



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 9 marca 2023 r.\*

Odwołanie – Energia – Rozporządzenie (WE) nr 714/2009 – Artykuł 17 – Wniosek o zwolnienie dotyczące elektroenergetycznego połączenia międzysystemowego – Decyzji odmowna Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER) – Rozporządzenie (WE) nr 713/2009 – Artykuł 19 – Decyzja komisji odwoławczej ACER – Dogłębność kontroli

W sprawie C-46/21 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 27 stycznia 2021 r.,

**Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER)**, którą reprezentowali P. Martinet i E. Tremmel, w charakterze pełnomocników, których wspierał B. Creve, advokat,

strona wnosząca odwołanie,

w której drugą stroną postępowania była:

**Aquind Ltd**, z siedzibą w Wallsendzie (Zjednoczone Królestwo), który reprezentowali J. Bille, C. Davis, S. Goldberg i E. White, solicitors,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: E. Regan, prezes izby, D. Gratsias, M. Ilešič (sprawozdawca), I. Jarukaitis i Z. Csehi, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 15 września 2022 r.,

wydaje następujący

\* Język postępowania: angielski.

## Wyrok

- 1 W odwołaniu Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER) wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 18 listopada 2020 r., Aquind/ACER (T-735/18, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”, EU:T:2020:542), w którym Sąd stwierdził nieważność decyzji A-001-2018 komisji odwoławczej ACER (zwanej dalej „komisją odwoławczą”), z dnia 17 października 2018 r. (zwanej dalej „sporną decyzją”), w której utrzymano w mocy decyzję ACER nr 05/2018 z dnia 19 czerwca 2018 r. oddalającą wniosek o zwolnienie dotyczące elektroenergetycznego połączenia międzysystemowego łączącego brytyjskie i francuskie systemy przesyłowe energii elektrycznej (zwaną dalej „decyzją nr 05/2018”).
- 2 W odwołaniu wzajemnym Aquind Ltd wnosi o utrzymanie w mocy zaskarżonego wyroku.

### Ramy prawne

- 3 Motyw 19 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 713/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (Dz.U. 2009, L 211, s. 1) w brzmieniu obowiązującym do dnia 3 lipca 2019 r. przewidywał:

„W przypadku gdy [ACER] przysługują uprawnienia decyzyjne, z uwagi na szybkość postępowania zainteresowane strony powinny mieć prawo odwoływania się do komisji odwoławczej, która powinna stanowić część [ACER], zachowując jednak niezależność od jej struktury administracyjnej i regulacyjnej. Mając na uwadze zachowanie ciągłości działań, powoływanie lub odnawianie kadencji członków komisji odwoławczej powinno dopuszczać częściową wymianę jej członków. Decyzje komisji odwoławczej mogą być przedmiotem odwołania do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich”.

- 4 Artykuł 3 rozporządzenia nr 713/2009, zatytułowany „Skład [ACER]”, stanowił:

„W skład [ACER] wchodzi:

[...]

d) komisja odwoławcza, która wykonuje zadania określone w art. 19”.

- 5 Artykuł 18 tego rozporządzenia, zatytułowany „Komisja odwoławcza”, przewidywał w ust. 1:

„Komisja odwoławcza składa się z sześciu członków i sześciu zastępców wybranych spośród aktualnego lub byłego wyższego rangą personelu krajowych organów regulacyjnych, organów ochrony konkurencji lub innych instytucji krajowych lub wspólnotowych, którzy posiadają odpowiednie doświadczenie w sektorze energetycznym. Komisja odwoławcza wyznacza swojego przewodniczącego. Decyzje komisji odwoławczej przyjmowane są kwalifikowaną większością głosów co najmniej czterech z sześciu jej członków. Komisja odwoławcza zwoływana jest stosownie do potrzeb”.

- 6 Artykuł 19 tego rozporządzenia, zatytułowany „Odwołania” przewidywał:

„1. Każda osoba fizyczna lub prawna, w tym również krajowe organy regulacyjne, może odwołać się od decyzji, o której mowa w art. 7, 8 lub 9, która jest do niej skierowana, lub od decyzji, która

dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie, mimo że została przyjęta w formie decyzji skierowanej do innej osoby.

2. Odwołanie wraz z uzasadnieniem składa się [ACER] w formie pisemnej w terminie dwóch miesięcy od daty powiadomienia osoby zainteresowanej o decyzji lub – w razie braku takiego powiadomienia – w terminie dwóch miesięcy od daty opublikowania decyzji przez [ACER]. Komisja odwoławcza podejmuje decyzję w sprawie odwołania w terminie dwóch miesięcy od jego wniesienia.

