



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prezentate la 15 septembrie 2022¹

Cauza C-46/21 P

**Agencia Unii Europene pentru Cooperarea Autorităților de Reglementare din Domeniul
Energiei (ACER)
împotriva
Aquind Ltd**

„Recurs – Energie – Regulamentul (CE) nr. 713/2009 – Decizia ACER de respingere a unei cereri de derogare referitoare la noile interconexiuni electrice – Cale de atac introdusă la Comisia de apel a ACER – Funcția, componența, competențele și durata procedurii Comisiei de apel a ACER – Intensitatea controlului – Articolul 17 din Regulamentul (CE) nr. 714/2009 – Regim derogatoriu pentru noile interconexiuni electrice – Articolul 12 din Regulamentul (UE) nr. 347/2013 – Regimul general de finanțare a infrastructurilor energetice transnaționale – Finanțarea proiectelor de interes comun – Alocare transfrontalieră a costurilor”

1. Prezentul recurs va permite Curții să se pronunțe cu privire la intensitatea controlului pe care trebuie să îl efectueze camerele de recurs ale agențiilor Uniunii atunci când soluționează căile de atac cu care sunt sesizate.

2. Curtea va trebui mai precis să admită sau să respingă abordarea Tribunalului care, în hotărârea în discuție în prezenta cauză², a impus Comisiei de apel a Agenției Uniunii Europene pentru Cooperarea Autorităților de Reglementare din Domeniul Energiei (denumită în continuare „ACER”) ³ să efectueze o analiză a deciziilor agenției dincolo de examinarea erorilor evidente din acestea.

3. Deși există deja o jurisprudență constantă cu privire la competențele camerelor de recurs ale altor organisme, precum Oficiul Uniunii Europene pentru Proprietate Intelectuală (EUIPO) și Oficiul Comunitar pentru Soiuri de Plante (OCSP), acest lucru nu este valabil în ceea ce privește litigiile celorlalte camere de recurs, ale căror decizii sunt supuse în mod gradual controlului Tribunalului⁴. De aici și relevanța prezentului recurs⁵.

¹ Limba originală: spaniola.

² Hotărârea din 18 noiembrie 2020, Aquind/ACER (T-735/18, EU:T:2020:542, denumită în continuare „hotărârea atacată”).

³ Regimul juridic al ACER a fost stabilit prin Regulamentul (CE) nr. 713/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 de instituire a Agenției pentru Cooperarea Autorităților de Reglementare din Domeniul Energiei (JO 2009, L 211, p. 1). Acest regulament a fost abrogat prin Regulamentul (UE) 2019/942 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 iunie 2019 de instituire a Agenției Uniunii Europene pentru Cooperarea Autorităților de Reglementare din Domeniul Energiei (JO 2019, L 158, p. 22).

⁴ În ceea ce privește Camera de recurs a Agenției Europene pentru Produse Chimice (ECHA), a se vedea Hotărârile Tribunalului din 20 septembrie 2019, BASF Grenzach/ECHA (T-125/17, EU:T:2019:638), și Germania/ECHA (T-755/17, EU:T:2019:647).

⁵ A se vedea analiza doctrinală amplă efectuată în lucrarea lui Chamon, M., Volpato, A., și Eliantonio, M. (editori): *Boards of Appeal of EU Agencies: Towards Judicialization of Administrative Review?*, Oxford University Press, 2022.

4. La baza litigiului se află o decizie a ACER (nr. 05/2018) prin care s-a respins cererea de derogare de la anumite obligații impuse de normele de liberalizare a pieței de energie electrică cu privire la construcția unei infrastructuri de interconectare între rețelele de transport de energie electrică britanică și franceză.

5. În decizia respectivă (confirmată ulterior de Comisia de apel a ACER prin Decizia A-001-2018), s-a aplicat articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 714/2009⁶ coroborat cu regimul general de finanțare a infrastructurilor energetice prevăzut la articolul 12 din Regulamentul (UE) nr. 347/2013⁷.

I. Cadrul juridic

A. Regulamentul nr. 713/2009

6. Articolul 19⁸ prevede:

„(1) Orice persoană fizică sau juridică, inclusiv autoritățile de reglementare naționale, poate exercita o cale de atac împotriva unei decizii menționate la articolele 7, 8 sau 9 care este adresată persoanei respective sau împotriva unei decizii care, deși adresată unei alte persoane, privește direct și personal respectiva persoană.

[...]

(4) În cazul în care calea de atac este admisibilă, Comisia de apel examinează dacă aceasta este bine întemeiată. Acesta invită părțile din cadrul procedurii de exercitare a căii de atac, de câte ori este necesar, să prezinte, în anumite termene, observații privind notificările emise de către comisie sau de celelalte părți în cauza respectivă. Părțile din procedurile de exercitare a căilor de atac au dreptul să susțină prezentări orale.

(5) Comisia de apel poate, în conformitate cu prezentul articol, să exercite orice atribuție care ține de competența agenției sau poate transfera cazul organismului competent din cadrul agenției. Decizia Comisiei de apel este obligatorie pentru acest organism competent.

[...]”

7. Articolul 20 alineatul (1) prevede:

„Deciziile luate de către Comisia de apel sau, în cazurile care nu sunt de competența comisiei, deciziile luate de către agenție pot fi contestate printr-o acțiune introdusă la Tribunalul de Primă Instanță sau la Curtea de Justiție, în conformitate cu articolul 230 din tratat.”

⁶ Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind condițiile de acces la rețea pentru schimburile transfrontaliere de energie electrică și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1228/2003 (JO 2009, L 211, p. 15).

⁷ Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 17 aprilie 2013 privind liniile directe pentru infrastructurile energetice transeuropene, de abrogare a Deciziei nr. 1364/2006/CE și de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 713/2009, (CE) nr. 714/2009 și (CE) nr. 715/2009 (JO 2013, L 115, p. 39), cunoscut drept Regulamentul privind rețelele transeuropene de energie (denumit în continuare „Regulamentul RTE-E”).

⁸ Transcriem versiunea acestui articol în vigoare la momentul litigiului. În Regulamentul 2019/942, echivalentul său este articolul 28 alineatul (5), care prevede: „[c]amera de recurs poate să confirme decizia sau poate transfera cazul organismului competent din cadrul ACER. Decizia camerei de recurs este obligatorie pentru organismul respectiv”.

B. Regulamentul nr. 714/2009

8. Articolul 17 prevede:

„(1) Noile capacități de interconexiune de curent continuu pot fi scutite, la cerere și pentru o perioadă limitată de timp, de la aplicarea dispozițiilor articolului 16 alineatul (6) din prezentul regulament și/sau ale articolelor 9, 32 și ale articolului 37 alineatele (6) și (10) din Directiva 2009/72/CE^[9] în următoarele condiții:

- (a) investiția trebuie să conducă la intensificarea concurenței în domeniul alimentării cu energie electrică;
- (b) investiția prezintă un nivel de risc care nu ar permite realizarea sa fără acordarea unei derogări;
- (c) interconexiunea trebuie să se afle în proprietatea unei persoane fizice sau juridice separate, cel puțin din punctul de vedere al formei juridice, de operatorii în sistemele cărora se va construi;
- (d) se percep tarife de la utilizatorii interconexiunii respective;
- (e) de la deschiderea parțială a pieței prevăzută la articolul 19 din Directiva 96/92/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 decembrie 1996 privind regulile comune pentru piața internă de energie electrică [(JO 1997, L 27, p. 20)], nicio parte a capitalului sau a costurilor de exploatare a interconexiunii nu a fost recuperată de la nicio componentă a tarifelor aplicate pentru utilizarea sistemelor de transport sau distribuție legate de această capacitate de interconexiune și
- (f) derogarea nu trebuie să aducă atingere concurenței sau bunei funcționări a pieței interne a energiei electrice, nici funcționării corespunzătoare a sistemului reglementat la care este legată capacitatea de interconexiune.

[...]

(4) Decizia cu privire la derogare menționată la alineatele (1), (2) și (3) este adoptată de la caz la caz de către autoritățile de reglementare ale statelor membre interesate. O derogare poate acoperi total sau parțial capacitatea noii interconexiuni sau pe cea a interconexiunii existente cu o capacitate semnificativ crescută.

În termen de două luni de la data la care ultima dintre autoritățile de reglementare competente a primit cererea de derogare, agenția poate furniza un aviz consultativ autorităților de reglementare respective, care ar putea sta la baza deciziei acestora.

La decizia de acordare a unei derogări, este necesar să se examineze, de la caz la caz, necesitatea de a impune condiții privind durata derogării și accesul nediscriminator la interconectare. La luarea deciziei privind respectivele condiții, se vor lua în calcul în special capacitatea suplimentară ce va fi construită sau modificarea capacității existente, orizontul de timp al proiectului și condițiile naționale.

⁹ Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice și de abrogare a Directivei 2003/54/CE (JO 2009, L 211, p. 55).

Înainte de acordarea unei derogări, autoritățile de reglementare ale statului membru implicat decid asupra normelor și mecanismelor pentru gestionarea și alocarea capacității. Normele referitoare la gestionarea congestiei includ obligația de a oferi pe piață capacitatea neutilizată, iar utilizatorii interconexiunii au dreptul de a-și comercializa capacitățile de interconexiune contractate pe piața secundară. La evaluarea criteriilor menționate la alineatul (1) literele (a), (b) și (f), sunt luate în considerare rezultatele respectivei proceduri de alocare a capacităților de interconexiune.

În cazul în care toate autoritățile de reglementare competente au ajuns la un acord cu privire la decizia de derogare în termen de șase luni, acestea comunică decizia luată agenției.

Decizia de derogare, inclusiv condițiile prevăzute la cel de al doilea paragraf al prezentului alineat, trebuie motivată corespunzător și publicată.

(5) Deciziile menționate la alineatul (4) se adoptă de către agenție:

- (a) în situația în care toate autoritățile de reglementare competente nu au ajuns la un acord în termen de șase luni de la data solicitării derogării adresate ultimei dintre aceste autorități de reglementare sau
- (b) la solicitarea comună a autorităților naționale de reglementare competente.

Înainte de adoptarea unei decizii, agenția consultă autoritățile de reglementare în cauză și solicitanții.

[...]"

C. Regulamentul RTE-E

9. Articolul 12 prevede:

„(1) Costurile cu investițiile angajate în condiții de eficiență, care exclud costurile de întreținere, legate de un proiect de interes comun care intră în categoriile stabilite la punctul 1 literele (a), (b) și (d) și la punctul 2 din anexa II sunt suportate de OTS relevanți sau de inițiatorii proiectului de infrastructură de transport ai statelor membre în care proiectul are un impact net pozitiv și, în măsura în care nu sunt acoperite de venituri rezultate din gestionarea congestiilor sau de alte taxe, se plătesc de către utilizatorii rețelei prin tarifele de acces la rețea în statele membre respective.

