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 ust. 6 i 7 rozporządzenia (UE) 2017/2195 – Europejska platforma wymiany energii bilansującej z rezerw odbudowy częstotliwości z aktywacją automatyczną – Brak uczestnictwa szwajcarskiego operatora systemu przesyłowego – 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 – Brak bezpośredniego oddziaływania – Zarzut niezgodności z prawem

W sprawie T-558/23

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,

* Język postępowania: angielski.

uwzględniając pisemny etap postępowania,

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-008-2022 odrzucającej jako niedopuszczalne odwołanie od decyzji ACER 15/2022 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 W 2018 r. skarżąca i inni OSP zawarli protokół ustaleń formalizujący warunki ich udziału w projekcie, który miał doprowadzić do stworzenia platformy na rzecz międzynarodowej koordynacji automatycznej odbudowy częstotliwości i stabilnego funkcjonowania systemu (Platform for the International Coordination of Automated Frequency Restoration and Stable System Operation, zwanej dalej „Picasso").

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 ustanowienie wspólnych europejskich platform zarządzania procesem kompensowania niezbilansowań oraz umożliwienie wymiany energii bilansującej z rezerw odbudowy częstotliwości i rezerw zastępczych (motyw 10), a w szczególności, w art. 20 – europejskiej platformy wymiany energii bilansującej z rezerw odbudowy częstotliwości z aktywacją automatyczną.

5 W dniu 24 czerwca 2020 r. ACER przyjął decyzję 02/2020 w sprawie utworzenia europejskiej platformy wymiany energii bilansującej z rezerw odbudowy częstotliwości z aktywacją automatyczną (zwanej dalej „platformą aFRR"), zawierającą w załączniku ramy wdrażania tej platformy aFRR (zwane dalej „ramami wdrażania").

6 W art. 2 ust. 1 lit. l) ram wdrażania zdefiniowano pojęcie „OSP będącego członkiem" jako „każdego OSP, który dołączył do platformy aFRR", a w art. 2 ust. 1 lit. m) zdefiniowano pojęcie „uczestniczącego OSP" jako „każdego OSP będącego członkiem, korzystającego z platformy aFRR w celu wymiany standardowych produktów energii bilansującej aFRR".

7 W art. 2 ust. 1 lit. n) ram wdrażania wskazano, że Picasso „[jest] projektem wdrożeniowym, który ewoluuje w kierunku platformy aFRR”, a w art. 5 ust. 2 tych ram – że „wszyscy OSP będący członkami ustanawiają projekt wdrożenia platformy aFRR, który [jest] oparty na projekcie wdrożeniowym Picasso, przekształconym w projekt wdrożenia platformy aFRR w wyniku przyjęcia niniejszych ram wdrażania platformy aFRR”.

8 W dniu 1 lipca 2020 r. OSP będący członkami Picasso, w tym skarżąca, zawarli porozumienie o współpracy w ramach platformy Picasso, które zastępuje wcześniejszy protokół (zwane dalej „porozumieniem o współpracy Picasso”). To porozumienie o współpracy podlega porozumieniu głównemu dotyczącemu platform bilansujących – wspólnemu dla wszystkich platform – które również weszło w życie w dniu 1 lipca 2020 r. (i które zwane będzie dalej „porozumieniem głównym”).

9 W piśmie z dnia 17 grudnia 2020 r. dyrektorka Dyrekcji Generalnej ds. Energii Komisji podkreśliła, że nie widzi powodu do przyjęcia decyzji zezwalającej Szwajcarii na udział w europejskich platformach bilansujących na podstawie art. 1 ust. 7 rozporządzenia 2017/2195. Skarżąca wniosła skargę na to pismo, która została odrzucona jako niedopuszczalna postanowieniem z dnia 21 grudnia 2022 r., Swissgrid/Komisja (T-127/21, niepublikowanym, EU:T:2022:868). Postanowienie to zostało uchylone wyrokiem z dnia 13 lutego 2025 r., Swissgrid/Komisja (C-121/23 P, EU:C:2025:83).

10 W dniu 31 marca 2022 r., zgodnie z art. 17 ram wdrażania, europejska sieć operatorów systemów przesyłowych energii elektrycznej (zwana dalej „ENTSO-E”) przedłożyła ACER propozycję dotyczącą modyfikacji owych ram wdrażania w odniesieniu do wyznaczenia podmiotów, które pełniłyby określone w nich funkcje.

11 W dniu 30 września 2022 r. ACER przyjął decyzję 15/2022 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. m) tych ram wdrażania, tak aby dotyczyła ona odtąd „każdego OSP, do którego ma zastosowanie [rozporządzenie 2017/2195] i który dołączył do platformy aFRR, w tym OSP pochodzących z obszarów [regulacyjnych mocy i częstotliwości] multi-OSP”.

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

13 W zaskarżonej decyzji Komisja Odwoławcza uznała, że decyzja 15/2022 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. 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 15/2022 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 w odniesieniu do europejskich platform wymiany standardowych produktów energii bilansującej i pod warunkiem, że Komisja wydała stosowną decyzję na podstawie art. 1 ust. 7 wskazanego rozporządzenia);

– wyciągnęła z tego wniosek, że w braku decyzji przyjętej przez Komisję na podstawie art. 1 ust. 7 rozporządzenia 2017/2195 decyzja 15/2022 ogranicza się do zastosowania art. 1 rozporządzenia 2017/2195 i że udział skarżącej nie zależy od decyzji ACER, lecz od Komisji;

– oddaliła argumentację skarżącej opartą na tym, że była ona członkiem platformy aFRR przed wydaniem decyzji 15/2022, podkreślając, że nigdy nie została dopuszczona jako członek wspomnianej platformy, że decyzja 03/2020 nie była do niej skierowana, że rozporządzenie 2017/2195 miało zastosowanie od dnia 18 grudnia 2017 r. i że jego art. 1 nie został zmieniony.

Żądania stron

14 Skarżąca wnosi do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

– obciążenie ACER kosztami postępowania.

15 ACER wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi;

– obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

16 Komisja wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi;

– obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

Co do prawa

17 W uzasadnieniu skargi skarżąca podnosi trzy zarzuty.

18 Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia prawa polegającego na tym, że Komisja Odwoławcza błędnie zinterpretowała rozporządzenie 2017/2195 w ten sposób, że nakłada ono na Komisję obowiązek wydania decyzji na podstawie art. 1 ust. 7 rozporządzenia 2017/2195 w celu umożliwienia skarżącej uczestnictwa w platformie aFRR.

19 Zarzut drugi dotyczy błędu w ocenie przy zastosowaniu art. 28 ust. 1 rozporządzenia 2019/942 do okoliczności niniejszej sprawy. Skarżąca podnosi, że Komisja Odwoławcza błędnie uznała, iż odwołanie od decyzji 15/2022 jest niedopuszczalne.

