Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (trzecia izba w składzie powiększonym)

z dnia 8 października 2025 r.*

Energia – Rynek wewnętrzny energii elektrycznej – Wytyczne dotyczące bilansowania – Artykuł 1 rozporządzenia (UE) 2017/2195 – Europejska platforma dla procesu kompensowania niezbilansowań – Brak uczestnictwa szwajcarskiego operatora systemu przesyłowego – Decyzja ACER zmieniająca ramy wdrażania platformy – Odwołanie wniesione do Komisji Odwoławczej ACER – Wymogi i warunki szczególne odwołania – Artykuł 28 rozporządzenia (UE) 2019/942 – Niedopuszczalność ze względu na brak legitymacji procesowej do wniesienia odwołania do Komisji Odwoławczej – Bezpośrednie i indywidualne oddziaływanie

W sprawie T-556/23

Swissgrid AG, z siedzibą w Aarau (Szwajcaria), którą reprezentowali P. De Baere, P. L'Ecluse, K. T'Syen, V. Lefever oraz V. Ion, adwokaci,

strona skarżąca,

przeciwko

Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER), którą reprezentowali P. Martinet oraz E. Tremmel, w charakterze pełnomocników, których wspierali B. Creve oraz T. Kölsch, adwokaci,

strona pozwana,

popieranej przez

Komisję Europejską, którą reprezentowali O. Beynet, T. Scharf, B. De Meester oraz C. Hödlmayr, w charakterze pełnomocników,

interwenient,

SĄD (trzecia izba w składzie powiększonym),

w składzie podczas narady: P. Škvařilová-Pelzl, prezeska, I. Nõmm (sprawozdawca), G. Steinfatt, D. Kukovec i R. Meyer, sędziowie,

sekretarz: I. Kurme, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

* Język postępowania: angielski.

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 12 marca 2025 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W skardze opartej na art. 263 TFUE skarżąca, Swissgrid AG, wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Odwoławczej Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER) z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie A-009-2022 odrzucającej jako niedopuszczalne odwołanie od decyzji ACER 16/2022 z dnia 30 września 2022 r. (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją").

Okoliczności powstania sporu

2 Skarżąca jest spółką akcyjną prawa szwajcarskiego, która jest jedynym operatorem systemu przesyłowego (zwanym dalej „OSP") w Szwajcarii.

3 Od 2012 r. skarżąca uczestniczyła w International Grid Control Cooperation (IGCC), będącej strukturą współpracy między OSP, mającą na celu optymalizację zautomatyzowanego zarządzania rezerwami odbudowy częstotliwości za pomocą procesu kompensowania niezbilansowań. W 2016 r. jedenastu OSP, w tym skarżąca, zawarło między sobą wielostronne porozumienie w sprawie IGCC, które określało warunki ich współpracy.

4 Na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 714/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 (Dz.U. 2009, L 211, s. 15) Komisja Europejska przyjęła rozporządzenie (UE) 2017/2195 z dnia 23 listopada 2017 r. ustanawiające wytyczne dotyczące bilansowania (Dz.U. 2017, L 312, s. 6), które przewiduje z jednej strony ustanowienie wspólnych europejskich platform zarządzania procesem kompensowania niezbilansowań oraz umożliwienie wymiany energii bilansującej z rezerw odbudowy częstotliwości i rezerw zastępczych, a w szczególności, w art. 22 – europejskiej platformy dla procesu kompensowania niezbilansowań.

5 W grudniu 2019 r. OSP będący stronami wielostronnego porozumienia w sprawie IGCC, w tym skarżąca, zawarli porozumienie o współpracy w zakresie IGCC (zwane dalej „porozumieniem o współpracy w zakresie IGCC"), które zastępuje to wielostronne porozumienie. To porozumienie o współpracy podlega porozumieniu głównemu dotyczącemu platform bilansujących – wspólnemu dla wszystkich platform – które weszło w życie w dniu 1 lipca 2020 r. (i które zwane będzie dalej „porozumieniem głównym").

6 W dniu 24 czerwca 2020 r. ACER przyjął decyzję 13/2020 w sprawie utworzenia europejskiej platformy dla procesu kompensowania niezbilansowań (imbalance netting process, zwanej dalej „platformą IN"), zawierającej w załączniku ramy wdrażania tej platformy (zwane dalej „ramami wdrażania").

7 W art. 2 ust. 1 lit. j) ram wdrażania zdefiniowano pojęcie „OSP będącego członkiem" jako „każdego OSP, który dołączył do platformy IN, w tym OSP z obszarów [regulacyjnych mocy i częstotliwości] obsługiwanych przez kilku OSP z różnych państw członkowskich lub państw

trzecich”, a w art. 2 ust. 1 lit. l) zdefiniowano pojęcie „uczestniczącego OSP” jako „każdego OSP będącego członkiem, korzystającego z platformy IN w celu wdrożenia procesu kompensowania niezbilansowań w przewidywanej wymianie energii bilansującej”.

8 W art. 2 ust. 1 lit. f) ram wdrażania wskazano, że IGCC „[jest] projektem wdrożeniowym, który ewoluuje w kierunku platformy IN”, a art. 5 ust. 2 tych ram przewidywał, że „wszyscy OSP będący członkami zgadzają się na wprowadzenie wszelkich niezbędnych dostosowań funkcji IGCC zgodnie z [ramami wdrażania] […]”. Zgodnie z art. 5 ust. 3 ram wdrażania, aby wypełnić obowiązek uruchomienia platformy IN, wszyscy OSP będący członkami „ustanawiają platformę IN, która opiera się na projekcie wdrożenia IGCC, który został przekształcony w platformę IN po zatwierdzeniu [ram wdrażania]”.

