



## Zbiór Orzeczeń

Sprawy połączone T-684/19 i T-704/19

Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH)

i

FGSZ Földgázzállító Zrt.

przeciwko

Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki

Wyrok Sądu (druga izba w składzie powiększonym) z dnia 16 marca 2022 r.

Energia – Rozporządzenie (UE) 2017/459 – Przyjęty przez Komisję kodeks sieci obejmujący swym zakresem „proces uzyskiwania zdolności przyrostowej” – Decyzja ACER zatwierdzająca uruchomienie projektu zdolności przyrostowej – Zarzut niezgodności z prawem – Brak kompetencji Komisji – Artykuł 6 ust. 11, art. 7 ust. 3 i art. 8 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 715/2009

1. *Skarga o stwierdzenie nieważności – Osoby fizyczne lub prawne – Przesłanki dopuszczalności – Decyzja agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER) zatwierdzająca uruchomienie projektu zdolności przyrostowej w sieci przesyłowej gazu ziemnego – Akt ustanawiający ACER przewidujący wewnętrzny środek zaskarżenia decyzji ACER – Skarga o stwierdzenie nieważności decyzji ACER bez wyczerpania wewnętrznego środka odwoławczego – Niedopuszczalność (art. 263 akapit 5 TFUE; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/942, motyw 34, art. 28, 29)*

(zob. pkt 29–32, 35–39, 41, 42)

2. *Akty instytucji – Stosowanie w czasie – Przepisy proceduralne – Przepisy materialne – Rozróżnienie*

(zob. pkt 33)

3. *Skarga o stwierdzenie nieważności – Skarga na decyzję komisji odwoławczej agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER) – Akt ustanawiający ACER wykluczający możliwość podniesienia przed Sądem zarzutów, które nie zostały podniesione przed wspomnianą komisją – Zarzut niezgodności z prawem podniesiony po raz pierwszy w ramach skargi o stwierdzenie nieważności – Dopuszczalność (art. 263, 277 TFUE; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/942, art. 29)*

(zob. pkt 47–51)

4. *Zarzut niezgodności z prawem – Zakres – Akty, wobec których można podnosić zarzut niezgodności z prawem – Rozporządzenie, które nie zostało zaskarżone na podstawie art. 263 TFUE – Zarzut niezgodności z prawem podniesiony przez organ krajowy w oczywisty sposób nieuprawniony do żądania stwierdzenia nieważności – Dopuszczalność (art. 263 akapit 4, art. 277 TFUE; rozporządzenie Komisji 2017/459)*

(zob. pkt 54, 55)

5. *Zarzut niezgodności z prawem – Zakres – Akty, wobec których można podnosić zarzut niezgodności z prawem – Akt o charakterze generalnym stanowiący podstawę zaskarżonej decyzji – Konieczność istnienia związku prawnego między zaskarżonym aktem a spornym aktem generalnym (art. 277 TFUE)*

(zob. pkt 58)

6. *Zbliżanie ustawodawstw – Środki zbliżania ustawodawstw – Wspólne zasady rynku wewnętrznego gazu ziemnego – Rozporządzenie nr 715/2009 – Warunki dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego – Uprawnienie Komisji do ustanawiania kodeksów sieci w niektórych dziedzinach – Zakres – Przyjęty przez Komisję kodeks sieci obejmujący swym zakresem proces uzyskiwania zdolności przyrostowej – Niedopuszczalność (rozporządzenia: Parlamentu Europejskiego i Rady nr 715/2009, art. 6 ust. 11 akapit pierwszy, art. 8 ust. 6; Komisji 2017/459, art. 22–31; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73)*

(zob. pkt 66–74, 95–97, 100, 102–105, 109,110, 114, 119, 123–126, 128, 134, 135)

7. *Zbliżanie ustawodawstw – Środki zbliżania ustawodawstw – Wspólne zasady rynku wewnętrznego gazu ziemnego – Rozporządzenie nr 715/2009 – Warunki dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego – Ustanowienie kodeksów sieci – Rozporządzenie Komisji ustanawiające kodeks sieci dotyczący mechanizmów alokacji zdolności w systemach przesyłowych gazu – Uruchomienie procesu uzyskiwania zdolności przyrostowej – Środek mający na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego gazu – Podstawa prawna – Artykuł 114 TFUE (art. 114 TFUE; rozporządzenia: Parlamentu Europejskiego i Rady nr 715/2009, art. 1; Komisji 2017/459, art. 22–31)*

