnega statusa naj bi zanjo imela poglobljene in resne negativne pravne učinke. Kadar zadevne države članice pri izvrševanju ukrepa Unije nimajo nobenega polja proste presoje, kot naj bi bilo to v obravnavanem primeru, naj bi rok za prenos tega ukrepa pomenil zgolj časovni odlog polne uporabe tega ukrepa.
- 50 Četrtrič in nazadnje, pritožnica meni, da Splošnemu sodišču nič ne omogoča, da bi nakazalo – kot se zdi, da je menilo v točki 109 izpodbijanega sklepa – da bi priznanje, da se sporna direktiva nanjo neposredno nanaša, pomenilo pooblastilo kateremu koli subjektu, da izpodbija vsak zakonodajni ukrep, s katerim so mu naložene nove obveznosti, saj je glavna omejitev, ki nasprotuje „odprtju velikih vrat“ za zakonodajne ukrepe, pogoj dopustnosti, v skladu s katerim se mora ukrep, ki je predmet tožbe tožeče stranke, nanjo posamično nanašati.
- 51 Parlament in Svet pa se pridružujeta razlogovanju Splošnega sodišča.
- 52 Parlament meni, da je Splošno sodišče utemeljeno razsodilo, da direktiva, vključno s sporno direktivo, sama po sebi pred sprejetjem ukrepov za prenos ali iztekom za to določenega roka ne more neposredno vplivati na pravni položaj gospodarskega subjekta v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.
- 53 Poleg tega Parlament meni, da je trditev tožeče stranke, da je rok za prenos podoben „zgolj časovnemu odlogu polne uporabe“ zadevnega ukrepa, prav tako napačna. Ta utemeljitev naj bi temeljila na predpostavki, da bi lahko ta ukrep na splošno neposredno vplival na pravni položaj tožeče stranke, kar pa naj ne bi držalo.
- 54 Poleg tega se Parlament strinja z analizo Splošnega sodišča, da bi sprejetje argumentacije pritožnice povzročilo odvzem polnega učinka pogoju, v skladu s katerim se mora ukrep, ki je predmet tožbe tožeče stranke, nanjo neposredno nanašati. Vsaka nova zakonodaja naj bi se namreč tako neposredno nanašala na vse fizične ali pravne osebe, ki delujejo na področju, ki ga ta zakonodaja ureja.
- 55 Svet trdi, da trditve pritožnice temeljijo na napačnem razumevanju izpodbijanega sklepa, ker naj Splošno sodišče ne bi razsodilo, da je oblika direktive, ki jo ima zadevni ukrep, sama po sebi zadostovala za izključitev možnosti, da se sporna direktiva neposredno nanaša na pravni položaj pritožnice. Nasprotno, Splošno sodišče naj bi pravilno ugotovilo, da sporna direktiva ne vpliva neposredno na pravni položaj pritožnice, saj nemški regulativni organ, Bundesnetzagentur (zvezna agencija za omrežja, Nemčija), ker Zvezna republika Nemčija ni sprejela ukrepov za prenos sporne direktive, od pritožnice ne more zahtevati, naj spoštuje obveznosti iz te direktive.

- 56 Poleg tega naj sporne direktive kot direktive v smislu člena 288, tretji odstavek, PDEU ne bi bilo mogoče uveljavljati proti posameznikom, česar pritožnica sicer ne izpodbija.
- 57 Svet dodaja, po eni strani, da razlaga, ki jo navaja pritožnica – in sicer da je treba pogoj, v skladu s katerim mora ukrep, ki je predmet tožbe tožeče stranke, neposredno vplivati na njen pravni položaj, preučiti glede na vsebino zadevnega ukrepa – nima nobene podlage v sodni praksi. Pa drugi strani, pogoj v zvezi z akti, ki „ne potrebujejo izvedbenih ukrepov“, naj bi se uporabljal le za predpise v smislu člena 263, četrti odstavek, tretji del stavka, PDEU. Ta zadnji pogoj torej ne more spremeniti pogoja, v skladu s katerim se mora ukrep, ki je predmet tožbe tožeče stranke, neposredno nanašati nanjo v smislu člena 263, četrti odstavek, drugi del stavka, PDEU.
- 58 Estonska, latvijska in poljska vlada v bistvu podpirajo trditve Parlamenta in Sveta.
- 59 Poljska vlada po eni strani dodaja, da se je Direktiva 2009/73 za plinovod Nord Stream 2 uporabljala že pred sprejetjem sporne direktive, saj je bil namen sporne direktive le določiti praktična pravila za prenos in uporabo Direktive 2009/73 za plinovode, kakršen je plinovod Nord Stream 2.
- 60 Po drugi strani mora biti po mnenju te vlade pogoj, v skladu s katerim se mora ukrep, ki je predmet tožbe tožeče stranke, neposredno nanašati nanjo, izpolnjen na dan vložitve tožbe, kar naj v obravnavanem primeru zagotovo ne bi bilo podano. Nesporno naj bi bilo namreč, da plinovod Nord Stream 2 ni bil dokončan niti na datum začetka veljavnosti sporne direktive niti na datum vložitve tožbe, ki jo je vložila pritožnica.

– *Presoja Sodišča*

- 61 Prvi del prvega pritožbenega razloga se nanaša na vprašanje, ali je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ko je presodilo, da sporna direktiva nima neposrednega učinka na pravni položaj pritožnice in zato ne izpolnjuje prvega od dveh pogojev, navedenih v sodni praksi, povzeti v točki 43 te sodbe.
- 62 Na prvem mestu, treba je spomniti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso ničnostno tožbo iz člena 263 PDEU mogoče vložiti zoper vse določbe, ki jih sprejmejo institucije, ne glede na obliko, in ki imajo zavezujoče pravne učinke (sodba z dne 3. junija 2021, Madžarska/Parlament, C-650/18, EU:C:2021:426, točka 37 in navedena sodna praksa).
- 63 Za ugotovitev, ali ima neki akt take učinke in je zato lahko predmet ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, se je treba osredotočiti na vsebino tega akta in te učinke presojati glede na objektivna merila, kot je vsebina navedenega akta, ob upoštevanju, po potrebi, okoliščin, v katerih je bil ta akt sprejet, in pristojnosti institucije, ki ga je sprejela (sodba z dne 3. junija 2021, Madžarska/Parlament, C-650/18, EU:C:2021:426, točka 38).
- 64 Tako zmožnosti akta, da ima neposreden učinek na pravni položaj fizične ali pravne osebe, ni mogoče presojati zgolj glede na to, ali ima ta akt obliko direktive.
- 65 Čeprav je Splošno sodišče v točki 78 izpodbijanega sklepa poudarilo, da zgolj okoliščina, da je bila tožba vložena zoper direktivo, ne zadostuje za to, da se ta tožba razglasi za nedopustno, pa je iz njegovega razlogovanja, zlasti v točkah 106 in 107 tega sklepa, razvidno, da se je to sodišče pri

ugotovitvi, da sporna direktiva ni neposredno učinkovala na pravni položaj pritožnice, oprlo predvsem na dejstvo, da direktiva sama po sebi ne more ustvarjati obveznosti za posameznika ali biti neposreden in takojšnji vir takih obveznosti, če ni ukrepov za prenos.

