Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 13 lutego 2025 r.*

Odwołanie – Rynek wewnętrzny energii elektrycznej – Wytyczne dotyczące bilansowania systemu elektroenergetycznego – Rozporządzenie (UE) 2017/2195 – Artykuł 1 ust. 6 i 7 – Operatorzy systemów przesyłowych (OSP) – Udział w europejskich platformach wymiany standardowych produktów energii bilansującej – Artykuł 263 TFUE – Skarga o stwierdzenie nieważności – Dopuszczalność – Pojęcie „aktu zaskarżalnego” – Pismo Komisji Europejskiej odmawiające udziału w europejskich platformach OSP prowadzącemu działalność w Szwajcarii

W sprawie C-121/23 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 28 lutego 2023 r.,

Swissgrid AG, z siedzibą w Aarau (Szwajcaria), którą reprezentowali P. De Baere, P. L’Ecluse, V. Lefever i K. T’Syen, avocats,

wnosząca odwołanie,

w której drugą stroną postępowania była:

Komisja Europejska, którą reprezentowali O. Beyenet i B. De Meester, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: I. Jarukaitis (sprawozdawca), prezes czwartej izby, pełniący obowiązki prezesa piątej izby, D. Gratsias i E. Regan, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: A. Lamote, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 8 maja 2024 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznik generalnej na posiedzeniu w dniu 11 lipca 2024 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: angielski.

Wyrok

1 W odwołaniu Swissgrid AG wnosi o uchylenie postanowienia Sądu Unii Europejskiej z dnia 21 grudnia 2022 r., Swissgrid/Komisja (T-127/21, zwanego dalej „zaskarżonym postanowieniem", EU:T:2022:868), w którym Sąd odrzucił jako niedopuszczalną jej skargę o stwierdzenie nieważności decyzji, która miała być zawarta w piśmie podpisanym przez dyrektor Dyrekcji Generalnej (DG) ds. Energii Komisji Europejskiej, w drodze której Komisja odmówiła zezwolenia, na podstawie art. 1 ust. 7 rozporządzenia Komisji (UE) 2017/2195 z dnia 23 listopada 2017 r. ustanawiającego wytyczne dotyczące bilansowania (Dz.U. 2017, L 312, s. 6), na udział Konfederacji Szwajcarskiej w europejskich platformach wymiany standardowych produktów bilansujących (zwanych dalej „europejskimi platformami bilansującymi"), w szczególności w platformie Trans European Replacement Reserves Exchange (europejskiej platformie transgranicznej wymiany rezerw zastępczych, zwanej dalej „platformą TERRE").

Ramy prawne

2 Artykuł 1 rozporządzenia 2017/2195, zatytułowany „Przedmiot i zakres stosowania", stanowi w ust. 1, 2, 6 i 7:

„1. W niniejszym rozporządzeniu określa się szczegółowe wytyczne w sprawie bilansowania, w tym ustanawia się wspólne zasady zakupu i rozliczenia rezerw utrzymania częstotliwości, rezerw odbudowy częstotliwości oraz rezerw zastępczych, a także wspólne metody aktywacji rezerw odbudowy częstotliwości oraz rezerw zastępczych.

2. Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do operatorów systemów przesyłowych (OSP), […] Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (»Agencja«), europejskiej sieci operatorów systemów przesyłowych energii elektrycznej (ENTSO-E), […]

[…]

6. [Europejskie platformy bilansujące] mogą być otwarte dla OSP prowadzących działalność w Szwajcarii, pod warunkiem że w prawie krajowym [Konfederacji Szwajcarskiej] wdrożone zostały najważniejsze unijne przepisy dotyczące rynku energii elektrycznej i zawarto międzyrządowe porozumienie w sprawie współpracy w zakresie energii elektrycznej między [Unią Europejską] a [Konfederacją Szwajcarską] lub jeśli pominięcie [Konfederacji Szwajcarskiej] może spowodować nieplanowane fizyczne przepływy mocy przez Szwajcarię zagrażające bezpieczeństwu systemu w regionie.

7. Z zastrzeżeniem spełnienia przez [Konfederację Szwajcarską] warunków określonych w ust. 6, o udziale tego państwa w [europejskich platformach bilansujących] decyduje Komisja na podstawie opinii wydanej przez Agencję i wszystkich OSP zgodnie z procedurami określonymi w art. 4 ust. 3. Prawa i obowiązki szwajcarskich OSP muszą być spójne z prawami i obowiązkami OSP działających na terytorium Unii, by umożliwić sprawne funkcjonowanie wspomnianego rynku bilansującego na szczeblu unijnym, a także aby zapewnić równe szanse wszystkim zainteresowanym stronom".