20 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 ono OSP z Unii włączenia jej do platformy aFRR.

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

21 Skarżąca zarzuca Komisji Odwoławczej, że ta uznała, iż jej uczestnictwo w platformie aFRR było możliwe dopiero po wydaniu przez Komisję decyzji w tym zakresie na podstawie art. 1 ust. 7 rozporządzenia 2017/2195 i że taka decyzja nie została wydana. Twierdzi ona zasadniczo, że Komisja Odwoławcza powinna była uznać, iż uczestnictwo skarżącej w tej platformie było możliwe, ponieważ: po pierwsze, przesłanki jej uczestnictwa określone w art. 1 ust. 6 były spełnione ze względu na zagrożenia dla bezpieczeństwa sieci, jakie stwarza brak jej uczestnictwa, po drugie, powody, dla których Komisja odmówiła zezwolenia na takie uczestnictwo w piśmie z dnia 17 grudnia 2020 r., były błędne, po trzecie, Komisja Odwoławcza powinna mieć kompetencje do sprawdzenia, czy przesłanki wspomnianego uczestnictwa są spełnione, a po czwarte, postanowienie z dnia 21 grudnia 2022 r., Swissgrid/Komisja (T-127/21, niepublikowane, EU:T:2022:868), którym odrzucono jako niedopuszczalną jej skargę o stwierdzenie nieważności pisma z dnia 17 grudnia 2020 r., jest pozbawione znaczenia. W tym względzie przypomniała ona na rozprawie, że postanowienie to zostało uchylone wyrokiem z dnia 13 lutego 2025 r., Swissgrid/Komisja (C-121/23 P, EU:C:2025:83).

22 ACER i Komisja uważają, że Komisja Odwoławcza nie dopuściła się zarzucanego jej naruszenia prawa. ACER podkreśla ponadto, że argumentacja skarżącej przedstawiona po raz pierwszy w replice jest niedopuszczalna.

23 Na wstępie należy oddalić podniesiony przez ACER zarzut niedopuszczalności oparty na twierdzeniu, że argumentacja przedstawiona przez skarżącą w replice jest niedopuszczalna ze względu na to, że jej przedstawienie na tym etapie należy uznać za spóźnione przedstawienie nowego zarzutu.

24 Zgodnie z art. 84 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem w toku postępowania nie można podnosić nowych zarzutów, chyba że opierają się one na okolicznościach prawnych lub faktycznych ujawnionych dopiero w toku postępowania. Jednakże zarzut, który stanowi rozszerzenie zarzutu podniesionego wcześniej, w sposób bezpośredni lub dorozumiany, w skardze wszczynającej postępowanie i który jest ściśle z nim związany, powinien zostać uznany za dopuszczalny. W celu uznania go za rozszerzenie uprzednio przedstawionego zarzutu lub zarzutu szczegółowego nowy argument powinien wykazywać dostatecznie ścisły związek z pierwotnie przedstawionymi zarzutami lub zarzutami szczegółowymi, tak aby można go było uważać za wynik zwykłego rozwinięcia debaty w ramach spornego postępowania (zob. wyrok z dnia 20 listopada 2017 r., Petrov i in./Parlament, T-452/15, EU:T:2017:822, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

25 Należy stwierdzić, że w swej skardze skarżąca podniosła w istocie, iż Komisja Odwoławcza nie mogła oprzeć się na braku decyzji zezwalającej jej na uczestnictwo w platformie aFRR. W konsekwencji, podnosząc w replice, że Komisja Odwoławcza powinna była zbadać zasadność stanowiska Komisji w przedmiocie jej udziału lub przynajmniej zbadać, czy przesłanki takiego udziału zostały spełnione, skarżąca ograniczyła się do rozwinięcia argumentacji zawartej w skardze.

26 Artykuł 1 rozporządzenia 2017/2195, zatytułowany „Przedmiot i zakres stosowania”, stanowi w ust. 6, 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 [Unią] a Szwajcarią lub jeśli pominięcie Szwajcarii może spowodować nieplanowane fizyczne przepływy mocy przez Szwajcarię zagrażające bezpieczeństwu systemu w regionie”.

27 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[; p]rawa 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”.

28 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).

29 Należy stwierdzić, że zarówno z wykładni językowej, jak i kontekstualnej rozporządzenia 2017/2195 wynika, że o ile art. 1 ust. 6 rozporządzenia 2017/2195 przewiduje okoliczności, w których może nastąpić dopuszczenie szwajcarskich OSP do europejskich platform wymiany standardowych produktów energii bilansującej, wśród których to okoliczności wymieniono możliwość nieplanowanych fizycznych przepływów mocy przez Szwajcarię zagrażających bezpieczeństwu systemu w regionie, o tyle w ust. 7 tego artykułu ustanowiono procedurę, którą należy zastosować w celu uzyskania takiego dopuszczenia.

30 W tym względzie brzmienie art. 1 ust. 7 rozporządzenia 2017/2195 jest jasne. Wynika z niego, że o ile zadaniem ACER i unijnych OSP jest przedstawienie swoich opinii, o tyle uprawnienia decyzyjne są przekazane Komisji, a przy wykonywaniu tych uprawnień instytucja ta nie tylko uwzględnia skutki dla bezpieczeństwa sieci, lecz także sprawdza, czy prawa i obowiązki szwajcarskich OSP są spójne z prawami i obowiązkami unijnych OSP.

31 W pierwszej kolejności wynika z tego, że Komisja Odwoławcza słusznie przyjęła, iż w braku decyzji Komisji wydanej na podstawie art. 1 ust. 7 rozporządzenia 2017/2195 skarżąca nie miała prawa do uczestnictwa w platformie aFRR, ponieważ bezsporne jest, po pierwsze, że wspomniana platforma wchodzi w zakres pojęcia „europejskiej platformy wymiany standardowych produktów energii bilansującej” użytego w art. 1 ust. 7 rozporządzenia 2017/2195, a po drugie, że nie została wydana żadna decyzja Komisji w tym zakresie.

32 W drugiej kolejności i w konsekwencji należy stwierdzić, że skoro z art. 1 ust. 6 i 7 rozporządzenia 2017/2195 wynika, iż to do Komisji należy przyjęcie decyzji w przedmiocie udziału Szwajcarii w platformach i w tych ramach zbadanie, czy warunki przewidziane w art. 1 ust. 6 tego rozporządzenia są spełnione, to skarżąca niesłusznie zarzuca Komisji Odwoławczej, że ta nie zbadała, czy wspomniane warunki zostały spełnione lub czy Komisja powinna była wydać decyzję na podstawie art. 1 ust. 7 tego rozporządzenia.