(2) Pentru un proiect de interes comun care se înscrie în categoriile prevăzute la punctul 1 literele (a), (b) și (d) și la punctul 2 din anexa II, prevederile de la alineatul (1) se aplică numai dacă cel puțin un inițiator de proiect solicită autorităților naționale relevante să aplice prezentul articol pentru toate costurile sau pentru o parte a costurilor proiectului respectiv. Pentru un proiect de interes comun care se înscrie în categoriile prevăzute la punctul 2 din anexa II, dispozițiile alineatului (1) se aplică numai atunci când s-a realizat deja o evaluare a pieței care a indicat că nu este de așteptat ca costurile de investiții angajate în condiții de eficiență să fie acoperite de tarife.

[...]

(3) Pentru un proiect de interes comun pentru care se aplică dispozițiile alineatului (1), inițiatorii proiectului informează periodic, cel puțin o dată pe an și până la punerea în funcțiune a proiectului, toate autoritățile naționale de reglementare implicate cu privire la evoluția proiectului respectiv și la identificarea costurilor și efectelor asociate acestuia.

De îndată ce proiectul respectiv este suficient de avansat, inițiatorii proiectului prezintă, după consultarea OTS din statele membre în care proiectul are un impact net pozitiv semnificativ, o cerere de investiții. Această cerere de investiții include o cerere de alocare transfrontalieră a costurilor și este prezentată tuturor autorităților naționale de reglementare implicate, însoțită de elementele următoare:

- (a) o analiză cost-beneficiu a proiectului în concordanță cu metodologia elaborată în temeiul articolului 11 și luând în considerare beneficiile care depășesc frontierele statului membru în cauză;
- (b) un plan de afaceri care evaluează viabilitatea financiară a proiectului, inclusiv soluția financiară aleasă, iar pentru un proiect de interes comun care se încadrează în categoria prevăzută la punctul 2 din anexa II, rezultatele efectuării testelor de piață; precum și
- (c) atunci când inițiatorii proiectului sunt de acord, o propunere argumentată pentru o alocare transfrontalieră a costurilor.

[...]

(4) În termen de șase luni de la data la care autoritatea națională de reglementare implicată a primit ultima cerere de investiții, autoritățile naționale de reglementare, după consultarea inițiatorilor proiectului vizat, iau decizii coordonate cu privire la alocarea costurilor cu investițiile pe care va trebui să le suporte fiecare operator de sistem pentru proiectul respectiv, precum și cu privire la includerea acestora în tarife. Autoritățile naționale de reglementare pot decide să aloce doar o parte din costuri sau pot decide să aloce costurile în cadrul unui pachet format din mai multe proiecte de interes comun.

[...]

(5) Autoritățile naționale de reglementare, pe baza alocării transfrontaliere a costurilor menționate la alineatul (4) din prezentul articol, iau în considerare costurile reale suportate de un OTS sau de alt inițiator de proiect ca urmare a investițiilor atunci când stabilesc sau aprobă tarifele în conformitate cu articolul 37 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2009/72/CE și cu articolul 41 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2009/73/CE^[10], în măsura în care aceste costuri corespund costurilor unui operator eficient și comparabil din punct de vedere structural.

Autoritățile naționale de reglementare notifică neîntârziat agenției decizia de alocare a costurilor, precum și toate informațiile relevante privind decizia. [...]

[...]

Decizia de alocare a costurilor se publică.

¹⁰ Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale și de abrogare a Directivei 2003/55/CE (JO 2009, L 211, p. 94).

(6) În cazul în care autoritățile naționale de reglementare implicate nu au ajuns la un acord cu privire la cererea de investiții în termen de șase luni de la data primirii cererii de către ultima autoritate națională de reglementare implicată, acestea informează neîntârziat agenția.

În această situație sau la solicitarea comună a autorităților naționale de reglementare implicate, în termen de trei luni de la data transmiterii către agenție, aceasta trebuie să ia o decizie privind cererea de investiții, inclusiv alocarea transfrontalieră a costurilor prevăzute la alineatul (3), precum și modul în care costurile investiționale se reflectă în tarife.

[...]”

II. Istoricul litigiului și hotărârea atacată

10. Faptele care au stat la baza litigiului sunt prezentate la punctele 1-13 din hotărârea atacată. Dintre acestea, le vom evidenția pe următoarele:

- Aquind Ltd, o societate pe acțiuni înființată în Regatul Unit, este inițiatoarea unui proiect de interconexiune electrică între rețelele de transport de energie electrică britanică și franceză (denumit în continuare „interconexiunea Aquind”);
- la 17 mai 2017, Aquind a formulat o cerere de obținere a unei derogări pentru interconexiunea Aquind în fața autorităților naționale de reglementare (denumite în continuare „ANR”) franceză și britanică;
- întrucât nu au ajuns la un acord, cele două autorități au transmis ACER cererea de derogare la 29 noiembrie și, respectiv, la 19 decembrie 2017 pentru ca aceasta să ia ea însăși decizia;
- la 26 aprilie 2018, interconexiunea Aquind a obținut statutul de proiect de interes comun;
- prin Decizia nr. 05/2018 din 19 iunie 2018, ACER a respins cererea de derogare;
- în opinia ACER, deși Aquind îndeplinea condițiile necesare pentru obținerea unei derogări enumerate la articolul 17 alineatul (1) literele (a) și (c)-(f) din Regulamentul nr. 714/2009, nu era îndeplinită condiția prevăzută de aceeași dispoziție la litera (b);
- în special, ACER a arătat că, în aprilie 2018, interconexiunea obținuse statutul de proiect de interes comun, astfel încât Aquind ar fi putut să solicite aplicarea articolului 12 din Regulamentul RTE-E, care prevede posibilitatea unei alocări transfrontaliere a costurilor, dar că nu recursese la această posibilitate;
- ACER a apreciat că nu se putea exclude ca un sprijin financiar prevăzut de regimul reglementat să fie disponibil pentru interconexiunea Aquind. Aceasta a concluzionat că nu era în măsură să identifice cu certitudine necesară existența unui risc întemeiat pe inexistența unui sprijin financiar prin intermediul regimului reglementat;
- ACER a considerat de asemenea că riscul legat de încasări, riscul excepțional legat de piață, riscul legat de concurența directă cu alte interconexiuni și incertitudinea privind veniturile din congestie, riscul de întrerupere a rețelei britanice, riscul legat de construirea interconexiunii

Aquind, precum și riscurile politice și macroeconomice legate în special de Brexit nu fuseseră demonstrate sau erau insuficiente;

- la 17 august 2018, Aquind a introdus împotriva acestei decizii o cale de atac la Comisia de apel a ACER, care a confirmat-o prin Decizia A-001-2018 din 17 octombrie 2018.

11. Aquind a formulat o acțiune în anulare (T-735/18) la Tribunal împotriva deciziei Comisiei de apel.

12. Prin hotărârea atacată, Tribunalul a admis al patrulea și al nouălea motiv ale acțiunii formulate de Aquind și, în consecință, a anulat decizia Comisiei de apel. Acesta a respins acțiunea în rest și a obligat ACER la plata cheltuielilor de judecată.

13. La 27 ianuarie 2021, ACER a introdus prezentul recurs¹¹. La 17 aprilie 2021, Aquind a formulat la rândul său o cerere de intervenție în susținerea recursului declarat împotriva hotărârii atacate.

14. În urma pronunțării hotărârii atacate, Comisia de apel a decis, la 5 februarie 2021, să redeschidă procedura și a respins ca inadmisibilă acțiunea în anulare formulată de Aquind¹².

15. În rest, Aquind a depus o cerere de alocare transfrontalieră a costurilor la ANR din Franța, din Regatul Unit, din Spania și din Germania în lunile august și septembrie 2019. Procedura care a urmat acestei cereri a fost întreruptă odată ce interconexiunea Aquind și-a pierdut statutul de proiect de interes comun în temeiul Regulamentului delegat (UE) 2020/389¹³.

16. La 29 mai și, respectiv, la 2 iunie 2020, Aquind a formulat o a doua cerere de derogare parțială¹⁴ pe 25 de ani pentru interconexiunea Aquind la ANR franceză și britanică. La 27 ianuarie 2021, aceste două autorități au anunțat că nu puteau să admită cererea având în vedere intrarea în vigoare, ca urmare a Brexit-ului, a Acordului comercial și de cooperare dintre Uniunea Europeană și Regatul Unit.

III. Concluziile părților

17. ACER solicită Curții:

- anularea în tot sau în parte a hotărârii atacate;

¹¹ În plus, în aceeași zi, ACER a formulat o cerere de măsuri provizorii pentru a suspenda aplicarea hotărârii atacate, invocând că aceasta ar reprezenta un risc pentru dreptul Uniunii și pentru piața internă a energiei. Vicepreședintele Curții a respins cererea respectivă prin Ordonanța din 16 iulie 2021, ACER/Aquind (C-46/21 P-R, nepublicată, EU:C:2021:633), pentru motivul că prejudiciul grav și ireparabil invocat a încetat să existe și a devenit ipotetic la momentul la care Comisia de apel a respins ca inadmisibilă cererea formulată de Aquind prin decizia A-001-2018_R din 4 iunie 2021.

¹² Decizia A-001-2018_R din 4 iunie 2021. În această decizie, Comisia de apel a considerat că retragerea Regatului Unit din Uniunea Europeană nu permite aplicarea Regulamentului nr. 714/2009 și a Regulamentului RTE-E în ceea ce privește noile interconexiuni de energie electrică între această țară și un stat membru al Uniunii. Împotriva acestei decizii, Aquind a introdus la Tribunal acțiunea în anulare T-492/21, care este încă pe rol.

¹³ Regulamentul delegat al Comisiei din 31 octombrie 2019 de modificare a Regulamentului (UE) nr. 347/2013 al Parlamentului European și al Consiliului în ceea ce privește lista proiectelor de interes comun a Uniunii (JO 2020, L 74, p. 1). La 21 mai 2020, Aquind a introdus o acțiune în anulare împotriva acestui regulament delegat, care este pendinte la Tribunal (cauza T-295/20, Aquind și alții/Comisia). Anterior, aceasta îl atacase înainte de publicarea sa, dar acțiunea a fost declarată inadmisibilă prin Ordonanța Tribunalului din 5 martie 2021, Aquind și alții/Comisia (T-885/19, EU:T:2021:118), confirmată în recurs prin Hotărârea Tribunalului din 1 august 2022, Aquind și alții/Comisia (C-310/21 P, EU:C:2022:615).

¹⁴ Numai în ceea ce privește obligațiile prevăzute la articolul 19 alineatele (2) și (3) din Regulamentul (UE) 2019/943 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 iunie 2019 privind piața internă de energie electrică (JO 2019, L 158, p. 54).

- în cazul în care consideră că procedura este în stare de judecată, respingerea ca nefondată a acțiunii formulate în primă instanță;
- cu titlu subsidiar, trimiterea cauzei spre rejudecare la Tribunal pentru ca acesta să soluționeze litigiul în conformitate cu hotărârea Curții;
- obligarea Aquind la plata cheltuielilor de judecată efectuate în recurs și în procedura care s-a aflat pe rolul Tribunalului.