Okoliczności leżące u podstaw sporu

3 Okoliczności powstania sporu, które zostały przedstawione w pkt 2–10 zaskarżonego postanowienia, można streścić następująco:

4 Wnosząca odwołanie jest spółką akcyjną prawa szwajcarskiego, która jest jedynym OSP w Szwajcarii. Uczestniczy ona w ENTSO-E.

5 Pewna liczba OSP, w tym wnosząca odwołanie, opracowała platformę TERRE.

6 W dniu 7 września 2017 r. wszyscy unijni OSP, zebrani w ramach ENTSO-E, wydali pozytywną opinię w sprawie udziału Konfederacji Szwajcarskiej w europejskich platformach bilansujących na podstawie art. 1 ust. 7 rozporządzenia 2017/2195.

7 W dniu 10 kwietnia 2018 r. również Agencja wydała opinię w sprawie udziału Konfederacji Szwajcarskiej w europejskich platformach bilansujących, na podstawie tego samego przepisu. W opinii tej Agencja podkreśliła, że zasadniczo zgadza się z oceną OSP dotyczącą skuteczności pełnego udziału Konfederacji Szwajcarskiej w tych platformach. Ponadto Agencja zaznaczyła, że ważne jest, aby Konfederacja Szwajcarska wdrożyła całe rozporządzenie 2017/2195 i związane z nim przepisy, tak aby OSP w Unii i Szwajcarii działali na równych zasadach.

8 W dniu 31 lipca 2020 r. zastępca dyrektora generalnego DG ds. Energii skierował do ENTSO-E i do wnoszącej odwołanie pismo, w którym poinformował o swoim zaskoczeniu co do wyrażonego przez unijnych OSP zamiaru włączenia wnoszącej odwołanie do platformy TERRE jako pełnoprawnego członka. Podkreślił on również fakt, że łączenie i bilansowanie rynków objęte są kompletnymi ramami prawnie wiążących praw i obowiązków, na których stosowanie Konfederacja Szwajcarska nie wyraziła jeszcze zgody, w związku z czym szwajcarscy operatorzy i OSP nie mają co do zasady prawa do uczestnictwa w tej platformie. Ponadto przypomniał on, że Komisja nie przyznała Konfederacji Szwajcarskiej żadnego wyjątku na podstawie art. 1 ust. 7 rozporządzenia 2017/2195.

9 W dniu 29 września 2020 r. wnosząca odwołanie odpowiedziała Komisji, podnosząc, że jej pełny udział w europejskich platformach bilansujących jest niezbędny ze względów bezpieczeństwa systemu energii elektrycznej. Twierdziła ona zasadniczo, że uwzględnienie jej w procesie obliczania zdolności przesyłowych Unii i ujęcie jej w analizie bezpieczeństwa operacyjnego jest niewystarczające. Odesłała również do względów podanych w opinii ENTSO-E z dnia 7 września 2017 r. i opinii Agencji z dnia 10 kwietnia 2018 r.

10 W dniu 5 listopada 2020 r. ENTSO-E odpowiedziała Komisji, że o ile decyzja w sprawie udziału Konfederacji Szwajcarskiej w europejskich platformach bilansujących należy do Komisji zgodnie z art. 1 ust. 7 rozporządzenia 2017/2195, o tyle unijni OSP i Agencja wydali pozytywną opinię w sprawie takiego udziału.

11 Pismem z dnia 8 grudnia 2020 r. wnosząca odwołanie przypomniała również Komisji, że unijni OSP i Agencja wydali pozytywną opinię w sprawie jej udziału w platformie TERRE. Zwróciła się ona do Komisji o zezwolenie na ten udział na podstawie art. 1 ust. 7 rozporządzenia 2017/2195.

12 W piśmie z dnia 17 grudnia 2020 r. (zwanym dalej „spornym pismem”) skierowanym do unijnych OSP i podpisanym przez dyrektorkę DG ds. Energii wskazano po pierwsze, że udział wnoszącej odwołanie w przedsięwzięciu platformy TERRE nie jest zgodny z obowiązującym prawem Unii,

a mianowicie z art. 1 ust. 6 i 7 rozporządzenia 2017/2195. Po drugie, przypomniano, że w opinii Agencji zostało podkreślone znaczenie wdrożenia przez Konfederację Szwajcarii całego rozporządzenia i związanych z nim przepisów. Po trzecie, zauważono, że pewne środki w wystarczającym stopniu uwzględniają ryzyko związane z nieprzewidzianymi fizycznymi przepływami energii elektrycznej i że w związku z tym udział Konfederacji Szwajcarskiej w europejskich platformach bilansujących nie jest konieczny. W tym względzie podkreślono, że fundament bezpieczeństwa operacyjnego stanowi z jednej strony (ponowna) kalkulacja zdolności przesyłowych, a z drugiej strony koordynacja bezpieczeństwa operacyjnego na szczeblu regionalnym, które obejmują już Konfederację Szwajcarską. Po czwarte, uznano w konsekwencji, że Komisja nie widzi powodu do przyjęcia decyzji zezwalającej Konfederacji Szwajcarskiej na udział w europejskich platformach bilansujących, a w szczególności w platformie TERRE. Po piąte, od unijnych OSP zażądano „przywrócenia sytuacji zgodnej z warunkami uczestnictwa w platformach [unijnych] przewidzianych w [rozporządzeniu 2017/2195] i wykluczenia [wnoszącej odwołanie] z platformy TERRE najpóźniej do dnia 1 marca 2021 r.”.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżone postanowienie