(zob. pkt 83–88)

8. *Instytucje Unii Europejskiej – Wykonywanie uprawnień – Uprawnienia wykonawcze przyznane Komisji w celu przyjmowania aktów delegowanych – Obowiązek niezmienności istotnych elementów podstawowego aktu ustawodawczego – Rozporządzenie podstawowe uprawniające Komisję do przyjmowania kodeksów sieci w niektórych dziedzinach – Kodeks sieci zawierający przepisy dotyczące dziedziny nieobjętej rozporządzeniem podstawowym – Niedopuszczalność – Zmiana dotycząca istotnego elementu rozporządzenia podstawowego*

[rozporządzenia: Parlamentu Europejskiego i Rady nr 715/2009, art. 6 ust. 11 akapit drugi, art. 7 ust. 3, art. 8 ust. 6 lit. g); Komisji 2017/459, art. 22–31; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73]

(zob. pkt 137–141)

## Streszczenie

W 2015 r. spółka FGSZ Földgázzsállító Zrt., operator węgierskiego systemu przesyłowego gazu (zwana dalej „spółką FGSZ”) oraz jej bułgarscy, rumuńscy i austriaccy odpowiednicy rozpoczęli projekt współpracy regionalnej mającej na celu zwiększenie niezależności energetycznej poprzez wprowadzenie gazu pochodzącego z Morza Czarnego. Projekt ten (zwany dalej „projektem HUAT”) przewidywał zwiększenie zdolności przyrostowej w dwóch punktach połączeń międzysystemowych, w tym punktów istniejących między Węgrami a Austrią. W związku z tym spółka FGSZ i jej austriacki odpowiednik, spółka Gas Connect Austria GmbH (zwana dalej „spółką GCA”), opublikowały wspólne sprawozdanie z oceny zgodnie z rozporządzeniem 2017/459 ustanawiającym kodeks sieci dotyczący mechanizmów alokacji zdolności w systemach przesyłowych gazu<sup>1</sup>.

Na podstawie tego rozporządzenia<sup>2</sup> spółka FGSZ formalnie przedłożyła węgierskiemu urzędowi regulacji energetyki i usług użyteczności publicznej – Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH, zwanemu „węgierskim urzędem regulacji”), propozycję projektu HUAT, podkreślając jednocześnie, że nie opowiada się za realizacją tego projektu. Spółka GCA z kolei przedłożyła propozycję dotyczącą projektu HUAT austriackiemu organowi regulacji sektora energii elektrycznej i gazu ziemnego, Energie-Control Austria für die Regulierung der Elektrizitäts- und Erdgaswirtschaft (E-Control) (zwanemu dalej „austriackim urzędem regulacji”).

Austriacki urząd regulacji zatwierdził propozycję projektu HUAT, podczas gdy węgierski urząd regulacji ją odrzucił. Ponieważ krajowe organy regulacyjne nie osiągnęły porozumienia, Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER) przyjęła z kolei decyzję w sprawie zatwierdzenia propozycji projektu HUAT (zwaną dalej „pierwotną decyzją”).

Węgierski urząd regulacji i spółka FGSZ wniosły odwołania od pierwotnej decyzji do komisji odwoławczej ACER. Ponieważ ich odwołania zostały oddalone przez tę komisję, węgierski urząd regulacji (sprawa T-684/19) i spółka FGSZ (sprawa T-704/19) wniosły do Sądu dwie skargi o stwierdzenie nieważności tej decyzji o oddaleniu odwołań. Skarga węgierskiego urzędu regulacji zmierzała również do stwierdzenia nieważności pierwotnej decyzji. W uzasadnieniu skargi węgierski urząd regulacji podniósł w szczególności niezgodność z prawem rozdziału V rozporządzenia 2017/459.