18. Aquind solicită Curții:

- respingerea recursului declarat de ACER;
- în cazul în care admite oricare dintre argumentele invocate de ACER, respingerea recursului pentru celelalte motive invocate de Aquind, inclusiv, dacă este cazul, pentru motivele care au fost respinse de Tribunal;
- în cazul în care nu menține hotărârea atacată, anularea deciziei Comisiei de Apel pentru celelalte motive invocate de Aquind la Tribunal;
- obligarea ACER la plata cheltuielilor de judecată.

19. În plus, Aquind formulează un recurs incident prin care solicită Curții:

- anularea deciziei prin care se declară inadmisibile al treilea și al patrulea motiv invocate de Aquind la Tribunal;
- anularea deciziei prin care se declară inadmisibile primul, al cincilea, al șaselea, al șaptelea și al optulea motiv invocate de Aquind la Tribunal;
- luarea în considerare a argumentelor formulate în cadrul motivelor invocate de Aquind în prezentul recurs în susținerea cererii sale de menținere a hotărârii atacate;
- în consecință, anularea deciziei Comisiei de Apel a ACER pentru motivele invocate în cererea formulată de Aquind la Tribunal.

20. ACER a formulat întâmpinare la cererea de intervenție în susținerea recursului solicitând Curții:

- respingerea în totalitate a acestuia;
- obligarea Aquind să suporte propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele efectuate de ACER.

IV. Recursul declarat de ACER. Observație introductivă

21. ACER susține în esență că hotărârea atacată este viciată de două erori de drept, referitoare la:

- intensitatea controlului exercitat de Comisia de apel, atât în general, cât și în prezenta cauză, privind aprecierile care au caracter economic sau tehnic complex;
- interpretarea articolului 17 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 714/2009.

22. Anticipăm că vom propune respingerea primului dintre cele două motive de recurs ale ACER, ceea ce presupune menținerea hotărârii atacate în ceea ce privește anularea deciziei Comisiei de apel.

23. Plecând de la această premisă, ar putea părea inutil să analizăm al doilea motiv de recurs al ACER deoarece decizia Comisiei de apel a fost anulată în totalitate.

24. Vom efectua totuși această analiză și vom propune admiterea celui de al doilea motiv de recurs al ACER și anularea subsecventă a hotărârii atacate numai în ceea ce privește relația dintre articolul 17 din Regulamentul nr. 714/2009 și regimul general de finanțare prevăzut la articolul 12 din Regulamentul RTE-E.

25. Considerăm că este esențial ca Curtea să se pronunțe cu privire la al doilea motiv de recurs deoarece, în caz contrar, poziția Tribunalului (care, în opinia noastră, este eronată) cu privire la relația dintre aceste două regulamente ar rămâne neschimbată. În cazul în care poziția respectivă nu este corectată, ar putea fi considerată obligatorie pentru ACER și pentru Comisia de apel a acesteia.

26. În realitate, nu era necesar¹⁵ ca Tribunalul să examineze al patrulea motiv de anulare, odată ce a admis primul motiv, care determina în sine nevaliditatea deciziei Comisiei de apel. Tribunalul, având în vedere că nu s-a limitat la această din urmă analiză, a stabilit o jurisprudență care, în opinia noastră, este mai mult decât un simplu *obiter dictum* și nu respectă legea.

V. Primul motiv de recurs invocat de ACER: intensitatea controlului exercitat de Comisia de apel asupra aprecierilor de ordin tehnic și economic complexe

A. Hotărârea atacată

27. Tribunalul analizează „abordarea susținută de ACER prin care se urmărește să se considere că controlul pe care Comisia de apel îl exercită asupra aprecierilor de ordin tehnic și economic complexe poate fi echivalent controlului jurisdicțional restrâns exercitat de instanța Uniunii” (punctul 49 din hotărârea atacată) și o respinge.

¹⁵ La punctul 91 din hotărârea atacată se arată că, „[în] aceste condiții, *din motive legate de o bună administrare a justiției*, Tribunalul consideră util să se examineze al patrulea motiv, întemeiat pe o interpretare eronată a relației existente între articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul nr. 714/2009 și articolul 12 din Regulamentul [RTE-E]” (sublinierea noastră).

28. Decizia de respingere se întemeiază în esență pe patru tipuri de argumente:

- crearea Comisei de apel se înscrie într-o evoluție care urmărește să prevadă un sistem de căi de atac împotriva deciziilor agențiilor cu privire la aspecte tehnice, științifice sau economice complexe ce afectează direct situația juridică a părților în cauză. Acestea din urmă dispun de calea de atac respectivă într-un context în care controlul instanței Uniunii se limitează să examineze dacă exercitarea puterii de apreciere este afectată de o eroare vădită sau de un abuz de putere¹⁶;
- dispozițiile referitoare la organizarea și la competențele Comisiei de apel permit să se concluzioneze că aceasta nu a fost creată „pentru a se limita la un control restrâns al aprecierilor de ordin tehnic și economic complexe”. Acest lucru rezultă din: a) calificările membrilor săi, b) competențele conferite Comisei de apel prin articolul 19 alineatul (5) din Regulamentul nr. 713/2009, c) interpretarea articolului 20 din regulamentul menționat¹⁷;
- regulamentul de organizare și de procedură adoptat de ACER în conformitate cu articolul 19 alineatul (6) din Regulamentul nr. 713/2009 confirmă că s-a urmărit să se confere Comisiei de apel „misiunea de a exercita un control al deciziei agenției cu o intensitate care nu se poate limita la cea a controlului restrâns”¹⁸;
- Tribunalul a statuat deja (în ceea ce privește Camera de recurs a ECHA) că „[...] ar fi contrar însăși naturii organelor de apel create în cadrul agențiilor ca acestea să exercite un control restrâns rezervat instanțelor Uniunii”. Argumentele privind inaplicabilitatea acestei jurisprudențe în ceea ce privește Comisia de apel a ACER (ca urmare a componenței și a competențelor diferite ale fiecăreia dintre ele) nu pot fi admise¹⁹.

B. Argumentele părților în cadrul recursului declarat de ACER

29. Potrivit ACER, Tribunalul ar fi săvârșit mai multe erori de drept în ceea ce privește obiectivul, organizarea și competențele Comisiei de apel, luând în considerare contextul în care aceasta își îndeplinește misiunea.

30. Aquind contestă argumentele corelative ale ACER și consideră că este corectă teza Tribunalului privind cerința ca Comisia de apel să exercite un control complet și să nu se limiteze la eroarea vădită de apreciere.

31. Prin urmare, vom prezenta argumentele formulate de ACER în susținerea primului său motiv de recurs.

¹⁶ Hotărârea atacată, punctul 51.

¹⁷ Hotărârea atacată, punctele 52-58.

¹⁸ Hotărârea atacată, punctele 59 și 60.

¹⁹ Hotărârea atacată, punctele 61-70.

1. În ceea ce privește obiectivul

32. Tribunalul a săvârșit o eroare de drept și a încălcat principiile separației puterilor și cooperării loiale consacrate la articolul 13 alineatul (2) TUE deoarece nu a ținut seama de obiectivul de a desfășura o procedură de cale de atac rapidă și simplificată în fața Comisiei de apel, astfel cum se arată în considerentul (19) al Regulamentului nr. 713/2009.

33. Dimpotrivă, Tribunalul ar fi dat prioritate unui obiectiv pe care el însuși îl enunță, bazat pe percepția unei presupuse „evoluții” în cazul legiuitorului Uniunii.

2. Contextul în care intervine Comisia de apel

34. Tribunalul săvârșește o eroare de drept atunci când statuează că dispozițiile referitoare la organizarea și la competențele Comisiei de apel permit să se concluzioneze că intensitatea controlului exercitat de aceasta asupra aprecierilor de ordin tehnic și economic complexe nu se putea limita la erorile vădite de apreciere (punctele 52-82 din hotărârea atacată). Această eroare se reflectă în următoarele formulări:

- în ceea ce privește componența Comisiei de apel, Tribunalul a asimilat-o în mod eronat cu cea a Camerei de recurs a ECHA (punctele 53 și 61 din hotărârea atacată, printre altele);
- Tribunalul consideră de asemenea în mod eronat că alegerea membrilor Comisiei de apel „cu experiență relevantă în sectorul energetic” implică faptul că legiuitorul Uniunii a intenționat astfel să doteze Comisia de apel cu expertii necesari pentru a-i permite să efectueze ea însăși aprecieri privind elemente de fapt de ordin tehnic și științific complexe legate de energie (punctele 53, 65 și 69 din hotărârea atacată);
- Tribunalul apreciază în mod eronat că durata procedurii și resursele limitate ale Comisiei de apel nu justificau un control limitat al aprecierilor de ordin tehnic și economic complexe (punctele 66 și 73-82 din hotărârea atacată)²⁰. Această afirmație ar încălca principiile echilibrului instituțional și separației puterilor deoarece ACER nu își poate spori resursele umane și financiare în mod autonom;
- Tribunalul a interpretat în mod eronat articolul 19 alineatul (5) din Regulamentul nr. 713/2009 (punctele 54, 55, 59 și 60 din hotărârea atacată). Această dispoziție, departe de a justifica exercitarea unui control complet de către Comisia de apel, se referă doar la posibilitatea de a anula deciziile ACER și de a le înlocui cu cele ale Comisiei de apel de a transfera cazul la ACER, însă nu menționează nimic cu privire la intensitatea controlului efectuat de Comisia de apel;
- o altă eroare a Tribunalului se reflectă la punctele 57, 58 și 60 din hotărârea atacată, deoarece articolul 19 alineatul (1) și articolul 20 din Regulamentul nr. 713/2009 nu împiedică Comisia de apel să efectueze un control limitat. Potrivit ACER, Tribunalul poate efectua întotdeauna un control jurisdicțional complet asupra deciziilor camerelor de recurs, chiar dacă acestea din urmă exercită un control limitat.

²⁰ La punctul 66 din hotărârea atacată se arată că „[...] revine ACER sarcina de a lua toate măsurile organizaționale interne necesare pentru a mobiliza mijloacele puse la dispoziția sa pentru îndeplinirea obiectivelor sale, astfel cum sunt definite în Regulamentul nr. 713/2009”.

3. *Cu titlu subsidiar*

35. Cu titlu subsidiar, ACER susține că, inclusiv în cazul în care s-ar admite (*quod non*) că Comisia de apel ar trebui să exercite un control complet asupra deciziilor sale atunci când acestea implică aprecieri de ordin tehnic și economic complexe, Tribunalul a săvârșit o eroare (punctele 83-90 din hotărârea atacată) constatând că Comisia de apel nu efectuase acest control complet în speță.

C. *Analiză*

36. Curtea trebuie să stabilească dacă Tribunalul a apreciat corect sau a săvârșit o eroare de drept atunci când a constatat că Comisia de apel ar fi trebuit să exercite un control complet asupra deciziei adoptate de ACER, în temeiul competențelor conferite prin Regulamentul nr. 713/2009.