13 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 26 lutego 2021 r. wnosząca odwołanie wniosła skargę na podstawie art. 263 TFUE o stwierdzenie nieważności decyzji, która – jak twierdzi – jest zawarta w spornym piśmie.

14 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 19 maja 2021 r. Komisja podniosła zarzut niedopuszczalności. Po pierwsze, utrzymywała ona, że sporne pismo nie jest aktem zaskarżalnym w rozumieniu art. 263 TFUE, ponieważ wchodzi w zakres zwykłej nieformalnej wymiany korespondencji między przedstawicielami unijnych OSP a DG ds. Energii i nie odzwierciedla ostatecznego stanowiska Komisji, w związku z czym nie wywołuje ono żadnych wiążących skutków prawnych. Po drugie, Komisja podkreśliła, że wnosząca odwołanie nie miała legitymacji procesowej w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, ponieważ wspomniane pismo nie dotyczyło jej bezpośrednio.

15 Postanowieniem z dnia 7 października 2021 r. Sąd postanowił kontynuować postępowanie co do istoty sprawy przed rozstrzygnięciem w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Komisję.

16 Zaskarżonym postanowieniem Sąd odrzucił skargę jako niedopuszczalną, uzasadniając to tym, że sporne pismo nie jest aktem podlegającym zaskarżeniu w drodze skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE. W ocenie Sądu wnosząca odwołanie jako szwajcarski OSP nie ma zatem żadnego indywidualnego prawa do domagania się i uzyskania od Komisji decyzji zezwalającej na udział Konfederacji Szwajcarskiej, a w konsekwencji OSP prowadzących działalność w tym państwie, w europejskich platformach bilansujących. Pismo to nie stanowiło zatem decyzji mogącej wywoływać wobec wnoszącej odwołanie skutki prawne mogące zmienić jej sytuację prawną.

Żądania stron przed Trybunałem

17 W odwołaniu wnosząca odwołanie wnosi do Trybunału o:

– uchylenie zaskarżonego postanowienia;

– uznanie skargi o stwierdzenie nieważności za dopuszczalną;

– przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania w przedmiocie zasadności skargi oraz

– rozstrzygnięcie o kosztach postępowania odwoławczego w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

18 Komisja wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania jako bezzasadnego i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołania

19 W uzasadnieniu odwołania wnosząca odwołanie podnosi trzy zarzuty. W zarzucie pierwszym twierdzi ona, że Sąd naruszył prawo, stosując błędne kryterium prawne w celu ustalenia, czy sporne pismo stanowi akt zaskarżalny w rozumieniu art. 263 TFUE. W zarzucie drugim utrzymuje ona, że Sąd naruszył prawo, orzekając, iż art. 1 ust. 6 i 7 rozporządzenia 2017/2195 nie przyznaje jej praw, na które pismo to może wywrzeć wpływ. W ramach zarzutu trzeciego powołuje się ona na brak uzasadnienia zaskarżonego postanowienia w odniesieniu do wniosku, że art. 1 ust. 7 nie przyznaje jej żadnego indywidualnego prawa.

20 W pierwszej kolejności należy zbadać zarzut pierwszy.

Argumentacja stron

21 W zarzucie pierwszym, który dotyczy pkt 19, 23, 29 i 30 zaskarżonego postanowienia, wnosząca odwołanie twierdzi, że ponieważ nie była on adresatem spornego pisma, Sąd zastosował w pkt 23 i 30 tego postanowienia błędne kryterium prawne, wymagając, aby pismo to wywierało wobec niej wiążące skutki prawne. Tym samym błędem obarczony jest pkt 29 rzeczonego postanowienia.

22 W tym względzie wnosząca odwołanie zwraca uwagę, po pierwsze, że nie należała do adresatów spornego pisma, ponieważ zostało ono formalnie skierowane do przedstawicieli unijnych OSP. Tymczasem, w sytuacji gdy osoba fizyczna lub prawna wnosi skargę na akt, którego nie jest adresatem, do uznania tej skargi za dopuszczalną nie jest konieczne, aby akt ten wywoływał wobec niej wiążące skutki prawne. W takim przypadku wystarczy wykazać z jednej strony, że wspomniany akt ma na celu wywołanie wiążących skutków prawnych wobec jego adresata, a z drugiej strony, że osoba, która wniosła skargę, ma legitymację procesową w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.