[...].

4. Jeżeli odwołanie jest dopuszczalne, komisja odwoławcza bada, czy jest ono uzasadnione. Komisja odwoławcza wzywa, według potrzeb, strony postępowania odwoławczego do wnoszenia w przewidzianym terminie uwag do powiadomień, które do nich skierowała, lub do informacji przekazanych przez pozostałe strony postępowania odwoławczego. Strony postępowania odwoławczego są uprawnione do ustnego zgłaszania swoich uwag.

5. Komisja odwoławcza może, zgodnie z niniejszym artykułem, wykonywać wszelkie uprawnienia, które wchodzi w zakres kompetencji [ACER], lub przekazać sprawę do rozstrzygnięcia właściwemu organowi [ACER]. Decyzja komisji odwoławczej jest dla niego wiążąca.

6. Komisja odwoławcza uchwała i publikuje swój regulamin wewnętrzny.

[...]”.

7 Artykuł 20 tego rozporządzenia zatytułowany „Skargi do Sądu Pierwszej Instancji i Trybunału Sprawiedliwości” stanowił:

„1. Od decyzji podjętej przez komisję odwoławczą lub – w przypadku gdy komisja odwoławcza nie ma kompetencji – przez [ACER], przysługuje skarga do Sądu Pierwszej Instancji lub Trybunału Sprawiedliwości zgodnie z art. 230 [WE].

2. W przypadku gdy [ACER] uchyła się od podjęcia decyzji, może zostać wszczęte postępowanie o zaniechanie działania zgodnie z art. 232 [WE] przed Sądem Pierwszej Instancji lub Trybunałem Sprawiedliwości.

3. [ACER] jest zobowiązana do podjęcia niezbędnych środków w celu wykonania wyroku Sądu Pierwszej Instancji lub Trybunału Sprawiedliwości”.

8 Rozporządzenie nr 713/2009 zostało uchylone rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/942 z dnia 5 czerwca 2019 r. ustanawiającym Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (Dz.U. 2019, L 158, s. 22). Artykuł 28 ust. 2 tego rozporządzenia przewiduje, że komisja odwoławcza podejmuje decyzję w sprawie odwołania w terminie czterech miesięcy od jego wniesienia.

## **Okoliczności powstania sporu**

- 9 Okoliczności powstania sporu zostały przedstawione przez Sąd w pkt 1–13 zaskarżonego wyroku i dla celów niniejszego postępowania można je streścić w podany niżej sposób.
- 10 W dniu 17 maja 2017 r. Aquind (zwany dalej „Aquind Ltd” lub „spółką Aquind”) – projektodawca elektroenergetycznego połączenia międzysystemowego łączącego brytyjskie i francuskie sieci przesyłu energii elektrycznej – złożył wniosek na podstawie art. 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 714/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 (Dz.U. 2009, L 211, s. 15) w celu uzyskania zwolnienia dla tego projektu połączenia międzysystemowego.
- 11 Wniosek ten został złożony do krajowych organów regulacyjnych Francji i Zjednoczonego Królestwa, mianowicie odpowiednio do Commission de régulation de l'énergie (CRE) oraz do Office of Gas and Electricity Markets Authority (OFGEM), które nie będąc w stanie osiągnąć porozumienia w przedmiocie wniosku o zwolnienie, przekazały go ACER zgodnie z art. 17 ust. 5 rozporządzenia nr 714/2009, aby sama podjęła decyzję.
- 12 Decyzją nr 05/2018 ACER oddaliła wniosek spółki Aquind ze względu na to, że nie został spełniony jeden z warunków koniecznych do uzyskania takiego zwolnienia, w niniejszym przypadku warunek określony w art. 17 ust. 1 lit. b) tego rozporządzenia, zgodnie z którym stopień ryzyka związanego z inwestycją powinien być taki, że inwestycja nie zostałaby zrealizowana, gdyby nie udzielono zwolnienia.
- 13 W dniu 17 sierpnia 2018 r. spółka Aquind wniosła odwołanie od tej decyzji do komisji odwoławczej ACER, która w drodze spornej decyzji utrzymała ją w mocy.