9 W dniu 31 marca 2022 r. zgodnie z art. 10 ust. 2 ram wdrażania europejska sieć operatorów systemów przesyłowych energii elektrycznej (zwana dalej „ENTSO-E”) przedłożyła ACER wniosek dotyczący zmiany tych ram wdrażania w odniesieniu do wyznaczenia podmiotów, które pełniłyby określone w nich funkcje.

10 W dniu 30 września 2022 r. ACER przyjął decyzję 16/2022 zmieniającą ramy wdrażania. W art. 1 lit. b) załącznika I do tej decyzji zmieniono definicję „OSP będącego członkiem” zawartą obecnie w art. 2 ust. 1 lit. j) tych ram wdrażania, tak aby dotyczyła ona odtąd „każdego OSP, do którego ma zastosowanie [rozporządzenie 2017/2195] i który dołączył do platformy IN, w tym OSP pochodzących z obszarów [regulacyjnych mocy i częstotliwości] multi-OSP”.

11 W dniu 30 listopada 2022 r. skarżąca wniosła odwołanie od tej decyzji do Komisji Odwoławczej ACER.

12 W zaskarżonej decyzji Komisja Odwoławcza uznała, że decyzja 16/2022 nie stanowi aktu mogącego wpłynąć na sytuację prawną skarżącej, w związku z czym nie było potrzeby dalszego badania, czy rzeczona decyzja dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie w rozumieniu art. 28 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/942 z dnia 5 czerwca 2019 r. ustanawiającego Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (Dz.U. 2019, L 158, s. 22), a tym samym odrzuciła jej odwołanie jako niedopuszczalne. Ściślej rzecz ujmując, Komisja Odwoławcza:

– przypomniała, że dopuszczalność skarg na podstawie art. 28 ust. 1 rozporządzenia 2019/942 należy badać w świetle orzecznictwa dotyczącego art. 263 TFUE, i wywnioskowała z tego, że należy zbadać, czy decyzja 16/2022 wywołuje wiążące skutki prawne mogące naruszać interesy skarżącej poprzez istotną zmianę jej sytuacji prawnej;

– uznała, że z rozporządzenia 2017/2195 wynika, iż jedynie OSP podlegający prawu Unii Europejskiej mogą uczestniczyć w platformach objętych jego zakresem stosowania (z wyjątkiem szwajcarskich OSP i jedynie w odniesieniu do europejskich platform wymiany standardowych produktów energii bilansującej, pod warunkiem że Komisja wydała stosowną decyzję na podstawie art. 1 ust. 7 wskazanego rozporządzenia);

– uznała, że okoliczność, iż procedura przewidziana w art. 1 ust. 7 rozporządzenia 2017/2195 dotyczyła jedynie uczestnictwa Szwajcarii w europejskich platformach wymiany standardowych produktów energii bilansującej, a nie w platformie IN, stanowi poparcie dla wniosku, że możliwość uczestnictwa mają jedynie OSP podlegający prawu Unii;

– wyciągnęła z powyższego wniosek, że decyzja 16/2022 ogranicza się do wykonania rozporządzenia 2017/2195 i że sytuacja prawna skarżącej nie została uregulowana tą decyzją, lecz rozporządzeniem 2017/2195;

– podkreśliła, że rozporządzenie 2017/2195 miało zastosowanie od dnia 18 grudnia 2017 r. i że jego art. 1 nie został zmieniony, oraz uznała, że skarżąca znajdowała się w takiej samej sytuacji prawnej pod rządami decyzji 13/2020 i 16/2022, w związku z czym ta druga decyzja nie zmieniła jej sytuacji prawnej;

– podkreśliła fakt, że skarżąca nie należy do grona adresatów decyzji 13/2020, w związku z czym nie można było uznać, że decyzja 16/2022 skutkowała utratą przez nią statusu członka platformy IN, co mogłoby dotyczyć jej bezpośrednio i indywidualnie;

– uznała, że na wcześniejsze uczestnictwo skarżącej w projektach platform lub w uzgodnieniach umownych nie można powoływać się w taki sposób, aby prowadziło to do podważenia wykładni przepisów rozporządzenia 2017/2195.

Żądania stron

13 Skarżąca wnosi do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

– obciążenie ACER kosztami postępowania.

14 ACER wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi;

– obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

15 Komisja wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi;

– obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

Co do prawa

16 W uzasadnieniu skargi skarżąca podnosi trzy zarzuty.

17 Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia prawa przy wykładni rozporządzenia 2017/2195. Skarżąca utrzymuje, że Komisja Odwoławcza niesłusznie uznała, iż rozporządzenie to wyklucza jej uczestnictwo w platformie IN.

18 Zarzut drugi dotyczy błędu w ocenie przy stosowaniu art. 28 ust. 1 rozporządzenia 2019/942 do okoliczności niniejszej sprawy. Skarżąca podnosi, że Komisja Odwoławcza błędnie uznała, iż odwołanie od decyzji 16/2022 jest niedopuszczalne.

19 W ramach przedstawionego posiłkowo zarzutu trzeciego skarżąca podnosi, na podstawie art. 277 TFUE, zarzut niezgodności z prawem rozporządzenia 2017/2195, na wypadek gdyby należało je interpretować w ten sposób, że zakazuje jej ono uczestnictwa w platformie IN.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia prawa przy wykładni rozporządzenia 2017/2195

20 Skarżąca utrzymuje, że fragment uzasadnienia zaskarżonej decyzji oparty na twierdzeniu, iż rozporządzenie 2017/2195 wyklucza uczestnictwo Szwajcarii w platformie IN, narusza prawo. W ramach części pierwszej tego zarzutu podnosi ona, że wniosek ten wynika z błędnej wykładni rozporządzenia 2017/2195. W ramach części drugiej kwestionuje ona w szczególności wykładnię art. 1 ust. 6 i 7 rozporządzenia 2017/2195.

