



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 15 lipca 2021 r. *

Odwołanie – Artykuł 194 ust. 1 TFUE – Zasada solidarności energetycznej – Dyrektywa 2009/73/WE – Rynek wewnętrzny gazu ziemnego – Artykuł 36 ust. 1 – Decyzja Komisji Europejskiej w sprawie przeglądu warunków wyłączenia gazociągu OPAL spod zasad dotyczących dostępu stron trzecich do sieci oraz regulacji taryfowej w związku z wnioskiem niemieckiego organu regulacyjnego – Skarga o stwierdzenie nieważności

W sprawie C-848/19 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 20 listopada 2019 r.,

Republika Federalna Niemiec, którą reprezentowali J. Möller i D. Klebs, w charakterze pełnomocników, tych zaś wspierali H. Haller, T. Heitling, L. Reiser i V. Vacha, Rechtsanwälte,

wnosząca odwołanie,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

Rzeczpospolita Polska, którą reprezentowali B. Majczyna, M. Kawnik i M. Nowacki, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

Komisja Europejska, którą reprezentowali O. Beynet i K. Herrmann, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

Republika Łotewska, którą reprezentowali początkowo K. Pommere, V. Soņeca i E. Bārdiņš, a następnie K. Pommere, V. Kalniņa i E. Bārdiņš, w charakterze pełnomocników,

Republika Litewska, którą reprezentowali R. Dzikovič i K. Dieninis, w charakterze pełnomocników,

interwenienci w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, N. Piçarra i A. Kumin, prezesi izb, C. Toader (sprawozdawczyni), D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, P.G. Xuereb, L.S. Rossi i I. Jarukaitis, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

* Język postępowania: polski.

sekretarz: M. Aleksejev, kierownik wydziału,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 13 stycznia 2021 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 18 marca 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W swoim odwołaniu Republika Federalna Niemiec wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 10 września 2019 r., Polska/Komisja (T-883/16, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”, EU:T:2019:567), którym to wyrokiem Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji C(2016) 6950 final z dnia 28 października 2016 r. (zwanej dalej „sporną decyzją”) w sprawie przeglądu warunków wyłączenia gazociągu Ostseepipeline-Anbindungsleitung (zwanego dalej „gazociągiem OPAL”) spod zasad dotyczących dostępu stron trzecich do sieci oraz regulacji taryfowej, przyznanych na podstawie dyrektywy 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 98/30/WE (Dz.U. 2003, L 176, s. 57).

Ramy prawne

Prawo Unii

- 2 Dyrektywa 2003/55 została uchylona i zastąpiona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającą dyrektywę 2003/55/WE (Dz.U. 2009, L 211, s. 94).
- 3 Artykuł 32 dyrektywy 2009/73, zatytułowany „Dostęp stron trzecich”, identyczny z art. 18 dyrektywy 2003/55, przewiduje:

„1. Państwa członkowskie zapewniają wdrożenie systemu dostępu stron trzecich do systemu przesyłowego i dystrybucyjnego oraz do instalacji [dla skroplonego gazu ziemnego, liquid natural gas (LNG)] opartego na opublikowanych taryfach, mającego zastosowanie do wszystkich uprawnionych odbiorców, w tym również do przedsiębiorstw dostarczających gaz, oraz stosowanego w sposób obiektywny i bez dyskryminacji pomiędzy użytkownikami systemu. Państwa członkowskie zapewniają, aby te taryfy, lub metody stosowane do ich kalkulacji, były zatwierdzane przez organ regulacyjny, o którym mowa w art. 39 ust. 1, przed ich wejściem w życie zgodnie z art. 41, a także zapewniają publikację tych taryf oraz metod – w przypadku gdy zatwierdzane są jedynie metody – przed ich wejściem w życie.

2. Operatorzy systemów przesyłowych mają dostęp do sieci innych operatorów systemów przesyłowych, jeżeli jest to niezbędne do wykonywania ich funkcji w związku z przesyłem transgranicznym.

3. Przepisy niniejszej dyrektywy nie uniemożliwiają zawierania umów długoterminowych w zakresie, w jakim są one zgodne ze wspólnotowymi zasadami konkurencji”.

- 4 Artykuł 36 dyrektywy 2009/73, zatytułowany „Nowa infrastruktura”, który zastąpił art. 22 dyrektywy 2003/55, brzmi następująco:

„1. Istotna nowa infrastruktura gazowa, tj. połączenia wzajemne, instalacje LNG i instalacje magazynowe, mogą na wniosek zostać zwolnione na czas określony ze stosowania przepisów art. 9, 32, 33 i 34 oraz art. 41 ust. 6, 8 i 10 pod następującymi warunkami:

- a) inwestycja musi zwiększać konkurencję w dostawach gazu i zwiększać bezpieczeństwo dostaw;
- b) poziom ryzyka związanego z inwestycją musi być taki, że inwestycja nie miałaby miejsca bez udzielenia zwolnienia;
- c) infrastruktura musi być własnością osoby fizycznej lub prawnej, która jest odrębna, przynajmniej w [...] swojej formie prawnej, od operatorów systemów, w których systemach zostanie wybudowana ta infrastruktura;
- d) na użytkowników infrastruktury muszą zostać nałożone opłaty; oraz
- e) zwolnienie nie może mieć szkodliwego wpływu na konkurencję i skuteczne (prawidłowe) funkcjonowanie rynku wewnętrznego gazu ziemnego lub na skuteczne funkcjonowanie systemu podlegającego regulacji, do którego podłączona jest dana infrastruktura.

[...]

3. [Krajowy] [o]rgan regulacyjny [...] może, indywidualnie dla każdego przypadku, podjąć decyzję o zwolnieniu, o którym mowa w ust. 1 i 2.

[...]

6. Zwolnienie może obejmować całość lub część zdolności nowej infrastruktury lub istniejącej infrastruktury o znacząco zwiększonej zdolności.

Przy podejmowaniu decyzji w sprawie zwolnienia należy zwrócić uwagę, indywidualnie dla każdego przypadku, na potrzebę nałożenia warunków dotyczących okresu obowiązywania zwolnienia i niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury. W trakcie podejmowania decyzji w sprawie tych warunków uwzględnia się w szczególności dodatkową zdolność, która ma być zbudowana, lub zmianę istniejącej zdolności, horyzont czasowy projektu oraz uwarunkowania krajowe.

[...]

8. Organ regulacyjny niezwłocznie przekazuje Komisji kopię każdego wniosku o zwolnienie z chwilą jego otrzymania. Decyzja jest niezwłocznie zgłaszana przez właściwy organ do Komisji wraz ze wszystkimi istotnymi informacjami, które jej dotyczą. Informacje te mogą zostać przedłożone Komisji w formie podsumowania, co pozwoli Komisji na podjęcie uzasadnionej decyzji. Informacje zawierają w szczególności:

- a) szczegółowe powody, na podstawie których organ regulacyjny lub państwo członkowskie przyznały zwolnienie lub odmówiły jego przyznania, wraz z odniesieniem do ust. 1, łącznie z odpowiednią literą lub literami tego ustępu, na których oparta jest taka decyzja, w tym również informacje finansowe uzasadniające potrzebę zastosowania zwolnienia;
- b) przeprowadzoną analizę wpływu przyznania zwolnienia na konkurencję i na skuteczne (prawidłowe) funkcjonowanie rynku wewnętrznego gazu ziemnego;

- c) powody przyjętego czasu i wielkości udziału całkowitej zdolności danej infrastruktury gazowej, dla których udzielono zwolnienia;
- d) w przypadku zwolnienia dotyczącego połączenia wzajemnego, wyniki konsultacji z zainteresowanymi organami regulacyjnymi; oraz
- e) wpływ infrastruktury na dywersyfikację dostaw gazu.