23 Po drugie, w spornym piśmie Komisja zażądała od unijnych OSP „przywrócenia sytuacji zgodnej z warunkami uczestnictwa w platformach [unijnych] przewidzianych w [rozporządzeniu 2017/2195] i wykluczenia [wnoszącej odwołanie] z platformy TERRE najpóźniej do dnia 1 marca 2021 r.”. Biorąc pod uwagę użyte sformułowania i wyznaczony termin, pismo to zawiera zatem nakaz skierowany do wszystkich unijnych OSP.

24 Po trzecie, wnosząca odwołanie utrzymuje, że sporne pismo dotyczy jej indywidualnie i bezpośrednio w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, co zresztą Sąd przyznał w pkt 30 zaskarżonego postanowienia.

25 Komisja wnosi o oddalenie zarzutu pierwszego jako bezzasadnego, a w każdym razie bezskutecznego.

26 Po pierwsze, z orzecznictwa Trybunału jasno wynika bowiem, że nawet w sytuacji, gdy skarga o stwierdzenie nieważności zostaje złożona przez osobę fizyczną lub prawną na akt, który nie jest do niej skierowany, wymóg, aby wiążące skutki prawne zaskarżonego aktu były tego rodzaju, iż mogą wpłynąć na interes tej osoby w taki sposób, iż zmienią w określony sposób jej sytuację prawną, zachowuje zastosowanie, wraz z wymogami określonymi w art. 263 akapit czwarty TFUE. W konsekwencji Sąd nie naruszył prawa, badając w zaskarżonym postanowieniu, czy sporne pismo mogło wywołać takie skutki prawne wobec wnoszącej odwołanie.

27 Po drugie, sporne pismo przedstawia jedynie stan prawny na gruncie rozporządzenia 2017/2195 i nie wywołuje żadnych wiążących skutków prawnych wobec jego adresatów, z uwagi na brak bezpośrednich uprawnień wykonawczych Komisji względem OSP.

28 Po trzecie, samo pismo dyrektorki DG ds. Energii nie stanowi aktu mogącego w jakikolwiek sposób wiązać Komisję. Zgodnie bowiem z regulaminem wewnętrznym tej instytucji jej decyzje są podejmowane przez kolegium komisarzy, z wyjątkiem przypadku udzielenia upoważnienia lub przekazania uprawnień członkowi Komisji lub dyrektorowi generalnemu, lub kierownikowi wydziału, co nie miało miejsca w niniejszej sprawie.

29 Po czwarte, skierowane do unijnych OSP żądanie przywrócenia przestrzegania prawa Unii w określonym terminie, zawarte w spornym piśmie, ma na celu jedynie przyznanie „dodatkowego terminu”, w trakcie którego Komisja powstrzyma się od przyjęcia środków wykonawczych wobec państw członkowskich, oraz zachęcenie zainteresowanych stron do przywrócenia przestrzegania prawa bez konieczności wszczynania przez Komisję formalnego postępowania sądowego. W piśmie tym nie wspomniano bowiem o żadnej natychmiastowej sankcji w przypadku niedochowania tego terminu przez unijnych OSP.

30 Po piąte, sporne pismo nie dotyczy bezpośrednio wnoszącej odwołanie, która w związku z tym jest pozbawiona legitymacji procesowej w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że aby uznać, iż środek Unii dotyczy bezpośrednio osoby fizycznej lub prawnej, ów środek musi wywierać bezpośredni wpływ na jej sytuację prawną i nie może on pozostawiać swoim adresatom żadnego zakresu uznania w odniesieniu do jego wykonania. Tymczasem wnosząca odwołanie nie wykazała, że miało to miejsce w niniejszej sprawie, i wbrew temu, co utrzymuje, Sąd nie stwierdził w pkt 30 zaskarżonego postanowienia, że pismo to dotyczyło jej bezpośrednio i indywidualnie.

31 Co się tyczy w szczególności twierdzenia wnoszącej odwołanie, zgodnie z którym sporne pismo dotyczy jej bezpośrednio, ponieważ pozbawia ją praw i obowiązków związanych z przystąpieniem do platformy TERRE, Komisja podnosi, że nie można uznać, iż takie skutki wynikają bezpośrednio z tego pisma. Nawet przy założeniu, że unijni OSP zostaliby zmuszeni do wykluczenia wnoszącej odwołanie z tej platformy, środek taki wynikałby z faktu, że wnosząca odwołanie nie może zgodnie z prawem być członkiem wspomnianej platformy, jak też ze stosowania prawa Unii przez krajowe organy regulacji energetyki. Rzeczone pismo nie może samo w sobie pozbawić wnoszącej odwołanie prawa, którego nie posiada.