33 Podobnie należy zauważyć, że bez znaczenia jest krytyka skarżącej dotycząca ocen zawartych w piśmie z dnia 17 grudnia 2020 r. w odniesieniu do wpływu na bezpieczeństwo sieci, jaki wynika z braku jej udziału w platformie aFRR, a także odesłanie do wyroku z dnia 13 lutego 2025 r., Swissgrid/Komisja (C-121/23 P, EU:C:2025:83), uchylającego postanowienie z dnia 21 grudnia 2022 r., Swissgrid/Komisja (T-127/21, niepublikowane, EU:T:2022:868), w którym uznano za niedopuszczalną wniesioną przez nią skargę o stwierdzenie nieważności tego pisma.

34 Nawet bowiem w przypadku, gdyby Sąd po podjęciu postępowania w sprawie T-127/21 stwierdził nieważność ewentualnej decyzji odmownej zawartej w piśmie z dnia 17 grudnia 2020 r., takie stwierdzenie nieważności nie wywołałoby skutków równoważnych z przyjęciem decyzji Komisji upoważniającej Szwajcarię do uczestnictwa w platformie aFRR na podstawie art. 1 ust. 7 rozporządzenia 2017/2195. Zgodnie z art. 264 akapit pierwszy TFUE skutki stwierdzenia nieważności ograniczałyby się do usunięcia z mocą wsteczną wspomnianej decyzji z porządku prawnego. Strony znalazłyby się zatem w sytuacji, w jakiej znajdowały się przed dniem 17 grudnia 2020 r., charakteryzującej się brakiem decyzji Komisji zezwalającej na udział Szwajcarii na podstawie art. 1 ust. 7 rozporządzenia 2017/2195.

35 W trzeciej kolejności nie można również uwzględnić powołania się przez skarżącą na konieczność zapewnienia, by ACER i Komisja Odwoławcza były w stanie zbadać, czy warunki jej uczestnictwa w platformie aFRR zostały spełnione, w celu zapobieżenia powstaniu „poważnej luki w systemie sądowniczym Unii".

36 Poprzez taką argumentację skarżąca utrzymuje w istocie, że istnieje luka w zakresie kontroli sądowej art. 1 ust. 6 i 7 rozporządzenia 2017/2195, która jest sprzeczna z Unią prawa, w ramach której jej instytucje, organy i jednostki organizacyjne podlegają kontroli pod względem zgodności wydanych przez nie aktów w szczególności z traktatem i ogólnymi zasadami prawa (wyrok z dnia 23 kwietnia 1986 r., Les Verts/Parlament, 294/83, EU:C:1986:166, pkt 23; zob. podobnie wyrok z dnia 26 czerwca 2012 r., Polska/Komisja, C-336/09 P, EU:C:2012:386, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

37 W tym względzie, ponieważ to do Komisji należy podjęcie decyzji przewidzianej w art. 1 ust. 7 rozporządzenia 2017/2195, skarżąca może, w przypadku gdyby uznała, że Komisja niesłusznie odmówi wydania takiej decyzji, skorzystać ze środka prawnego przewidzianego w art. 265 TFUE, który ma na celu zaradzenie bezczynności z racji zaniechania działania lub zajęcia stanowiska (wyrok z dnia 13 lipca 1971 r., Deutscher Komponistenverband/Komisja, 8/71, EU:C:1971:82, pkt 2; zob. także wyrok z dnia 19 listopada 2013 r., Komisja/Rada, C-196/12, EU:C:2013:753, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 Zarzut pierwszy należy zatem oddalić.

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

39 Skarżąca utrzymuje, że Komisja Odwoławcza narusza art. 28 ust. 1 rozporządzenia 2019/942, przyjmując, że decyzja 15/2022 nie zmienia w istotny sposób jej sytuacji prawnej. W ramach części pierwszej tego zarzutu twierdzi ona, że Komisja Odwoławcza nie wzięła pod uwagę faktu, iż w decyzji 15/2022 dodano dodatkowy warunek uczestnictwa skarżącej w platformie aFRR w stosunku do ram wdrażania wynikających z decyzji 03/2020, ponieważ nie wystarczy już, że uzyska ona decyzję zezwalającą jej na udział na podstawie art. 1 ust. 7 rozporządzenia 2017/2195,

ale wymaga się także, aby skarżąca podlegała prawu Unii. W części drugiej zarzutu twierdzi ona, że Komisja Odwoławcza niesłusznie nie uwzględniła wpływu decyzji 15/2022 na umowy, których jest ona stroną.

40 ACER, popierany przez Komisję, uważa, że Komisja Odwoławcza nie naruszyła art. 28 ust. 1 rozporządzenia 2019/942. ACER podnosi również, że część druga zarzutu jest niedopuszczalna.

41 W pkt 62–67 zaskarżonej decyzji Komisja Odwoławcza stwierdziła, że decyzja 15/2022 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 15/2022, lecz rozporządzeniem 2017/2195, po drugie, skoro skarżąca nie miała prawa uczestniczyć w platformie aFRR na podstawie decyzji 03/2020, to nie można uznać, że decyzja 15/2022 dotyczyła jej bezpośrednio i indywidualnie, a po trzecie, dotychczasowe uczestnictwo skarżącej w projektach platformy lub w związanych z nimi umowach jest pozbawione znaczenia.

42 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".

43 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.

44 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).

45 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).

46 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).

47 To właśnie w świetle powyższych rozważań należy zbadać obie części zarzutu.

W przedmiocie części pierwszej zarzutu

48 W części pierwszej zarzutu skarżąca utrzymuje, że w decyzji 15/2022 wprowadzono dodatkowy warunek jej udziału, oprócz warunku dotyczącego uzyskania decyzji Komisji na podstawie art. 1 ust. 7 rozporządzenia 2017/2195. Zasadniczo skarżąca podnosi, że nawet gdyby otrzymała decyzję Komisji zezwalającą jej na udział w platformie aFRR na podstawie wspomnianego art. 1 ust. 7, nie odpowiadałaby ona definicji „OSP będącego członkiem", która figuruje w ramach wdrażania od dnia ich zmiany decyzją 15/2022.

49 W tym względzie wystarczy podkreślić, że taka argumentacja opiera się na błędnej interpretacji ram wdrażania zmienionych decyzją 15/2022. Pojęcie „OSP, do którego stosuje się rozporządzenie 2017/2195", znajdujące się obecnie w definicji „OSP będącego członkiem" (zob. pkt 11 powyżej) można by interpretować jedynie w ten sposób, że obejmuje ono skarżącą, w przypadku gdyby uzyskała ona decyzję Komisji zatwierdzającą jej udział w platformie aFRR na podstawie art. 1 ust. 7 rozporządzenia 2017/2195.