- 66 Ker je v zvezi s tem, kot upravičeno poudarja pritožnica, za vse direktive značilno, da same po sebi ne morejo naložiti obveznosti posameznikom oziroma se nanje ni mogoče sklicevati proti njim (glej v tem smislu sodbo z dne 7. avgusta 2018, *Smith*, C-122/17, EU:C:2018:631, točka 42 in navedena sodna praksa), razlogovanje, ki ga je sprejelo Splošno sodišče, pomeni, da se kategorično izključi, da bi direktive lahko imele neposredne učinke na pravni položaj posameznikov in s tem bile predmet tožbe na podlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU.
- 67 Tak pristop je navsezadnje v nasprotju s tem, kar je navedeno v točkah 63 in 64 te sodbe in pomeni, da ima za preučitev pogoja, da mora imeti ukrep, ki je predmet tožbe tožeče stranke, neposredne učinke na njen pravni položaj, oblika zadevnega ukrepa, to je direktiva, prednost pred vsebino tega ukrepa.
- 68 Na drugem mestu, enako velja za razloge Splošnega sodišča iz točk 110 in 111 izpodbijanega sklepa, v skladu s katerimi na pravni položaj posameznikov načeloma ne vpliva direktiva, ampak samo ukrepi za prenos te direktive, pri čemer ob vložitvi ničnostne tožbe zadevna država članica, v tem primeru Zvezna republika Nemčija, ni sprejela nobenega od teh ukrepov.
- 69 Res je, da mora v skladu z ustaljeno sodno prakso vsaka država članica, na katero je direktiva naslovljena, v svojem nacionalnem pravnem redu sprejeti vse potrebne ukrepe za zagotovitev njenega polnega učinka v skladu s ciljem, ki mu sledi (sodba z dne 8. maja 2008, *Danske Svineproducenter*, C-491/06, EU:C:2008:263, točka 28).
- 70 Vendar bi potrditev pristopa Splošnega sodišča, navedenega v točki 68 te sodbe, pripeljala tudi do tega, da bi se štelo, da direktive nikoli ne morejo neposredno vplivati na pravni položaj posameznikov, ker so ti učinki vedno povezani z ukrepi, sprejetimi za prenos teh direktiv, in ne s samimi direktivami.
- 71 Poleg tega se v istih točkah izpodbijanega sklepa ne upošteva razlikovanje med pogojem, v skladu s katerim se mora akt, ki je predmet tožbe, nanašati neposredno na tožečo stranko, in pogojem, da tak akt ne potrebuje izvedbenih ukrepov iz tretjega dela stavka člena 263, četrti odstavek, PDEU.
- 72 Tako ta tretji del stavka, ki se nanaša na pravico do tožbe zoper predpise, določa pogoj, v skladu s katerim se mora akt, ki je predmet tožbe tožeče stranke, neposredno nanašati nanjo, in pogoj, ki zahteva, da za dopustnost tožbe taki akti ne potrebujejo izvedbenih ukrepov, pri čemer je zadnjenavedeni pogoj dodan prvemu in se zato ne prekriva z njim.
- 73 Pogoj, da se izpodbijani akt neposredno nanaša na tožečo stranko, ki je z enakim besedilom naveden tako v drugem delu stavka člena 263, četrti odstavek, PDEU kot v tretjem delu stavka te določbe, mora imeti enak pomen v vsakem od teh delov stavka. Presoja tega objektivnega pogoja se namreč ne more spreminjati glede na različne dele stavka te določbe.
- 74 Zato se lahko vsak akt, bodisi predpis bodisi akt druge narave, načeloma neposredno nanaša na posameznika in tako neposredno učinkuje na njegov pravni položaj, ne glede na to, ali potrebuje izvedbene ukrepe, vključno z ukrepi za prenos, kar zadeva direktivo. Tako v primeru, da ima zadevna direktiva take učinke, okoliščina, da so bili sprejeti ali morajo še biti sprejeti ukrepi za prenos te direktive, kot taka ni upoštevna, ker ti ne povzročajo dvoma o neposrednosti povezave

med to direktivo in temi učinki, če navedena direktiva državam članicam ne dopušča nobene proste presoje glede povzročitve navedenih učinkov temu posamezniku. Zadnjenavedeni pogoj je predmet preučitve drugega dela prvega pritožbenega razloga.

- 75 Na tretjem mestu, v zvezi s preučitvijo zmožnosti sporne direktive, da ima neposredne učinke na pravni položaj pritožnice v skladu z merili, navedenimi v točki 63 te sodbe, je treba ugotoviti, da sporna direktiva s tem, da razširja področje uporabe Direktive 2009/73 na povezovalne plinovode med državami članicami in tretjimi državami, kot je povezovalni plinovod, ki ga namerava upravljati pritožnica, povzroči, da se za upravljanje tega povezovalnega plinovoda uporabljajo pravila, določena v tej direktivi, zaradi česar se za pritožnico uporabljajo specifične obveznosti, ki jih v zvezi s tem določa, med katerimi so zlasti tiste glede ločitve prenosnega sistema in operaterjev prenosnega sistema na podlagi člena 9 Direktive 2009/73 in tiste glede sistema dostopa tretjih do omrežja, ki temelji na objavljenih tarifah, ki jih potrdi zadevni regulativni organ ali so izračunane na podlagi metod, ki jih ta odobril in ki so navedene v členu 32 Direktive 2009/73.
- 76 V zvezi s tem, kot je bilo navedeno v točki 74 te sodbe, kot tako ni upošteveno dejstvo, da izvajanje teh obveznosti zahteva sprejetje ukrepov za prenos s strani zadevne države članice, v tem primeru Zvezne republike Nemčije, če ta država članica nima proste presoje glede teh ukrepov za prenos, s katero bi bilo mogoče preprečiti, da bi bile navedene obveznosti naložene pritožnici. Ob neobstoju take proste presoje namreč zaradi navedenih ukrepov za prenos ni vprašljiva neposrednost povezave med sporno direktivo in naložitvijo teh obveznosti.
- 77 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da je Splošno sodišče s tem, da je presodilo, da sporna direktiva nima neposrednih učinkov na pravni položaj pritožnice, napačno uporabilo pravo.
- 78 Zavrnuti je treba tudi trditve poljske vlade, s katerimi ta želi dokazati, da se sporna direktiva na pritožnico ne nanaša neposredno iz razlogov, ki so drugačni od tistih, ki jih je Splošno sodišče navedlo v izpodbijanem sklepu.
- 79 Tako je po eni strani trditev, da se je Direktiva 2009/73 že pred začetkom veljavnosti sporne direktive uporabljala za povezovalne plinovode, kot je plinovod tožeče stranke, vsekakor jasno izpodbita s ciljem zadnjenavedene direktive, kot je naveden v njenih uvodnih izjavah 3 in 4, in s spremembo opredelitve pojma „povezovalni plinovod“ iz člena 2, točka 17, Direktive 2009/73.
- 80 Po drugi strani v nasprotju s tem, kar trdi poljska vlada, tega, da ima sporna direktiva neposredne učinke na pravni položaj pritožnice, tudi ni mogoče izključiti zato, ker povezovalni plinovod pritožnice še ni bil končan niti ob začetku veljavnosti te direktive niti ob vložitvi tožbe zoper to direktivo. Po eni strani je namreč tožeča stranka ob sprejetju in začetku veljavnosti navedene direktive že izvedla velike naložbe za izgradnjo tega povezovalnega plinovoda, ki je že zelo napredoval. Po drugi strani Direktiva 2009/73, zlasti njen člen 36, ki pod določenimi pogoji omogoča odobritev odstopanja za projekte plinske infrastrukture, upošteva prav primer gradnje novih plinovodov ter zato ureja tudi primer načrtovanih in še nedokončanih plinovodov.
- 81 V teh okoliščinah je treba prvi del prvega pritožbenega razloga sprejeti.