## **Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok**

- 14 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 14 grudnia 2018 r. spółka Aquind wniosła skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji, podnosząc w szczególności, iż komisja odwoławcza błędnie uznała, że może ograniczyć swoją kontrolę do oczywistych błędów w ocenie oraz że spółka Aquind powinna najpierw złożyć wniosek w przedmiocie transgranicznej alokacji kosztów zgodnie z art. 12 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 347/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, uchylającego decyzję nr 1364/2006/WE oraz zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 713/2009, (WE) nr 714/2009 i (WE) nr 715/2009 (Dz.U. 2013, L 115, s. 39), i uzyskać decyzję w tym zakresie, zanim możliwe będzie przyjęcie decyzji na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 714/2009.
- 15 W zaskarżonym wyroku Sąd stwierdził nieważność decyzji komisji odwoławczej, uwzględnivszy zarzut dziewiąty skargi Aquind, dotyczący niewystarczającego zakresu badania decyzji nr 05/2018 przez komisję odwoławczą oraz podniesiony tytułem uzupełnienia zarzut czwarty tej skargi, dotyczący błędnej wykładni związku istniejącego między art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 714/2009 a art. 12 rozporządzenia nr 347/2013, który Sąd również uwzględnił. W konsekwencji Sąd stwierdził nieważność spornej decyzji i oddalił skargę w pozostałym zakresie.

- 16 Uzasadniając zarzut dziewiąty, spółka Aquind zarzuciła w głównych zarysach komisji odwoławczej, że ograniczyła kontrolę odwołania do oczywistego błędu w ocenie, który ACER miała popełnić, przyjmując decyzję nr 05/2018, podczas gdy tego rodzaju ograniczona kontrola była sprzeczna z art. 19 ust. 5 rozporządzenia nr 713/2009.
- 17 Opierając się na uzasadnieniu składającym się z czterech odrębnych części, Sąd orzekł w pkt 50–71 zaskarżonego wyroku, że – jak twierdzi spółka Aquind w zarzucie dziewiątym – ograniczenie przez komisję odwoławczą dogłębności kontroli decyzji ACER dotyczącej wniosku o zwolnienie złożonego na podstawie art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 714/2009 stanowiło naruszenie prawa.
- 18 W pierwszej kolejności Sąd uznał w głównych zarysach w pkt 51 zaskarżonego wyroku, że utworzenie komisji odwoławczej wpisywało się w zamiar prawodawcy Unii Europejskiej, aby ustanowić mechanizm odwołania w ramach agencji Unii, w przypadku gdy zostały im powierzone istotne uprawnienia decyzyjne w złożonych kwestiach natury technicznej lub naukowej, mające bezpośredni wpływ na sytuację prawną zainteresowanych stron. System organu odwoławczego stanowi w tym względzie właściwy środek ochrony praw stron w sytuacji, w której kontrola sądu Unii powinna ograniczać się do zbadania, czy korzystanie z szerokiego zakresu uznania w odniesieniu do złożonych okoliczności faktycznych o charakterze naukowym, technicznym i ekonomicznym nie jest dotknięte oczywistym błędem lub nadużyciem władzy.
- 19 W drugiej kolejności w pkt 52–58 zaskarżonego wyroku Sąd zbadał przepisy dotyczące organizacji i uprawnień komisji odwoławczej, aby ostatecznie stwierdzić, że ów organ odwoławczy nie został utworzony, aby poprzestawać na ograniczonej kontroli złożonych ocen o charakterze technicznym i ekonomicznym.
- 20 Po pierwsze, Sąd podkreślił w pkt 53 zaskarżonego wyroku w odniesieniu do składu komisji odwoławczej, że art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 713/2009 przewiduje, że komisja odwoławcza składa się z sześciu członków i sześciu zastępców wybranych spośród aktualnego lub byłego wyższego rangą personelu krajowych organów regulacyjnych, organów ochrony konkurencji lub innych instytucji krajowych lub instytucji Unii, którzy posiadają „odpowiednie doświadczenie w sektorze energetycznym”. Prawodawca Unii zamierzał w ten sposób wyposażyć komisję odwoławczą ACER w wiedzę fachową konieczną do tego, aby umożliwić jej samodzielne przeprowadzanie ocen dotyczących złożonych okoliczności faktycznych o charakterze technicznym i ekonomicznym związanych z energetyką. Sąd wskazał, że taki był również cel realizowany przy tworzeniu innych agencji Unii, takich jak Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) czy też Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA), których izby odwoławcze składają się z ekspertów posiadających kwalifikacje odzwierciedlające specyfikę danych dziedzin.
- 21 Po drugie, co się tyczy uprawnień przyznanych komisji odwoławczej, Sąd orzekł w pkt 54 zaskarżonego wyroku, że uprawnienia komisji odwoławczej opisane w art. 19 ust. 5 rozporządzenia nr 713/2009 zmierzały również w kierunku kontroli złożonych okoliczności faktycznych i ekonomicznych, ponieważ na mocy tego przepisu komisja odwoławcza może albo wykonywać te same uprawnienia co ACER, albo przekazać sprawę właściwemu organowi tej agencji, dla którego decyzja komisji odwoławczej jest wiążąca. Przepis ten nadaje komisji odwoławczej uprawnienia dyskrecyjne, w ramach wykonywania których musi ona zbadać, czy informacje, którymi dysponuje po rozpatrzeniu odwołania, umożliwiają jej wydanie własnej decyzji.