9. W terminie dwóch miesięcy od dnia po otrzymaniu powiadomienia Komisja może podjąć decyzję zobowiązującą organ regulacyjny do zmiany decyzji lub cofnięcia decyzji w sprawie przyznania zwolnienia. Ten dwumiesięczny termin może zostać przedłużony o dodatkowy okres dwóch miesięcy, w przypadku gdy Komisja zwraca się o dalsze informacje. Okres dodatkowy rozpoczyna się następnego dnia po otrzymaniu kompletnej informacji. Początkowy dwumiesięczny termin może również zostać przedłużony za wspólną zgodą Komisji oraz organu regulacyjnego.

[...]

Organ regulacyjny stosuje się do decyzji Komisji w sprawie zmiany decyzji lub cofnięcia decyzji o zwolnieniu w terminie miesiąca i odpowiednio informuje Komisję.

[...]”.

Prawo niemieckie

- 5 Paragraf 28a ust. 1 Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) (ustawy o zaopatrzeniu w energię elektryczną i gaz) z dnia 7 lipca 2005 r. (BGBl. 2005 I, s. 1970), w wersji mającej zastosowanie do okoliczności faktycznych niniejszej sprawy, pozwala Bundesnetzagentur (federalnej agencji do spraw sieci, Niemcy) między innymi wyłączyć wzajemne połączenia między Niemcami i innymi państwami ze stosowania przepisów dotyczących dostępu stron trzecich. Przesłanki stosowania tego § 28a odpowiadają zasadniczo przesłankom stosowania art. 36 ust. 1 dyrektywy 2009/73.

Okoliczności powstania sporu i sporna decyzja

- 6 Na potrzeby niniejszego postępowania okoliczności powstania sporu, które zostały przedstawione w pkt 5–18 zaskarżonego wyroku, można streścić następująco:
- 7 W dniu 13 marca 2009 r. federalna agencja do spraw sieci zgłosiła Komisji dwie decyzje z dnia 25 lutego 2009 r. wyłączające na okres 22 lat transgraniczną zdolność przesyłową projektu gazociągu OPAL, który stanowi odcinek lądowy na zachodzie gazociągu Nord Stream 1, z zakresu stosowania zasad dostępu stron trzecich przewidzianych w art. 18 dyrektywy 2003/55, przejętych w art. 32 dyrektywy 2009/73, i regulacji taryfowej przewidzianej w art. 25 ust. 2–4 tej pierwszej dyrektywy. Obie decyzje dotyczyły udziałów posiadanych przez dwóch właścicieli gazociągu OPAL. Spółką będącą operatorem części gazociągu OPAL wynoszącej 80%, należąca do jednego z tych dwóch właścicieli, jest OPAL Gastransport GmbH & Co. KG (zwana dalej „OGT”).
- 8 Decyzją C(2009) 4694 z dnia 12 czerwca 2009 r. Komisja zażądała od federalnej agencji do spraw sieci na podstawie art. 22 ust. 4 akapit trzeci dyrektywy 2003/55, obecnie art. 36 ust. 9 dyrektywy 2009/73, by zmieniła swoje decyzje z dnia 25 lutego 2009 r. poprzez dodanie do nich dwóch warunków. Pierwszy z nich dotyczył zakazu rezerwowania przez przedsiębiorstwo dominujące na jednym lub kilku znaczących rynkach gazu ziemnego w ciągu jednego roku więcej niż 50% zdolności przesyłowych gazociągu OPAL na granicy czeskiej. Drugi warunek wprowadzał wyjątek od tego pułapu, który mógł

zostać przekroczony w wypadku zaofierowania przez dane przedsiębiorstwo rynkowi 3 mld m³/rok gazu na gazociągu OPAL w otwartym, przejrzystym i niedyskryminacyjnym postępowaniu, przy czym, po pierwsze, spółka zarządzająca gazociągiem lub przedsiębiorstwo zobowiązane do realizacji programu musiały zapewnić dostępność odpowiednich zdolności przesyłowych i wolny wybór punktu wyjścia, a po drugie, forma programów uwalniania gazu i uwalniania zdolności przesyłowych podlegała zatwierdzeniu przez federalną agencję do spraw sieci.

- 9 W dniu 7 lipca 2009 r. federalna agencja do spraw sieci zmieniła swoje decyzje z dnia 25 lutego 2009 r., dostosowując je do wspomnianych warunków, i na podstawie dyrektywy 2003/55 przyznała wyłączenie spod zasad dotyczących dostępu stron trzecich i regulacji taryfowej na okres 22 lat.
- 10 W konfiguracji technicznej gazociągu OPAL, oddanego do eksploatacji w dniu 13 lipca 2011 r., gaz ziemny może być dostarczany do punktu wejścia tego gazociągu koło Greifswaldu (Niemcy) wyłącznie przez gazociąg Nord Stream 1, wykorzystywany przez grupę Gazprom do przesyłu gazu pochodzącego z rosyjskich złóż. Jako że Gazprom nie uruchomił programu uwalniania gazu, o którym mowa w decyzji C(2009) 4694, 50% niezarezerwowanej przepustowości gazociągu OPAL nigdy nie zostało wykorzystane.
- 11 W dniu 12 kwietnia 2013 r. OGT, OAO Gazprom i Gazprom Export OOO formalnie wniosły do federalnej agencji do spraw sieci o zmianę niektórych postanowień wyłączenia przyznanego w jej decyzjach z dnia 25 lutego 2009 r.
- 12 W związku z tym wnioskiem w dniu 13 maja 2016 r. federalna agencja do spraw sieci zgłosiła Komisji na podstawie art. 36 dyrektywy 2009/73 swój zamiar zmiany niektórych postanowień wyłączenia przyznanego w jej decyzjach z dnia 25 lutego 2009 r. w odniesieniu do części gazociągu OPAL eksploatowanej przez OGT. Zmiana zamierzona przez federalną agencję do spraw sieci polegała zasadniczo na zastąpieniu ograniczenia zdolności przesyłowych, które mogą zostać zarezerwowane przez przedsiębiorstwa dominujące, narzuconego na podstawie decyzji C(2009) 4694, ciężącym na OGT obowiązkiem oferowania w ramach aukcji co najmniej 50% eksploatowanych przez tę spółkę zdolności przesyłowych w punkcie wyjścia Brandov (Republika Czeska).
- 13 W dniu 28 października 2016 r. Komisja wydała na podstawie art. 36 ust. 9 dyrektywy 2009/73 sporną decyzję adresowaną do federalnej agencji do spraw sieci i opublikowaną na stronie internetowej Komisji w dniu 3 stycznia 2017 r.
- 14 W decyzji tej Komisja zatwierdziła zamierzone przez federalną agencję do spraw sieci zmiany systemu ustanawiającego wyłączenie, formułując pewne zastrzeżenia dotyczące: po pierwsze, ograniczenia pierwotnej oferty zdolności przesyłowych przeznaczonych do sprzedaży na aukcji do 3 200 000 kWh/h (około 2,48 mld m³/rok) stałych swobodnie przydzielanych zdolności oraz do 12 664 532 kWh/h (około 9,83 mld m³/rok) stałych dynamicznie przydzielanych zdolności, po drugie, zwiększenia wolumenu stałych swobodnie przydzielanych zdolności przeznaczonych do sprzedaży na aukcji, które to zwiększenie miało nastąpić w odniesieniu do następnego roku, jeżeli w ramach rocznych aukcji popyt przekroczy 90% oferowanych zdolności, i które miało następować w transzach wynoszących 1 600 000 kWh/h (około 1,24 mld m³/rok), aż do osiągnięcia pułapu wynoszącego 6 400 000 kWh/h (około 4,97 mld m³/rok), i po trzecie, wymogu, że przedsiębiorstwo lub grupa przedsiębiorstw zajmujące pozycję dominującą w Republice Czeskiej lub kontrolujące więcej niż 50% gazu wprowadzanego [w punkcie wejścia gazociągu OPAL] w Greifswaldzie mogą uczestniczyć w aukcjach stałych swobodnie przydzielanych zdolności wyłącznie po cenie bazowej, która nie może być wyższa od średniej ceny bazowej ustalonej w regulowanej taryfie dla sieci przesyłowej z obszaru Gaspool, obejmującego północną i wschodnią część Niemiec, do Republiki Czeskiej w tym samym roku dla porównywalnych produktów.