37. ACER susținea – și o face în continuare – că revenea Comisiei de apel sarcina de a efectua un simplu control restrâns, limitat doar la examinarea erorilor evidente de apreciere cu privire la deciziile de ordin tehnic și economic complexe.

38. În opinia noastră, interpretarea Tribunalului este corectă. Interpretarea dată de acesta articolelor 19 și 20 din Regulamentul nr. 713/2009 ni se pare cea mai adecvată.

39. Această poziție este susținută de rolul specific al Comisiei de apel și este confirmată (sau cel puțin nu este contrazisă) de alte elemente de apreciere referitoare la componența sa, la competențele sale, la durata procedurii și la compararea sa cu camerele de recurs ale altor agenții ale Uniunii.

1. *Funcția și obiectivele Comisiei de apel*

40. În ultimii ani, a avut loc un fenomen de „agentificare” a administrației Uniunii²¹. În acest context, în cadrul agențiilor care au competența de a adopta acte juridice care au efecte asupra situației juridice a persoanelor fizice au fost înființate camere de recurs. ACER a dobândit progresiv puteri decizionale limitate și capacitatea de a adopta acorduri care au efecte asupra situației juridice a persoanelor fizice, deși principala sa funcție este de a coordona acțiunile ANR în domeniul energiei²². Acest lucru explică configurația inițială a comisiei sale de apel.

²¹ Everson, M., Monda, C., și Vos, E. (editori): *European Agencies in Between Institutions and Member States*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2014; Chamon, M.: *EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, Oxford University Press, 2016; Alberti, J.: *Le agenzie dell'Unione europea*, Giuffrè, Milán, 2018; Vos, E.: *EU Agencies, Common Approach and Parliamentary Scrutiny*, European Parliament, 2018.

²² A se vedea analiza lui Tovo, C.: „The Boards of Appeal of Networked Services Agencies: Specialized Arbitrators of Transnational Regulatory Conflicts?”, în Chamon, M., Volpato, A., și Eliantonio, M., *op. cit.*, p. 36-40, precum și Jankovich, K.: „La réforme de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie: une évolution sans révolution”, *Revue du droit de l'Union européenne*, 2019, nr. 3, p. 69-85.

41. Mai exact, dacă calculele noastre sunt corecte, au fost înființate opt astfel de camere²³, care nu urmează un model unic²⁴ și care diferă în ceea ce privește structura, funcționarea și competențele. Ele prezintă însă câteva caracteristici comune²⁵:

- sunt organe de control administrativ interne ale agențiilor, care au un anumit grad de autonomie. Nu au caracter judiciar, deși îndeplinesc funcții cvasijudiciare prin proceduri contradictorii;
- sunt compuse din juriști și specialiști, ceea ce le conferă o capacitate mai mare de a soluționa căile de atac formulate împotriva deciziilor care au deseori o componentă tehnică importantă;
- pot fi sesizate cu căi de atac de destinatarii deciziilor agențiilor, precum și de persoanele fizice și juridice vizate în mod direct și individual de deciziile respective;
- verifică deciziile care au efecte asupra terților în raport cu care norma de drept derivat, care instituie camerele de recurs, le conferă competență. Sfera de competență a acestora este, așadar, limitată;
- constituie un mecanism expeditiv, rapid, accesibil, specializat și necostisitor pentru protecția drepturilor destinatarilor și ale persoanelor afectate de deciziile agențiilor.

42. Importanța unora dintre aceste camere de recurs a fost consolidată în mod indirect prin introducerea articolului 58a în Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene²⁶.

43. În conformitate cu articolul respectiv, admisibilitatea recursurilor formulate împotriva unei hotărâri a Tribunalului privind o decizie a anumitor camere de recurs²⁷ este condiționată de demonstrarea importanței lor pentru unitatea, consecvența sau dezvoltarea dreptului Uniunii²⁸.

²³ Camerele Oficiului Uniunii Europene pentru Proprietate Intelectuală (EUIPO), ale Oficiului Comunitar pentru Soiuri de Plante (OCSP), ale Agenției Uniunii Europene pentru Siguranța Aviației (AESA), ale Agenției Europene pentru Produse Chimice (ECHA), ale Agenției pentru Cooperarea Autorităților de Reglementare din Domeniul Energiei (ACER), ale Comitetului unic de rezoluție (SRB), ale Agenției Europene pentru Căile Ferate (AEF) și ale celor trei autorități europene de supraveghere [Autoritatea Bancară Europeană (ABE), Autoritatea Europeană pentru Valori Mobiliare și Piețe (ESMA) și Autoritatea Europeană de Asigurări și Pensii Ocupaționale (EIOPA)], care au în comun o singură cameră de recurs.

²⁴ Declarația comună și abordarea comună ale Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei privind agențiile descentralizate din 19 iulie 2012 (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11450-2012-INIT/en/pdf>), fac referire la independența și imparțialitatea membrilor camerelor de recurs numai la punctul 21 din abordarea comună.

²⁵ Din bibliografia abundentă privind camerele de recurs ale agențiilor, a se vedea diferitele contribuții din lucrarea colectivă a lui Chamon, M., Volpato, A. și Eliantonio, M., *op. cit.*; Chirulli, P.: *Non-Judicial Remedies and EU Administration Protection of Rights versus Preservation of Autonomy*, Routledge, 2021; De Lucia, L.: „Specialised Adjudication in EU Administrative Law: the Boards of Appeal of EU Agencies”, *European Law Review* 2015, p. 832-857.

²⁶ Regulamentul (UE, Euratom) 2019/629 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 aprilie 2019 de modificare a Protocolului (nr. 3) privind Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene (JO 2019, L 111, p. 1).

²⁷ Concret, camerele de recurs ale EUIPO, OCSP, ECHA, AESA și cele înființate după data de 1 mai 2019 în cadrul unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii.

²⁸ Nu este exclus ca în viitor mecanismul de admitere a recursurilor să se extindă la hotărârile Tribunalului care, la rândul lor, au analizat decizii ale camerelor de recurs ale altor agenții a căror poziție este comparabilă cu poziția celor menționate la articolul 58a din Statutul Curții de Justiție. Componenta camerei de recurs a ACER este comparabilă cu aceea a camerelor de recurs ale agențiilor enumerate la articolul respectiv. A se vedea De Lucia, L.: „The Shifting State of Rights Protection vis-à-vis EU Agencies: a Look at Article 58a of the Statute of the Court of Justice of the European Union”, *European Law Review*, 2019, p. 812-816.

44. Împărtășim aprecierea Tribunalului (punctul 51 din hotărârea atacată) potrivit căreia înființarea Comisiei de apel a ACER se înscrie într-o tendință – preferată de legiuitorul Uniunii – de înființare în cadrul agențiilor Uniunii Europene a unor „organe de apel” investite cu putere de decizie privind chestiuni de ordin tehnic sau științific complexe care afectează în mod direct situația juridică a părților în cauză.

45. Așa cum arată Tribunalul, „[s]istemul organului de apel reprezintă [...] un mijloc adecvat pentru a proteja drepturile acestora din urmă [părțile în cauză] într-un context în care [...] controlul instanței Uniunii trebuie să se limiteze să examineze dacă exercitarea largii puteri de apreciere a elementelor de fapt de ordin științific, tehnic și economic complexe nu este afectată de o eroare vădită [...]”²⁹.

46. Astfel, considerăm că nu ar avea sens ca, în cadrul unei acțiuni caracterizate prin complexitatea tehnică și economică ale cazurilor atribuite fiecărei agenții, să se înființeze în sânul lor organe de apel care nu ar putea aprecia tocmai aspectele tehnice și economice ale deciziilor agenției respective.

47. Este cert că controlul realizat de instanța Uniunii trebuie să se limiteze la examinarea aspectului dacă exercitarea puterii de apreciere largi privind elementele de fapt de ordin științific, tehnic și economic complexe este afectată de o eroare vădită sau de un abuz de putere. Însă controlul, care este deja efectuat de Tribunal, nu este cel ce revine Comisiei de apel a cărei specializare îi permite, astfel cum vom explica în continuare, să examineze în profunzime acele aspecte și să aprecieze în mod exhaustiv toate detaliile deciziei atacate³⁰.

48. Prin urmare, considerăm că, în principiu, rolul camerelor de recurs înființate în cadrul agențiilor, în ceea ce privește controlul deciziilor complexe ale acestora din urmă, nu poate fi echivalat cu cel al instanțelor Uniunii. În caz contrar, crearea camerelor de recurs ar fi redundantă, cu alte cuvinte, ar dubla în mod inutil criteriul de control care este specific instanțelor Uniunii.

49. Pentru acest motiv, considerăm că Tribunalul reține în mod corect că, „dacă controlul efectuat de Comisia de apel nu ar trebui să fie decât restrâns în ceea ce privește aprecierile de ordin tehnic și economic complexe, aceasta ar însemna că Tribunalul ar exercita un control limitat asupra unei decizii care ar fi ea însăși rezultatul unui control restrâns. Este vădit că un sistem de «control restrâns asupra unui control restrâns» nu oferă garanțiile unei protecții jurisdicționale efective de care ar trebui să beneficieze întreprinderile [...]”³¹.

²⁹ Punctul 51 din hotărârea atacată.

³⁰ În acest sens, a se vedea Tovo, C.: „the added value of BoAs with respect to the proper functioning of the EU system of legal remedies, however, resides precisely in guaranteeing an in-depth control of the merits of the decisions of the agencies, which, as atypical implementing acts of a technical nature, are necessarily subject to a limited judicial review before the CJEU” (în Tovo, C.: „The Boards of Appeal of Networked Services Agencies: Specialized Arbitrators of Transnational Regulatory Conflicts?”, în Chamon, M., Volpato, A., și Eliantonio, M., *op. cit.*, p. 55).

³¹ Punctul 58 din hotărârea atacată.

2. Componenta Comisiei de apel

50. În conformitate cu articolul 18 alineatul (1) din Regulamentul nr. 713/2009³², membrii Comisiei de apel sunt selectați din rândul personalului cu rang înalt al ANR sau al altor organisme cu experiență relevantă în sectorul energetic.

51. Conform articolului 18 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 713/2009³³, mandatul membrilor Comisiei de apel, care sunt independenți în luarea deciziilor și nu sunt constrânși să respecte nicio instrucțiune, este de cinci ani, cu posibilitatea de reînnoire.

52. Prin urmare, componenta Comisiei de apel îndeplinește cerințele necesare pentru a exercita un control complet și nelimitat asupra deciziilor ACER. Membrii săi trebuie să aibă experiență anterioară în sectorul energetic, deoarece dispun (sau trebuie să dispună) de cunoștințele tehnice necesare pentru a efectua un control aprofundat al căilor de atac. Acest lucru a fost subliniat de Tribunal, la a cărui opinie achiesăm³⁴.

53. ACER susține că personalul cu rang înalt al ANR nu deține neapărat cunoștințele tehnice și experiența respectivă, întrucât aprecierile cu privire la aspectele de ordin tehnic și economic complexe sunt efectuate de managementul intermediar al ANR.