32 W replice wnosząca odwołanie podkreśla, że orzekając, iż sporne pismo nie miało na celu wywołania wobec niej wiążących skutków prawnych i że nie mogło ono być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, Sąd pomylił zaskarżalny charakter aktu z legitymacją procesową, które to pojęcia zostały zdefiniowane w wyroku z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja (C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656).

33 Po pierwsze, w odniesieniu do argumentu Komisji, zgodnie z którym nie miała ona zamiaru nadać spornemu pismu wiążących skutków prawnych, wnosząca odwołanie twierdzi, że zamiar autora aktu należy określić w sposób obiektywny. Zaskarżalność aktu zależy bowiem od obiektywnego znaczenia, jakie akt ten może racjonalnie mieć w chwili, gdy zostaje on podany do wiadomości starannego i rozsądnego adresata. Przedstawione a posteriori twierdzenia Komisji dotyczące celu spornego pisma nie mają zatem znaczenia dla sprawy.

34 Po drugie, argumenty Komisji oparte na tym, że nie dysponuje ona wiążącymi uprawnieniami wobec unijnych OSP, które pozwalały jej zażądać wykluczenia wnoszącej odwołanie z platformy TERRE, oraz na tym, że sporne pismo nie przewiduje sankcji w przypadku niezastosowania się do tego żądania, również nie są istotne, ponieważ okoliczności te nie są oczywiste dla unijnych OSP.

35 Po trzecie, brak przekazania w obrębie Komisji uprawnień do wystosowania spornego pisma jest kwestią, która wchodzi w zakres analizy istoty sprawy, nie zaś analizy zaskarżalności tego pisma.

Ocena Trybunału

36 Na wstępie należy stwierdzić, że argument Komisji dotyczący bezskuteczności badanego zarzutu nie może zostać uwzględniony. Z argumentacji, którą wnosząca odwołanie przedstawiła na poparcie tego zarzutu, wynika bowiem jasno, że kwestionuje ona całość uzasadnienia zaskarżonego postanowienia dotyczącego kryteriów zastosowanych przez Sąd w celu ustalenia, czy sporne pismo stanowi akt zaskarżalny w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE. W konsekwencji, gdyby Trybunał uwzględnił ten zarzut, należałoby uznać, że postanowienie to narusza prawo, co musiałoby skutkować jego uchyleniem (zob. analogicznie wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Changshu City Standard Parts Factory i Ningbo Jinding Fastener/Rada, C-376/15 P i C-377/15 P, EU:C:2017:269, pkt 44, 45).

37 Z utrwalonego orzecznictwa wynika w tym względzie, że przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE w związku z akapitem pierwszym tego postanowienia mogą być wszystkie środki przyjęte przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, bez względu na ich formę, które mają na celu wywołanie wiążących skutków prawnych mogących naruszyć interesy osoby fizycznej lub prawnej. W celu ustalenia, czy dany środek ma na celu wywołanie takich skutków, a zatem czy może być przedmiotem takiej skargi, należy skupić się na istocie tego środka i ocenić te skutki w świetle obiektywnych kryteriów, takich jak jego treść, z uwzględnieniem w razie potrzeby kontekstu jego przyjęcia oraz uprawnień instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej, które go wydały, przy czym uprawnień tych nie należy traktować w sposób abstrakcyjny, lecz jako elementy mogące wyjaśnić konkretną analizę treści tego środka (zob. podobnie wyroki: z dnia 6 maja 2021 r., ABLV Bank i in./EBC, C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:369, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 18 czerwca 2024 r., Komisja/SRB, C-551/22 P, EU:C:2024:520, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 W sytuacji gdy skarga o stwierdzenie nieważności aktu wydanego przez instytucję zostaje złożona przez osobę fizyczną lub prawną, Trybunał wielokrotnie orzekał, że legitymacja procesowa czynna przysługuje takiej osobie jedynie w wypadku, gdy wiążące skutki prawne tego aktu są tego rodzaju, iż mogą wpłynąć na interes tej osoby, zmieniając w określony sposób jej sytuację prawną (wyrok z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

39 Należy jednak podkreślić, że orzecznictwo przywołane w punkcie poprzednim zostało rozwinięte w ramach skarg wnoszonych do sądu unijnego przez osoby fizyczne lub prawne na akty, które były do nich skierowane. W sytuacji gdy – jak w niniejszej sprawie – skarga o stwierdzenie nieważności zostaje złożona przez nieuprzywilejowaną skarżącą na akt, który nie jest do niej skierowany, wymóg, aby wiążące skutki prawne zaskarżonego aktu były tego rodzaju, iż mogą wpłynąć na interes skarżącej w taki sposób, iż zmienią w określony sposób jej sytuację prawną, częściowo pokrywa się z wymogami określonymi w art. 263 akapit czwarty TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, pkt 38).