- 15 W dniu 28 listopada 2016 r. federalna agencja do spraw sieci zmieniła, zgodnie ze sporną decyzją, wyłączenie przyznane w swojej decyzji z dnia 25 lutego 2009 r. w odniesieniu do udziału gazociągu OPAL eksploatowanego przez OGT, zawierając z tą spółką umowę publicznoprawną, zastępującą – zgodnie z prawem niemieckim – decyzję administracyjną.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

- 16 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 16 grudnia 2016 r. Rzeczpospolita Polska wniosła skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji.
- 17 Na poparcie swojej skargi Rzeczpospolita Polska podniosła sześć zarzutów, z których pierwszy dotyczył naruszenia art. 36 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2009/73 w związku z art. 194 ust. 1 lit. b) TFUE oraz zasady solidarności; drugi – braku kompetencji Komisji i naruszenia art. 36 ust. 1 tej dyrektywy; trzeci – naruszenia art. 36 ust. 1 lit. b) owej dyrektywy; czwarty – naruszenia art. 36 ust. 1 lit. a) i e) tej samej dyrektywy; piąty – naruszenia wiążących Unię Europejską umów międzynarodowych; zaś szósty – naruszenia zasady pewności prawa.
- 18 Sąd dopuścił interwencję Republiki Federalnej Niemiec w celu poparcia żądań Komisji oraz interwencję Republiki Łotewskiej i Republiki Litewskiej w celu poparcia żądań Rzeczypospolitej Polskiej.
- 19 Zaskarżonym wyrokiem Sąd stwierdził nieważność spornej decyzji w oparciu o zarzut pierwszy, nie orzekając w przedmiocie pozostałych podniesionych zarzutów, i obciążył Komisję, poza jej własnymi kosztami, kosztami poniesionymi przez Rzeczpospolitą Polską.
- 20 W ramach badania zarzutu pierwszego, oddalwszy w pkt 60 zaskarżonego wyroku zarzut pierwszy jako chybiony w zakresie, w jakim opierał się on na art. 36 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2009/73, Sąd stwierdził, że sporna decyzja została wydana z naruszeniem zasady solidarności energetycznej sformułowanej w art. 194 ust. 1 TFUE. W odniesieniu do zakresu tej zasady Sąd zauważył w pkt 72 i 73 zaskarżonego wyroku, że obejmuje ona spoczywający na Unii i państwach członkowskich ogólny obowiązek uwzględniania interesów wszystkich ewentualnie zainteresowanych podmiotów, tak że Unia i państwa członkowskie są obowiązane starać się w ramach wykonywania kompetencji przysługujących im w związku z polityką Unii w dziedzinie energetyki unikać podejmowania środków, które mogłyby naruszać te interesy w zakresie bezpieczeństwa dostaw, ich efektywności gospodarczej i politycznej oraz dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia, i to aby zaakceptować ich faktyczną współzależność i solidarność.
- 21 Dokonując oceny kwestii, czy sporna decyzja narusza zasadę solidarności energetycznej, w pkt 81 i 82 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że decyzja ta została wydana z naruszeniem tej zasady, ponieważ, po pierwsze, Komisja nie zbadała skutków zmiany warunków korzystania z gazociągu OPAL dla bezpieczeństwa dostaw gazu w Polsce, a po drugie, nie wydaje się, by instytucja ta zbadała, jakie mogą być średnioterminowe skutki – zwłaszcza dla polityki Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie energetyki – przekierowania na trasę tranzytu Nord Stream 1/OPAL części ilości gazu ziemnego przesyłanych uprzednio gazociągami Jamał i Braterstwo, ani by wyważyła te skutki ze stwierdzonym przez nią zwiększeniem bezpieczeństwa dostaw na poziomie Unii.

Żądania stron

- 22 Republika Federalna Niemiec wnosi do Trybunału o:
- uchylenie zaskarżonego wyroku;
 - skierowanie sprawy do Sądu do ponownego rozpoznania;

- zastrzeżenie, że rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.
- 23 Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o:
- oddalenie w całości odwołania ze względu na jego bezzasadność, zaś w zakresie zarzutu trzeciego – ze względu na jego niedopuszczalność; i
 - obciążenie Republiki Federalnej Niemiec kosztami postępowania.
- 24 Republika Łotewska i Republika Litewska, będące interwenientami w pierwszej instancji, wnoszą do Trybunału o oddalenie odwołania.
- 25 Komisja, która nie przedstawiła odpowiedzi na odwołanie na podstawie art. 172 regulaminu postępowania przed Trybunałem, w toku ustnego etapu postępowania przed Trybunałem wniosła o uwzględnienie zarzutu pierwszego.

W przedmiocie odwołania

- 26 Na poparcie odwołania Republika Federalna Niemiec podnosi pięć zarzutów.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego błędnej oceny prawnej zasady solidarności energetycznej

Argumentacja stron

- 27 W zarzucie pierwszym wnosząca odwołanie twierdzi, że wbrew temu, co orzekł Sąd w pkt 70 zaskarżonego wyroku, wyrażona w art. 194 ust. 1 TFUE zasada solidarności energetycznej nie ma wiążącego skutku, co oznacza, że nie obejmuje ona praw i obowiązków dla Unii i praw członkowskich. Zdaniem Republiki Federalnej Niemiec chodzi tu o abstrakcyjne, czysto polityczne pojęcie, a nie kryterium prawne, w świetle którego mogłaby być oceniana ważność aktu przyjętego przez instytucję Unii. Taka zasada może dopiero poprzez konkretyzację w prawie wtórnym stać się kryterium prawnym, które musi zostać wykonane i być stosowane przez organy wykonawcze. Wynika to z okoliczności, że celem prawa pierwotnego nie jest ustalanie kryteriów prawnych, na które można powoływać się na drodze sądowej, lecz polityczne zdefiniowanie ogólnych ram, w których rozwija się Unia, jak również celów Unii, przy czym cele te są realizowane i konkretyzowane poprzez rozporządzenia i dyrektywy.
- 28 Zdaniem wnoszącej odwołanie Komisja nie popełniła błędu, badając wymogi art. 36 ust. 1 dyrektywy 2009/73, gdyż przepis ten stanowi jedyne kryterium oceny zgodności z prawem spornej decyzji. Ów przepis, który nadaje konkretną treść prawnej zasadzie solidarności energetycznej, wymaga, by weryfikacji podlegało jedynie bezpieczeństwo dostaw. Natomiast na drodze sądowej nie można powoływać się na inne abstrakcyjne aspekty zasady solidarności energetycznej.
- 29 Ponadto Republika Federalna Niemiec twierdzi, że nie istnieją wskazówki, które by sugerowały istnienie po stronie Komisji, jako organu wykonawczego Unii, obowiązku wynikającego z zasady solidarności energetycznej jako takiej, wykraczającego poza konkretyzację tej zasady w art. 36 ust. 1 dyrektywy 2009/73, gdyż zasada ta wiąże co najwyżej prawodawcę Unii.
- 30 Rzeczpospolita Polska, popierana przez Republikę Łotewską i Republikę Litewską, twierdzi, że zarzut pierwszy nie jest zasadny.