54. Acest argument nu ne convinge. În cazul în care s-ar alege în Comisia de apel membri fără cunoștințele și experiența necesare în sectorul energetic, selectarea lor nu ar fi pur și simplu conformă cu articolul 18 din Regulamentul nr. 713/2009. Faptul că managementul intermediar are acces de asemenea la aceste cunoștințe nu înseamnă că ele pot să îi lipsească personalului de rang înalt.

55. În rest, componenta și profilul membrilor Comisiei de apel nu au fost modificate prin reformarea Regulamentului 2019/942, ale cărui articole 25, 26 și 27 reproduc în esență articolul 18 din Regulamentul nr. 713/2009. Scopul reformei este tocmai acela de a consolida Comisia de apel astfel încât aceasta să își poată îndeplini mai eficient atribuțiile.

56. Nu ne convinge nici argumentul invocat de ACER cu privire la efectele asupra litigiului ale regimului membrilor Comisiei de apel, care, până în anul 2019, își exercitau atribuțiile fără să fie remunerați și cu titlu onorific. Potrivit ACER, aceștia puteau, în acel regim, să desfășoare alte activități care le ocupau din timpul consacrat Comisiei de apel, astfel încât era logic să se limiteze la exercitarea unui control restrâns și mai rapid al deciziilor agenției.

³² „Comisia de apel este formată din șase membri și șase supleanți selectați din fostul sau actualul personal cu rang înalt al autorităților de reglementare naționale, al autorităților din domeniul concurenței sau al altor instituții naționale sau comunitare cu experiență relevantă în sectorul energetic.”

³³ A se vedea în același sens articolele 1-4 din Decizia nr. 1-2011 a Comisiei de apel a ACER din 1 decembrie 2011 de stabilire a normelor de organizare și de procedură ale Comisiei de apel (https://extranet.acer.europa.eu/en/The_agency/Organisation/Board_of_Appeal/BoA_Public_Docs/BoA%20minutes%20FINAL%20.pdf). Și textul consolidat din 5 octombrie 2019 este disponibil la adresa https://acer.europa.eu/en/The_agency/Organisation/Board_of_Appeal/BoA_Public_Docs/Rules%20of%20Procedure_for%20publication.pdf

³⁴ Punctul 53 din hotărârea atacată: „[I]nștiutorul Uniunii a intenționat astfel să doteze Comisia de apel a ACER cu expertiza necesară pentru a-i permite să efectueze ea însăși aprecieri privind elemente de fapt de ordin tehnic și științific complexe legate de energie”.

57. Lipsa remunerației și a implicării totale a membrilor Comisiei de apel până în anul 2019 nu justifică reducerea funcțiilor sale de control. Acest lucru poate fi explicat, printre alte motive, prin competențele decizionale reduse pe care le avea ACER înainte de anul 2019 și, mai ales, prin numărul limitat de căi de atac care se formulau conform estimărilor inițiale³⁵.

58. Creșterea numărului de cazuri a condus la stabilirea în prezent a unei remunerații a membrilor Comisiei de apel³⁶ și la o selecție de candidați conform unor cerințe mai exigente în ceea ce privește cunoștințele juridice generale, alături de profilurile tehnice³⁷.

59. Consolidarea resurselor umane ale Comisiei de apel ar fi evidențiat cel mult faptul că structura sa inițială nu era pe deplin adecvată pentru îndeplinirea sarcinilor care i-au fost încredințate prin Regulamentul nr. 713/2009³⁸. Acest neajuns nu presupune însă renunțarea de către Comisia de apel la funcția sa principală pentru a se limita la un control restrâns al deciziilor agenției.

60. Sporirea competențelor ACER în contextul modificării normelor Uniunii în domeniul energiei, efectuată după anul 2019³⁹ (care nu se aplică faptelor din prezentul litigiu), și reformarea ACER prin Regulamentul 2019/942 au ca rezultat faptul că consolidarea Comisiei de apel a acesteia o plasează în situația ideală pentru a exercita un control complet asupra deciziilor ei.

3. Durata procedurii

61. ACER consideră că termenul în care Comisia de apel trebuia să ia o decizie [două luni, în conformitate cu articolul 19 alineatul (2) din Regulamentul nr. 713/2009] nu îi permitea să efectueze o analiză aprofundată. Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a apreciat contrariul.

62. În ceea ce ne privește, achiesăm la raționamentul Tribunalului și considerăm că acesta nu a săvârșit o eroare de drept în ceea ce privește interpretarea dispoziției respective.

63. Este cert că termenul de soluționare a căii de atac era scurt⁴⁰, deoarece în două luni trebuia să se inițieze o procedură în contradictoriu în cadrul căreia unele părți puteau fi invitate să formuleze observații cu privire la comunicările celorlalte părți și să își prezinte oral observațiile în fața Comisiei de apel.

³⁵ De fapt, înainte de intrarea în vigoare a Pachetului „Energie Curată” din 2019, la Comisia de apel au fost depuse o singură acțiune în 2017 și două în 2018. În 2019 s-au introdus deja șase, în 2020, nouă, iar în 2021, unsprezece (<https://acer.europa.eu/the-agency/organisation-and-bodies/board-of-appeal/boa-decisions>).

³⁶ A se vedea Decizia nr. 17/2019 a Consiliului de administrație al ACER din 26 septembrie 2019.

³⁷ Astfel cum se arată în *Programming Document 2021-2023*, decembrie 2020, http://documents.acer.europa.eu/en/The_agency/Mission_and_Objectives/Documents/Programming%20Document%20-%202021-2023%20-%20European%20Union%20Agency%20for%20the%20Cooperation%20of%20Energy%20Regulators.pdf (p. 33).

³⁸ ACER recunoaște acest lucru în documentul menționat în nota de subsol anterioară (p. 160).

³⁹ Pachetul „Energie curată” conține, printre altele, Regulamentul 2019/942.

⁴⁰ Acest termen mai scurt este conform cu obiectivul stabilit în considerentul (19) al Regulamentului nr. 713/2009, de a oferi părților interesate, „din motive de economie procedurală [...], dreptul de a introduce o cale de atac la Comisia de apel [...]”.

64. Totuși, durata acestui termen, astfel cum arată în mod corect Tribunalul (punctul 74 din hotărârea atacată), nu este suficientă pentru a evidenția o intenție a legiuitorului de a limita controlul Comisiei de apel. Există mai multe argumente care susțin contrariul:

- cunoștințele tehnice și experiența membrilor Comisiei de apel facilitează o înțelegere rapidă a căilor de atac și o soluționare rapidă a acestora;
- articolul 19 din Regulamentul nr. 713/2009 prevede în esență că Comisia de apel trebuie să examineze dacă argumentele prezentate de reclamant demonstrează existența unei erori care afectează decizia atacată. Comisia de apel se limitează să aprecieze dacă motivele invocate de reclamant sunt de natură să demonstreze că decizia atacată este viciată de erori. Aceasta trebuie să verifice doar elementele tehnice și economice complexe din cuprinsul motivelor respective;
- Comisia de apel nu este obligată să realizeze un control *ex novo* al elementelor de fapt și de drept ale deciziei ACER. În această privință se diferențiază, de exemplu, de camerele de recurs ale EUIPO și OCSP;
- în conformitate cu articolul 19 alineatul (5) din Regulamentul nr. 713/2009, Comisia de apel poate să exercite „orice atribuție care ține de competența agenției sau poate transfera cazul organismului competent din cadrul agenției”. Prin urmare, aceasta avea posibilitatea să admită calea de atac și să transfere cazul către ACER pentru a lua o nouă decizie în conformitate cu scopurile sale.

65. Această interpretare nu este subminată de faptul că Regulamentul 2019/942 a prelungit la patru luni termenul de soluționare de care dispune Comisia de apel⁴¹. Prolungirea respectivă nu face decât să demonstreze că legiuitorul a fost, din păcate, nerealist atunci când a stabilit termenul de două luni în Regulamentul nr. 713/2009, însă din aceasta nu se poate deduce că Comisia de apel ar trebui să exercite doar un control limitat asupra deciziilor ACER.

4. Competențele Comisiei de apel

66. Articolul 19 alineatul (5) din Regulamentul nr. 713/2009 prevedea, după cum am menționat deja, că Comisia de apel poate să exercite orice atribuție care ține de competența ACER sau poate transfera cazul organismului competent din cadrul ACER, care este obligat să respecte decizia Comisiei de apel.

67. Astfel cum subliniază în mod corect Tribunalul (punctul 54 din hotărârea atacată), Comisia de apel era îndreptățită, atunci când a admis calea de atac, să își asume puterea de apreciere a ACER pentru a examina dacă elementele de care dispunea îi permiteau să adopte propria decizie, ca alternativă la transferul cazului către ACER pentru a lua o nouă decizie.

⁴¹ Articolul 28 alineatul (2) din Regulamentul 2019/942. Volumul foarte redus de cazuri ale Comisiei de apel în primii săi ani era compatibil cu un termen atât de scurt pentru luarea deciziilor, însă creșterea numărului de cazuri începând cu anul 2018 a determinat extinderea termenului de la două la patru luni.

68. În conformitate cu articolul 20 alineatul (1) din Regulamentul nr. 713/2009, decizia care trebuie atacată la Tribunal este cea a Comisiei de apel, iar nu decizia ACER. Această situație se regăsește în prezenta cauză: reclamanta nu avea calitate procesuală activă pentru a ataca decizia emisă de ACER direct la instanța Uniunii⁴², astfel cum a motivat Tribunalul la punctul 58 din hotărârea atacată.

69. Această dublă constatare confirmă faptul că Comisia de apel nu se putea limita să exercite un control restrâns asupra deciziei ACER, în condiții echivalente cu cele ale controlului jurisdicțional exercitat de instanța Uniunii.

70. Așa cum am arătat deja, Comisia de apel dispune de cunoștințe tehnice care îi permit să efectueze un control complet și nelimitat la examinarea erorilor evidente ale deciziilor ACER. Acest control complet face ulterior posibil controlul jurisdicțional al Tribunalului.

71. Considerațiile anterioare nu sunt viciate de eroarea irelevantă săvârșită de Tribunal (punctul 60 din hotărârea atacată) atunci când face referire la o „eventuală contradicție” a deciziei ACER din 5 octombrie 2019⁴³ cu Regulamentul nr. 713/2009.

72. Aprecierea Tribunalului este eronată deoarece modificarea Deciziei ACER nr. 1/2011 avea la bază adoptarea prealabilă a Regulamentului 2019/942. Articolul 21 din Decizia nr. 1/2011, cu modificările ulterioare, nu face decât să redea conținutul articolului 28 alineatul (5) din Regulamentul 2019/942⁴⁴. Prin urmare, nu exista nicio contradicție.

73. Această eroare a Tribunalului rezultă însă dintr-un raționament *obiter dictum* referitor la o modificare legislativă care nu este aplicabilă *ratione temporis* în litigiu. Prin urmare, nu are nicio influență asupra soluției finale în ceea ce privește intensitatea controlului efectuat de Comisia de apel.