21 Komisja i ACER uważają, że wskazany fragment uzasadnienia zaskarżonej decyzji nie narusza prawa.

22 Obie części rozpatrywanego zarzutu, które należy zbadać łącznie, wymagają sprawdzenia, czy Komisja Odwoławcza słusznie przyjęła, że art. 1 rozporządzenia 2017/2195, dotyczący przedmiotu i zakresu stosowania tego rozporządzenia, wyklucza uczestnictwo skarżącej w platformie IN, o której mowa w art. 22 tego rozporządzenia.

23 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględnić nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część on stanowi (zob. wyrok z dnia 14 marca 2024 r., VR Bank Ravensburg-Weingarten, C-536/22, EU:C:2024:234, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

24 Należy zauważyć, że w art. 1 ust. 2 rozporządzenia 2017/2195 wskazano, iż „[n]iniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do [OSP], operatorów systemów dystrybucyjnych (OSD), w tym zamkniętych systemów dystrybucyjnych, organów regulacyjnych, [ACER], [ENTSO-E], osób trzecich, którym przekazano lub przydzielono obowiązki, oraz innych uczestników rynku”.

25 Co się tyczy art. 1 ust. 6 rozporządzenia 2017/2195, wyjaśniono w nim, że „[e]uropejskie platformy wymiany standardowych produktów energii bilansującej mogą być otwarte dla OSP prowadzących działalność w Szwajcarii, pod warunkiem że w prawie krajowym tego państwa wdrożone zostały najważniejsze unijne przepisy dotyczące rynku energii elektrycznej i zawarto międzyrządowe porozumienie w sprawie współpracy w zakresie energii elektrycznej między UE a Szwajcarią lub jeśli pominięcie Szwajcarii może spowodować nieplanowane fizyczne przepływy mocy przez Szwajcarię zagrażające bezpieczeństwu systemu w regionie”.

26 Wreszcie zgodnie z art. 1 ust. 7 rozporządzenia 2017/2195:

„Z zastrzeżeniem spełnienia przez Szwajcarię warunków określonych w ust. 6, o udziale tego państwa w europejskich platformach wymiany produktów standardowych energii bilansującej decyduje Komisja na podstawie opinii wydanej przez [ACER] 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”.

27 Co się tyczy wykładni językowej i kontekstualnej rozporządzenia 2017/2195, należy zauważyć, że o ile art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia nie odnosi się wyraźnie wyłącznie do unijnych OSP, o tyle art. 1 ust. 6 i 7 tego rozporządzenia przewiduje przypadki i warunki, w których szwajcarscy OSP mogą zostać dopuszczeni do uczestnictwa w niektórych platformach przewidzianych w owym rozporządzeniu na podstawie decyzji Komisji.

28 Tymczasem istnienie takiej przyznanej Komisji możliwości zaakceptowania uczestnictwa samych szwajcarskich OSP w niektórych platformach i jedynie pod pewnymi warunkami można interpretować jedynie jako wyjątek świadczący o tym, że nie istnieje zasada, w myśl której uwzględnia się uczestnictwo OSP spoza Unii w platformach przewidzianych w rozporządzeniu 2017/2195, w tym w platformie IN, o której mowa w art. 22.

29 Należy ponadto zauważyć, że wniosek ten znajduje potwierdzenie w wykładni celowościowej rozporządzenia 2017/2195, ponieważ z motywów 1 i 10 wynika, że rozporządzenie to ma na celu stworzenie w pełni operacyjnego i wzajemnie połączonego wewnętrznego rynku energii.

30 W tym względzie należy zauważyć, że zamiarem Komisji było to, aby do OSP uczestniczących w platformach miały zastosowanie sprawiedliwe przepisy. Cel ten został wyrażony w motywie 8 rozporządzenia 2017/2195, zgodnie z którym „w przepisach dotyczących warunków związanych z bilansowaniem […] zapewniono odpowiednią konkurencję w oparciu o równe szanse między uczestnikami rynku”. Cel ten przejawia się również w art. 19 ust. 3 lit. d), art. 20 ust. 3 lit. d), art. 21 ust. 3 lit. d) i art. 22 ust. 3 lit. d) rozporządzenia 2017/2195, zgodnie z którymi przepisy regulujące poszczególne platformy powinny „opiera[ć] się na zasadzie niedyskryminacji i zapewnia[ć] równe traktowanie wszystkich członkowskich OSP będących członkami oraz zapewnia[ć], że żaden OSP nie będzie czerpał nieuzasadnionych korzyści ekonomicznych podczas korzystania z funkcji europejskiej platformy”.

31 Tymczasem – jak Trybunał miał już okazję podkreślić – Konfederacja Szwajcarska odrzuciła Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) i nie przystąpiła do projektu utworzenia całości gospodarczej zintegrowanej z jednolitym rynkiem, opartej na wspólnych regułach obowiązujących jej członków, lecz zdecydowała się na drogę dwustronnych porozumień z Unią i jej państwami członkowskimi w określonych dziedzinach. Konfederacja Szwajcarska nie przystąpiła zatem do rynku wewnętrznego Unii (wyroki: z dnia 12 listopada 2009 r., Grimme, C-351/08, EU:C:2009:697, pkt 27; z dnia 7 marca 2013 r., Szwajcaria/Komisja, C-547/10 P, EU:C:2013:139, pkt 78, 79).