50 W zakresie bowiem, w jakim decyzja 15/2022 została przyjęta na podstawie rozporządzenia 2017/2195, przepisy ram wdrażania, zmienione tą decyzją, należy interpretować w sposób zgodny z przepisami tego rozporządzenia, chyba że mają one jasne i jednoznaczne znaczenie, w związku z czym nie wymagają wykładni (zob. podobnie wyrok z dnia 15 września 2021 r., Daimler/Komisja, T-359/19, EU:T:2021:568, pkt 92).

51 Skoro zaś rozporządzenie 2017/2195 wyraźnie przewiduje udział szwajcarskich OSP na warunkach i zasadach przewidzianych w jego art. 1 ust. 6 i 7, wynika z tego siłą rzeczy, że pojęcie „OSP, do którego ma zastosowanie rozporządzenie [2017/2195]" zawarte w art. 2 ust. 1 lit. q) ram wdrażania należy interpretować jako obejmujące szwajcarskiego OSP, na którego uczestnictwo wyrażono zgodę na podstawie tego rozporządzenia.

52 Część pierwszą zarzutu drugiego należy zatem oddalić.

W przedmiocie części drugiej zarzutu

53 W części drugiej zarzutu skarżąca powołuje się na skutki zmiany brzmienia ram wdrażania dla porozumienia o współpracy Picasso, aby poprzeć twierdzenie, że decyzja 15/2022 zmieniła w istotny sposób jej sytuację prawną.

– *W przedmiocie kwestionowanej przez ACER dopuszczalności części drugiej zarzutu*

54 ACER uważa, że badana część zarzutu jest niedopuszczalna, ponieważ skarżąca nie przedstawiła kopii porozumienia o współpracy Picasso w załączniku do swojej skargi, a do treści tego porozumienia odnosi się ona w sposób niejasny i ogólny.

55 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).

56 Skarżąca twierdzi, po pierwsze, że przysługuje jej wynikające z umowy uprawnienie do uczestnictwa w platformie aFRR na podstawie porozumienia o współpracy Picasso. Po drugie, uważa ona, że ramy wdrażania określone w załączniku do decyzji 15/2022 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 15/2022 zmieniła w istotny sposób jej sytuację prawną.

57 Taka argumentacja jest w pełni zgodna z art. 76 lit. d) regulaminu postępowania.

58 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 aFRR na podstawie porozumienia o współpracy Picasso, jako że nie przedstawiła ona w załączniku do skargi kopii tego porozumienia.

59 Prawdą jest, że skarżąca nie przedstawiła kopii porozumienia o współpracy Picasso w załączniku do skargi. W replice uzasadniła ona ten brak złożonością i długością tego dokumentu oraz bezcelowością jego przedłożenia, ale przedstawiła wniosek dowodowy w tym zakresie. W reakcji na środek organizacji postępowania skarżąca przekazała Sądowi kopię porozumienia o współpracy Picasso oraz głównego porozumienia.

60 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”.

61 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 aFRR.

62 W tym względzie należy zaznaczyć, że od chwili wniesienia odwołania do Komisji Odwoławczej skarżąca utrzymywała, iż decyzja 15/2022 ma wpływ na jej uprawnienia wynikające z umowy, jak podsumowała to Komisja Odwoławcza w pkt 48 zaskarżonej decyzji. Tymczasem wspomniana komisja odrzuciła ten argument nie tyle ze względu na brak wykazania przez skarżącą praw, na które się powoływała, ale raczej jako pozbawiony znaczenia, podkreślając w pkt 64 zaskarżonej decyzji, że na dotychczasowy udział w projektach platformy 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.

63 Należy zatem oddalić podniesiony przez ACER zarzut niedopuszczalności.

– *W przedmiocie badania części drugiej zarzutu co do istoty*

64 Co się tyczy badania tej części zarzutu co do istoty, należy zauważyć, że skarżąca jest sygnatariuszem zarówno porozumienia głównego, jak i porozumienia o współpracy Picasso.

65 Ponadto należy zauważyć, że porozumienia, których skarżąca jest stroną, mają na celu uregulowanie funkcjonowania platformy aFRR zgodnie z rozporządzeniem 2017/2195 i ramami wdrażania. I tak z lektury preambuły porozumienia głównego, wspólnego 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. Podobnie z preambuły porozumienia o współpracy Picasso wynika, że zostało ono przyjęte w następstwie rozporządzenia 2017/2195, ram wdrażania i porozumienia głównego.

66 Nie wynika z tego jednak, że zmiana definicji pojęcia „OSP będącego członkiem” doprowadziła do pozbawienia skarżącej możliwości wykonywania jej uprawnień wynikających z umowy, a tym samym wywarła bezpośredni wpływ na jej sytuację prawną w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 44 powyżej.

67 Po pierwsze, należy przypomnieć, że celem platformy aFRR jest wymiana standardowych produktów energii bilansującej z rezerw odbudowy częstotliwości z aktywacją automatyczną.

68 Po drugie, należy stwierdzić, że nawet przed wydaniem decyzji 15/2022 skarżącej nie przysługiwało wynikające z umowy bezwarunkowe uprawnienie do korzystania z platformy aFRR w takich celach.

69 Strony są bowiem zgodne z jednej strony co do tego, że możliwość ta nie jest dostępna dla wszystkich „OSP będących członkami”, lecz jedynie dla tych kwalifikujących się jako „uczestniczące OSP”, a z drugiej strony, że porozumienia, których skarżąca jest stroną, uzależniają możliwość uczestniczenia przez skarżącą w platformie aFRR od wydania przez Komisję decyzji na podstawie art. 1 rozporządzenia 2017/2195, o czym świadczy w szczególności pkt 8.3 porozumienia głównego.

70 Po trzecie, ponieważ przed wydaniem decyzji 15/2022 skarżąca, na podstawie wskazanych porozumień, i to niezależnie od jej ewentualnej kwalifikacji jako „OSP będącego członkiem”, nie posiadała wynikającego z umowy uprawnienia do korzystania z platformy aFRR w celu wymiany

standardowych produktów energii bilansującej w braku decyzji Komisji w tym zakresie, nie można uznać, że decyzja 15/2022 pozbawiła ją takiego uprawnienia, a tym samym wywarła bezpośredni wpływ na jej sytuację prawną w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 45 powyżej.

71 Z całości powyższych rozważań wynika, że Komisja Odwoławcza nie narusza prawa, odrzucając odwołanie jako niedopuszczalne ze względu na to, że przesłanki przewidziane w art. 28 ust. 1 rozporządzenia 2019/942 nie zostały spełnione.

72 Należy zatem oddalić część drugą zarzutu drugiego, a w konsekwencji ten zarzut.

W przedmiocie podniesionego posiłkowo zarzutu trzeciego, dotyczącego zasadniczo niezgodności z prawem rozporządzenia 2017/2195

73 W ramach zarzutu trzeciego skarżąca podnosi zarzut niezgodności z prawem rozporządzenia 2017/2195 w rozumieniu art. 277 TFUE, na wypadek gdyby art. 1 ust. 6 i 7 rozporządzenia 2017/2195 należało interpretować w ten sposób, że wyklucza on uczestnictwo Szwajcarii w platformach bilansujących, nawet jeśli takie wykluczenie zagrażałoby bezpieczeństwu eksploatacji systemu.