5. Compararea Comisiei de apel a ACER cu camerele de recurs ale altor agenții ale Uniunii

74. Comparația realizată de Tribunal între intensitatea controlului exercitat de Camera de recurs a ECHA și, respectiv, de Comisia de apel a ACER ni se pare adecvată pentru a extinde în privința acesteia din urmă jurisprudența sa privind nivelul de control al deciziilor celei dintâi.

75. După ce și-a prezentat poziția cu privire la Camera de recurs a ECHA (punctul 61 din hotărârea atacată)⁴⁵, Tribunalul arată că aceasta se aplică în egală măsură și Comisiei de apel a ACER.

⁴² Noul articol 29 din Regulamentul 2019/942 prevede în prezent cu mai multă claritate că „[a]cțiunile în anulare împotriva unei decizii emise de către ACER în temeiul prezentului regulament și acțiunile în constatarea abținerii de a acționa în cadrul termenelor aplicabile pot fi introduse la Curtea de Justiție doar după epuizarea procedurii de exercitare a căilor de atac menționate la articolul 28”.

⁴³ Prin decizia respectivă s-a modificat articolul 20 din Decizia nr. 1/2011 de stabilire a normelor de organizare și de procedură ale Comisiei de apel. (Noul) articol 21 din decizia modificată, care înlocuiește articolul 20, prevede că Comisia de apel se limitează să confirme decizia agenției sau să transfere cazul organismului competent din cadrul ACER.

⁴⁴ Articolul 28 alineatul (5) din Regulamentul 2019/942 facilitează, într-o anumită măsură, activitatea Comisiei de apel care „poate să confirme decizia sau poate transfera cazul organismului competent din cadrul ACER”.

⁴⁵ „Printre altele s-a statuat deja, în ceea ce privește Camera de recurs a ECHA, că controlul efectuat de această cameră de recurs asupra aprecierilor de ordin științific prevăzute într-o decizie a ECHA nu se limita la verificarea existenței unor erori vădite, ci că, dimpotrivă, pe baza competenței juridice și științifice a membrilor săi, camera menționată trebuia să examineze dacă argumentele prezentate de reclamantă erau susceptibile să demonstreze că considerațiile pe care se întemeiase decizia menționată a ECHA erau afectate de erori (Hotărârea din 20 septembrie 2019, BASF Grenzach/ECHA, T-125/17, EU:T:2019:638, punctele 87-89)”. Intensitatea controlului efectuat de Comisia de apel este astfel superioară intensității controlului efectuat de instanța Uniunii (a se vedea prin analogie Hotărârea din 20 septembrie 2019, BASF Grenzach/ECHA, T-125/17, EU:T:2019:638, punctul 124).”

76. Criticile formulate de ACER cu privire la această parte a hotărârii atacate se întemeiază pe diferențele dintre obiective, procedurile de contestare (în special în ceea ce privește termenele de soluționare) și regimul personalului camerelor de recurs ale ACER și ECHA. Aceste disparități ar invalida comparația efectuată de Tribunal.

77. Aceste diferențe nu afectează însă esența tezei Tribunalului, care se aplică atât Camerei de recurs a ECHA, cât și Comisiei de apel a ACER: ar fi contrar naturii organelor de recurs înființate în cadrul agențiilor să se exercite un control limitat la examinarea erorilor evidente și să nu se efectueze o evaluare completă a aprecierilor de ordin tehnic, științific și economic complexe conținute în deciziile atacate.

78. Având în vedere că, în lumina tuturor considerațiilor anterioare, considerăm că teza Tribunalului nu este viciată de nicio eroare de drept, acest aspect al primului motiv de recurs trebuie de asemenea respins.

6. Argument subsidiar: controlul exercitat de Comisia de apel a fost complet

79. Cu titlu subsidiar, ACER susține că, chiar dacă s-ar admite (*quod non*) că Comisia de apel ar trebui să exercite un control complet și să nu se limiteze la eroarea vădită din deciziile care necesită aprecieri de ordin tehnic și economic complexe, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a afirmat că Comisia de apel nu efectuează un astfel de control în speță.

80. Acest argument subsidiar nu ține seama însă de faptul că însăși Comisia de apel a considerat (punctele 47 și 52 din decizia sa) că, în ceea ce privește derogarea solicitată de Aquind, se va restrânge să exercite un control limitat la eroarea vădită de apreciere.

81. Comisia de apel face această afirmație expresă cu titlu de declarație de principiu care urmează să stea la baza intervenției sale. Prin urmare, nu era necesar să se analizeze în detaliu punctele 70-74 și 94-98 din decizia ACER, în condițiile în care însăși Comisia de apel începe prin a preciza că va exercita un control limitat la eroarea vădită de apreciere. În concluzie, Tribunalul nu a săvârșit nicio eroare de drept în această privință.

82. Având în vedere considerațiile anterioare, primul motiv de recurs al ACER trebuie respins.

VI. Al doilea motiv invocat de ACER: încălcarea articolului 17 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 714/2009

A. Hotărârea atacată

83. Potrivit Tribunalului, abordarea Comisiei de apel cu privire la derogare nu se justifica nici în lumina Regulamentului nr. 714/2009, nici în lumina Regulamentului RTE-E. Afirmația se bazează în esență pe următoarele argumente:

- Comisia de apel a introdus o condiție suplimentară care nu figurează printre cele enumerate la articolul 17 din Regulamentul nr. 714/2009;
- nicio dispoziție normativă nu permite să se considere că legiuitorul a prevăzut prioritatea unui regim asupra altuia. Cele două regimuri pot fi aplicate alternativ;

- criteriul esențial care trebuie să stea la baza examinării cererii de derogare este cel al „nivel[ului] de risc [prezentat de investiție]”, stabilit la articolul 17 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 714/2009, pe care Comisia de apel nu l-a aplicat;
- recurgerea la procedura de alocare transfrontalieră a costurilor nu constituie o garanție de eliminare a riscurilor cu care se confruntă interconexiunile.

B. Argumentele părților

84. ACER susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept „fundamentală” prin faptul că a statuat (în special la punctele 105 și 106 din hotărârea atacată) că nicio dispoziție normativă nu permite să se considere că legiuitorul a prevăzut prevalența regimului impus de Regulamentul RTE-E în raport cu regimul derogatoriu stabilit de Regulamentul nr. 714/2009.

85. Această eroare de drept rezultă din interpretarea eronată de către Tribunal a relației dintre articolul 12 din Regulamentul RTE-E și articolul 17 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 714/2009. Modul de redactare, obiectivul și contextul acestuia din urmă, precum și ale celui care l-a precedat, Regulamentul (CE) nr. 1228/2003⁴⁶, determină ACER să susțină că Regulamentul RTE-E instituie regimul general, iar Regulamentul nr. 714/2009 stabilește un regim derogatoriu a cărui interpretare trebuie să fie strictă. Nu este vorba despre regimuri egale între care promotorii de proiecte să poată alege liber, astfel cum arată Tribunalul.

86. O a doua eroare de drept pe care ACER o impută hotărârii atacate (punctele 101-104) constă în faptul că, deși eventuala finanțare în temeiul articolului 12 din Regulamentul RTE-E poate fi un criteriu relevant pentru a determina riscul prezentat de investiție, acest criteriu nu poate fi transformat într-o condiție obligatorie pentru obținerea derogării⁴⁷.

87. ACER consideră că indisponibilitatea unui sprijin financiar suficient în cadrul regimului reglementat este un element de bază pentru a determina dacă riscul prezentat de investiție este acoperit sau nu, astfel încât această analiză este implicită la articolul 17 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 714/2009 și nu constituie o condiție suplimentară pentru acordarea derogării pentru o nouă interconexiune.

88. În sfârșit, în opinia ACER, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept (punctele 108 și 109 din hotărârea atacată) atunci când a arătat că nu se poate refuza acordarea în favoarea Aquind a derogării prevăzute la articolul 17 din Regulamentul nr. 714/2009 pe baza prezumției că cererea de sprijin întemeiată pe articolul 12 din Regulamentul RTE-E ar da naștere unui avantaj financiar care ar permite eliminarea riscului.

89. Potrivit ACER, posibilitatea de a obține finanțare pentru interconexiune prin alocarea transfrontalieră a costurilor nu era ipotetică, ci s-a bazat pe considerarea interconexiunii Aquind ca fiind un proiect de interes comun, precum și pe analiza costurilor, a capacității și a avantajelor efectuată de ACER. Aceasta este exact analiza de risc pe care articolul 17 alineatul (1) litera (b) din

⁴⁶ Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2003 privind condițiile de acces la rețea pentru schimburile transfrontaliere de energie electrică (JO 2003, L 176, p. 1, Ediție specială, 12/vol. 2, p. 51).

⁴⁷ Potrivit Tribunalului, Comisia de apel a făcut din introducerea unei cereri prealabile de sprijin financiar în temeiul articolului 12 din Regulamentul nr. 347/2013 o „condiție de sine stătătoare pentru demonstrarea riscului prezentat de investiție”, abordare ce nu este justificată nici de Regulamentul nr. 714/2009, nici de Regulamentul RTE-E.

Regulamentul nr. 714/2009 o impune pentru a determina dacă riscurile financiare ale interconexiunii ar putea fi limitate prin alte mijloace decât prin acordarea unei derogări de la regimul general.

90. Aquind contestă argumentele invocate de ACER și consideră că Tribunalul nu a săvârșit niciuna dintre erorile de drept imputate acestuia.

C. Analiză

91. Pentru o mai bună înțelegere a problemei, este recomandabil să se prezinte mai întâi relația dintre cele două regimuri de finanțare și apoi să se examineze argumentele din cadrul celui de al doilea motiv de recurs.

1. Finanțarea interconexiunilor electrice

92. Interconexiunile electrice transeuropene de curent continuu sunt infrastructuri esențiale pentru dezvoltarea pieței europene de energie electrică⁴⁸. Acestea conectează sistemele naționale de energie electrică, asigurând aprovizionarea cu energie electrică și evitând izolarea lor, și promovează în același timp crearea unei piețe europene integrate de energie electrică, cu o concurență mai mare și prețuri mai bune pentru consumatori⁴⁹.

93. Interconexiunile electrice sunt proiecte de mare anvergură, complexe din punct de vedere tehnologic, care necesită investiții semnificative și mai mulți ani pentru a fi finalizate. Aceste caracteristici explică adoptarea Regulamentului RTE-E și crearea conceptului de proiecte de interes comun ca modalitate de direcționare a finanțării către acestea⁵⁰.

94. La articolul 1, Regulamentul RTE-E⁵¹ se referă la identificarea proiectelor de interes comun necesare pentru a realiza coridoarele și domeniile prioritare ale infrastructurilor energetice transeuropene. Pe lângă faptul că abordează identificarea și punerea în aplicare a proiectelor respective, Regulamentul RTE-E prevede norme pentru facilitarea și fluidizarea autorizării lor, precum și pentru asigurarea participării publicului la acestea.