32 W konsekwencji, ponieważ szwajcarscy OSP nie podlegają tym samym zasadom co te mające zastosowanie do OSP z państw członkowskich Unii, ich wykluczenie z uczestnictwa w platformach przewidzianych w rozporządzeniu 2017/2195, z zastrzeżeniem alternatywnego porozumienia dwustronnego, które nadal pozostaje możliwe, jest w pełni uzasadnione w świetle celu realizowanego przez to rozporządzenie.

33 Wynika z tego, że Komisja Odwoławcza nie popełniła podnoszonego przez skarżącą naruszenia prawa, wskazując w motywach 52–57 zaskarżonej decyzji, że uczestnictwo szwajcarskich OSP, poza przypadkami przewidzianymi w art. 1 ust. 6 i 7 rozporządzenia 2017/2195, jest wykluczone.

34 Powyższego wniosku nie podważa argumentacja skarżącej.

35 Co się tyczy w szczególności motywu 70 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz.U. 2019, L 158, s. 54), należy stwierdzić, że w motywie tym ograniczono się do podkreślenia znaczenia ścisłej współpracy między państwami członkowskimi, umawiającymi się stronami Wspólnoty Energetycznej i innymi państwami trzecimi, które stosują to rozporządzenie lub należą do obszaru synchronicznego Europy kontynentalnej.

36 Tymczasem nie istnieje żadna sprzeczność między wyrażeniem zamiaru wspierania przez prawodawcę współpracy międzynarodowej a okolicznością, że art. 1 rozporządzenia 2017/2195 ogranicza uczestnictwo w objętych zakresem regulacji tego rozporządzenia platformach wyłącznie do unijnych OSP. Uczestnictwo w tych platformach może bowiem opierać się na przepisie innym niż art. 1 tego rozporządzenia, takim jak umowa międzynarodowa między Unią a danym państwem trzecim, która to umowa, zgodnie z art. 216 ust. 2 TFUE, wiąże instytucje Unii, a w konsekwencji ma pierwszeństwo przed aktami Unii (zob. wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Air Transport Association of America i in., C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

37 Podobnie w tym kontekście okoliczność, że art. 23 rozporządzenia 2017/2195, dotyczący podziału kosztów między OSP w różnych państwach członkowskich, przewiduje w ust. 3 podział kosztów wspólnych między OSP w państwach członkowskich i państwach trzecich uczestniczących w europejskich platformach, nie może być interpretowana jako przyznająca sama w sobie prawo do uczestnictwa w platformach OSP z państw trzecich. Należy raczej postrzegać ją jako wyjaśnienie zasad podziału tych kosztów między unijnych OSP uczestniczących w platformach na podstawie art. 1 rozporządzenia 2017/2195 i OSP z państw trzecich uczestniczących w tych platformach na innej podstawie prawnej.

38 Jeśli chodzi o motyw 15 rozporządzenia Komisji (UE) 2017/1485 z dnia 2 sierpnia 2017 r. ustanawiającego wytyczne dotyczące pracy systemu przesyłowego energii elektrycznej (Dz.U. 2017, L 220, s. 1), na który powołuje się skarżąca, to wyraźnie podkreślono w nim cel polegający na wspieraniu stosowania przez państwa trzecie przepisów podobnych do przepisów zawartych we wskazanym rozporządzeniu. Ponadto, o ile w rozporządzeniu tym podkreślono cel, jakim jest ułatwienie współpracy między unijnymi OSP i OSP z państw trzecich w zakresie bezpiecznej eksploatacji systemu, o tyle należy zauważyć, że współpraca ta niekoniecznie polega na dostępie do platform przewidzianych w rozporządzeniu 2017/2195, lecz może przybrać formę porozumień między unijnymi OSP a OSP z poszczególnych państw trzecich, co wyraźnie przewidziano w art. 13 rozporządzenia 2017/1485, zgodnie z którym „[w] przypadku gdy obszar synchroniczny obejmuje zarówno OSP z terytorium Unii, jak i z państw trzecich, w terminie 18 miesięcy od daty wejścia w życie niniejszego rozporządzenia wszyscy OSP z terytorium Unii w danym obszarze synchronicznym dokładają starań w celu zawarcia z OSP z państw trzecich niepodlegającymi niniejszemu rozporządzeniu umowy ustanawiającej podstawę ich współpracy w zakresie bezpiecznej pracy systemu i ustanawiającej mechanizmy na potrzeby wypełnienia przez OSP z państw trzecich obowiązków ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu”.

39 Wreszcie, co się tyczy okoliczności, że platforma IN nie wchodzi w zakres pojęcia „europejskich platform wymiany standardowych produktów energii bilansującej”, którym posłużono się w art. 1 ust. 6 rozporządzenia 2017/2195, oznacza ona jedynie, że uczestnictwo skarżącej nie może zostać dopuszczone na mocy decyzji Komisji wydanej na podstawie art. 1 ust. 7 tego rozporządzenia, lecz wymaga istnienia innej podstawy prawnej, jak wyjaśniono w pkt 36 powyżej.