74 ACER uważa, że badany zarzut jest niedopuszczalny, ponieważ skarżąca nie wniosła skargi o stwierdzenie nieważności rozporządzenia 2017/2195 i nie wykazała, że istniały wątpliwości co do dopuszczalności takiej skargi.

75 Sąd uważa, że w okolicznościach niniejszej sprawy prawidłowe administrowanie wymiarem sprawiedliwości uzasadnia rozpoznanie co do istoty zarzutu niezgodności z prawem podniesionego przez skarżącą, bez konieczności uprzedniego orzekania w przedmiocie jego dopuszczalności (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 26 lutego 2002 r., Rada/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, pkt 52).

76 Zarzut niezgodności z prawem składa się z pięciu części dotyczących w istocie, odpowiednio, po pierwsze, naruszenia przez Komisję zakresu jej uprawnień wykonawczych, po drugie, naruszenia art. 3 lit. h) i i) oraz art. 6 ust. 3 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), po trzecie, naruszenia art. 218 ust. 6 TFUE, po czwarte, naruszenia art. 13 ust. 1 umowy między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Konfederacją Szwajcarską z dnia 22 lipca 1972 r. (Dz.U. 1972, L 300, s. 188, zwanej dalej „umową o wolnym handlu”), i po piąte, naruszenia zasady prewencji wynikającej ze zwyczajowego prawa międzynarodowego.

77 ACER, popierany przez Komisję, uważa, że zarzut niezgodności z prawem należy oddalić.

W przedmiocie części pierwszej zarzutu

78 Skarżąca utrzymuje, że Komisja nie miała kompetencji do uregulowania kwestii uczestnictwa Szwajcarii w platformie aFRR w rozporządzeniu 2017/2195. Z jednej strony podnosi ona, że uczestnictwo Szwajcarii w platformie aFRR należy uznać za kwestię zasadniczą, która nie może być przedmiotem aktu wykonawczego. Z drugiej strony, w każdym wypadku, przyjmując przepisy w tej kwestii, Komisja przekracza zakres przyznanego jej uprawnienia, gdyż uregulowała

dziedzinę, do której nie odniesiono się w rozporządzeniu 2019/943 i przyznała sobie nieograniczone uprawnienia dyskrecjonalne w zakresie decydowania o uczestnictwie Szwajcarii w platformach bilansujących.

79 Na wstępie należy zauważyć, że podstawą prawną rozporządzenia 2017/2195 jest art. 18 ust. 3 lit. b) i d) oraz art. 18 ust. 5 rozporządzenia nr 714/2009. Ponieważ z art. 18 ust. 5 zdanie pierwsze tego ostatniego rozporządzenia wynika, że w odniesieniu do ust. 3 tego artykułu Komisja może przyjmować jedynie wytyczne, jej uprawnienia, w świetle dokonanego przez traktat FUE w jego art. 290 i 291 rozróżnienia między „aktem delegowanym" a „aktem wykonawczym", należą do tej drugiej kategorii. Wykładnię tę potwierdza rozporządzenie 2019/943, w którym dokonano przekształcenia rozporządzenia nr 714/2009, którego odpowiedni przepis, a mianowicie art. 61 ust. 4–6, wyraźnie odnosi się do przyjęcia „aktów wykonawczych".

80 Zgodnie z art. 291 ust. 2 TFUE, jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, akty te powierzają uprawnienia wykonawcze Komisji lub, w należycie uzasadnionych przypadkach oraz w przypadkach określonych w art. 24 i 26 TUE, Radzie Unii Europejskiej.

81 W sytuacji gdy Komisji powierza się uprawnienie wykonawcze na podstawie art. 291 ust. 2 TFUE, instytucja ta powinna uściślić treść aktu ustawodawczego, aby zapewnić jego wprowadzenie w życie w sposób jednolity we wszystkich państwach członkowskich (zob. podobnie wyrok z dnia 15 października 2014 r., Parlament/Komisja, C-65/13, EU:C:2014:2289, pkt 43).

82 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przyjmowanie istotnych norm w dziedzinie takiej jak ta, której dotyczy niniejsza sprawa, jest zastrzeżone do kompetencji prawodawcy Unii i normy te powinny być przyjmowane w drodze uregulowania podstawowego. Wynika z tego, że przepisy ustanawiające istotne elementy uregulowania podstawowego, których przyjęcie wymaga dokonania wyboru politycznego wchodzącego w zakres własnych kompetencji prawodawcy Unii, nie mogą być przedmiotem delegacji ani znajdować się w aktach wykonawczych (zob. podobnie wyrok z dnia 5 września 2012 r., Parlament/Rada, C-355/10, EU:C:2012:516, pkt 64–66 i przytoczone tam orzecznictwo).

83 Kwestia, które elementy danej dziedziny należy zakwalifikować jako istotne, musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, oraz wymaga uwzględnienia cech charakterystycznych i szczególnych danej dziedziny (zob. podobnie wyrok z dnia 5 września 2012 r., Parlament/Komisja, C-355/10, EU:C:2012:516, pkt 67, 68).

84 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Komisja dokonuje uściślenia aktu ustawodawczego, jeżeli przepisy przyjmowanego przez nią aktu wykonawczego, po pierwsze, są zgodne z zasadniczymi, ogólnymi celami aktu ustawodawczego, a po drugie, są niezbędne lub przydatne dla wykonania tego aktu, lecz nie uzupełniają go ani nie zmieniają, nawet w odniesieniu do jego elementów innych niż istotne (zob. podobnie wyrok z dnia 15 października 2014 r., Parlament/Komisja, C-65/13, EU:C:2014:2289, pkt 45, 46).

85 Należy stwierdzić, że warunki te zostały spełnione w niniejszej sprawie.

86 Jak wynika w szczególności z motywu 1 rozporządzenia nr 714/2009 i z motywu 2 rozporządzenia 2019/943, mają one na celu utworzenie rynku wewnętrznego energii elektrycznej w oparciu o sprawiedliwe zasady transgranicznej wymiany energii elektrycznej w celu zwiększenia konkurencji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej. Rozporządzenie 2017/2195 wpisuje się

w perspektywę realizacji tego celu, o czym świadczą jego motywy 1 i 10, z których wynika, że rozporządzenie to ma na celu integrację rynków energii bilansującej, którą powinno ułatwić ustanowienie wspólnych europejskich platform w perspektywie utworzenia w pełni funkcjonalnego i wzajemnie połączonego wewnętrznego rynku energii.