⁴⁸ Hotărârea din 11 martie 2020, Baltic Cable (C-454/18, EU:C:2020:189, punctul 57): „Astfel cum reiese din articolul 1 litera (a) din Regulamentul nr. 714/2009, alocarea menționată a capacităților de interconexiune face obiectul unor principii armonizate care trebuie să permită stabilirea unor reguli echitabile pentru schimburile transfrontaliere de energie electrică, în scopul de a ameliora concurența pe piața internă a energiei electrice”.

⁴⁹ A se vedea *Report of the Commission Expert Group on electricity interconnection*: „Towards a sustainable and integrated Europe”, noiembrie 2017 (https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/report_of_the_commission_expert_group_on_electricity_interconnection_targets.pdf, p. 10-14).

⁵⁰ Între anii 2014 și 2020, instrumentul de finanțare denumit „Mecanismul pentru interconectarea Europei” a contribuit la finanțarea a 107 proiecte de interes comun, cu un buget total de 4,7 miliarde de euro. Aproape două treimi din această sumă au fost utilizate pentru proiecte de transport și de stocare a energiei electrice, precum și pentru rețele inteligente. A se vedea informațiile Comisiei Europene: *Connecting Europe Facility. Energy. Supported actions 2014-2020*, mai 2021 (https://cinea.ec.europa.eu/system/files/2021-05/CEF_Energy_supporting-actions_2021.pdf).

⁵¹ Regulamentul RTE-E a fost modificat deoarece nu mai era în măsură să asigure neutralitatea climatică a Uniunii după adoptarea Pactului verde european și a noilor orientări în materie de politică energetică prin Regulamentul (UE) 2022/869 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2022 privind liniile directoare pentru infrastructurile energetice transeuropene, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 715/2009, (UE) 2019/942 și (UE) 2019/943 și a Directivelor 2009/73 și (UE) 2019/944 și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 347/2013 (JO 2022, L 152, p. 45).

95. Articolul 12 din Regulamentul RTE-E, care stabilește normele și orientările pentru alocarea transfrontalieră a costurilor ținând seama de riscurile pentru proiectele de interes comun, este foarte important în prezenta cauză.

96. În conformitate cu articolul 12 alineatele (3), (4), (5) și (6) din Regulamentul RTE-E:

- de îndată ce un proiect care se încadrează în categoriile din anexa II punctul 1 literele (a), (b) și (d) și punctul 2 este suficient de avansat, inițiatorul (inițiatorii) său (săi) prezintă ANR corespunzătoare o „cerere de investiții [care] include o cerere de alocare transfrontalieră a costurilor”;
- după consultarea inițiatorului (inițiatorilor) proiectului, ANR iau „decizii coordonate cu privire la alocarea costurilor cu investițiile pe care va trebui să le suporte fiecare operator de sistem pentru proiectul respectiv, precum și cu privire la includerea acestora în tarife”;
- ANR notifică neîntârziat ACER „decizia de alocare a costurilor, precum și toate informațiile relevante privind decizia”;
- în cazul în care ANR nu ajung în șase luni la un acord cu privire la cererea de investiții, acestea informează de îndată ACER, care poate lua „o decizie privind cererea de investiții, inclusiv alocarea transfrontalieră a costurilor [...], precum și modul în care costurile investiționale se reflectă în tarife”.

97. Regulamentul RTE-E a fost adoptat în anul 2013, neexistând anterior în dreptul Uniunii o normă echivalentă care să prevadă un regim similar de finanțare a infrastructurilor energetice transeuropene⁵².

98. Pentru acest motiv, articolul 12 alineatul (9) prevede că „[d]ispozițiile prezentului articol nu se aplică proiectelor de interes comun *care beneficiază de*^[53]: [...] (b) derogare de la articolul 16 alineatul (6) din Regulamentul [nr. 714/2009] [...] în temeiul articolului 17 din Regulamentul [nr. 714/2009]; [...] sau (d) derogare în temeiul articolului 7 din Regulamentul [nr. 1228/2003]”.

99. Aceeași interpretare trebuie dată și articolului 13 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul RTE-E, referitor la stimulentele pentru acest tip de infrastructuri energetice transeuropene.

100. Acest set de norme nu urmărește să stabilească o aplicare alternativă între regimul reglementat de finanțare a interconexiunilor electrice și regimul de derogare.

101. Articolul 12 alineatul (9) și articolul 13 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul RTE-E încearcă să împiedice interconexiunile electrice care beneficiaseră de regimul derogatoriu în temeiul articolului 17 din Regulamentul nr. 714/2009 (și al articolului 7 din Regulamentul nr. 1228/2003) să poată opta pentru finanțare în temeiul regimului general stabilit la articolul 12 din Regulamentul RTE-E.

⁵² Decizia 1364/2006/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 6 septembrie 2006 de stabilire a orientărilor pentru rețelele energetice transeuropene și de abrogare a Deciziei 96/391/CE și a Deciziei 1229/2003/CE (JO 2006, L 262, p. 1, Ediție specială, 12/vol. 02, p. 252) este anterioară Regulamentului RTE-E. Aceasta stabilea un cadru foarte precar de sprijin pentru rețelele energetice transeuropene, în care nu exista un regim general de finanțare a acestor infrastructuri, în afara posibilității de a recurge la finanțarea din partea Uniunii.

⁵³ Sublinierea noastră.

102. În aceste condiții, articolul 12 alineatul (9) și articolul 13 alineatul (1) al doilea paragraf din acesta sunt irelevante pentru noile interconexiuni electrice planificate după intrarea în vigoare a Regulamentului RTE-E, deoarece sunt norme care ar putea fi calificate drept „tranzitorii”⁵⁴.

103. Relația dintre regimul reglementat și regimul derogatoriu este confirmată de lucrările pregătitoare ale Regulamentului nr. 1228/2003, pe care Tribunalul nu le-a luat în considerare. Curtea s-a întemeiat pe aceste lucrări pregătitoare pentru a interpreta articolele 16 și 17 din Regulamentul nr. 714/2009⁵⁵.

104. Astfel, în Poziția comună a Consiliului referitoare la adoptarea Regulamentului nr. 1228/2003 a fost inclusă următoarea declarație a Comisiei cu privire la regimul derogatoriu: „Comisia subliniază intenția sa de a interpreta această derogare în mod restrictiv pentru a se asigura că derogarea respectivă se va limita la minimumul necesar, în special în ceea ce privește durata sa și capacitatea relevantă a proiectului la care se referă, cu scopul de a îndeplini obiectivul de finanțare a investițiilor cu un nivel de risc excepțional de ridicat”⁵⁶. Interpretarea restrictivă a derogării și recurgerea la aceasta în situații foarte limitate sunt reiterate la punctul C 4 din poziția comună⁵⁷.

105. Direcția Generală Energie și Transporturi a Comisiei a publicat o notă interpretativă cu privire la Regulamentul nr. 1228/2003 pentru a facilita aplicarea sa de către ANR naționale, în care se susține caracterul excepțional al regimului derogatoriu⁵⁸. La fel s-a procedat și în documentul de lucru al serviciilor Comisiei din 2009⁵⁹.

106. Lucrările pregătitoare și documentele explicative ale Comisiei evidențiază, așadar, caracterul excepțional al regimului derogatoriu prevăzut la articolul 17 din Regulamentul nr. 714/2009 și aplicarea sa subsidiară în raport cu regimul general de finanțare a interconexiunilor electrice prevăzut de Regulamentul RTE-E.

⁵⁴ În același sens, în considerentul (23) ultima teză din Regulamentul nr. 714/2009 se arată că „derogările acordate în temeiul Regulamentului [nr. 1228/2003] continuă să se aplice până la data planificată a expirării, stabilită în decizia de acordare a derogării”.

⁵⁵ Hotărârea din 11 martie 2020, Baltic Cable (C-454/18, EU:C:2020:189, punctul 48).

⁵⁶ SEC(2003) 160 final, Comunicarea Comisiei către Parlamentul European în conformitate cu articolul 251 alineatul (2) al doilea paragraf din Tratatul CE privind poziția comună a Parlamentului European și a Consiliului referitoare la adoptarea unui regulament privind condițiile de acces la rețea pentru schimburile transfrontaliere de energie electrică, anexa E.

⁵⁷ „Comisia consideră că condițiile limitative stricte pe care le-a indicat Consiliul și examinarea de către Comisie a oricărei decizii de reglementare cu privire la o derogare ar trebui să constituie garanții suficiente pentru a se asigura că această posibilitate de derogare este utilizată numai în cazurile în care este absolut necesar să se protejeze o investiție în interesul pieței interne și al securității aprovizionării”.

⁵⁸ Note of DG Energy & Transport on Directives 2003/54-55 and Regulation 1228/03 in the electricity and gas internal market about exemptions from certain provisions of the third party access regime, 30.1.2004, p. 1: „The possibility for such exemptions is clearly an exception to the general rule of third party access which is the basis of the new competitive market for electricity and gas. Exemptions will therefore only be granted exceptionally and on a case-by-case basis. There will be no block exemptions for specific types of infrastructure and all cases will be assessed on their merits. This consideration is particularly relevant since there is no possibility of exemptions for existing infrastructure and therefore any decision to give new pieces of infrastructure a different status must be clearly justified”.

⁵⁹ Document SEC(2009) 642 final, 6.5.2009, Commission staff working document on Article 22 of Directive 2003/55/EC concerning common rules for the internal market in natural gas and Article 7 of Regulation (EC) No 1228/2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity – New Infrastructure Exemptions. La punctul 17 se arată: „Exemptions are an exception to the general rule of regulated TPA. Such exceptions have to be limited to what is strictly necessary to realise the investment and the scope of the exemptions has to be proportionate”.

2. Analiza motivului

107. În opinia noastră, raționamentul Tribunalului este viciat de o eroare de drept, în special la punctele 105 și 106 din hotărârea atacată, deoarece pune pe același plan două regimuri juridice diferite. După cum am arătat deja:

- Regulamentul RTE-E stabilește regimul general de finanțare a interconexiunilor care constituie proiecte de interes comun;
- dimpotrivă, normele privind derogarea prevăzute la articolul 17 din Regulamentul nr. 714/2009 constituie regimul derogatoriu, astfel încât inițiatorii nu au dreptul de a alege în care dintre cele două regimuri se execută proiectul.

108. În principiu, pentru a obține viabilitatea financiară, inițiatorii unui proiect de interconexiune electrică ce este calificat drept proiect de interes comun trebuie să se supună regimului general (sau reglementat, după cum îl numește ACER) prevăzut de Regulamentul RTE-E, care este stabilit în principal la articolul 12 din acesta.

109. În cazul în care nu obțin sprijin prin alocarea transfrontalieră a costurilor, inițiatorii pot demonstra eventual că proiectul lor prezintă un nivel de risc financiar care justifică acordarea derogării prevăzute la articolul 17 din Regulamentul nr. 714/2009.