40 Zarzut pierwszy należy zatem oddalić.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego błędu w ocenie przy stosowaniu art. 28 ust. 1 rozporządzenia 2019/942 do okoliczności niniejszej sprawy

41 Skarżąca utrzymuje, że Komisja Odwoławcza naruszyła art. 28 ust. 1 rozporządzenia 2019/942, przyjmując, że decyzja 16/2022 nie zmienia w istotny sposób jej sytuacji prawnej. W ramach części pierwszej tego zarzutu skarżąca twierdzi, że Komisja Odwoławcza niesłusznie nie uznała, iż miała ona prawo do uczestnictwa w platformie IN na podstawie decyzji 13/2020. W części drugiej zarzutu twierdzi ona, że Komisja Odwoławcza niesłusznie nie uwzględniła wpływu decyzji 16/2022 na umowy, których jest ona stroną.

42 W odpowiedzi na te argumenty ACER, popierany przez Komisję, podnosi w szczególności, że część pierwsza zarzutu opiera się na błędnym założeniu, zgodnie z którym skarżąca miała prawo do uczestnictwa w platformie IN na podstawie decyzji 13/2020, ponieważ takie uczestnictwo mogło wynikać wyłącznie z decyzji Komisji wydanej w tym względzie na podstawie rozporządzenia 2017/2195. Dodaje ona, że w kontekście prawnym, w który wpisywała się decyzja 13/2020, odniesienie do „państw trzecich" zawarte w art. 3 ust. 1 lit. j) ram wdrożenia można rozumieć wyłącznie w ten sposób, że dotyczy ono państw trzecich stosujących prawo Unii. Co się tyczy części drugiej zarzutu, ACER kwestionuje jej dopuszczalność i podnosi, że w każdym razie należy ją oddalić jako bezzasadną. Zdaniem ACER Komisja Odwoławcza słusznie wskazała zatem, że w celu podważenia stosowania prawa Unii nie można powoływać się na uzgodnienia umowne wchodzące w zakres prawa prywatnego, a skarżąca niesłusznie twierdzi, że decyzja 16/2022 jest równoznaczna z zakwestionowaniem zgodności z prawem porozumienia głównego i porozumienia o współpracy w zakresie IGCC.

43 W pkt 57–63 zaskarżonej decyzji Komisja Odwoławcza stwierdziła, że decyzja 16/2022 nie wywołuje wiążących skutków prawnych mogących wpłynąć na interesy skarżącej poprzez istotną zmianę jej sytuacji prawnej ze względu na to, że, po pierwsze, wspomniana sytuacja prawna nie była regulowana decyzją 13/2020, a później decyzją 16/2022, lecz rozporządzeniem 2017/2195, z którego wynika, że skarżąca nie miała prawa uczestniczyć w platformie IN, po drugie, że w braku takiego prawa na podstawie decyzji 13/2020 nie można uznać, że decyzja 16/2022 dotyczyła jej bezpośrednio i indywidualnie, a po trzecie, dotychczasowe uczestnictwo skarżącej w projektach platform lub w związanych z nimi umowach jest pozbawione znaczenia.

44 Sąd stoi na stanowisku, że obie części zarzutu należy rozpatrzyć łącznie, a tym samym należy na wstępie zbadać kwestionowaną przez ACER dopuszczalność części drugiej.

W przedmiocie kwestionowanej przez ACER dopuszczalności części drugiej zarzutu

45 ACER uważa, że część druga zarzutu jest niedopuszczalna, ponieważ skarżąca nie przedstawiła w załączniku do swej skargi kopii porozumienia o współpracy w zakresie IGCC ani porozumienia głównego, a do treści tego porozumienia odnosi się ona w sposób niejasny i ogólny.

46 Zgodnie z art. 21 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, mającym zastosowanie do postępowania przed Sądem na podstawie art. 53 akapit pierwszy tego statutu, a także zgodnie z art. 76 lit. d) regulaminu postępowania skarga powinna zawierać przedmiot sporu, podnoszone zarzuty i argumenty, a także zwięzłe omówienie tychże zarzutów. Elementy te powinny być wystarczająco jasne i precyzyjne, by umożliwić stronie pozwanej przygotowanie jej obrony, a Sądowi wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie skargi, w stosownym przypadku bez dodatkowych informacji. W kontekście dążenia do zagwarantowania pewności prawa i prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości, aby skarga była dopuszczalna,

konieczne jest, by istotne okoliczności faktyczne i prawne, na których została ona oparta, wynikały w sposób spójny i zrozumiały z samej treści skargi (zob. podobnie postanowienie z dnia 28 kwietnia 1993 r., De Hoe/Komisja, T-85/92, EU:T:1993:39, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo). Skarga winna zatem zawierać wyjaśnienie, na czym polega zarzut, na którym się ona opiera, wobec czego samo abstrakcyjne wskazanie tego zarzutu nie czyni zadość wymogom regulaminu postępowania. Analogiczne wymogi są wymagane, w przypadku gdy argument jest powoływany na poparcie zarzutu (zob. wyrok z dnia 25 marca 2015 r., Belgia/Komisja, T-538/11, EU:T:2015:188, pkt 131 i przytoczone tam orzecznictwo; postanowienie z dnia 27 listopada 2020 r., PL/Komisja, T-728/19, niepublikowane, EU:T:2020:575, pkt 64).

47 W ramach części drugiej zarzutu skarżąca, po pierwsze, twierdzi, że przysługuje jej wynikające z umowy uprawnienie do uczestnictwa w platformie IN na podstawie porozumienia głównego i porozumienia o współpracy w zakresie IGCC. Po drugie, uważa ona, że ramy wdrażania określone w załączniku do decyzji 16/2022 prowadzą do pozbawienia jej tego wynikającego z umowy uprawnienia. Po trzecie, z zastosowania przez analogię stanowiska Sądu w wyrokach z dnia 11 lipca 2007 r., Alrosa/Komisja (T-170/06, EU:T:2007:220, pkt 39), i z dnia 12 grudnia 2018 r., Groupe Canal +/Komisja (T-873/16, EU:T:2018:904, pkt 22–27), wywodzi ona, że decyzja 16/2022 zmieniła w istotny sposób jej sytuację prawną.