- 31 W szczególności Rzeczpospolita Polska podnosi, że zasada solidarności energetycznej, do której odwołuje się art. 194 ust. 1 TFUE, stanowi szczególny wyraz ogólnej zasady solidarności między państwami członkowskimi. Zdaniem tego państwa członkowskiego w hierarchii źródeł prawa Unii ogólne zasady mają tę samą rangę co prawo pierwotne. W tym względzie Rzeczpospolita Polska twierdzi, że akty prawa wtórnego należy interpretować, oraz oceniać ich legalność, w świetle wspomnianej zasady. W związku z tym twierdzenie Republiki Federalnej Niemiec, jakoby art. 36 ust. 1 dyrektywy 2009/73 stanowił jedyne kryterium oceny legalności spornej decyzji, jest błędne.
- 32 A zatem, zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej, zasada solidarności energetycznej wiąże nie tylko państwa członkowskie, ale także instytucje Unii, w tym Komisję, która jako strażniczka traktatów powinna stać na straży interesu ogólnego Unii.
- 33 Ponadto Rzeczpospolita Polska twierdzi, że bezpieczeństwo dostaw gazu w Unii, które jest jednym z celów polityki Unii w dziedzinie energetyki, należy zapewnić zgodnie z zasadą solidarności przewidzianą w art. 194 ust. 1 TFUE, gdyż zasada ta stanowi kryterium oceny legalności działań podejmowanych przez instytucje Unii, a w niniejszym przypadku spornej decyzji. Wynika stąd, że argumenty Republiki Federalnej Niemiec, które mają na celu sprowadzenie przedmiotowej zasady do czysto politycznego pojęcia, nie są zasadne.
- 34 Republika Łotewska twierdzi, że Republika Federalna Niemiec niesłusznie stara się ograniczyć znaczenie i zakres stosowania zasady solidarności energetycznej, chociaż art. 194 ust. 1 TFUE, który jest przepisem prawa pierwotnego, nakłada obowiązki na państwa członkowskie i na instytucje Unii. Zasada ta uniemożliwia państwom członkowskim podejmowanie pewnych środków, które zakłócałyby funkcjonowanie Unii. W tym względzie Komisja powinna czuwać nad tym, by państwa członkowskie przestrzegały zasady solidarności energetycznej przy wprowadzaniu w życie art. 36 ust. 8 dyrektywy 2009/73.
- 35 Republika Litewska również kwestionuje popieraną w odwołaniu kwalifikację zasady solidarności energetycznej. Zdaniem tego państwa członkowskiego zasada ta pochodzi od zasady lojalnej współpracy, ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE, i od zasady solidarności, ustanowionej w art. 3 ust. 3 TUE. Na zasadę solidarności energetycznej, jako ogólną zasadę prawa Unii, można się powoływać w ramach kontroli sądowej legalności decyzji Komisji na podstawie art. 263 TFUE.
- 36 Na rozprawie Komisja została wezwana przez Trybunał do wypowiedzenia się na temat zarzutu pierwszego. Instytucja ta oświadczyła, że podziela argumentację Republiki Federalnej Niemiec w zakresie, w jakim zasada solidarności energetycznej nie jest autonomicznym kryterium prawnym, na które można się powołać w celu oceny legalności aktu. Zdaniem Komisji zasada ta wiąże jedynie prawodawcę Unii, gdy wydaje akty prawa wtórnego. Komisja, jako organ wykonawczy, jest jedynie związana wymogami przewidzianymi w art. 36 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2009/73, a zasada solidarności energetycznej może tylko posłużyć jako kryterium, w świetle którego są interpretowane przepisy prawa wtórnego.

Ocena Trybunału

- 37 Artykuł 194 ust. 1 TFUE przewiduje, że w ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między państwami członkowskimi, zapewnienie funkcjonowania rynku energii, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii, wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii, a także wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii (wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Komisja/Austria, C-346/14, EU:C:2016:322, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 38 A zatem wspomniany w tym postanowieniu duch solidarności między państwami członkowskimi stanowi w dziedzinie energetyki szczególnie wyraz zasady solidarności, która z kolei stanowi jedną z podstawowych zasad prawa Unii.
- 39 Poza art. 194 ust. 1 TFUE wiele postanowień traktatów odwołuje się bowiem do zasady solidarności. Jeśli chodzi o traktat UE, w jego preambule państwa członkowskie oświadczają, że tworząc Unię, zamierzają „pogłębić solidarność między swymi narodami”. O solidarności jest również mowa w art. 2 TUE jako o jednej z cech charakterystycznych społeczeństwa, które opiera się na wartościach wspólnych dla państw członkowskich, oraz w art. 3 ust. 3 akapit trzeci TUE, zgodnie z którym Unia wspiera między innymi solidarność między państwami członkowskimi. Zgodnie z art. 21 ust. 1 TUE solidarność jest również jedną z zasad regulujących działania zewnętrzne Unii, a w myśl art. 24 ust. 2 i 3 TUE figuruje ona wśród postanowień w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jako „wzajemna solidarność polityczna” państw członkowskich.
- 40 Co się tyczy traktatu FUE, w jego art. 67 ust. 2 wymieniono wyraźnie solidarność między państwami członkowskimi w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, zaś stosowanie tej zasady w tej materii zostało potwierdzone w art. 80 TFUE. W tytule VIII części trzeciej traktatu FUE, a mówiąc konkretnie, w rozdziale 1 poświęconym polityce gospodarczej, art. 122 ust. 1 TFUE odwołuje się również w wyraźny sposób do ducha solidarności między państwami członkowskimi, który występuje jeszcze w art. 222 TFUE, zgodnie z którym Unia i jej państwa członkowskie działają wspólnie w duchu solidarności, jeżeli jakiegokolwiek państwo członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej bądź katastrofy.
- 41 Wynika stąd, że – jak słusznie zauważył Sąd w pkt 69 zaskarżonego wyroku – zasada solidarności leży u podstaw całego systemu prawnego Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 7 lutego 1973 r., Komisja/Włochy, 39/72, EU:C:1973:13, pkt 25; z dnia 7 lutego 1979 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo, 128/78, EU:C:1979:32, pkt 12) i jest ściśle związana z zasadą lojalnej współpracy, ustanowioną w art. 4 ust. 3 TUE, zgodnie z którą Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów. W tym względzie Trybunał orzekł w szczególności, że zasada ta nie tylko zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia wszelkich właściwych środków w celu zapewnienia zakresu mocy obowiązującej i skuteczności prawa Unii, ale nakłada również na instytucje Unii wzajemne obowiązki lojalnej współpracy z państwami członkowskimi (wyrok z dnia 8 października 2020 r., Union des industries de la protection des plantes, C-514/19, EU:C:2020:803, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 42 W odniesieniu do domniemanego abstrakcyjnego charakteru zasady solidarności, na który powołała się Republika Federalna Niemiec, utrzymując, że nie można jej zastosować w ramach kontroli legalności aktów Komisji, należy podkreślić, że Trybunał – jak zauważył rzecznik generalny w pkt 69 opinii – wyraźnie odniósł się do zasady solidarności wspomnianej w art. 80 TFUE w celu stwierdzenia, iż w istocie państwa członkowskie uchybiły pewnym ciężącym na nich zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii w dziedzinie kontroli granic, azylu i imigracji [wyroki: z dnia 6 września 2017 r., Słowacja i Węgry/Rada, C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 291; a także z dnia 2 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska, Węgry i Republika Czeska (tymczasowy mechanizm relokacji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej) (C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, pkt 80, 181)].
- 43 Otóż nic nie pozwala uznać, że zasada solidarności figurująca w art. 194 ust. 1 TFUE nie może jako taka wywoływać wiążącego skutku prawnego dla państw członkowskich i instytucji Unii. Wręcz przeciwnie – jak zauważył rzecznik generalny w pkt 76 i 77 opinii – zasada ta, jak wynika z samego brzmienia i samej struktury tego postanowienia, leży u podstaw wszystkich celów polityki Unii w dziedzinie energetyki, czyniąc z nich spójną całość.
- 44 Wynika stąd w szczególności, że akty przyjmowane przez instytucje Unii, w tym przez Komisję w ramach tej polityki, należy interpretować, oraz oceniać ich legalność, w świetle zasady solidarności energetycznej.