Drugi del prvega pritožbenega razloga

– Trditve strank

- 82 Pritožnica z drugim delom prvega pritožbenega razloga, ki se nanaša na točke od 111 do 115 izpodbijanega sklepa, trdi, da je Splošno sodišče s tem, da je razsodilo, da sporna direktiva državam članicam daje prosto presojo, napačno uporabilo pravo.
- 83 Tožeča stranka trdi, prvič, da je pristop Splošnega sodišča v zvezi s tem napačen, ker je to izvedlo splošno presojo, ne da bi se obseg, v katerem je sporna direktiva neposredno vplivala na njen pravni položaj, posebej preučil glede na predmet njene tožbe v skladu s sodno prakso, ki izhaja iz sodb z dne 19. decembra 2013, Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852, točki 30 in 31), in z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (C-132/12 P, EU:C:2014:100, točki 50 in 51).
- 84 Drugič, tožeča stranka v zvezi z obveznostmi na področju ločitve, ki naj bi jih imela po začetku veljavnosti sporne direktive, trdi, da čeprav Direktiva 2009/73 državam članicam sicer omogoča, da uvedejo druge rešitve kot celovito ločitev, naj bi imeli dve alternativni, ki bi lahko bili upoštevni v obravnavanem primeru, in sicer neodvisen operater sistema in neodvisen operater prenosnega sistema, tako kot popolna ločitev zelo negativen vpliv na njen pravni položaj. Enako naj bi veljalo za pravila o dostopu tretjih strani do sistema in o reguliranju tarif, ki naj bi se zanjo v vsakem primeru uporabljala. Tako naj bi bili v skladu s sodbo z dne 13. marca 2008, Komisija/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159), posegi v pravni položaj tožeče stranke posledica sporne direktive in Direktive 2009/73, ki jo spreminja, zlasti zaradi zahteve po tem, da se doseže cilj, ki ga določata.
- 85 Tretjič, pritožnica trdi, da bi bilo treba glede obstoja morebitnega polja proste presoje, ki bi ga zadevna država članica imela na voljo v okviru izvajanja odstopanj iz členov 36 in 49a Direktive 2009/73, tako polje proste presoje izkazati glede na njen specifičen položaj in predmet njene tožbe, pri čemer je treba pojasniti, da se ta tožba v bistvu nanaša na člen 49a Direktive 2009/73, ki je bil vstavljen s sporno direktivo. Kar zadeva odstopanje, določeno v zadnjenavedeni določbi, pa naj zakonodajalec Unije s tem, da jo je omejil na plinovode za prenos plina, „dokončane pred 23. majem 2019“, Zvezni republiki Nemčiji ne bi želel pustiti nobene proste presoje, saj je bil datum te omejitve izbran ravno za izključitev pritožnice iz upravičenosti do tega odstopanja. Prav tako naj ne bi bilo sporno, da njen plinovod ni upravičen do odstopanja, določenega v členu 36 Direktive 2009/73, ne da bi imeli nemški organi v zvezi s tem prosto presojo.
- 86 Parlament in Svet se pridružujeta razlogovanju Splošnega sodišča.
- 87 Parlament trdi, prvič, da se sodna praksa, ki izhaja iz sodbe z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (C-132/12 P, EU:C:2014:100), ki jo navaja tožeča stranka, nanaša na predpise, in ne na zakonodajne akte, tako da zaradi te sodne prakse ne more biti vprašljiv omejevalni pristop, ki prevladuje v zvezi s tožbami posameznikov zoper zadnjenavedene akte.
- 88 Drugič, po mnenju Parlamenta besedilo sporne direktive daje državam članicam široko polje proste presoje, zlasti v členu 9(8) in (9) Direktive 2009/73 ter členu 49a te direktive. V tem okviru naj bi bilo treba preučiti vse določbe sporne direktive, in ne le možnost pridobitve odstopanja na podlagi člena 49a Direktive 2009/73.

- 89 Tretjič, sodba z dne 13. marca 2008, Komisija/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159), ki jo navaja pritožnica, naj bi se nanašala na zadevo, v kateri naj izpodbijani akt v nasprotju z obravnavano zadevo nacionalnim organom ne bi dajal nobene proste presoje.
- 90 Svet trdi, prvič, da je bila tožba pritožnice usmerjena zoper sporno direktivo v celoti, tako da bi bilo treba prosto presojo, ki jo imajo države članice, preučiti ob upoštevanju te direktive v celoti.
- 91 Drugič, Svet trdi, da je trditev, da ni nobenega dvoma o tem, kako naj bi Zvezna republika Nemčija sporno direktivo prenesla, v osnovi napačna. Sodišče naj bi v sodbi z dne 4. decembra 2019, Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo/Komisija (C-342/18 P, neobjavljena, EU:C:2019:1043), razsodilo, da člen 36 Direktive 2009/73 nacionalnim regulativnim organom podeljuje prosto presojo za odobritev odstopanj od pravil, določenih s to direktivo. Enaka logika naj bi veljala za odstopanje, določeno v členu 49a navedene direktive.
- 92 Tretjič, Svet meni, da je Splošno sodišče prav tako pravilno ugotovilo, da pravni in dejanski položaj pritožnice ni primerljiv s položajem v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 13. marca 2008, Komisija/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159). V nasprotju z izpodbijanym aktom naj bi bila v tej zadevi namreč sporna direktiva po obliki in vsebini „tipična“ direktiva v smislu člena 288, tretji odstavek, PDEU, torej direktiva, ki „zavezuje vsako državo članico, na katero je naslovljena, glede cilja, ki ga je treba doseči“, vendar prepušča „nacionalnim organom izbiro oblike in metod“. Zato naj ne bi obstajala vzročna zveza med sporno direktivo in učinki na pravni položaj tožeče stranke.
- 93 Estonska, latvijska in poljska vlada v bistvu podpirajo trditve Parlamenta in Sveta.

– *Presoja Sodišča*

- 94 Drugi del prvega pritožbenega razloga se nanaša na vprašanje, ali je Splošno sodišče s tem, da je presodilo, da se s sporno direktivo državam članicam pušča polje proste presoje pri izvajanju te direktive, v skladu z drugim od dveh pogojev, navedenih v sodni praksi, navedeni v točki 43 te sodbe, napačno uporabilo pravo.
- 95 Na prvem mestu, po eni strani iz ugotovitve v točki 63 te sodbe izhaja, da je treba vprašanje, ali akt naslovnikom, zadolženim za njegovo izvajanje, pušča prosto presojo, preučiti ob upoštevanju same vsebine takega akta.
- 96 Po drugi strani zgolj okoliščina, da mora biti izpodbijani akt predmet izvedbenih ukrepov – vključno z ukrepi za prenos, kar zadeva direktivo – za izvajanje takega akta, ne pomeni nujno, da imajo njegovi naslovniki prosto presojo, kot je navedeno v točki 74 te sodbe.
- 97 Na drugem mestu, kadar ima lahko dani akt, kot v obravnavanem primeru, več pravnih učinkov glede na različne položaje, za katere se ta akt uporablja, je treba obstoj polja proste presoje nujno presojati glede na konkretne pravne učinke, na katere se nanaša tožba in ki lahko dejansko nastanejo v zvezi s pravnim položajem zadevne osebe.
- 98 Za presojo, ali akt dopušča svojim naslovnikom polje proste presoje pri izvajanju tega akta, je treba preučiti pravne učinke, ki jih imajo določbe tega akta, ki so predmet tožbe, na položaj osebe, ki uveljavlja pravico do tožbe na podlagi člena 263, četrty odstavek, drugi del stavka, PDEU (glej po

analogiji sodbi z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija, C-132/12 P, EU:C:2014:100, točki 50 in 51, in z dne 13. marca 2018, European Union Copper Task Force/Komisija, C-384/16 P, EU:C:2018:176, točki 38 in 39).