48 Należy stwierdzić, że taka argumentacja jest w pełni zgodna z art. 76 lit. d) regulaminu postępowania.

49 Zastrzeżenia ACER dotyczą raczej braku udowodnienia przez skarżącą przesłanki faktycznej, na której opiera się ta argumentacja, a mianowicie istnienia wynikającego z umowy uprawnienia do uczestnictwa w platformie IN na podstawie porozumienia głównego i porozumienia o współpracy w zakresie IGCC, jako że nie przedstawiła ona w załączniku do skargi kopii tych porozumień.

50 Prawdą jest, że skarżąca nie przedstawiła kopii tych porozumień w załączniku do skargi. W replice uzasadniła ona ten brak złożonością i długością tych dokumentów oraz domniemaną bezcelowością ich przedłożenia, ale przedstawiła wniosek dowodowy w tym zakresie. W reakcji na środek organizacji postępowania skarżąca przekazała Sądowi kopię porozumienia o współpracy w zakresie IGCC oraz porozumienia głównego.

51 Zgodnie z art. 85 § 1 regulaminu postępowania „dowody i wnioski dowodowe przedstawia się w ramach pierwszej wymiany pism procesowych”, a zgodnie z jego § 2 „strony główne mogą przedstawiać na poparcie swojej argumentacji nowe dowody lub wnioski dowodowe w replice i duplice, o ile opóźnienie w ich złożeniu jest uzasadnione”.

52 Należy stwierdzić, że skarżąca uzasadniła, w rozumieniu art. 85 § 2 regulaminu postępowania, opóźnienie w złożeniu wniosku dowodowego, podkreślając w istocie, że jej zdaniem nie jest konieczne wykazanie istnienia po jej stronie wynikającego z umowy uprawnienia do uczestnictwa w platformie IN.

53 W tym względzie należy zaznaczyć, że od chwili wniesienia odwołania do Komisji Odwoławczej skarżąca utrzymywała, iż decyzja 16/2022 ma wpływ na jej uprawnienia wynikające z umowy, jak podsumowała to Komisja Odwoławcza w pkt 44 zaskarżonej decyzji. Tymczasem wspomniana komisja nie zakwestionowała istnienia tych uprawnień wynikających z umowy, ale odrzuciła ten argument jako pozbawiony znaczenia, podkreślając w pkt 64 zaskarżonej decyzji, że na dotychczasowe uczestnictwo w projektach platform lub w ustaleniach umownych nie można

powoływać się w sposób, który podważa szczególne przepisy zawarte w rozporządzeniu 2017/2195. Skarżąca mogła zatem zasadnie uznać, że nie musi wykazywać istnienia tych wynikających z umowy uprawnień, których istnienia Komisja Odwoławcza nie zakwestionowała.

54 Należy zatem oddalić podniesiony przez ACER zarzut niedopuszczalności.

W przedmiocie badania zarzutu co do istoty

55 Artykuł 28 rozporządzenia 2019/942, zatytułowany „Decyzje, od których przysługuje odwołanie", stanowi w ust. 1, że każda „osoba fizyczna lub prawna, w tym organy regulacyjne, może odwołać się od decyzji, o której mowa w art. 2 lit. d), która jest do niej skierowana, lub od decyzji, która, mimo że jest decyzją skierowaną do innej osoby, dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie".

56 Ponieważ przepis ten opiera się na postanowieniu dotyczącym skargi o stwierdzenie nieważności przed Trybunałem, a w szczególności na pierwszej części art. 263 akapit czwarty TFUE, należy go interpretować w świetle orzecznictwa dotyczącego tego ostatniego postanowienia.

57 W tym względzie należy przypomnieć, po pierwsze, że w sytuacji gdy skarga o stwierdzenie nieważności zostaje złożona przez osobę fizyczną lub prawną, legitymacja procesowa czynna przysługuje takiej osobie jedynie w wypadku, gdy wiążące skutki prawne tego aktu są tego rodzaju, iż mogą wpłynąć na interes skarżącej, zmieniając w istotny sposób jej sytuację prawną. Po drugie, co się tyczy w szczególności skargi o stwierdzenie nieważności aktu, którego nie jest ona adresatem, wymóg ten częściowo pokrywa się z przesłankami określonymi w art. 263 akapit czwarty TFUE, w myśl których zaskarżony akt powinien dotyczyć strony skarżącej bezpośrednio i indywidualnie (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 37, 38).

58 Co się tyczy przesłanki bezpośredniego oddziaływania, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że przesłanka, iż akt będący przedmiotem zaskarżenia musi dotyczyć bezpośrednio osoby fizycznej lub prawnej, wymaga, by akt ten wpływał bezpośrednio na sytuację prawną tej osoby oraz by nie pozostawiał on żadnej uznaniowości adresatom, których obowiązkiem jest jego wykonanie, które ma charakter czysto automatyczny i wynika z samego uregulowania Unii, bez stosowania innych przepisów pośrednich (zob. wyrok z dnia 13 marca 2008 r., Komisja/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

59 Jeśli chodzi o indywidualne oddziaływanie, to zgodnie z utrwalonym orzecznictwem osoba fizyczna lub prawna niebędąca adresatem danego aktu może twierdzić, iż ów akt dotyczy jej indywidualnie w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE tylko wtedy, gdy ma on wpływ na sytuację tej osoby ze względu na szczególne dla niej cechy charakterystyczne lub na sytuację faktyczną, która odróżnia ją od wszelkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje ją w sposób podobny jak adresata aktu (wyrok z dnia 15 lipca 1963 r., Plaumann/Komisja, 25/62, EU:C:1963:17, s. 223; zob. także wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Stichting Woonlinie i in./Komisja, C-133/12 P, EU:C:2014:105, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

60 W pierwszej kolejności należy zauważyć, że fragment uzasadnienia zaskarżonej decyzji, oparty na tym, że sytuacja prawna skarżącej jest bezpośrednio regulowana rozporządzeniem 2017/2195, a nie decyzjami 13/2020 i 16/2022, nie pozwala uzasadnić wniosku, że wniesione odwołanie jest niedopuszczalne.