- 45 W tym względzie argumentacja Republiki Federalnej Niemiec, zgodnie z którą zasada solidarności energetycznej może co najwyżej wiązać prawodawcę Unii, a nie Komisję jako organ wykonawczy, nie zasługuje na uwzględnienie. Zasada ta, podobnie jak ogólne zasady prawa Unii, stanowi kryterium oceny legalności działań podejmowanych przez instytucje Unii.
- 46 A zatem wbrew argumentacji Republiki Federalnej Niemiec, jakoby art. 36 ust. 1 dyrektywy 2009/73 konkretyzował zasadę solidarności energetycznej w prawie wtórnym i tym samym był jedynym artykułem, w świetle którego należy kontrolować zgodność z prawem spornej decyzji, należy stwierdzić, że na zasadę tę można się powołać w zakresie polityki Unii w dziedzinie energetyki w ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego gazu ziemnego.
- 47 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 76 i 104 opinii, owa zasada nie może być ponadto utożsamiana z wymogiem zapewnienia bezpieczeństwa dostaw lub ograniczać się do tego wymogu, o którym mowa w art. 36 ust. 1 dyrektywy 2009/73, stanowiącego tylko jeden z przejawów zasady solidarności energetycznej, ponieważ art. 194 ust. 1 TFUE wymienia w lit. a)–d) cztery różne cele, do których osiągnięcia zmierza – w duchu solidarności między państwami członkowskimi – polityka Unii w dziedzinie energetyki. Wspomnianego art. 36 ust. 1 tej dyrektywy nie można bowiem rozumieć w ten sposób, że ogranicza on zakres przewidzianej w art. 194 ust. 1 TFUE zasady solidarności energetycznej, która – jak podkreślono w pkt 43 niniejszego wyroku – reguluje całość polityki Unii w dziedzinie energetyki.
- 48 W konsekwencji brak wzmianki o zasadzie solidarności energetycznej w art. 36 ust. 1 dyrektywy 2009/73 nie zwalnia Komisji ze zbadania wpływu tej zasady na stanowiące odstępstwo środki przyjęte w spornej decyzji.
- 49 Z powyższego wynika, że Sąd słusznie orzekł w pkt 70 zaskarżonego wyroku, iż zasada solidarności obejmuje prawa i obowiązki zarówno dla Unii, jak i dla państw członkowskich, gdyż Unia jest związana obowiązkiem solidarności wobec państw członkowskich, a państwa członkowskie są związane obowiązkiem solidarności między sobą oraz w świetle wspólnego interesu Unii i prowadzonych przez nią polityk.
- 50 Stwierdzenia tego nie podważa przedstawiona przez Komisję na rozprawie argumentacja, zgodnie z którą nie otrzymała ona informacji dotyczących ryzyka dla bezpieczeństwa dostaw na polskim rynku gazu, co uzasadniało brak uwzględnienia zasady solidarności energetycznej w spornej decyzji.
- 51 Taki brak przekazania z własnej inicjatywy informacji dotyczących ryzyka dla bezpieczeństwa dostaw na polskim rynku gazu nie może bowiem uzasadniać braku zbadania przez Komisję wpływu, jaki sporna decyzja mogła mieć na rynek gazu ewentualnie zainteresowanych państw członkowskich.
- 52 A zatem zasada solidarności energetycznej w związku z zasadą lojalnej współpracy wymaga, by Komisja, wydając decyzję na podstawie art. 36 dyrektywy 2009/73, sprawdziła, czy istnieje zagrożenie dla bezpieczeństwa dostaw gazu na rynkach państw członkowskich.
- 53 Ponadto, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 116 opinii, zasada solidarności energetycznej wymaga, by instytucje Unii, w tym Komisja, dokonały wyważenia wchodzących w grę interesów w świetle tej zasady, uwzględniając przy tym zarówno interesy państw członkowskich, jak i Unii jako całości.
- 54 W świetle powyższych rozważań zarzut pierwszy należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego niemożliwości zastosowania zasady solidarności energetycznej

Argumentacja stron

- 55 W zarzucie drugim Republika Federalna Niemiec twierdzi, że w pkt 72 zaskarżonego wyroku Sąd dopuścił się naruszenia prawa, stwierdzając, iż z zasady solidarności wynika ogólny obowiązek dla Unii i państw członkowskich polegający na uwzględnianiu w ramach wykonywania przysługujących im odpowiednio kompetencji wszystkich mogących wchodzić w grę interesów.
- 56 Zdaniem wnoszącej odwołanie Sąd zignorował okoliczność, że zasada solidarności energetycznej stanowi mechanizm kryzysowy, z którego należy korzystać tylko w wyjątkowych przypadkach i który wiąże się w takich przypadkach z obowiązkiem bezwarunkowej pomocy, mającym na celu „bezwarunkową lojalność”. Uwzględnianie tej zasady poza wyjątkowymi przypadkami skutkowałoby tym, że podejmowanie decyzji na szczeblu Unii byłoby utrudnione lub uniemożliwione, ponieważ tylko nieczęsto można pogodzić poszczególne poglądy i cele. Taka sytuacja ma miejsce w niniejszym przypadku, gdyż interesy Rzeczypospolitej Polskiej różnią się od celów Republiki Federalnej Niemiec w kontekście spornej decyzji.
- 57 Owa zasada wiąże się zatem tylko z obowiązkiem pomocy w przypadku katastrofy lub kryzysu. W opinii wnoszącej odwołanie wykładnia ta znajduje potwierdzenie w treści art. 3 ust. 3 TUE w związku z art. 222 TFUE.
- 58 Nawet jeżeli rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z dnia 25 października 2017 r. dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) nr 994/2010 (Dz.U. 2017, L 280, s. 1) nie miało jeszcze zastosowania w chwili, gdy została wydana sporna decyzja, zdaniem wnoszącej odwołanie art. 13 tego rozporządzenia potwierdza, że obowiązek pomocy wynikający z zasady solidarności energetycznej powinien znaleźć zastosowanie dopiero jako ultima ratio w ekstremalnych sytuacjach.
- 59 Zdaniem Republiki Federalnej Niemiec, jako że sporna decyzja nie została podjęta w takim kontekście nadzwyczajnej sytuacji, Komisja nie była zobowiązana w niej uwzględnić zasady solidarności energetycznej. Wyciąga ona stąd wniosek, że zaskarżony wyrok należy uchylić, ponieważ opiera się on wyłącznie na domniemanym braku odniesienia się do tej zasady w spornej decyzji.
- 60 Rzeczpospolita Polska, popierana przez Republikę Łotewską i Republikę Litewską, twierdzi, że zarzut drugi nie jest zasadny.
- 61 W szczególności Rzeczpospolita Polska podnosi, że art. 194 ust. 1 TFUE nakazuje uwzględniać zasadę solidarności między państwami członkowskimi przy podejmowaniu wszelkich działań wchodzących w zakres polityki Unii w dziedzinie energetyki, nie ograniczając tego obowiązku do działań podejmowanych w sytuacjach kryzysowych. Zdaniem tego państwa członkowskiego zapobieganie sytuacjom kryzysowym jest bowiem działaniem bardziej pożądanym niż zaradzanie im.
- 62 Ponadto analogia uczyniona przez Republikę Federalną Niemiec między art. 194 TFUE a art. 222 TFUE nie jest prawidłowa, ponieważ mechanizmy specjalne i kryzysowe, takie jak te przewidziane w art. 122 i 222 TFUE, mają odmienny charakter i cele niż zasada solidarności energetycznej przewidziana w art. 194 TFUE.
- 63 Jeśli chodzi o argument Republiki Federalnej Niemiec, jakoby mechanizmy przewidziane w rozporządzeniu 2017/1938 potwierdzały, że obowiązek wsparcia powinien znaleźć zastosowanie dopiero jako ultima ratio, jest on również błędny. Rozporządzenie to przewiduje bowiem środki zapobiegawcze i mechanizmy doraźne znajdujące zastosowanie w wypadku wystąpienia kryzysu.