40 W tym względzie, biorąc pod uwagę przedmiot pierwszego podniesionego zarzutu, należy zacząć od zbadania, czy Sąd – w celu uwzględnienia zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Komisję ze względu na to, że sporne pismo nie mogło wywoływać wiążących skutków prawnych naruszających interesy wnoszącej odwołanie poprzez istotną zmianę jej sytuacji prawnej, a tym samym stanowić aktu zaskarżalnego – prawidłowo zastosował kryteria dotyczące zaskarżalności aktu w świetle orzecznictwa przytoczonego w pkt 37–39 niniejszego wyroku.

41 W niniejszej sprawie w pkt 21 zaskarżonego postanowienia Sąd wskazał, że w piśmie tym, po pierwsze, przypomniano, iż udział wnoszącej odwołanie w platformie TERRE nie jest możliwy bez uprzedniego zezwolenia Konfederacji Szwajcarskiej przez Komisję na udział w tej platformie na podstawie art. 1 ust. 6 i 7 rozporządzenia 2017/2195, po drugie, podkreślono, że warunki takiego udziału nie wydają się spełnione, a po trzecie, zwrócono się do unijnych OSP o wykluczenie wnoszącej odwołanie z tej platformy najpóźniej do dnia 1 marca 2021 r.

42 Następnie w pkt 23 i 24 zaskarżonego postanowienia Sąd stwierdził, że kontekst prawny, w jaki wpisuje się sporne pismo, uniemożliwia uznanie go za akt mający na celu wywołanie wiążących skutków prawnych wobec wnoszącej odwołanie, ponieważ art. 1 ust. 7 rozporządzenia 2017/2195 nie przewiduje prawa wnoszącej odwołanie do zwrócenia się do Komisji o zezwolenie Konfederacji Szwajcarskiej, a tym samym OSP, którzy prowadzą w tym państwie działalność, na uczestnictwo w europejskich platformach bilansujących, w szczególności w platformie TERRE.

43 Na poparcie tego wniosku Sąd podniósł, po pierwsze, w pkt 25–27 wspomnianego postanowienia, że z brzmienia art. 1 ust. 7 rozporządzenia 2017/2195 wynika, iż przepis ten pozwala Komisji jedynie na zajęcie stanowiska w kwestii, czy należy zezwolić na ten udział, lecz nie nakłada na nią żadnego obowiązku w tym względzie, co oznacza, że Komisja ma prawo odmówić takiego udziału nawet w przypadku, gdy spełnione są przesłanki stosowania art. 1 ust. 6 tego rozporządzenia.

44 Po drugie, w pkt 28 i 29 tego postanowienia Sąd podkreślił w istocie, że choć w art. 1 ust. 7 rozporządzenia 2017/2195 ustanowiono procedurę, którą Komisja powinna przeprowadzić przed wydaniem decyzji udzielającej zezwolenia, to jednak przepis ten nie przyznaje wnoszącej odwołanie, jako OSP prowadzącemu działalność w Szwajcarii, żadnego prawa do wszczęcia owej procedury lub udziału w niej w jakikolwiek sposób, w szczególności z tytułu wykonywania prawa do bycia wysłuchanym. Sąd stwierdził, że przyjęcie decyzji zezwalającej Konfederacji

Szwajcarskiej, a w konsekwencji OSP prowadzącym w tym państwie działalność, na udział w europejskich platformach bilansujących zależy wyłącznie od uznania Komisji, która dysponuje w tym zakresie uprawnieniami dyskrecjonalnymi.

45 W pkt 30 zaskarżonego postanowienia Sąd dodał również, że okoliczność, iż wnosząca odwołanie miała bezpośredni i indywidualny interes w stwierdzeniu nieważności spornego pisma, w którym odmówiono Konfederacji Szwajcarskiej, a tym samym OSP mającym siedzibę w tym państwie, zezwolenia na uczestnictwo w europejskich platformach bilansujących, nie daje jej prawa do zakwestionowania tego pisma, ponieważ pisma tego nie można uznać za akt mający na celu wywołanie wobec niej wiążących skutków prawnych.

46 Tak więc, badając, czy sporne pismo stanowi decyzję mogącą wywoływać „wobec wnoszącej odwołanie" wiążące skutki prawne mogące zmienić jej sytuację prawną, Sąd błędnie zastosował kryteria właściwe w sytuacjach, w których strona skarżąca jest adresatem zaskarżonego aktu, zamiast kryteriów mających zastosowanie do sytuacji, w których – jak w niniejszej sprawie – strona skarżąca nie jest adresatem zaskarżonego aktu. W tym drugim przypadku wystarczy bowiem wykazać, że akt ten ma na celu wywołanie wiążących skutków prawnych w szczególności wobec jego adresatów, aby można było go uznać za akt mogący być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności (zob. podobnie wyrok z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, pkt 40). Natomiast na tym etapie nie ma potrzeby badania, czy te skutki prawne mogą wpłynąć na interesy wnoszącej odwołanie poprzez istotną zmianę jej sytuacji prawnej w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 39 niniejszego wyroku, ponieważ weryfikacja ta musi zostać przeprowadzona, jak wskazano w istocie w przytoczonym powyżej orzeczeniu, na etapie badania ustanowionej w art. 263 akapit czwarty TFUE przesłanki, aby akt, który dana osoba zaskarża, dotyczył jej bezpośrednio i indywidualnie.