61 Skoro bowiem art. 22 ust. 1 rozporządzenia 2017/2195 przewiduje przedstawienie i przyjęcie propozycji dotyczącej ram wdrażania i skoro to na tej podstawie prawnej przyjęto decyzję 16/2022, to skarżąca miała prawo zakwestionować jej zgodność z prawem, o ile spełnione są przesłanki przewidziane w orzecznictwie przytoczonym w pkt 57–59 powyżej, niezależnie od tego, jaki jest zakres regulacji rozporządzenia 2017/2195. Okoliczność, że ze względów wskazanych w odpowiedzi na zarzut pierwszy rozporządzenie 2017/2195 nie przewiduje możliwości uczestnictwa skarżącej w platformie IN, stanowiła bowiem argument istotny dla badania odwołania co do istoty, a nie dla oceny jego dopuszczalności.

62 W drugiej kolejności, co się tyczy kwestii, czy Komisja Odwoławcza powinna była uznać, że decyzja 16/2022 dotyczy skarżącej bezpośrednio i indywidualnie, należy, po pierwsze, zaznaczyć, że prawdziwe jest twierdzenie skarżącej oparte na tym, że jest ona stroną porozumienia głównego oraz porozumienia o współpracy w zakresie IGCC, a jeśli chodzi o to drugie porozumienie, że jest ona „członkiem uczestniczącym w nim", to znaczy, że wykorzystuje ona IGCC do celów kompensowania, i to od marca 2012 r.

63 Po drugie, bezsporne jest – jak wynika z art. 2 ust. 1 lit. f) ram wdrażania w brzmieniach wynikających zarówno z decyzji 13/2020, jak i z decyzji 16/2022 – że IGCC jest projektem wdrożeniowym, który ewoluuje w kierunku platformy IN.

64 Ponadto przyjęcie ram wdrażania platformy IN na podstawie art. 22 ust. 1 rozporządzenia 2017/2195 nie pozbawiło znaczenia umów, których stroną jest skarżąca, gdyż nadal regulują one funkcjonowanie tej platformy, będąc uszczegółowieniem wspomnianych ram wdrażania. I tak, primo, z treści preambuły porozumienia głównego, wspólnej dla wszystkich platform przewidzianych w rozporządzeniu 2017/2195, wynika, że ma ono na celu określenie ram wzajemnych zobowiązań stron dotyczących rozwoju, utrzymania i eksploatacji tych platform, zgodnie z ramami wdrażania przyjętymi na podstawie tego rozporządzenia. Secundo, co się tyczy konkretnie porozumienia o współpracy w zakresie IGCC, w ust. 6 jego preambuły przypomniano, że stanowi ono projekt wdrożeniowy mający na celu ustanowienie platformy IN, a w ust. 8 tej preambuły – że powinno ono być zgodne z rozporządzeniem 2017/2195, a także z ramami wdrażania przyjętymi na podstawie art. 22 ust. 1 tego rozporządzenia.

65 Po trzecie, należy stwierdzić, iż z ram wdrażania załączonych do decyzji 13/2020 nie wynikało jasno, że skarżąca nie może utrzymać swojego uczestnictwa w platformie IN, korzystając ze swych uprawnień wynikających z umowy, i że mogła ona w związku z tym uznać, iż decyzja 13/2020 nie ma wpływu na jej sytuację prawną. W art. 2 ust. 1 lit. j) ram wdrażania (zob. pkt 7 powyżej) zdefiniowano bowiem wówczas „OSP będącego członkiem" poprzez okoliczność, że dołączył on do platformy IN i wyraźnie objęto tą definicją „OSP pochodzących z obszarów [regulacyjnych mocy i częstotliwości] obsługiwanych przez kilku OSP z różnych państw członkowskich lub państw trzecich" i ograniczono się do zdefiniowania „uczestniczącego" OSP jako „każdego OSP będącego członkiem, korzystającego z platformy IN w celu wdrożenia procesu kompensowania niezbilansowań w przewidywanej wymianie energii bilansującej".

66 Ponadto, gdyby – w zakresie, w jakim ramy wdrażania zostały przyjęte na podstawie art. 22 ust. 1 rozporządzenia 2017/2195 – dokładne znaczenie ich przepisów należało określić w świetle tego rozporządzenia, to nie można by uznać, że taka zgodna wykładnia pozwoliłaby rozwiać wszelkie wątpliwości co do możliwości dalszego uczestnictwa skarżącej w platformie IN w oparciu o jej uprawnienia wynikające z umowy. Z jednej strony art. 1 rozporządzenia 2017/2195 nie był wówczas przedmiotem wykładni dokonywanej przez sąd Unii. Z drugiej strony sposób, w jaki rozporządzenie to zostało zredagowane, mógł skłonić skarżącą do wniosku, że ma ona możliwość

utrzymania swojego uczestnictwa w platformie IN. Dotyczy to w szczególności braku odniesienia w art. 1 ust. 2 wyłącznie do unijnych OSP, okoliczności, że platforma IN nie wchodzi w zakres pojęcia „europejskich platform wymiany standardowych produktów energii bilansującej" użytego w jej art. 1 ust. 6, czy też odniesienia w art. 23 ust. 3 do „państw[…] trzecich uczestniczących w europejskich platformach".