87 Tymczasem – jak Trybunał miał już okazję podkreślić – Konfederacja Szwajcarska, odrzuciła Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG), a zatem nie przystąpiła do projektu utworzenia całości gospodarczej zintegrowanej z jednolitym rynkiem, opartej na wspólnych regułach obowiązujących między jej członkami, 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).

88 Należy zatem stwierdzić, że wykluczenie OSP prowadzących działalność w Szwajcarii z uczestnictwa w platformach przewidzianych w rozporządzeniu 2017/2195, z zastrzeżeniem alternatywnego porozumienia dwustronnego, którego zawarcie wciąż jest możliwe, jest w pełni uzasadnione w świetle celów realizowanych przez rozporządzenie nr 714/2009, a w szczególności celu, jakim jest utworzenie rynku wewnętrznego.

89 W tym względzie należy zauważyć, że pierwsza z dwóch hipotez wyróżnionych w art. 1 ust. 6 rozporządzenia 2017/2195 dotyczy właśnie przypadku przyjęcia dwustronnego porozumienia z Konfederacją Szwajcarską w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 87 powyżej, ponieważ odnosi się ona do ewentualności, 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 [Unią] a Szwajcarią”.

90 Ponadto należy przypomnieć, że druga hipoteza wyróżniona w art. 1 ust. 6 rozporządzenia 2017/2195 dotyczy ewentualności, że „pominięcie Szwajcarii może spowodować nieplanowane fizyczne przepływy mocy przez Szwajcarię zagrażające bezpieczeństwu systemu w regionie”. Należy stwierdzić, że umożliwiając w drodze wyjątku jednostronne uczestnictwo Szwajcarii w platformach ze względów związanych z bezpieczeństwem systemu, Komisja ograniczyła się do przyjęcia „niezbędnej lub przydatnej” regulacji w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 84 powyżej, ponieważ pogodziła brak uczestnictwa Szwajcarii w rynku wewnętrznym z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa i niezawodności systemu, którą zasygnalizowano w sposób przekrojowy w rozporządzeniu nr 714/2009 i która znajduje odzwierciedlenie również w rozporządzeniu 2019/943.

91 W tym względzie, co się tyczy uprawnień dyskrecjonalnych Komisji przy podejmowaniu decyzji, o której mowa w art. 1 ust. 7 rozporządzenia 2017/2195, należy zauważyć, że uprawnienia te nie są niezgodne z charakterem rozporządzenia 2017/2195 jako aktu wykonawczego. Te uprawnienia dyskrecjonalne są bowiem nierozerwalnie związane z badaniem kwestii, czy wykluczenie Szwajcarii może prowadzić do tego, że przez to państwo będą przechodzić nieplanowane fizyczne przepływy energii elektrycznej, czy przepływy te mogą zagrażać bezpieczeństwu systemu w regionie oraz czy prawa i obowiązki szwajcarskich OSP są spójne z prawami i obowiązkami OSP prowadzących działalność w Unii. Uprawnień tych nie należy utożsamiać z dokonaniem wyboru politycznego w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 82 powyżej.

92 W świetle powyższego należy stwierdzić, że Komisja nie przekroczyła granic swoich uprawnień wykonawczych przy przyjmowaniu rozporządzenia 2017/2195.

93 Wynika z tego, że część pierwszą zarzutu należy oddalić.

W przedmiocie części drugiej zarzutu

94 Skarżąca twierdzi, że rozporządzenie 2017/2195, w zakresie, w jakim wyklucza ją ono z platformy aFRR, jest sprzeczne z art. 3 lit. h) i i) rozporządzenia 2019/943 oraz z art. 6 ust. 3 tego rozporządzenia.

95 Po pierwsze, co się tyczy art. 3 rozporządzenia 2019/943, jest on zatytułowany „Zasady dotyczące funkcjonowania rynków energii elektrycznej" i znajduje się w rozdziale II dotyczącym „ogólnych zasad rynku energii elektrycznej". Zgodnie z tym przepisem:

„Państwa członkowskie, organy regulacyjne, operatorzy systemów przesyłowych, operatorzy systemów dystrybucyjnych, operatorzy rynku oraz operatorzy delegowani zapewniają funkcjonowanie rynków energii elektrycznej zgodnie z następującymi zasadami:

[…]

h) stopniowo eliminuje się przeszkody w transgranicznym przepływie energii elektrycznej między obszarami rynkowymi lub państwami członkowskimi oraz w zawieraniu transgranicznych transakcji na rynkach energii elektrycznej i usług powiązanych;

i) zasady rynkowe przewidują regionalną współpracę tam, gdzie jest ona skuteczna;

[…]".

96 Należy stwierdzić, że nie istnieje żadna sprzeczność między zawartym w art. 1 rozporządzenia 2017/2195 ograniczeniem zakresu stosowania do OSP mogących uczestniczyć w platformie aFRR a tymi celami. Uczestnictwo we wspomnianej platformie nie stanowi bowiem jedynego sposobu osiągnięcia celu wskazanego w art. 3 lit. h) rozporządzenia 2019/943. W tym względzie wystarczy podkreślić, że art. 13 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) przewiduje wyraźnie, że „[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".

97 Podobnie, o ile cel współpracy regionalnej określony w art. 3 lit. i) rozporządzenia 2019/943 można interpretować jako obejmujący współpracę z OSP z państw trzecich – jak podkreślono w szczególności w motywie 70 rozporządzenia 2019/943 w odniesieniu do bezpiecznej eksploatacji systemu – o tyle współpraca ta niekoniecznie polega na dostępie do platform przewidzianych w rozporządzeniu 2017/2195, lecz może przybrać formę porozumień między unijnymi OSP a OSP z zainteresowanych państw trzecich, o czym świadczy art. 13 rozporządzenia 2017/1485 przytoczony w pkt 96 powyżej.

98 Po drugie, co się tyczy art. 6 ust. 3 rozporządzenia 2019/943, uściślono w nim, że „rynki bilansujące zapewniają bezpieczną pracę systemu, umożliwiając jednocześnie maksymalne wykorzystanie i efektywną alokację międzyobszarowych zdolności przesyłowych w różnych przedziałach czasowych". Należy jednak zauważyć, że cel ten należy pogodzić z określeniem „sprawiedliwych zasad transgranicznej wymiany energii elektrycznej, zwiększając tym samym konkurencję na rynku wewnętrznym energii elektrycznej", o którym mowa w art. 1 lit. c) tego rozporządzenia oraz z brakiem uczestnictwa Szwajcarii w rynku wewnętrznym. Ze względów analogicznych do tych, które zostały już przedstawione w pkt 90 i 91 powyżej, takiego pogodzenia dokonano właśnie w art. 1 ust. 6 i 7 rozporządzenia 2017/2195 w zakresie, w jakim przewiduje on możliwość dostępu skarżącej do platformy aFRR ze względów związanych z bezpieczeństwem systemu, przy jednoczesnym zapewnieniu kontroli spójności praw i obowiązków OSP prowadzących działalność w Unii i w Szwajcarii.