47 Ponadto rozumowanie Sądu streszczone w pkt 41–45 niniejszego wyroku nie uwzględnia w wystarczającym stopniu istoty spornego pisma, w którym Komisja uznała udział wnoszącej odwołanie w platformie TERRE za niezgodny z prawem i zażądała zaprzestania tego udziału, a w szczególności okoliczności, że w piśmie tym Komisja stwierdziła, iż przewidziane w art. 1 ust. 6 i 7 rozporządzenia 2017/2195 warunki, które muszą być spełnione, aby Konfederacja Szwajcarska mogła uczestniczyć w europejskich platformach bilansujących, nie zostały spełnione, i zażądała od unijnych OSP „przywrócenia sytuacji zgodnej z warunkami uczestnictwa w platformach [unijnych] przewidzianych w [tym rozporządzeniu] i wykluczenia [wnoszącej odwołanie] z platformy TERRE najpóźniej do dnia 1 marca 2021 r.".

48 W tym względzie należy ponadto stwierdzić, że okoliczność, iż sporne pismo nie ma formy formalnej decyzji Komisji, lecz pisma podpisanego przez dyrektor dyrekcji generalnej tej instytucji, a mianowicie DG ds. Energii, nie jest decydująca dla uznania go za „akt zaskarżalny" w rozumieniu art. 263 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 17 lipca 2008 r., Athinaïki Techniki/Komisja, C-521/06 P, EU:C:2008:422, pkt 44, 59 i przytoczone tam orzecznictwo). Wpływu na kwalifikację danego aktu nie ma bowiem kwestia, czy ten akt spełnia określone wymogi formalne, czy też ich nie spełnia, mianowicie w szczególności czy został należycie nazwany przez autora aktu lub czy wskazuje na przepisy, które stanowią jego podstawę prawną. Bez znaczenia jest również okoliczność, że dany akt nie został notyfikowany przez Komisję stronie skarżącej, ponieważ takie uchybienie nie może zmienić istoty tego aktu (zob. podobnie wyrok z dnia 18 listopada 2010 r., NDSHT/Komisja, C-322/09 P, EU:C:2010:701, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

49 Gdyby było inaczej, Komisja mogłaby uniknąć kontroli sądu Unii poprzez naruszenie wymogów formalnych regulujących przyjęcie danego aktu, które to wymogi obowiązują ze względu na jego rzeczywistą istotę i do których zaliczają się wymogi dotyczące kompetencji służby, która opracowała ów akt, i prawidłowego określenia go jako „decyzji". Ponieważ Unia jest wspólnotą prawa, w ramach której akty jej instytucji poddane są kontroli pod względem zgodności z traktatem, zasady postępowania obowiązujące w odniesieniu do skarg wnoszonych do sądu Unii należy interpretować w miarę możliwości w taki sposób, by ich stosowanie przyczyniało się do realizacji celu w postaci skutecznej ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 17 lipca 2008 r., Athinaïki Techniki/Komisja, C-521/06 P, EU:C:2008:422, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

50 Tymczasem z odmowy udzielenia przez Komisję Konfederacji Szwajcarskiej, a w konsekwencji prowadzącym w tym państwie działalność OSP, zezwolenia na udział w europejskich platformach bilansujących na podstawie art. 1 ust. 7 rozporządzenia 2017/2195, w związku ze skierowanym do unijnych OSP żądaniem położenia kresu udziałowi wnoszącej odwołanie w platformie TERRE, wynika, że sporne pismo ma na celu wywołanie wiążących skutków prawnych.

51 Ponadto, opierając się w pkt 29 zaskarżonego postanowienia na braku indywidualnego prawa wnoszącej odwołanie, na podstawie art. 1 ust. 7 rozporządzenia 2017/2195, które ograniczałoby uprawnienia decyzyjne Komisji, a następnie na istnieniu uprawnień dyskrecjonalnych Komisji w odniesieniu do przyjmowania decyzji na podstawie tego przepisu, Sąd dodał kryterium dotyczące istnienia prawa podmiotowego, które nie wynika z orzecznictwa Trybunału dotyczącego zaskarżalności aktu, przypomnianego w pkt 37 i 38 niniejszego wyroku.