W niniejszym przypadku Rzeczpospolita Polska uważa, że gdyby sporna decyzja miała być stosowana, wystąpiłyby realne ryzyka zagrożenia bezpieczeństwa dostaw do Polski oraz państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej z powodu pozycji dominującej Gazpromu na rynku dostaw gazu.

- 64 Republika Łotewska twierdzi, że zasada solidarności energetycznej nie znajduje zastosowania jedynie po to, by stawić czoło wyjątkowym sytuacjom, gdy one wystąpią, ale że wiąże się ona również z podejmowaniem środków zapobiegawczych. Zasady tej nie można interpretować jako wymagającej „bezwarunkowej lojalności”, lecz należy ją rozumieć jako zasadę oznaczającą, że proces decyzyjny musi uwzględniać szczególne cechy państw sąsiednich i regionu oraz respektować wspólne cele Unii w dziedzinie energetyki. A zatem Komisja była zobowiązana dokonać w spornej decyzji oceny, czy zaproponowane przez niemiecki organ regulacyjny zmiany mogły naruszyć interesy energetyczne ewentualnie zainteresowanych państw członkowskich.
- 65 Republika Litewska kwestionuje również tezę Republiki Federalnej Niemiec, gdyż teza ta została oparta na zbyt wąskiej wykładni zasady solidarności energetycznej, która to wykładnia nie jest zgodna ani z tekstem art. 194 TFUE, ani z prawami i obowiązkami wynikającymi z tego postanowienia.
- 66 Komisja nie wypowiedziała się w przedmiocie zarzutu drugiego.

Ocena Trybunału

- 67 Należy stwierdzić, że brzmienie art. 194 TFUE nie zawiera żadnej wskazówki, zgodnie z którą w dziedzinie polityki energetycznej Unii zasada solidarności energetycznej miałaby być ograniczona do sytuacji, o których mowa w art. 222 TFUE. Wręcz przeciwnie, w duchu solidarności, o którym mowa w art. 194 ust. 1 TFUE, powinno – z powodów wyjaśnionych w pkt 41–44 niniejszego wyroku – być prowadzone każde działanie dotyczące polityki Unii w tej dziedzinie.
- 68 Tego stwierdzenia nie może podważyć art. 222 TFUE, który wprowadza klauzulę solidarności, zgodnie z którą Unia i jej państwa członkowskie działają wspólnie w duchu solidarności, jeżeli jakiegokolwiek państwo członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. Jak zauważył zasadniczo rzecznik generalny w pkt 126 i 127 opinii, art. 194 ust. 1 TFUE i art. 222 TFUE odnoszą się bowiem do różnych sytuacji i przyświecają im różne cele.
- 69 A zatem zasada solidarności energetycznej, o której mowa w art. 194 TFUE, musi być uwzględniana przez instytucje Unii i państwa członkowskie w ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego, a w szczególności rynku gazu ziemnego, aby zapewnić bezpieczeństwo dostaw energii w Unii, co oznacza nie tylko stawianie czoła nagłym nadzwyczajnym sytuacjom, gdy one wystąpią, ale także podejmowanie środków mających na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym. W tym celu konieczne jest przeprowadzenie oceny ryzyka dla interesów energetycznych państw członkowskich i Unii, a w szczególności dla bezpieczeństwa dostaw energii, aby dokonać wyważenia interesów, do którego odnosi się pkt 53 niniejszego wyroku.
- 70 Ponadto w odniesieniu do rozporządzenia 2017/1938, na które powołała się Republika Federalna Niemiec na poparcie argumentacji, zgodnie z którą obowiązek wsparcia powinien znaleźć zastosowanie dopiero jako ultima ratio, należy zauważyć, że rozporządzenie to przewiduje dwie kategorie środków, jedną związaną z zapobieganiem, mających na celu uniknięcie wystąpienia ewentualnych sytuacji kryzysowych, i drugą związaną z nagłością, przewidzianych na wypadek sytuacji kryzysowej.
- 71 A zatem Sąd słusznie orzekł w pkt 71–73 zaskarżonego wyroku, że zasada solidarności energetycznej obejmuje spoczywający na Unii i państwach członkowskich ogólny obowiązek uwzględniania interesów wszystkich ewentualnie zainteresowanych podmiotów w ramach wykonywania kompetencji

przysługujących im w związku z polityką Unii w dziedzinie energetyki, co oznacza, że powinny one unikać podejmowania środków, które mogłyby naruszać ich interesy w zakresie bezpieczeństwa dostaw, efektywności gospodarczej i politycznej oraz dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia, i to aby zaakceptować ich faktyczną współzależność i solidarność.

- 72 W odniesieniu do argumentacji Republiki Federalnej Niemiec, zgodnie z którą gdyby zasada solidarności energetycznej miała zastosowanie poza sytuacjami kryzysowymi, Unii i państwom członkowskim zostałaby narzucona „bezwartkowa lojalność”, która utrudniałaby każdą decyzję na szczeblu Unii, należy zauważyć, że taka interpretacja opiera się na błędnym zrozumieniu zaskarżonego wyroku.
- 73 W pkt 77 zaskarżonego wyroku, do którego odwołanie się nie odnosi, Sąd słusznie bowiem stwierdził, że stosowanie zasady solidarności energetycznej nie oznacza, że polityka Unii w dziedzinie energetyki nie może w żadnym wypadku mieć negatywnych skutków dla szczególnych interesów danego państwa członkowskiego w tej dziedzinie. Niemniej, jak podkreślono w pkt 53 i 69 niniejszego wyroku, instytucje Unii i państwa członkowskie są w ramach stosowania tej polityki zobowiązane uwzględniać zarówno interesy Unii, jak i interesy poszczególnych ewentualnie zainteresowanych państw członkowskich oraz wyważać te interesy w przypadku sprzeczności.
- 74 W konsekwencji zarzut drugi należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego błędnej oceny uwzględnienia przez Komisję zasady solidarności energetycznej