99 Część drugą zarzutu również należy zatem oddalić.

W przedmiocie części trzeciej zarzutu

100 Zdaniem skarżącej, gdyby art. 1 ust. 6 i 7 rozporządzenia 2017/2195 należało interpretować w ten sposób, że zezwala on Komisji na odmówienie jej uczestnictwa w platformach bilansujących nawet w przypadku zawarcia umowy między Konfederacją Szwajcarską a Unią, to decyzja Rady w sprawie zawarcia umowy, przyjęta na podstawie art. 218 ust. 6 TFUE, mogłaby zostać pozbawiona skuteczności.

101 Badany zarzut opiera się zatem na założeniu, że w przypadku zawarcia umowy między Konfederacją Szwajcarską a Unią Komisja byłaby w stanie zniweczyć skutki tej umowy poprzez rezygnację z przyjęcia decyzji przewidzianej w art. 1 ust. 7 rozporządzenia 2017/2195.

102 Należy jednak stwierdzić, że założenie to jest błędne.

103 Zgodnie z art. 216 ust. 2 TFUE, jeżeli umowy międzynarodowe są zawarte przez Unię, takie umowy są wiążące dla instytucji Unii i w konsekwencji mają one 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).

104 Ponadto należy przypomnieć, że postanowienie umowy międzynarodowej należy uznać za postanowienie stosowane bezpośrednio, jeżeli – uwzględniając jego brzmienie oraz cel i charakter umowy – zawiera ono jasny i precyzyjny obowiązek, którego wypełnienie i skutki nie są uzależnione od wydania kolejnego aktu (zob. podobnie wyroki: z dnia 30 września 1987 r., Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, pkt 14; z dnia 13 września 2018 r., Gazprom Neft/Rada, T-735/14 i T-799/14, EU:T:2018:548, pkt 150).

105 W każdym razie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, jeżeli w danej dziedzinie istnieje uregulowanie unijne, pierwszeństwo umów międzynarodowych zawartych przez Unię nad przepisami prawa wtórnego wymaga, by te ostatnie interpretowane były w miarę możliwości zgodnie z tymi umowami (zob. wyrok z dnia 22 listopada 2012 r., Digitalnet i in., C-320/11, C-330/11, C-382/11 i C-383/11, EU:C:2012:745, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

106 Wynika z tego, że nawet gdyby postanowienie umowy międzynarodowej przewidujące uczestnictwo Szwajcarii nie spełniało wymogów określonych w orzecznictwie przytoczonym w pkt 104 powyżej, Komisja nie mogłaby nie uwzględnić istnienia tej umowy.

107 Część trzecią zarzutu należy zatem oddalić.

W przedmiocie części czwartej zarzutu

108 Skarżąca utrzymuje, że rozporządzenie 2017/2195 stanowi ograniczenie ilościowe w przywozie energii elektrycznej sprzeczne z art. 13 ust. 1 umowy o wolnym handlu, mającej zastosowanie do energii elektrycznej. Podnosi ona, że spełnione są przesłanki umożliwiające powoływanie się przed sądami Unii na art. 13 ust. 1. W związku z tym w zakresie, w jakim rozporządzenie 2017/2195 prowadzi do uniemożliwienia skarżącej składania ofert za pośrednictwem platformy aFRR, a przy tym rozporządzenie to przewiduje, że energia bilansująca w Unii może być wymieniana wyłącznie za pośrednictwem platform bilansujących, jest ono sprzeczne z art. 13 ust. 1 umowy o wolnym handlu. Ponadto nie znajduje zastosowania żadne uzasadnienie ze względu na bezpieczeństwo publiczne na podstawie art. 20 rzeczonej umowy.

109 Zgodnie z art. 13 ust. 1 umowy o wolnym handlu „[n]ie wprowadza się żadnych ograniczeń ilościowych w przywozie ani opłat o skutku równoważnym w wymianie handlowej między Wspólnotą a Szwajcarią”.

110 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że rozpatrywaną część zarzutu należy oddalić bez konieczności badania, czy zgodność z prawem rozporządzenia 2017/2195 można oceniać w świetle art. 13 umowy o wolnym handlu.

111 Przede wszystkim należy zauważyć, że wykładni nadanej postanowieniom prawa Unii, a w szczególności postanowieniom traktatu dotyczącym rynku wewnętrznego, w tym art. 28 TFUE, nie można automatycznie odnosić do wykładni pojęć „ograniczenia ilościowego” i „środków o skutku równoważnym” zawartych w art. 13 ust. 1 umowy o wolnym handlu, w braku wyraźnych postanowień w tym zakresie przewidzianych w samej umowie (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 lutego 1982 r., Polydor i RSO Records, 270/80, EU:C:1982:43, pkt 14–16; z dnia 12 listopada 2009 r., Grimme, C-351/08, EU:C:2009:697, pkt 29; z dnia 24 września 2013 r., Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, pkt 44). Tymczasem umowa o wolnym handlu nie zawiera żadnego postanowienia w tym względzie.

112 Następnie, ze względów przedstawionych już w pkt 86 i 87 powyżej, z łącznej lektury motywów 1 i 10 rozporządzenia 2017/2195 wynika, że utworzenie wspólnych platform wpisuje się w perspektywę wprowadzenia w życie rynku wewnętrznego energii elektrycznej, to znaczy zintegrowanej całości gospodarczej opartej na przestrzeganiu wspólnych reguł, do której Konfederacja Szwajcarska nie przystąpiła, ponieważ wybrała drogę dwustronnych porozumień z Unią i jej państwami członkowskimi w określonych dziedzinach.

113 Wreszcie, jak podnosi Komisja w swoich pismach procesowych, celem umowy o wolnym handlu, który wskazano w jej art. 1, jest „propagowanie, poprzez poszerzanie wzajemnej wymiany handlowej, harmonijnego rozwoju stosunków gospodarczych między Europejską Wspólnotą Gospodarczą i Konfederacją Szwajcarską”. Umowa o wolnym handlu nie ma natomiast na celu stworzenia przestrzeni gospodarczej ujętej w jednolite ramy regulacyjne.

114 Wynika z tego, że wykluczenia skarżącej z uczestnictwa w platformie aFRR nie można uznać za ograniczenie ilościowe w przywozie energii bilansującej ani za środek o skutku równoważnym w rozumieniu art. 13 umowy o wolnym handlu.

115 W każdym razie skarżąca nie jest objęta obowiązkiem przestrzegania tych samych wspólnych reguł co unijni OSP, wobec czego nie można jej uznać za znajdującą się w sytuacji porównywalnej z sytuacją unijnych OSP w odniesieniu do celu, jakim jest utworzenie rynku wewnętrznego energii elektrycznej. Skarżąca nie może zatem skutecznie powoływać się na istnienie arbitralnej dyskryminacji w stosunku do niej.