52 Sąd podwójnie naruszył zatem prawo w zakresie, w jakim, po pierwsze, nie biorąc pod uwagę rzeczywistej istoty spornego pisma, uznał, że nie stanowi ono aktu podlegającego zaskarżeniu w trybie skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, a po drugie, dodał kryterium dotyczące istnienia prawa podmiotowego.

53 Ponadto w świetle rozważań przedstawionych w pkt 47 i 50 niniejszego wyroku argument Komisji, zgodnie z którym sporne pismo przedstawia jedynie stan prawny na gruncie rozporządzenia 2017/2195 i nie wywołuje żadnych wiążących skutków prawnych wobec jego adresatów, należy oddalić.

54 W świetle całości powyższych rozważań należy uwzględnić zarzut pierwszy.

55 W konsekwencji, bez konieczności badania zarzutów drugiego i trzeciego, zaskarżone postanowienie należy uchylić.

W przedmiocie przekazania sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania

56 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jeśli odwołanie jest zasadne, Trybunał uchyla orzeczenie Sądu. Może on wówczas wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala, lub skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.

57 Ponieważ w niniejszej sprawie Sąd uznał skargę za niedopuszczalną ze względu na to, że sporne pismo nie mogło wywoływać wiążących skutków prawnych, Trybunał nie jest w stanie na tym etapie postępowania wydać ostatecznego orzeczenia.

58 Ponadto, na poparcie podniesionego przez Komisję zarzutu niedopuszczalności instytucja ta powołała się nie tylko na to, że sporne pismo nie jest aktem zaskarżalnym, ale także na to, że wnosząca odwołanie nie ma czynnej legitymacji procesowej, ponieważ owo pismo nie dotyczy jej bezpośrednio.

59 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę na decyzję skierowaną do innej osoby wyłącznie w sytuacji, gdy decyzja ta dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie (wyrok z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, pkt 65).

60 Z jednej strony, gdy chodzi o ustalenie, czy sporne pismo, które zostało skierowane do unijnych OSP, dotyczy bezpośrednio wnoszącej odwołanie, z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż przesłanka ta wymaga łącznego spełnienia dwóch kryteriów, mianowicie by zaskarżony środek, po pierwsze, wywoływał bezpośredni wpływ na sytuację prawną jednostki i, po drugie, nie pozostawiał żadnego zakresu swobodnego uznania adresatom tego środka, których obowiązkiem jest go wykonać, a wykonanie to ma mieć charakter automatyczny i wynikać z samego aktu unijnego bez stosowania innych przepisów pośrednich (zob. podobnie wyrok z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).

61 Z drugiej strony, gdy chodzi o ustalenie, czy sporne pismo dotyczy wnoszącej odwołanie w sposób indywidualny, należy przypomnieć, że w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału podmioty niebędące adresatami decyzji mogą twierdzić, iż decyzja dotyczy ich indywidualnie tylko wtedy, gdy ma ona wpływ na ich sytuację ze względu na szczególne dla nich cechy charakterystyczne lub na sytuację faktyczną, która odróżnia je od wszelkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje je w sposób podobny jak adresata (zob. podobnie wyrok z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, pkt 71 i przytoczone tam orzecznictwo).

62 Ponadto fakt, iż w pkt 30 zaskarżonego postanowienia Sąd wskazał, że „okoliczność, iż [wnosząca odwołanie] miała bezpośredni i indywidualny interes w stwierdzeniu nieważności [spornego] pisma […], nie daje jej prawa do zakwestionowania tego pisma, ponieważ pisma tego nie można uznać za akt mający na celu wywołanie wobec niej wiążących skutków prawnych […]”, należy analizować, w braku jakiegokolwiek uzasadnienia mającego na celu potwierdzenie istnienia takiego bezpośredniego i indywidualnego interesu, jako argument dodatkowy, gdyż został on przedstawiony na wypadek stwierdzenia, że taki indywidualny i bezpośredni interes istnieje. Argument ten nie ma w każdym razie znaczenia, ponieważ Sąd stwierdził, że sporne pismo nie stanowi aktu mającego na celu wywołanie wiążących skutków prawnych.

63 W tych okolicznościach należy skierować sprawę do Sądu w celu ponownego rozpoznania przezeń kwestii, czy sporne pismo dotyczy wnoszącej odwołanie bezpośrednio i indywidualnie, a także w celu wydania przezeń, w stosownym wypadku, rozstrzygnięcia w przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności tego pisma.

W przedmiocie kosztów

64 Ze względu na fakt, iż sprawa zostaje przekazana Sądowi do ponownego rozpoznania, rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów niniejszego postępowania odwoławczego nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

1) **Postanowienie Sądu Unii Europejskiej z dnia 21 grudnia 2022 r., Swissgrid/Komisja (T-127/21, EU:T:2022:868), zostaje uchylone.**

2) **Sprawa zostaje przekazana Sądowi Unii Europejskiej do ponownego rozpoznania.**

3) **Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.**

Podpisy