Argumentacja stron

- 75 Na wypadek gdyby Trybunał uznał, że zasada solidarności energetycznej stanowi kryterium mające zastosowanie do spornej decyzji, Republika Federalna Niemiec twierdzi w zarzucie trzecim, iż Sąd, po pierwsze, błędnie ocenił okoliczność uwzględnienia tej zasady przez Komisję przy wydawaniu owej decyzji, a po drugie, pominął okoliczność, że instytucja ta nie była zobowiązana wskazać szczegółowo sposobu, w jaki ją uwzględniła.
- 76 Zdaniem Republiki Federalnej Niemiec Sąd naruszył prawo w pkt 81 zaskarżonego wyroku, uznając, że Komisja nie zbadała zasady solidarności energetycznej, ponieważ nie przeprowadziła badania skutków zmiany warunków korzystania z gazociągu OPAL dla bezpieczeństwa dostaw na polskim rynku gazu.
- 77 Otóż zdaniem wnoszącej odwołanie temu stwierdzeniu Sądu przeczą: po pierwsze, proces podejmowania spornej decyzji, obejmujący między innymi przedstawienie przez Rzeczpospolitą Polską uwag na piśmie przed wydaniem tej decyzji, jak wynika z pkt 10 owej decyzji, po drugie, studium przeprowadzone przez grupę roboczą składającą się z przedstawicieli ministerstwa energii Federacji Rosyjskiej i Komisji, dotyczące bardziej efektywnej eksploatacji gazociągu OPAL, jak wynika z pkt 17 spornej decyzji, po trzecie, treść komunikatu prasowego Komisji z dnia 26 października 2016 r. dotyczącego skutków tej decyzji dla rynku gazu w Europie, jak wynika również z pkt 80–88 spornej decyzji, i po czwarte, sprawdzenie przez Komisję bezpieczeństwa dostaw przy badaniu przesłanek wyłączenia na podstawie art. 36 dyrektywy 2009/73.
- 78 Co więcej, jak podnosi wnosząca odwołanie, między Rzeczpospolitą Polską a Gazpromem istnieje umowa tranzytowa na przesył gazu ziemnego przez polski odcinek gazociągu Jamał w celu zaopatrywania rynków Europy Zachodniej, w tym rynku polskiego, do roku 2020, oraz umowa między największym polskim dostawcą energii i Gazpromem na dostawy gazu ziemnego obowiązująca do końca roku 2022.

- 79 Ponadto Republika Federalna Niemiec twierdzi, że zgodnie z oświadczeniami tego polskiego dostawcy energii Rzeczpospolita Polska dąży do tego, by w zakresie dostaw gazu na rynek polski uzyskać na przełomie 2022/2023 niezależność od gazu rosyjskiego.
- 80 Republika Federalna Niemiec utrzymuje również, że sporna decyzja, po pierwsze, poprawia pozycję Rzeczypospolitej Polskiej w porównaniu z jej pozycją wynikającą z decyzji C(2009) 4694, na którą to państwo członkowskie mogło wnieść skargę. Po drugie, gazociąg OPAL przyczynia się do urzeczywistnienia rynku wewnętrznego gazu ziemnego, przynosząc korzyści dla handlu transgranicznego i bezpieczeństwa dostaw.
- 81 Rzeczpospolita Polska uważa, że zarzut trzeci jest niedopuszczalny, gdyż zmierza do podważenia oceny okoliczności faktycznych.
- 82 Co do istoty Rzeczpospolita Polska, popierana przez Republikę Łotewską i Republikę Litewską, twierdzi, że zarzut ten nie jest zasadny.

Ocena Trybunału

- 83 W zarzucie trzecim wnosząca odwołanie twierdzi, że w spornej decyzji oraz w toku procesu podejmowania tej decyzji Komisja przeprowadziła badanie zasady solidarności energetycznej w ramach zmiany warunków korzystania z gazociągu OPAL, zamierzonej przez sporną decyzję, i skutków tej decyzji dla polskiego rynku gazu.
- 84 Na rozprawie przed Trybunałem instytucja ta nie zakwestionowała oceny dokonanej przez Sąd w odniesieniu do spornej decyzji, twierząc jednak, że jej zdaniem nie była ona zobowiązana do przeprowadzenia oceny ryzyka dla interesów ewentualnie zainteresowanych państw członkowskich ani tym samym do wyważenia tych interesów ze względu na okoliczność, iż sprawdziła w sposób kompleksowy, czy sporna decyzja stanowiła zagrożenie dla alternatywnych gazociągów, i stwierdziła, że taka sytuacja nie ma miejsca.
- 85 W tym względzie z art. 256 ust. 1 akapit drugi TFUE oraz z art. 58 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynika, że odwołanie jest ograniczone do kwestii prawnych, wobec czego ocena okoliczności faktycznych dokonana przez Sąd nie stanowi – z zastrzeżeniem wypadku ich przeinaczenia – kwestii prawnej podlegającej jako taka kontroli Trybunału w ramach postępowania odwoławczego.
- 86 Otóż należy stwierdzić, że Republika Federalna Niemiec za pomocą części swojej argumentacji przedstawionej w ramach zarzutu trzeciego stara się podważyć oceny o charakterze faktycznym.
- 87 Mówiąc dokładniej, w zakresie, w jakim powołuje się ona na okoliczności faktyczne, które towarzyszyły wydaniu spornej decyzji, a nawet nastąpiły po tym wydaniu, aby zakwestionować ocenę Sądu dotyczącą braku zbadania przez Komisję w tej decyzji kwestii, czy zmiana warunków korzystania z gazociągu OPAL, zaproponowana przez niemiecki organ regulacyjny, może naruszyć interesy ewentualnie zainteresowanych państw członkowskich w dziedzinie energetyki, wnosząca odwołanie ogranicza się do podważenia analizy o charakterze faktycznym, jakiej dokonał Sąd, co nie podlega kontroli Trybunału.
- 88 Wynika stąd, że zarzut trzeci jest w tym zakresie niedopuszczalny.
- 89 Ponadto w zakresie, w jakim wnosząca odwołanie kwestionuje w tym zarzucie dokonaną przez Sąd interpretację spornej decyzji, powołując się w tym celu na punkty tej decyzji, o których mowa w pkt 77 niniejszego wyroku, zarzut ten należy oddalić jako bezzasadny.