- 99 V nasprotju s trditvami Parlamenta in Sveta je tako tudi v primeru, ko se tožba formalno nanaša na zadevni akt v celoti, če je na podlagi tožbenih razlogov, navedenih v utemeljitev te tožbe, mogoče ugotoviti, da se njen predmet dejansko nanaša na specifične vidike tega akta.
- 100 Na tretjem mestu, ugotoviti je treba, da je pritožnica v podporo svoji trditvi, s katero želi dokazati neobstoj polja proste presoje, ki bi ga države članice imele na podlagi sporne direktive glede učinkov, ki jih ima ta direktiva na njen pravni položaj, v okviru svoje tožbe v bistvu zatrjevala, da je sporna direktiva po spremembi pojma „povezovalni plinovod“ iz člena 2, točka 17, Direktive 2009/73 učinkovala tako, da zanjo veljajo posebne obveznosti iz te direktive v zvezi z ločitvijo prenosnega sistema in operaterjev prenosnega sistema iz člena 9 navedene direktive ter obveznosti glede dostopa tretjih in regulaciji tarif iz člena 32 iste direktive, na da bi bila lahko deležna odstopanja od teh pravil na podlagi člena 36 Direktive 2009/73 ali člena 49a te direktive, kot je bil vstavljen s sporno direktivo.
- 101 Zato je treba ob upoštevanju teh določb in konkretnega položaja pritožnice ugotoviti, ali Direktiva 2009/73 po sprejetju in začetku veljavnosti sporne direktive Zvezni republiki Nemčiji pušča polje proste presoje glede izvajanja navedenih določb in zlasti njihove uporabe za tožečo stranko.
- 102 V zvezi s tem je Splošno sodišče, prvič, v zvezi z odstopanji iz členov 36 in 49a Direktive 2009/73 v točkah 114 in 115 izpodbijanega sklepa opozorilo na obstoj teh možnosti odstopanja, pri čemer je pojasnilo, da imajo nacionalni regulativni organi – za izvajanje odstopanja iz tega člena 49a – široko polje proste presoje glede podelitve takega odstopanja.
- 103 Vendar Splošno sodišče s tem, da je upoštevalo položaj pritožnice in se navezalo na vsebino teh odstopanj, ni preučilo, ali bi se ta lahko uporabila za njen položaj in ali je bilo s sporno direktivo zadevni državi članici dano polje proste presoje pri izvajanju te direktive v zvezi s pritožnico.
- 104 V zvezi z obstojem takega polja proste presoje na podlagi odstopanj, določenih v členih 36 in 49a Direktive 2009/73, je treba ugotoviti, kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točkah 74 in 75 sklepnih predlogov, da se nobeno od teh odstopanj ne more uporabiti za položaj pritožnice, ker so bile naložbe v plinovod Nord Stream 2 že odločene na dan sprejetja te direktive, kar izključuje, da bi se za ta plinovod lahko uporabilo odstopanje na podlagi člena 36 Direktive 2009/73, ki se uporablja za novo plinsko infrastrukturo velikih razsežnosti ali za znatno povečanje zmogljivosti obstoječih infrastruktur, in ker je bilo na ta datum očitno, da navedeni plinovod ne more biti končan pred 23. majem 2019, kar tako preprečuje podelitev odstopanja na podlagi člena 49a te direktive.
- 105 Čeprav imajo v teh okoliščinah države članice sicer res prosto presojo glede odobritve takih odstopanj podjetjem plinskega sektorja, ki izpolnjujejo pogoje iz členov 36 in 49a Direktive 2009/73, pa nimajo nobene proste presoje glede možnosti odobritve teh odstopanj pritožnici, ki teh pogojev ne izpolnjuje. Tako obstaja neposredna zveza med začetkom veljavnosti sporne direktive in tem, da so bile z njo tožeči stranki naložene obveznosti iz Direktive 2009/73, navedene v točki 75 te sodbe.

- 106 Drugič, v teh okoliščinah je treba preučiti, ali ima zadevna država članica v razmerju do pritožnice prosto presojo za določitev cilja, ki ga je treba doseči, posledica česar bi bila, da se pritožnica kljub temu izogne navedenim obveznostim.
- 107 V zvezi s tem je Splošno sodišče glede obveznosti ločitve iz člena 9 Direktive 2009/73 v točki 112 izpodbijanega sklepa ugotovilo, da imajo države članice pod nekaterimi pogoji na podlagi člena 9(8), drugi pododstavek, točki (a) in (b), in (9) te direktive možnost, da te obveznosti ne uporabijo, med drugim za povezovalne plinovode, kot je plinovod Nord Stream 2. V takem primeru morajo te države namesto ločitve struktur lastništva ter struktur dobave in proizvodnje bodisi določiti neodvisnega operaterja sistema na podlagi člena 14 navedene direktive bodisi neodvisnega operaterja prenosnega sistema. Po mnenju Splošnega sodišča imajo navedene države članice zato v zvezi s tem prosto presojo.
- 108 Vendar taka ugotovitev ne more zadostovati za dokaz obstoja proste presoje nacionalnih organov v zvezi z obveznostjo ločitve iz člena 9 Direktive 2009/73.
- 109 Iz uvodne izjave 13 Direktive 2009/73 je namreč razvidno, da čeprav bi morali dve alternativni, ponujeni v zvezi z obveznostjo ločitve iz člena 9(1) te direktive, „vertikalno integriranemu podjetju omogočiti, da ohrani lastništvo nad sredstvi omrežja“, pa morata „hkrati zagotoviti dejansko ločevanje interesov“, saj mora neodvisni operater sistema ali prenosnega sistema „opravljati vse naloge operaterja sistema“ ter biti predmet „podrobne ureditve in obsežnih regulativnih kontrolnih mehanizmov.
- 110 Iz tega sledi, kot je v bistvu navedel tudi generalni pravobranilec v točkah 80 in 81 sklepnih predlogov, da bo ne glede na možnost, ki bo na koncu sprejeta med tistimi iz točke 107 te sodbe, pravni položaj tožeče stranke neizogibno spremenjen, saj člen 9 Direktive 2009/73 državam članicam daje le izbiro sredstev, s katerimi je treba doseči jasno določen cilj, in sicer dejansko ločitev prenosnih struktur ter struktur proizvodnje in dobave. Tako, čeprav državam članicam ni odvzeta vsakršna prosta presoja pri izvajanju tega člena 9, pa nimajo nobene proste presoje glede obveznosti ločitve iz te določbe, tako da se pritožnica tej ne more izogniti, ne glede na izbiro ene od treh metod, predpisanih v navedeni določbi.
- 111 Enako velja za obveznosti, ki izhajajo iz člena 32 Direktive 2009/73 v povezavi z njenim členom 41(6), (8) in (10). Te obveznosti med drugim nalagajo operaterjem omrežja prenosnega sistema, za katere velja ta direktiva, da tretjim osebam zagotovijo dostop do svojega omrežja na podlagi sistema, ki se objektivno in brez diskriminacije uporablja na podlagi objavljenih in sorazmernih tarif, ki jih je odobril pristojni regulativni organ. Ta organ mora v okviru odobritve teh tarif med drugim določiti ustrezne ukrepe za spodbujanje upravljavcev k izboljšanju učinkovitosti.
- 112 Čeprav namreč te obveznosti zahtevajo, da zlasti nacionalni regulativni organi sprejmejo tehnične ukrepe za njihovo konkretizacijo, pa taki ukrepi ne morejo spremeniti cilja, ki ga imajo navedene obveznosti, in sicer da upravljavci prenosnih omrežij tretjim osebam zagotavljajo nediskriminatoren dostop do tega omrežja pod pogoji, določenimi v Direktivi 2009/73, in sicer zato, da se vsem akterjem na trgu zagotovi učinkovit dostop do tega omrežja.
- 113 V zvezi s tem je Splošno sodišče v točki 117 izpodbijanega sklepa prav tako napačno ugotovilo, da se pritožnica ne more sklicevati na sodbo z dne 13. marca 2008, Komisija/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159). Čeprav se namreč zadeva, v kateri je bila izdana ta sodba, razlikuje od obravnavane zadeve v delu, v katerem se je nanašala na pravne učinke odločbe, ki jo je Komisija