116 Część czwartą zarzutu należy zatem oddalić.

W przedmiocie części piątej zarzutu

117 Skarżąca podnosi zasadniczo, że w przypadku gdyby rozporządzenie 2017/2195 należało interpretować jako wykluczające jej uczestnictwo w platformie aFRR, rozporządzenie to byłoby ewidentnie sprzeczne z wynikającą ze zwyczajowego prawa międzynarodowego zasadą prewencji, której Unia jest zobowiązana przestrzegać na podstawie art. 3 ust. 5 TUE. Podkreśla ona, że ta zasada zwyczajowego prawa międzynarodowego oznacza, że dane państwo nie może wykorzystywać swojego terytorium do celów działań sprzecznych z prawami innych państw. Zdaniem skarżącej w niniejszej sprawie Komisja w sposób oczywisty uchybiła ciążącemu na niej obowiązkowi dochowania należytej staranności w celu zapobieżenia powstaniu poważnych szkód na terytorium Szwajcarii z powodu licznych nieplanowanych fizycznych przepływów energii elektrycznej przez Szwajcarię, które mogą być generowane przez platformę aFRR funkcjonującą bez jej udziału oraz ze względu na skutki ograniczeń i wynikające z nich negatywne konsekwencje.

118 Po pierwsze, należy przypomnieć, że z art. 3 ust. 5 TUE wynika, iż Unia przyczynia się do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego. W konsekwencji, przyjmując akt, jest ona zobowiązana do przestrzegania prawa międzynarodowego w całości, w tym międzynarodowego prawa zwyczajowego, które wiąże instytucje Unii (zob. wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Air Transport Association of America i in., C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 101 i przytoczone tam orzecznictwo).

119 W tym względzie prawdą jest, że w wyroku z dnia 9 kwietnia 1949 r. w sprawie Cieśnina Korfu (Zjednoczone Królestwo przeciwko Albanii, *C.I.J. Recueil 1949*, s. 22) Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS) w ramach pewnych ogólnych i powszechnie uznanych zasad podkreślił „zobowiązanie każdego państwa do zapewnienia, aby jego terytorium nie było wykorzystywane do celów prowadzenia działań sprzecznych z prawami innych państw". Istnienie tej normy zwyczajowej zostało przypomniane przez MTS w szczególności w wyroku z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie Wytwórnie ścieru drzewnego na rzece Urugwaj (Argentyna przeciwko Urugwajowi, *C.I.J. Recueil 2010*, s. 45 i 46, pkt 101), z którego wynika zasadniczo, że podmiot prawa międzynarodowego podlega obowiązkowi zachowania staranności wymaganej przy wykonywaniu swoich kompetencji.

120 Po drugie, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że aby jednostka mogła powołać się na zasadę międzynarodowego prawa zwyczajowego w celu zbadania przez sąd Unii ważności aktu Unii, konieczne jest, aby z jednej strony mogła ona podważyć kompetencję Unii do przyjęcia tego aktu, a z drugiej strony – aby dany akt mógł wpłynąć na prawa, które jednostka wywodzi z prawa Unii,

lub stworzyć wobec niej obowiązki w świetle tego prawa (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Air Transport Association of America i in., C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 107 i przytoczone tam orzecznictwo).

121 W niniejszej sprawie nie można wykluczyć, że te dwie przesłanki są spełnione w odniesieniu do skarżącej.

122 Z jednej strony bezsporne jest, że Szwajcaria należy do obszaru synchronicznego Europy kontynentalnej i jest de facto otoczona geograficznie przez państwa członkowskie Unii. Z tego punktu widzenia można by uznać, że zasada prewencji może podważyć kompetencję Unii do przyjęcia przepisów mogących mieć wpływ na cały wspomniany obszar synchroniczny, w tym Szwajcarię.

123 Z drugiej strony, ponieważ skarżąca jest jedynym operatorem szwajcarskiej sieci elektroenergetycznej, w przypadku gdyby jej brak uczestnictwa w platformie aFRR skutkował koniecznością podjęcia przez nią środków w reakcji na nieplanowane fizyczne przepływy energii elektrycznej, można by uznać, że rozporządzenie 2017/2195 nakłada na nią obowiązki w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 120 powyżej.

124 Po trzecie, w przypadku gdy zasada międzynarodowego prawa zwyczajowego nie ma takiego samego stopnia precyzji co postanowienie umowy międzynarodowej, kontrola sądowa musi się bezwzględnie ograniczać do rozstrzygnięcia kwestii, czy instytucje Unii, wydając sporny akt, popełniły oczywiste błędy w ocenie przesłanek zastosowania tej zasady (zob. wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Air Transport Association of America i in., C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 110 i przytoczone tam orzecznictwo).

125 Natomiast tej trzeciej przesłanki nie można uznać za spełnioną.

126 Z jednej strony, jak wskazano już w pkt 96 i 97 powyżej, prawo Unii, w drodze art. 13 rozporządzenia 2017/1485, przewiduje wyraźnie zawieranie umów między unijnymi OSP a OSP z państw trzecich, jeżeli ci ostatni są obecni w tym samym obszarze synchronicznym. Wynika z tego, że brak uczestnictwa skarżącej w platformie aFRR w żaden sposób nie wyklucza współpracy między skarżącą a unijnymi OSP w zakresie bezpieczeństwa systemu w obszarze synchronicznym, która to współpraca – przeciwnie – jest promowana.

127 Z drugiej strony, jak już podkreślono w pkt 90 powyżej, należy przypomnieć, że art. 1 ust. 6 i 7 rozporządzenia 2017/2195 przewiduje możliwość uczestnictwa skarżącej w platformie aFRR w przypadku, gdyby Komisja uznała, że „pominięcie Szwajcarii może spowodować nieplanowane fizyczne przepływy mocy przez Szwajcarię zagrażające bezpieczeństwu systemu w regionie”, i pod warunkiem że prawa i obowiązki szwajcarskich OSP będą spójne z prawami i obowiązkami OSP działających w Unii.

128 W tych okolicznościach nie można uznać, że Komisja w sposób oczywisty naruszyła obowiązek należytej staranności wymaganej od Unii, wynikający z normy zwyczajowej, na którą powołuje się skarżąca, ograniczając co do zasady uczestnictwo w platformie aFRR wyłącznie do unijnych OSP.

129 Należy zatem oddalić część piątą badanego zarzutu, a w konsekwencji cały ten zarzut i skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

130 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ w tym wypadku skarżąca przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem ACER – obciążyć ją jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez ACER.

131 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) **Skarga zostaje oddalona.**

2) **Swissgrid AG pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER).**

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