- 90 Żaden z tych punktów spornej decyzji nie może bowiem podważyć stwierdzenia dokonanego przez Sąd w pkt 82 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym Komisja zaniechała zbadania w tej decyzji, jakie mogą być średnioterminowe skutki – zwłaszcza dla polityki Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie energetyki – przekierowania na trasę tranzytu Nord Stream 1/OPAL części ilości gazu ziemnego przesyłanych uprzednio gazociągami Jamał i Braterstwo, oraz wyważenia tych skutków ze zwiększeniem bezpieczeństwa dostaw na poziomie Unii.
- 91 Zarzut trzeci należy zatem odrzucić jako częściowo niedopuszczalny i oddalić jako częściowo bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego braku obowiązku wymienienia przez Komisję zasady solidarności energetycznej

Argumentacja stron

- 92 W zarzucie czwartym Republika Federalna Niemiec twierdzi, po pierwsze, że Sąd naruszył prawo, stwierdzając w pkt 79 zaskarżonego wyroku, iż ze spornej decyzji nie wynika, że Komisja przeprowadziła de facto badanie zasady solidarności energetycznej i, po drugie, że instytucja ta nie była zobowiązana wymienić tej zasady w spornej decyzji. Jej zdaniem decyzja ta jest prawidłowa pod względem treści, gdyż nie stworzyła zagrożenia dla bezpieczeństwa dostaw gazu w Polsce, które nie było zagrożone, w związku z czym Komisja nie miała powodu, by badać w pogłębiony sposób skutki spornej decyzji dla polskiego rynku gazu.
- 93 W tym względzie wnosząca odwołanie odwołuje się do orzecznictwa Trybunału dotyczącego obowiązku uzasadniania aktów prawnych, w szczególności wyroku z dnia 11 lipca 1989 r., *Belasco i in./Komisja* (246/86, EU:C:1989:301, pkt 55), i do zasady dobrej administracji, zagwarantowanej w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, z których wynika, że nie jest konieczne wyszczególnienie wszystkich istotnych okoliczności faktycznych i prawnych. W niniejszym przypadku zobowiązanie Komisji do przedstawienia wszelkich skutków spornej decyzji dla państw członkowskich w świetle zasady solidarności energetycznej wykraczałoby poza wymogi nałożone w prawie Unii.
- 94 Rzeczpospolita Polska twierdzi, że zarzut czwarty jest chybiony i że w każdym wypadku jest on bezzasadny.
- 95 Republika Litewska, która przeanalizowała ów zarzut wspólnie z zarzutem trzecim, podziela tę analizę.
- 96 Republika Łotewska i Komisja nie wypowiedziały się w przedmiocie zarzutu czwartego.

Ocena Trybunału

- 97 Należy zauważyć, że Sąd stwierdził w pkt 79–82 zaskarżonego wyroku nie tylko, że zasada solidarności energetycznej nie została wymieniona w spornej decyzji, ale także, iż z decyzji tej nie wynika, że Komisja oceniła w odpowiedni sposób wpływ rozszerzenia wyłączenia dotyczącego gazociągu OPAL na polski rynek gazu oraz na rynki innych państw członkowskich niż Rzeczpospolita Polska, których mogło dotyczyć to rozszerzenie pod względem geograficznym.
- 98 Wbrew twierdzeniom wnoszącej odwołanie to z tego właśnie powodu Sąd stwierdził nieważność spornej decyzji, a nie z powodu samego braku wzmianki o zasadzie solidarności energetycznej w tej decyzji lub niewystarczającego uzasadnienia owej decyzji.
- 99 Wobec tego w zakresie, w jakim zaskarżony wyrok opiera się na stwierdzeniu, że sporna decyzja została wydana z naruszeniem zasady solidarności energetycznej, zarzut czwarty należy oddalić jako chybiony.

W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego naruszenia art. 263 akapit drugi TFUE

Argumentacja stron

- 100 W zarzucie piątym Republika Federalna Niemiec twierdzi, że w pkt 79 zaskarżonego wyroku Sąd naruszył art. 263 akapit drugi TFUE. Zarzut ten składa się z dwóch części.
- 101 W części pierwszej zarzutu piątego wnosząca odwołanie utrzymuje, że Sąd naruszył prawo w zakresie, w jakim uznał, iż ze spornej decyzji nie wynika, że Komisja przeprowadziła de facto badanie zasady solidarności energetycznej, ponieważ decyzja błędna jedynie pod względem formalnym nie powinna podlegać automatycznie stwierdzeniu nieważności.
- 102 Zdaniem Republiki Federalnej Niemiec na podstawie art. 263 akapit drugi TFUE nie należy stwierdzać nieważności decyzji prawidłowych pod względem materialno-prawnym, nawet jeśli są one niezgodne z prawem pod względem formalnym.
- 103 Część druga zarzutu piątego opiera się na okoliczności, że Sąd miał się dopuścić naruszenia prawa, uwzględniając argument Rzeczypospolitej Polskiej dotyczący domniemanego naruszenia zasady solidarności energetycznej, który to argument powinien być zostać wysunięty w skardze na decyzję C(2009) 4694. A zatem argument ten, podniesiony przed Sądem w ramach skargi o stwierdzenie nieważności spornej decyzji, został przedstawiony po terminie i tym samym nie powinien być zostać wzięty pod uwagę w związku z tą skargą.
- 104 Rzeczpospolita Polska i Republika Litewska uważają, że zarzut piąty nie jest zasadny.
- 105 Republika Łotewska i Komisja nie wypowiedziały się w przedmiocie zarzutu piątego.

Ocena Trybunału

- 106 W odniesieniu do części pierwszej zarzutu piątego należy zauważyć, że wbrew twierdzeniom wnoszącej odwołanie i jak stwierdzono w pkt 97 i 99 niniejszego wyroku, Sąd nie stwierdził nieważności spornej decyzji ze względu na brak uzasadnienia. W szczególności w pkt 83 i 84 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że sporna decyzja została wydana z naruszeniem zasady solidarności energetycznej oraz że w związku z tym należy stwierdzić jej nieważność w zakresie, w jakim narusza ona tę zasadę. Wynika stąd, że część pierwsza tego zarzutu jest chybiona.
- 107 W odniesieniu do części drugiej zarzutu piątego wystarczy stwierdzić, że sporna decyzja zmieniła warunki wyłączenia uznane w decyzji C(2009) 4694 i że chodzi tu o dwie niezależne od siebie decyzje, jak zauważył Sąd w pkt 57 zaskarżonego wyroku, do którego odwołanie się nie odnosi, w związku z czym argument Republiki Federalnej Niemiec dotyczący wniesienia po terminie skargi przez Rzeczpospolitą Polską na sporną decyzję z tego względu, że państwo to nie wniosło skargi na decyzję C(2009) 4694, nie zasługuje na uwzględnienie.
- 108 Wynika stąd, że część druga zarzutu piątego jest bezzasadna.
- 109 W konsekwencji zarzut piąty należy oddalić jako częściowo chybiony i jako częściowo bezzasadny.
- 110 Z całości powyższych rozważań wynika, że odwołanie należy oddalić w całości, gdyż żaden z zarzutów nie został uwzględniony.

W przedmiocie kosztów

- 111 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 112 Ponieważ Rzeczpospolita Polska wniosła o obciążenie Republiki Federalnej Niemiec kosztami postępowania, a ta przegrała sprawę, należy obciążyć ją jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Rzeczpospolitą Polską.
- 113 W myśl art. 140 § 1 regulaminu postępowania, mającego zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, państwa i instytucje interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty. Jeżeli interwenient w pierwszej instancji, który nie wniósł sam odwołania, bierze udział w postępowaniu przed Trybunałem, Trybunał może na podstawie art. 184 § 4 regulaminu postępowania zdecydować, że interwenient ten pokrywa własne koszty.
- 114 Jako że Republika Łotewska, Republika Litewska i Komisja brały udział w postępowaniu przed Trybunałem, należy zdecydować, że pokrywają one własne koszty.

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

- 1) Odwołanie zostaje oddalone.**
- 2) Republika Federalna Niemiec zostaje obciążona, poza własnymi kosztami, kosztami poniesionymi przez Rzeczpospolitą Polską.**
- 3) Republika Łotewska, Republika Litewska i Komisja Europejska pokrywają własne koszty.**

Lenaerts	Silva de Lapuerta	Bonichot
Arabadjiev	Regan	Piçarra
Kumin	Toader	Šváby
Rodin	Biltgen	Jürimäe
Xuereb	Rossi	Jarukaitis

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 15 lipca 2021 r.

Sekretarz
A. Calot Escobar

Prezes
K. Lenaerts