sprejela na podlagi neke direktive, ostaja dejstvo, da se je zavezujoča narava te odločbe navsezadnje navezovala na to direktivo in da navedena odločba po zgledu zgoraj navedenih določb sporne direktive, navedenih v točkah 110 in 111 te sodbe, vsekakor določa cilj, ki ga je treba doseči in glede katerega države članice niso imele nobene proste presoje.

- 114 Zato je Splošno sodišče s tem, da je ugotovilo, da je sporna direktiva državam članicam puščala polje proste presoje, napačno uporabilo pravo, ne da bi upoštevalo položaj pritožnice in dejstvo, da je bila neposredna posledica začetka veljavnosti sporne direktive to, da se pritožnici naložijo obveznosti, katerih cilja ni bilo mogoče spremeniti. V teh okoliščinah je treba sprejeti tudi drugi del prvega pritožbenega razloga.
- 115 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da je prvi pritožbeni razlog utemeljen, ker je Splošno sodišče napačno presodilo, da se sporna direktiva na pritožnico ne nanaša neposredno. Iz tega izhaja, da je treba točko 4 izreka izpodbijanega sklepa razveljaviti v delu, v katerem je bila tožba, ki jo je vložila pritožnica, iz tega razloga zavržena kot nedopustna.

Drugi pritožbeni razlog

– Trditve strank

- 116 Pritožnica z drugim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče večkrat napačno uporabilo pravo pri preučitvi predloga za izločitev dokumentov, ki ga je podal Svet, zaradi česar naj bi neupravičeno odredilo, naj se mnenje pravne službe Sveta, priporočilo Komisije in stališča Zvezne republike Nemčije izločijo iz spisa ter naj se ne upoštevajo odlomki tožbe in prilog k njej, v katerih so povzeti odlomki teh dokumentov.
- 117 V zvezi s tem pritožnica trdi, prvič, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je svojo presojo v celoti oprlo na okvir, določen z Uredbo št. 1049/2001, ki ureja dostop javnosti do dokumentov, ne da bi preverilo, ali so zadevni dokumenti koristni za rešitev spora, kot to zahteva sodna praksa, ki izhaja iz sodbe z dne 12. maja 2015, Dalli/Komisija (T-562/12, EU:T:2015:270).
- 118 Drugič, pritožnica trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo tudi zato, ker je za zadevne dokumente uporabilo omejevalni pravni okvir, ki ga je Sodišče opredelilo v resnih in posebnih okoliščinah zadev, v katerih sta bila izdana sklep z dne 14. maja 2019, Madžarska/Parlament (C-650/18, neobjavljen, EU:C:2019:438), in sodba z dne 31. januarja 2020, Slovenija/Hrvaška (C-457/18, EU:C:2020:65). Zlasti meni, da so vsi ti dokumenti del pripravljanih dokumentov za sporno direktivo, tako da spadajo na področje uporabe načela povečane preglednosti, določenega v sodbi z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet (C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374). Splošno sodišče naj poleg tega ne bi odgovorilo na trditve, da sta instituciji Evropske unije nekatere odlomke iz mnenja pravne službe Sveta sami zelo obsežno omenili v predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2009/73 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom.
- 119 Tretjič, pritožnica trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je arbitražnemu postopku, ki ga je sprožila na podlagi Pogodbe o energetski listini, podpisane v Lizboni 17. decembra 1994 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 12, zvezek 1, str. 199), ki je bila v imenu Evropskih skupnosti potrjena s Sklepom Sveta in Komisije z dne 23. septembra 1997 (98/181/ES, ESPJ, Euratom) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 12, zvezek 2, str. 24), pripisalo velik pomen. Splošno sodišče naj bi pristop, ki mu je sledilo, utemeljilo s potrebo po

varstvu javnega interesa, kar zadeva mednarodne odnose v smislu člena 4(1) Uredbe št. 1049/2001, vendar naj ne bi pojasnilo, kako bi lahko predložitev zadevnih dokumentov morebiti oslabila varstvo v zvezi s temi odnosi. Arbitražni postopek naj namreč ne bi spadal med „mednarodne odnose“ v smislu te določbe.

- 120 Svet uveljavlja nedopustnost drugega pritožbenega razloga, ker je po njegovem mnenju namen tega pritožbenega razloga to, da Sodišče ponovno opravi presojo dejstev, ki jo je opravilo Splošno sodišče.
- 121 Poleg tega Parlament in Svet menita, da je treba drugi pritožbeni razlog vsekakor zavrnil kot neutemeljen.
- 122 Prvič, Parlament poudarja, da vse trditve pritožnice temeljijo na napačni predpostavki, da Splošno sodišče ni preučilo, ali so zadevni dokumenti „očitno upoštevni za rešitev spora“, pri čemer Svet v tem okviru dodaja, da Splošno sodišče ni uporabilo določb Uredbe št. 1049/2001 niti izključno niti neposredno. Svet meni, da je Splošno sodišče dejansko pretehtalo zadevne interese v skladu s sodno prakso, ki izhaja iz sodbe Splošnega sodišča z dne 12. maja 2015, Dalli/Komisija (T-562/12, EU:T:2015:270).
- 123 Drugič, Svet v zvezi s tem pojasnjuje, da Splošno sodišče ni razsodilo, da se dokumenti praviloma lahko uporabijo v postopku le, če je avtor ali tožena institucija dovolil njihovo predložitev. Nasprotno, Splošno sodišče naj bi podrobno analiziralo vse okoliščine zadeve, ki mu je bila predložena, in sklenilo, da je izločitev zadevnih dokumentov iz spisa nujna iz razlogov javnega interesa.
- 124 Tretjič, Parlament trdi, da je Splošno sodišče v skladu s sodno prakso, ki izhaja iz sklepa z dne 14. maja 2019, Madžarska/Parlament (C-650/18, neobjavljen, EU:C:2019:438), in sodbe z dne 31. januarja 2020, Slovenija/Hrvaška (C-457/18, EU:C:2020:65), pravilno ugotovilo, da je pritožnica s tem, da se je v obravnavani zadevi oprla na mnenje pravne službe Sveta, dejansko želela Svet soočiti z mnenjem, ki ga je ta prejel od svoje pravne službe, in ga tako prisiliti, da javno oblikuje stališče o tem mnenju, kar naj bi negativno učinkovalo na interes te institucije, da prejme pravna mnenja.
- 125 Parlament in Svet v teh okoliščinah trdita, da se nobeden od zadevnih dokumentov, zlasti pravno mnenje Sveta, ne nanaša na zakonodajni postopek, saj so vsi ti dokumenti nastali pred predlogom direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2009/73 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom.
- 126 Četrtrič, Svet trdi, da je Splošno sodišče odredilo izločitev stališč Zvezne republike Nemčije iz spisa zlasti zato, ker bi razkritje njihove vsebine oslabilo varstvo javnega interesa, kar zadeva mednarodne odnose v smislu člena 4(1) Uredbe št. 1049/2001, s čimer je ponovno vzpostavilo prejšnji *status quo*, na podlagi katerega je sodišče Unije edini organ, ki naj bi imel pooblastilo, da strankam odredi predložitev dokumentov ali presodi njihovo upoštevnost.