110. Însă, reamintim că inițiatorii nu pot opta direct pentru regimul derogatoriu excepțional fără a submina relația dintre acesta din urmă și regimul general de sprijin financiar pentru noile interconexiuni. În temeiul acestei relații:

- regimul derogatoriu implică o derogare temporară de la principiile generale care guvernează utilizarea veniturilor, separarea rețelelor de transport și a operatorilor de rețele de transport, precum și accesul terților la rețelele de transport sau de distribuție, care constituie factori-cheie pentru liberalizarea pieței de energie electrică a Uniunii;
- regimul general de sprijin pentru infrastructurile energetice transnaționale prevăzut de Regulamentul RTE-E este conceput tocmai pentru a evita acordarea de derogări inițiatorilor acestor lucrări care presupun restricții privind libera concurență pe piața de energie electrică a Uniunii;
- numai în cazul în care viabilitatea economică nu poate fi obținută prin intermediul regimului general de sprijin economic este logic să se acorde, în mod excepțional, derogarea prevăzută la articolul 17 din Regulamentul nr. 714/2009.

111. Această înțelegere inadecvată a relației dintre cele două regimuri dă naștere unei alte erori de drept, care rezultă în special din punctele 101 și 102 din hotărârea atacată. La punctele respective, Tribunalul consideră că Comisia de apel nu era îndreptățită să facă din cererea prealabilă de sprijin financiar întemeiată pe articolul 12 din Regulamentul RTE-E o condiție pentru dovedirea riscului prezentat de investiție.

112. Este cert că indisponibilitatea sprijinului financiar generează un risc economic care poate periclita construcția interconexiunii. Acest factor, astfel cum recunoaște Tribunalul însuși, trebuie să fie luat în considerare de ACER la aplicarea condiției privind existența unui risc prezentat de investiție care justifică o derogare de la sistemul reglementat, condiție prevăzută la articolul 17 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 714/2009.

113. Prin urmare, ACER trebuie să verifice dacă există sau nu sprijin financiar prin intermediul regimului general pentru a evalua riscul și pentru a acorda sau a refuza derogarea⁶⁰. ACER a procedat în acest mod, iar Comisia de apel a confirmat conformitatea evaluării respective cu cerințele prevăzute la articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul nr. 714/2009.

114. Nu se poate însă accepta că, așa cum a considerat în mod eronat Tribunalul, prin această abordare, ACER adaugă o condiție nouă la cele prevăzute deja la articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul nr. 714/2009 în vederea acordării unei derogări.

115. În plus, ACER și Comisia de apel a acesteia nu au impus Aquind să depună o cerere de finanțare în temeiul regimului reglementat. Acestea au evaluat doar în ce măsură s-ar fi redus riscul economic al construirii interconexiunii Aquind dacă finanțarea ar fi fost obținută prin intermediul regimului reglementat. Împreună cu estimarea costurilor, a beneficiilor și a altor elemente, ACER a analizat⁶¹ dacă era îndeplinită cerința ca „investiția să prezinte un nivel de risc care nu ar permite realizarea sa fără acordarea unei derogări”.

116. Prin urmare, considerăm că analiza efectuată de ACER, confirmată de Comisia de apel, era adecvată și că aceasta nu introduce, contrar afirmațiilor Tribunalului, o condiție care nu figurează printre cele enumerate la articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul nr. 714/2009 pentru acordarea derogării.

117. De asemenea, raționamentul Tribunalului de la punctele 107-110 din hotărârea atacată este viciat de o eroare. Cele două argumente principale ale sale sunt următoarele:

- Comisia de apel și ACER s-au bazat în principal pe un raționament ipotetic, și anume pe „posibilitatea” ca o cerere formulată în temeiul articolului 12 din Regulamentul RTE-E să conducă la acordarea unui sprijin financiar pentru Aquind, și pe faptul că nu „se putea exclude” ca o decizie favorabilă în temeiul acestei dispoziții să ofere o garanție suficientă pentru potențialii investitori. Avantajul de a beneficia de sprijin financiar prin regimul reglementat nu putea să se întemeieze doar pe o prezumție sau să fie prezentat ca un fapt dovedit;
- posibilitatea de a obține sprijin financiar în temeiul articolului 12 din Regulamentul RTE-E nu permite excluderea în mod automat a riscului financiar pe care îl prezintă investiția. Recurgerea la procedura de alocare transfrontalieră a costurilor nu constituie o garanție de eliminare a tuturor riscurilor cu care se confruntă interconexiunile.

⁶⁰ Comisia a urmat un raționament similar atunci când a refuzat să acorde o derogare unui operator ceh de stocare a gazului în Decizia C(2011) 4509 a Comisiei din 27 iunie 2011 de derogare în ceea ce privește o instalație de depozitare subterană a gazului de la Dambořice (https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2011_dambořice_decision_en.pdf). Această derogare se întemeie pe articolul 36 alineatul (1) din Directiva 2009/73, aplicabilă în domeniul gazului, care este similară cu cea de la articolul 17 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 714/2009.

⁶¹ În această privință, ACER dispune de o anumită putere de apreciere, astfel cum s-a admis, în ceea ce privește derogările echivalente în legătură cu piața gazelor, în Hotărârea din 4 decembrie 2019, Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo/Comisia (C-342/18 P, nepublicată, EU:C:2019:1043, punctul 48).

118. Primul argument nu ni se pare convingător. Calificarea interconexiunii Aquind ca proiect de interes comun ar deschide calea finanțării sale prin intermediul regimului reglementat de alocare transfrontalieră a costurilor și a stimulentele prevăzut de Regulamentul RTE-E. Prin urmare, ACER și Comisia de apel a acesteia ar putea considera că Aquind ar fi fost în măsură să obțină finanțarea respectivă dacă ar fi solicitat-o⁶².

119. În orice caz, analiza „nivelului de risc prezentat de investiție”, prevăzută la articolul 17 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 714/2009, obliga ACER să evalueze dacă riscul financiar al proiectului ar fi putut fi redus prin recurgerea la alte mijloace de finanțare aplicabile în general și în mod prioritar față de acordarea derogării. Aceasta din urmă, astfel cum am arătat, datorită naturii sale de regim excepțional, este o soluție de „ultimă instanță”, având în vedere impactul negativ asupra liberalizării pieței comune de energie electrică.

120. Nici cel de al doilea argument al Tribunalului nu ni se pare convingător. Faptul (cert) că regimul general de finanțare prevăzut de Regulamentul RTE-E nu reprezintă o garanție de eliminare a tuturor riscurilor cu care se confruntă interconexiunile nu poate determina acordarea derogării prevăzute la articolul 17 din Regulamentul nr. 714/2009.

121. Pentru inițiatorii unui proiect de interes comun, precum interconexiunea Aquind, ar fi suficient să nu solicite ajutorul acordat în temeiul regimului reglementat pentru a crește riscul financiar al proiectului lor și pentru a „forța” astfel acordarea derogării. În fond, li s-ar permite să aleagă între două regimuri de sprijin pentru acest tip de infrastructură care nu se situează la același nivel. Eroarea fundamentală a Tribunalului analizată anterior apare din nou în cadrul acestui raționament din hotărârea atacată.

122. În plus, analiza „nivelului de risc prezentat de investiție” s-ar realiza în mod automat, iar condiția prevăzută la articolul 17 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 714/2009 ar deveni lipsită de sens dacă s-ar considera că eventualele întârzieri și incertitudini legate de acordarea sprijinului financiar prin intermediul regimului general prevăzut de Regulamentul RTE-E permit obținerea derogării.

123. În temeiul considerațiilor anterioare, propunem Curții să admită acest motiv de recurs, deoarece Tribunalul a săvârșit o eroare de drept la interpretarea articolului 17 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 714/2009 coroborat cu articolul 12 din Regulamentul RTE-E.

VII. Recursul incident declarat de Aquind

124. Pe lângă întâmpinarea la recursul declarat de ACER, Aquind a introdus un recurs incident în care sunt formulate capetele de cerere menționate la punctul 19 din prezentele concluzii.

125. Având în vedere că propunem Curții să respingă primul motiv de recurs al ACER și să mențină hotărârea Tribunalului în ceea ce privește anularea deciziei Comisiei de apel, nu va fi necesară o analiză specifică a recursului incident formulat de Aquind.

126. Astfel, se impune menținerea în recurs a hotărârii atacate și respingerea primului motiv, dar admiterea celui de al doilea. În acest mod, se confirmă anularea integrală a deciziei Comisiei de apel pentru motivul că aceasta a efectuat un control limitat în ceea ce privește eroarea vădită. Nu

⁶² Trebuie adăugat că Aquind a solicitat ulterior această finanțare prin intermediul regimului general.

este necesară și nici recomandabilă examinarea de către Curte a motivelor suplimentare de anulare a deciziei respective, după cum solicită Aquind. Prin urmare, recursul său incident trebuie respins.

VIII. Netrimiteria cauzei spre rejudecare la Tribunal

127. Conform articolului 61 din Statutul Curții, în cazul în care recursul este întemeiat, Curtea de Justiție anulează decizia Tribunalului. În acest caz, Curtea poate fie să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul atunci când acesta este în stare de judecată, fie să trimită cauza Tribunalului pentru a se pronunța asupra acesteia.

128. Nu este necesară trimiterea cauzei de către Curte Tribunalului, odată ce hotărârea acestuia din urmă a fost menținută în ceea ce privește anularea în totalitate a deciziei Comisiei de apel a ACER.

129. Comisia de apel trebuie să se conformeze hotărârii Tribunalului, în acord cu precizările din recurs aduse de Curte, ceea ce presupune să nu se ia în considerare hotărârea respectivă în ceea ce privește relația existentă între articolul 17 din Regulamentul nr. 714/2009 și articolul 12 din Regulamentul RTE-E.

130. Admiterea celui de al doilea motiv de recurs nu impune trimiterea cauzei spre rejudecare la Tribunal, deoarece, astfel cum am arătat deja, nu era necesar ca acesta să se fi pronunțat cu privire la relația dintre articolul 17 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 714/2009 și articolul 12 din Regulamentul RTE-E.

IX. Cheltuielile de judecată

131. Conform articolului 138 alineatul (3) din Regulamentul de procedură al Curții, aplicabil în recurs în temeiul articolului 184 din acesta, în cazul în care părțile cad fiecare în pretenții cu privire la unu sau mai multe capete de cerere, fiecare parte suportă propriile cheltuieli de judecată.

132. Având în vedere că propunem respingerea primului motiv de recurs al ACER, în conformitate cu concluziile formulate de Aquind, și admiterea celui de al doilea motiv, fiecare parte ar trebui să suporte propriile cheltuieli de judecată. Se impune aplicarea aceleiași repartizări a cheltuielilor de judecată efectuate în recursul incident, care este strâns legat de recursul principal.

X. Concluzie

133. În conformitate cu considerațiile care precedă, propunem Curții:

- 1) Respingerea primului motiv de recurs al ACER.
- 2) Admiterea celui de al doilea motiv de recurs al ACER.
- 3) Respingerea în totalitate a recursului incident al Aquind.
- 4) Obligarea ACER și a Aquind să suporte propriile cheltuieli de judecată.