67 W tym względzie nie można uznać, że wątpliwości te zostały rozwiane w dniu przyjęcia decyzji 13/2020 w drodze przedstawienia nieformalnych stanowisk przez Komisję i ACER. Z jednej strony, co się tyczy pisma zastępcy dyrektora generalnego Komisji z dnia 1 lipca 2020 r. skierowanego do niektórych OSP, wystarczy podkreślić, że dotyczyło ono kwestii innej niż możliwość uczestniczenia przez skarżącą w platformach objętych rozporządzeniem 2017/2195, a mianowicie kwestii wykluczenia OSP z państw trzecich – w tym Szwajcarii – z regionalnych centrów koordynacyjnych przewidzianych w art. 35 rozporządzenia 2019/943 i że nie zawierało ono żadnego odniesienia do rozporządzenia 2017/2195 czy platformy IN. Z drugiej strony, co się tyczy pisma z dnia 24 listopada 2021 r. skierowanego przez ACER do ENTSO-E, należy stwierdzić, że chociaż dotyczy ono wyraźnie niemożności uczestniczenia przez skarżącą w platformach przewidzianych w rozporządzeniu 2017/2195, to jednak zostało ono wystosowane po upływie terminu do wniesienia do Komisji Odwoławczej odwołania od decyzji 13/2020.

68 Dopiero wraz z przyjęciem decyzji 16/2022 ACER przyjął formalne stanowisko wykluczające wyraźnie możliwość uczestnictwa skarżącej w platformie IN. W art. 2 ust. 1 lit. j) ram wdrażania (zob. pkt 10 powyżej), jest bowiem obecnie wyraźnie wskazane, że pojęcie „OSP będącego członkiem" obejmuje jedynie OSP, do których ma zastosowanie rozporządzenie 2017/2195.

69 W związku z tym w następstwie przyjęcia decyzji 16/2022 skarżąca nie może dłużej utrzymywać swojego uczestnictwa w platformie IN na podstawie porozumienia głównego i porozumienia o współpracy w zakresie IGCC. Należy zatem uznać, że decyzja ta pozbawia skarżącą możliwości wykonywania jej uprawnień wynikających z umowy, a zatem wywiera ona bezpośredni wpływ na jej sytuację prawną w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 58 powyżej.

70 Należy też uznać, że decyzja 16/2022 dotyczy skarżącej ze względu na szczególne dla niej cechy charakterystyczne lub na sytuację faktyczną, która odróżnia ją od wszelkich innych osób w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 59 powyżej.

71 Jak bowiem podkreślono w pkt 63 powyżej, ponieważ IGCC jest – zgodnie z samymi ramami wdrażania – projektem, który ewoluuje w kierunku platformy IN, skarżąca, jako uczestnik tej platformy od 2012 r., znajduje się w sytuacji odmiennej od sytuacji innych OSP z państw trzecich, którzy nie skorzystali z takiego uczestnictwa.

72 Ponadto skarżąca, jako jedyny szwajcarski OSP, znajduje się w sytuacji odmiennej od sytuacji OSP z innych państw trzecich, ponieważ Szwajcaria charakteryzuje się specyfiką geograficzną polegającą na tym, że jest de facto otoczona państwami członkowskimi Unii. Z punktu widzenia przedmiotu rozporządzenia 2017/2195, który określono w art. 1 ust. 1 tego rozporządzenia, a mianowicie ustanowienia „szczegółow[ych] wytyczn[ych] w sprawie bilansowania, w tym ustan[owienia] wspóln[ych] zasad[…] zakupu i rozliczenia rezerw utrzymania częstotliwości, rezerw odbudowy częstotliwości oraz rezerw zastępczych, a także wspólne metody aktywacji rezerw odbudowy częstotliwości oraz rezerw zastępczych", należy przyjąć, że chodzi o sytuację faktyczną, która charakteryzuje skarżącą w stosunku do OSP mających siedziby w innych państwach trzecich.

73 W świetle powyższego należy stwierdzić, że decyzja 16/2022 dotyczyła skarżącej bezpośrednio i indywidualnie, w związku z czym zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 57 powyżej wywoływała ona wiążące skutki prawne mogące wpłynąć na jej interesy.

74 Komisja Odwoławcza naruszyła zatem art. 28 ust. 1 rozporządzenia 2019/942 w ten sposób, iż uznała, że wniesione do niej odwołanie było niedopuszczalne.

75 Należy zatem uwzględnić zarzut drugi oraz stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji bez konieczności badania zarzutu trzeciego.

W przedmiocie kosztów

76 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ w tym wypadku ACER przegrał sprawę, należy – zgodnie z żądaniem skarżącej – obciążyć tę agencję jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez skarżącą.

77 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty. Komisja pokrywa zatem własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (trzecia izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) Stwierdza się nieważność decyzji A-009-2022 Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER) z dnia 29 czerwca 2023 r.

2) ACER pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Swissgrid AG.

3) Komisja Europejska pokrywa własne koszty.

Škvařilová-Pelzl Nõmm Steinfatt

Kukovec Meyer

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 8 października 2025 r.

Podpisy