– *Presoja Sodišča*

- 127 Razlog nedopustnosti, ki ga Svet navaja v zvezi z drugim pritožbenim razlogom, v skladu s katerim naj bi bilo Sodišče s tem pritožbenim razlogom pozvano, naj se izreče o dejanskih ugotovitvah Splošnega sodišča, je treba zavrnil. Čeprav je namreč Splošno sodišče načeloma edino pristojno za ugotavljanje in presojo dejanskega stanja, z navedenim pritožbenim razlogom Sodišče ni

pozvano, naj ponovno opravi presojo dejstev, na katera se je Splošno sodišče oprlo v obravnavani zadevi, ampak se ta pritožbeni razlog nanaša na pravno vprašanje v zvezi s pravnim okvirom, ki ga je to sodišče uporabilo za presojo teh dejstev.

- 128 Za preizkus utemeljenosti drugega pritožbenega razloga je treba na prvem mestu spomniti, na eni strani, da načelo enakosti orožij, ki je korelat samega pojma poštenega sojenja, ki ga zagotavlja zlasti člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, pomeni obveznost, da se vsaki stranki ponudi razumna možnost, da predstavi svojo zadevo, vključno z dokazi, pod pogoji, ki je v primerjavi z nasprotno stranko ne postavljajo v bistveno slabši položaj (sodba z dne 16. maja 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373).
- 129 Na drugi strani, v skladu z ustaljeno sodno prakso je načelo, ki se uporablja v pravu Unije, načelo proste presoje dokazov, iz katerega izhaja, da je mogoče dopustnost pravočasno predloženega dokaza pred sodiščem Unije izpodbijati le na podlagi dejstva, da je bil ta dokaz pridobljen nezakonito (sodba z dne 30. septembra 2021, Računsko sodišče/Pinxten, C-130/19, EU:C:2021:782, točka 104).
- 130 Tako je treba ob dokazih, ki jih je stranka nezakonito predložila, kot so interni dokumenti, na katere se nanaša Uredba št. 1049/2001, katerih predložitve zadevna institucija ni odobrila niti jih ni odredilo sodišče Unije, pretehtati interese strank v postopku, povezane z njihovo pravico do poštenega sojenja, ob upoštevanju interesov, ki so varovani s pravili, ki so bila kršena ali obidena pri pridobivanju takih dokazov.
- 131 Iz tega izhaja, kot je v bistvu navedel tudi generalni pravobranilec v točkah 119 in 138 sklepnih predlogov, da mora sodišče Unije, ki mu je predložen predlog za izločitev ustreznih dokazov, tehtati med interesi tožeče stranke, ki je te dokaze predložila, zlasti ob upoštevanju njihove koristnosti za presojo utemeljenosti tožbe, vložene pri njem, ter interesi nasprotnne stranke, na katere bi lahko ohranitev navedenih dokazov v spisu konkretno in dejansko vplivala.
- 132 Na drugem mestu, za preizkus predloga za izločitev notranjih dokumentov, na katere se nanaša Uredba št. 1049/2001, iz spisa, ima ta uredba, čeprav se ne uporablja za tožbo, kot je ta, ki jo je tožeča stranka vložila pri Splošnem sodišču, neko indikativno vrednost za tehtanje interesov, ki se zahteva za odločitev o takem predlogu (glej v tem smislu sklep z dne 14. maja 2019, Madžarska/Parlament, C-650/18, neobjavljen, EU:C:2019:438, točki 12 in 13).
- 133 Vendar ni mogoče šteti, da Uredba št. 1049/2001 izčrpno ureja tehtanje interesov, ki se zahteva za preučitev predloga za izločitev dokumentov iz spisa zadeve.
- 134 Medtem ko je namen te uredbe izboljšati preglednost postopka odločanja na ravni Unije z uvedbo pravice do dostopa do dokumentov iz člena 15(3), prvi pododstavek, PDEU, ki je določana v členu 42 Listine o temeljnih pravicah (glej v tem smislu sodbo z dne 22. februarja 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd in drugi, C-160/20, EU:C:2022:101, točki 35 in 36), pa je namreč dopustnost dokazov navsezadnje odvisna od tehtanja zadevnih interesov glede na cilj, da se strankam zagotovi pravica do poštenega sojenja, kot je tudi generalni pravobranilec v bistvu poudaril v točkah 129 in 130 sklepnih predlogov.
- 135 Na tretjem mestu, v zvezi s preučitvijo zadevnih dokumentov glede na načela, navedena zgoraj, je treba ugotoviti, prvič, da je Splošno sodišče, ne da bi napačno uporabilo pravo, odredilo, naj se mnenje pravne službe Sveta izloči iz spisa in naj se ne upoštevajo odlomki iz tožbe in prilog k njej, v katerih so navedeni izvlečki iz tega mnenja.

- 136 V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da bi bilo v nasprotju z javnim interesom, v skladu s katerim morajo institucije imeti možnost pridobiti povsem neodvisno podana mnenja svojih pravnih služb, če bi se priznalo, da lahko pride do predložitve takih internih dokumentov v okviru spora, o katerem odloča Sodišče, ne da bi zadevna institucija navedeno predložitev odobrila ali da bi jo odredilo to sodišče (sodba z dne 16. februarja 2022, Madžarska/Parlament in Svet, C-156/21, EU:C:2022:97, točka 53 in navedena sodna praksa).
- 137 Tožeča stranka namreč z nepooblaščen predložitvijo takega pravnega mnenja zadevno institucijo v postopku, ki se nanaša na veljavnost izpodbijanega akta, sooča z mnenjem, ki ga je pri pripravi tega akta podala pravna služba te institucije. Z dopustitvijo, da lahko tožeča stranka v spis vloži pravno mnenje institucije, katerega razkritja ta institucija ni odobrila, pa se načeloma kršijo zahteve poštenega sojenja (sodba z dne 16. februarja 2022, Madžarska/Parlament in Svet, C-156/21, EU:C:2022:97, točka 54 in navedena sodna praksa).
- 138 Vendar je Sodišče razsodilo, da lahko načelo preglednosti izjemoma upraviči, da se v okviru sodnega postopka razkrije dokument institucije, ki ni bil dostopen javnosti in ki vsebuje pravno mnenje, kadar se to pravno mnenje nanaša na zakonodajni postopek, za katerega velja večja preglednost (glej v tem smislu sodbo z dne 16. februarja 2022, Madžarska/Parlament in Svet, C 156/21, EU:C:2022:97, točke od 56 do 59).
- 139 Vendar ta preglednost ne preprečuje, da bi se lahko razkritje specifičnega pravnega mnenja, izdanega v okviru določenega zakonodajnega postopka, ki je posebej občutljivo ali ima posebej širok obseg, ki presega okvir tega zakonodajnega postopka, zavrnilo iz naslova varstva pravnih mnenj, pri čemer pa mora v tem primeru zadevna institucija zavrnitev podrobno obrazložiti (sodba z dne 16. februarja 2022, Madžarska/Parlament in Svet, C-156/21, EU:C:2022:97, točka 60).
- 140 V obravnavanem primeru, kot je Splošno sodišče ugotovilo v točkah 50 in 54 izpodbijanega sklepa, mnenje pravne službe Sveta, katerega predložitve ta ni odobrila, v nasprotju s tem, kar trdi pritožnica, ne zadeva zakonodajnega postopka, temveč je njegov predmet priporočilo Komisije Svetu o odobritvi začetka pogajanj med Unijo in tretjo državo za sklenitev mednarodnega sporazuma. Poleg tega na ta predmet ne more vplivati zgolj okoliščina, da so institucije Unije to mnenje same omenile v okviru sprejetja Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2009/73 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom.
- 141 V takih okoliščinah sta dovolj dokazani, prvič, dejstvo, da bi ohranitev navedenega mnenja v spisu posegala v pravico Sveta do poštenega sojenja ter njegov interes, da prejme odkrita, objektivna in celovita mnenja, in drugič, neobstoj prevladujočega javnega interesa, ki bi upravičeval, da pritožnica predloži zadevno pravno mnenje. Poleg tega, ker zgolj interes pritožnice – ne glede na to, koliko je legitimen – da svojo argumentacijo podkrepi s tem mnenjem, ne zadošča za to, da bi se upravičil tak poseg v pravice in interese Sveta (glej v tem smislu sklep z dne 14. maja 2019, Madžarska/Parlament, C-650/18, neobjavljena, EU:C:2019:438, točke od 15 do 18, in sodbo z dne 31. januarja 2020, Slovenija/Hrvaška, C-457/18, EU:C:2020:65, točki 70 in 71), in to še toliko bolj, ker utemeljenost te argumentacije in torej možnost uspeha s tožbo nikakor nista odvisni od predložitve takega mnenja, je treba ugotoviti, da se tehtanje interesov, navedeno v točki 131 te sodbe, nagiba v korist varstva teh pravic in interesov Sveta.
- 142 Po drugi strani, glede drugič, priporočila Komisije in stališč Zvezne republike Nemčije se izkaže, da čeprav je Splošno sodišče v točki 39 izpodbijanega sklepa samo opozorilo na le indikativno vrednost Uredbe št. 1049/2001 za preučitev predloga za izločitev dokumentov, se je to sodišče