W swoim wyroku druga izba Sądu w składzie powiększonym, stwierdzając niedopuszczalność wniesionej przez węgierski urząd regulacji skargi o stwierdzenie nieważności pierwotnej decyzji, uwzględniła podniesiony przez niego zarzut niezgodności z prawem i w konsekwencji stwierdziła nieważność decyzji komisji odwoławczej ACER oddalającej odwołania.

<sup>1</sup> Artykuł 26 rozporządzenia Komisji (UE) 2017/459 z dnia 16 marca 2017 r. ustanawiającego kodeks sieci dotyczący mechanizmów alokacji zdolności w systemach przesyłowych gazu i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 984/2013 (Dz.U. 2017, L 72, s. 1).

<sup>2</sup> Artykuł 28 ust. 1 rozporządzenia 2017/459.

## Ocena Sądu

Na wstępie Sąd stwierdził niedopuszczalność wniesionej przez węgierski urząd regulacji skargi o stwierdzenie nieważności pierwotnej decyzji. W tym względzie Sąd wskazał, że dopuszczalność skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej przez osoby fizyczne lub prawne przeciwko aktom ACER zmierzającym do wywarcia skutków prawnych wobec tych osób, należy zbadać w świetle przepisów szczególnych przewidzianych w akcie ustanawiającym tę agencję, mianowicie w rozporządzeniu 2019/942<sup>3</sup>. Tymczasem zgodnie z tym rozporządzeniem jedynie decyzja komisji odwoławczej ACER może być przedmiotem wniesionej do Sądu skargi o stwierdzenie nieważności<sup>4</sup>.

Natomiast pomimo faktu, że węgierski organ regulacyjny nie podniósł przed komisją odwoławczą ACER zarzutu niezgodności z prawem rozdziału V rozporządzenia 2017/459, zarzut ten, podniesiony przez węgierski organ regulacyjny przed Sądem został przez Sąd uznany za dopuszczalny. Z uwagi bowiem na fakt, że jedynie sąd Unii jest uprawniony do stwierdzenia niezgodności z prawem aktu o charakterze generalnym<sup>5</sup>, węgierski urząd regulacyjny miał prawo podnieść ten zarzut po raz pierwszy przed Sądem w celu zakwestionowania ważności decyzji komisji odwoławczej ACER o oddaleniu odwołania.

Co się tyczy zasadności tego zarzutu niezgodności z prawem, Sąd wskazał przede wszystkim, że rozporządzenie 2017/459, które ustanawia kodeks sieci dotyczący mechanizmów alokacji zdolności w systemach przesyłowych gazu, ustanawia w rozdziale V proces uzyskiwania zdolności przyrostowej, który może nakładać na operatorów systemów przesyłowych obowiązek poczynienia koniecznych inwestycji w celu stworzenia zdolności przyrostowej w sieci. Z samego brzmienia wspomnianego rozdziału V<sup>6</sup> wynika bowiem, że projekt zdolności przyrostowej jest opracowywany, gdy spełnione zostają różne przewidziane w nim przesłanki, co oznacza, że operatorzy systemów przesyłowych są zobowiązani do poczynienia niezbędnych w tym celu inwestycji.

Następnie Sąd zbadał, czy opracowując kodeks sieci przewidujący taki proces stworzenia zdolności przyrostowej, Komisja przekroczyła granice uprawnienia przyznanego jej mocą rozporządzenia podstawowego, mianowicie rozporządzenia nr 715/2009 dotyczącego warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego<sup>7</sup>.

Zważywszy, że na mocy tegoż rozporządzenia podstawowego Komisja jest uprawniona do przyjmowania kodów sieci jedynie w pewnych enumeratywnie wymienionych dziedzinach oraz pod warunkiem, że europejska sieć operatorów systemów przesyłowych gazu (zwana dalej „ENTSO”) nie opracowała uprzednio takiego kodeksu w omawianej dziedzinie<sup>8</sup>, Sąd zbadał w pierwszej kolejności, czy rozdział V rozporządzenia 2017/459 może być powiązany z jedną z ujętych w nim dziedzin.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/942 z dnia 5 czerwca 2019 r. ustanawiające Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (wersja przekształcona) (Dz.U. 2019, L 158, s. 22).

<sup>4</sup> Motyw 34 i art. 28 i 29 rozporządzenia 2019/942.

<sup>5</sup> Artykuł 277 TFUE.