kljub tej predpostavki in temu, kar je bilo navedeno v točkah 131 in 133 te sodbe, za utemeljitev izločitve teh dokumentov dejansko oprlo izključno na določbe te uredbe, zlasti na njen člen 4(1)(a), tretja alinea, v zvezi z varstvom mednarodnih odnosov.

- 143 V zvezi s tem je treba na eni strani ob priznavanju, da ima interes v zvezi z varstvom mednarodnih odnosov iz te določbe v tem okviru indikativno vrednost, vseeno ugotoviti, da je treba za namene tehtanja interesov iz točke 131 te sodbe dokazati, da bi se z ohranitvijo teh dokumentov v spisu lahko konkretno in dejansko poseglo v interes, naveden za utemeljitev izločitve navedenih dokumentov.
- 144 Sodišče je tako v zvezi s členom 4 Uredbe št. 1049/2001 razsodilo, da zgolj okoliščina, da se dokument nanaša na interes, ki je varovan z eno od izjem od pravice do dostopa, ki je določena v tej določbi, ne more upravičiti njene uporabe, saj mora zadevna institucija predložiti pojasnila o tem, kako bi dostop do tega dokumenta lahko konkretno in dejansko škodoval takemu interesu, in to ne glede na to, da ima taka institucija široko polje proste presoje v okviru uporabe člena 4(1)(a) (alinea 3) Uredbe št. 1049/2001 (glej v tem smislu sodbo z dne 3. julija 2014, Svet/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, točke 51, 52, 63 in 64).
- 145 Vendar iz izpodbijanega sklepa nikakor ne izhaja, da bi Splošno sodišče pojasnila Sveta preučilo glede na te zahteve. Nasprotno, Splošno sodišče se je v zvezi s priporočilom Komisije v točkah 57 in od 60 do 63 izpodbijanega sklepa omejilo na sklepanje, da obstaja nevarnost konkretnega in dejanskega posega v zadevni interes zgolj zato, ker se je ta dokument nanašal na sprejetje sklepa v zvezi z mednarodnimi pogajanjmi s tretjo državo.
- 146 Kar zadeva stališča Zvezne republike Nemčije, se je Splošno sodišče za utemeljitev njihove izločitve iz spisa zadovoljilo z ugotovitvijo, da bi razkritje teh stališč konkretno in dejansko oslabilo varstvo javnega interesa, kar zadeva mednarodne odnose v smislu člena 4(1) Uredbe št. 1049/2001, „zlasti z oslabitvijo položaja Unije v okviru arbitražnega postopka, ki ga je proti njej sprožila pritožnica“, ne da bi pojasnilo, kako naj bi tak postopek arbitraže, ki je po vsej verjetnosti zaseben, zadeval mednarodne odnose Unije, kot je poudaril tudi generalni pravobranilec v točki 157 sklepnih predlogov, pri čemer poleg tega niti ni poizkušalo izkazati dejanskosti tveganja oslabitve varstva tega javnega interesa, ki naj bi ga povzročila ohranitev teh stališč v spisu.
- 147 Po drugi strani, tudi če bi bilo dokazano, da je navedeni javni interes ogrožen zaradi ohranitve priporočila Komisije in stališč Zvezne republike Nemčije v spisu, bi Splošno sodišče torej moralo tehtati zadevne interese, kot je bilo navedeno v točki 131 te sodbe, česar pa ni storilo.
- 148 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je Splošno sodišče s tem, da je odredilo, naj se priporočilo Komisije in stališča Zvezne republike Nemčije izločijo iz spisa ter naj se ne upoštevajo deli tožbe in priloge k tej tožbi, v katerih so odlomki iz teh dokumentov povzeti, napačno uporabilo pravo, ker je po eni strani v zvezi s tem, prvič, uporabilo izključno določbe Uredbe št. 1049/2001, da bi preučilo predlog za izločitev navedenih dokumentov iz spisa, ne da bi tehtalo zadevne interese, in ker po drugi strani ni – ob upoštevanju pojasnil, ki jih je v zvezi s tem podal Svet – presodilo vprašanja, ali ohranitev teh dokumentov v spisu lahko konkretno in dejansko oslabi varstvo javnega interesa, kar zadeva mednarodne odnose v smislu člena 4(1) Uredbe št. 1049/2001.

- 149 Glede na zgoraj navedeno je treba tudi drugi tožbeni razlog sprejeti v delu, ki se nanaša na priporočilo Komisije in stališča Zvezne republike Nemčije. Iz tega izhaja, da je treba razveljaviti tudi točko 1 izreka izpodbijanega sklepa v delu, v katerem se ta nanaša na priporočilo Komisije (priloga A 14), in točko 3 tega izreka.
- 150 Pritožba se v preostalem zavrne.