<sup>6</sup> Artykuł 22 ust. 3 rozporządzenia 2017/459.

<sup>7</sup> Rozporządzenie (WE) nr 715/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1775/2005 (Dz.U. 2009, L 211, s. 36) (zwane dalej „rozporządzeniem podstawowym”).

<sup>8</sup> Artykuł 6 rozporządzenia podstawowego.

W tym względzie z wykładni literalnej rozporządzenia podstawowego wynika, że wymienione w nim dziedziny nie mogą obejmować swym zakresem tworzenia zdolności przyrostowej w sieci. Podobnie wykładnia kontekstualna wspomnianego rozporządzenia wskazuje na rozróżnienie pomiędzy, z jednej strony, dziedzinami, w których ENTSO jest właściwa do opracowywania kodeksów sieci, a z drugiej strony ramami inwestycji koniecznych do stworzenia zdolności przyrostowej w sieci, w odniesieniu do których ENTSO koordynuje wykonywanie przez państwa członkowskie ich własnych kompetencji. Ponadto Sąd stwierdził, że to na podstawie dyrektywy 2009/73 dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego<sup>9</sup> operatorzy systemów przesyłowych podlegają, w stosownym przypadku, obowiązkowi poczynienia inwestycji koniecznych do stworzenia takiej zdolności przyrostowej. W tym kontekście do państw członkowskich należy czuwanie nad przestrzeganiem tego obowiązku, przy czym ani ENTSO ani Komisja nie mają żadnych kompetencji normatywnych w tym zakresie. Wreszcie żaden z motywów rozporządzenia podstawowego nie pozwala na ustalenie celu polegającego na uprawnieniu ENTSO, a w konsekwencji Komisji, do opracowania kodeksu sieci obejmującego swym zakresem inwestycje konieczne do tworzenia zdolności przyrostowej.

Ponieważ rozdział V rozporządzenia nr 2017/459 nie jest powiązany z żadną z dziedzin wymienionych w sposób enumeratywny w rozporządzeniu podstawowym, Sąd zbadał w drugiej kolejności, czy Komisja była uprawniona do przyjęcia przepisów regulujących proces uzyskiwania zdolności przyrostowej na podstawie innych przepisów tego rozporządzenia podstawowego, zezwalających Komisji na zmiany elementów innych niż istotne przy okazji przyjmowania kodeksu sieci<sup>10</sup>.

Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem istotnymi elementami rozrządzenia podstawowego są te z nich, których przyjęcie wymaga dokonania wyboru politycznego wchodzącego w zakres własnych kompetencji prawodawcy Unii. W niniejszej sprawie prawodawca Unii dokonał wyboru politycznego powierzenia wdrażania przepisów regulujących tworzenie zdolności przyrostowej wyłącznie państwom członkowskim, w związku z tym – przyznane ENTSO, a co za tym idzie Komisji – uprawnienie w dziedzinie zasad alokacji zdolności<sup>11</sup> dotyczy wyłącznie zdolności istniejącej w sieci. Wynika stąd, że poprawka wprowadzona do rozdziału V, polegająca na rozszerzeniu tego uprawnienia na tworzenie zdolności przyrostowej, dotyczy istotnego elementu rozporządzenia podstawowego.

Stwierdzając w ten sposób, że Komisja nie była uprawniona do stanowienia w zakresie procesu uzyskiwania zdolności przyrostowej, Sąd uwzględnił zarzut niezgodności z prawem i stwierdził, że rozdział V rozporządzenia 2017/459 nie znajduje zastosowania. Ponieważ decyzja komisji odwoławczej ACER oddalająca odwołania była zastosowaniem rzeczonoego rozdziału rozporządzenia 2017/459, Sąd uwzględnił ponadto skargi o stwierdzenie nieważności w zakresie, w jakim były one skierowane przeciwko tej decyzji, stwierdzając jej nieważność ze skutkiem erga omnes.

<sup>9</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE (Dz.U. 2009, L 211, s. 94).

<sup>10</sup> Artykuł 6 ust. 11 akapit drugi i art. 7 ust. 3 rozporządzenia podstawowego.

<sup>11</sup> Artykuł 8 ust. 6 lit. g) rozporządzenia podstawowego.