Tožba pred Splošnim sodiščem

- 151 V skladu s členom 61, prvi odstavek, drugi stavek, Statuta Sodišča Evropske unije lahko to v primeru razveljavitve odločitve Splošnega sodišča samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje.
- 152 Čeprav v obravnavani zadevi Sodišče v tej fazi postopka ne more odločiti o utemeljenosti tožbe, vložene pri Splošnem sodišču, pa razpolaga z elementi, potrebnimi za dokončno odločitev o ugovoru nedopustnosti, ki sta ga v postopku na prvi stopnji vložila Parlament in Svet.
- 153 Na prvem mestu, glede vprašanja, ali se sporna direktiva posamično nanaša na tožečo stranko, ta v bistvu trdi, da je plinovod Nord Stream 2 edini nov napreden plinovod, na katerega se nanaša ta direktiva, za katerega je bila sprejeta končna odločitev o naložbi, pri čemer je bila zelo velika naložba odobrena precej pred sprejetjem te direktive, njegov lastnik pa ne more biti deležen odstopanja na podlagi člena 49a Direktive 2009/73.
- 154 Parlament in Svet v bistvu trdita, da sporna direktiva tožeče stranke ne zadeva posamično. Po mnenju teh institucij dejstvo, da je mogoče v danem trenutku ugotoviti število ali celo identiteto oseb, ki spadajo na njeno področje uporabe, v ničemer ne spremeni dejstva, da se ta direktiva enako nanaša na vse plinovode – kopenske ali morske, tiste, ki so obstajali prej, ali tiste, ki so bili dokončani, nove ali prihodnje – ki povezujejo Unijo s tretjimi državami. Šlo naj bi torej za odprt krog gospodarskih subjektov. Tožeča stranka naj nikakor ne bi pojasnila, zakaj se plinovod Nord Stream 2 razlikuje od katerega koli drugega čezmejnega povezovalnega plinovoda s tretjo državo.
- 155 Svet po eni strani dodaja, da tožeča stranka izpodbija sporno direktivo v celoti, tako da njena tožba ni omejena na veljavnost pogojev za odstopanje iz člena 49a Direktive 2009/73, ki je bil vstavljen s sporno direktivo. Po drugi strani Svet meni, da sodbi z dne 13. marca 2008, Komisija/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159), in z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (C-132/12 P, EU:C:2014:100), ki ju navaja tožeča stranka, v obravnavanem primeru nista upoštevni, ker se ti sodbi nanašata na subjekte, ki imajo prej pridobljeno pravico, ki jih individualizira glede na vse druge subjekte.
- 156 V zvezi s tem je treba spomniti, da lahko subjekti, ki niso naslovniki odločbe, trdijo, da se ta nanje posamično nanaša v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, le če se ta sklep nanje nanaša zaradi nekaterih njihovih posebnih značilnosti ali zaradi dejanskega položaja, zaradi katerega se razlikujejo od vseh drugih oseb, in jih zato individualizira podobno kot naslovnika take odločbe (sodbi z dne 15. julija 1963, Plaumann/Komisija, 25/62, EU:C:1963:17, str. 223, in z dne 13. marca 2018, European Union Copper Task Force/Komisija, C-384/16 P, EU:C:2018:176, točka 93).

- 157 V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse izhaja, da možnost, da se bolj ali manj natančno opredeli število ali celo identiteta pravnih subjektov, za katere se ukrep uporablja, nikakor ne pomeni, da je treba za te subjekte šteti, da se ukrep nanje posamično nanaša, če je ta uporaba izvedena na podlagi pravno ali dejansko objektivnega položaja, ki je določen z zadevnim aktom (sodba z dne 13. marca 2018, European Union Copper Task Force/Komisija, C-384/16 P, EU:C:2018:176, točka 94 in navedena sodna praksa).
- 158 Vendar iz ustaljene sodne prakse izhaja, da kadar akt zadeva skupino oseb, ki so bile identificirane ali bi lahko bile identificirane na dan, ko je bil ta akt sprejet, in glede na merila, ki so lastna članom te skupine, se navedeni akt nanje lahko posamično nanaša, če so del omejenega kroga gospodarskih subjektov (glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija, C-132/12 P, EU:C:2014:100, točka 59).
- 159 V tem primeru je res, da je sporna direktiva formulirana splošno in se brez razlikovanja uporablja za vsakega operaterja prenosnega plinovoda med državo članico in tretjo državo, pri čemer tako določenim operaterjem nalaga obveznosti iz Direktive 2009/73. Okoliščina, da je število teh operaterjev majhno, v tem okviru ne izkazuje, da se sporna direktiva nanje posamično nanaša, saj ta okoliščina ni posledica narave pravnih učinkov te zadnjenevedene direktive, ampak gre za značilnosti zadevnega trga.
- 160 Vendar, kot je bilo navedeno v točki 104 te sodbe, tožeča stranka ni mogla biti upravičena do odstopanja niti na podlagi člena 36 Direktive 2009/73 niti na podlagi člena 49a te direktive.
- 161 V tem okviru je treba ugotoviti, da je plinovod Nord Stream 2 tako med obstoječimi povezovalnimi plinovodi kot med povezovalnimi plinovodi, ki se bodo zgradili, edini, ki je oziroma je lahko v takem položaju, saj so operaterji vseh drugih povezovalnih plinovodov, za katere velja Direktiva 2009/73, imeli ali bodo imeli možnost pridobiti odstopanje na podlagi ene od določb te direktive, navedenih v prejšnji točki, kot navaja pritožnica, ne da bi ji kdo nasprotoval.
- 162 Iz tega sledi, da je po začetku veljavnosti sporne direktive razmerje med razširitvijo področja uporabe Direktive 2009/73 na povezovalne plinovode med državami članicami in tretjimi državami, določeno v členu 2, točka 17, te direktive, na eni strani, ter ureditvijo pogojev za odstopanje iz členov 36 in 49a navedene direktive, na drugi strani, vplivalo na pravni položaj tožeče stranke, tako da je bila ta individualizirana, kot bi to bil naslovnik odločbe.
- 163 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da se na pritožnico posamično nanašajo pogoji za odstopanje, ki izhajajo iz členov 36 in 49a Direktive 2009/73, kakor so bili spremenjeni oziroma vstavljeni s sporno direktivo.
- 164 Na drugem mestu, iz preudarkov v točkah od 61 do 81 in od 94 do 115 te sodbe izhaja, da se te določbe prav tako neposredno nanašajo na pritožnico.
- 165 Na tretjem mestu, poudariti je treba, da je navedene določbe mogoče ločiti od drugih določb Direktive 2009/73, kakor je bila spremenjena s sporno direktivo.
- 166 Iz vseh zgornjih ugotovitev izhaja, da je treba ničnostno tožbo, ki jo je pritožnica vložila pri Splošnem sodišču, razglasiti za dopustno v mejah, navedenih v točki 163 te sodbe.
- 167 Zadeva se vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, da to odloči o utemeljenosti te ničnostne tožbe.

Stroški

168 Ker se zadeva vrne Splošnemu sodišču, se odločitev o stroških tega pritožbenega postopka pridrži.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Točka 1 izreka sklepa Splošnega sodišča Evropske unije z dne 20. maja 2020, Nord Stream 2/Parlament in Svet (T-526/19, EU:T:2020:210), se razveljavi v delu, v katerem se ta točka nanaša na priporočilo Evropske komisije Svetu Evropske unije z dne 9. junija 2017 za sprejetje sklepa o odobritvi začetka pogajanj v zvezi z mednarodnim sporazumom med Evropsko unijo in Rusko federacijo o uporabi plinovoda Nord Stream 2 (priloga A 14), razveljavita pa se tudi točki 3 in 4 izreka tega sklepa.**
- 2. Pritožba se v preostalem zavrne.**
- 3. Ničnostna tožba, ki jo je družba Nord Stream 2 AG vložila zoper Direktivo (EU) 2019/692 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2019 o spremembi Direktive 2009/73/ES o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom, je dopustna v delu, v katerem je usmerjena zoper določbe členov 36 in 49a Direktive 2009/73/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom in o razveljavitvi Direktive 2003/55/ES, kakor sta bila spremenjen oziroma vstavljen z Direktivo 2019/692.**
- 4. Zadeva se vrne v razsojanje Splošnemu sodišču Evropske unije, ki naj razsodi o utemeljenosti ničnostne tožbe iz točke 3 tega izreka.**
- 5. Odločitev o stroških se pridrži.**

Podpisi