- 22 W pkt 55 zaskarżonego wyroku Sąd wywiódł z tego, że komisja odwoławcza nie tylko dysponuje wszystkimi uprawnieniami przyznanymi samej ACER, ale także jeśli komisja odwoławcza zdecyduje się przekazać sprawę tej agencji, jest w stanie ukierunkować wydane przez nią decyzje, ponieważ ACER jest związana uzasadnieniem komisji odwoławczej.
- 23 Ponadto zdaniem Sądu z art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 713/2009 wynika, że w przeciwieństwie do sądu Unii komisja odwoławcza jest właściwa, w ramach kontroli celowości, do uchylenia lub zastąpienia decyzji ACER wyłącznie ze względów technicznych i ekonomicznych.
- 24 Po trzecie, Sąd stwierdził w pkt 57 i 58 zaskarżonego wyroku, że w odniesieniu do wniosków o zwolnienie na podstawie art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 714/2009 jedynie decyzje komisji odwoławczej wydane na podstawie art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 713/2009 i art. 17 ust. 5 rozporządzenia nr 714/2009 mogą być przedmiotem skargi do Sądu. Gdyby bowiem kontrola przeprowadzana przez komisję odwoławczą miała być jedynie kontrolą ograniczoną do złożonych ocen natury technicznej i ekonomicznej zawartych w decyzjach ACER, oznaczałoby to, że Sąd sprawowałby ograniczoną kontrolę nad decyzją, która sama jest wynikiem ograniczonej kontroli.
- 25 Tymczasem taki system nie daje gwarancji skutecznej ochrony sądowej, jaka powinna być dostępna dla przedsiębiorstw, którym odmówiono takiego zwolnienia.
- 26 W trzeciej kolejności Sąd orzekł w pkt 59 i 60 zaskarżonego wyroku, że zasady organizacji i postępowania przyjęte przez ACER na podstawie art. 19 ust. 6 rozporządzenia nr 713/2009 potwierdzają zamiar powierzenia komisji odwoławczej przeprowadzania kontroli decyzji ACER z dogłębnnością, która nie może być zawężona do kontroli ograniczonej.
- 27 I tak w pkt 60 zaskarżonego wyroku Sąd podkreślił, że z decyzji komisji odwoławczej nr 1-2011 z dnia 1 grudnia 2011 r. ustanawiającej zasady organizacji i postępowania przed komisją odwoławczą, która w dniu 5 października 2019 r. była przedmiotem zmiany, wynika, iż na jej mocy komisja odwoławcza ograniczyła swoje uprawnienia. W brzmieniu obowiązującym w chwili przyjęcia spornej decyzji z art. 20 tej decyzji, zatytułowanego „Kompetencje”, wynikało wyraźnie, że komisja odwoławcza mogła wykonywać wszelkie uprawnienia należące do właściwości ACER. Sąd uznał, że uchwalając ten przepis, komisja odwoławcza uwzględniła w swoich zasadach organizacyjnych i proceduralnych uprawnienia kontrolne przyznane jej na mocy art. 19 ust. 5 rozporządzenia nr 713/2009 oraz że zmiana tego przepisu, mocą której komisja odwoławcza ograniczyła swoje uprawnienia, nie miała jeszcze zastosowania w momencie przyjęcia spornej decyzji.
- 28 W czwartej kolejności Sąd stwierdził w głównych zarysach w pkt 61–68 zaskarżonego wyroku, że zasada ograniczonej kontroli sprawowanej przez sąd Unii w stosunku do złożonych ocen o charakterze technicznym, naukowym i ekonomicznym nie ma zastosowania do kontroli dokonywanej przez organy odwoławcze agencji Unii. Zgodnie bowiem z wcześniejszym orzecnictwem dotyczącym Izby Odwoławczej ECHA przeprowadzona przez tę izbę kontrola zawartych w decyzji ECHA ocen o charakterze naukowym nie ogranicza się do weryfikacji istnienia oczywistych błędów, lecz – przeciwnie – ze względu na kompetencje prawne i naukowe swoich członków izba ta powinna zbadać, czy za pomocą przedstawionych przez stronę wnoszącą odwołanie argumentów można wykazać, że podstawy, na których opiera się decyzja ECHA, są błędne.

- 29 Sąd orzekł w pkt 62–68 zaskarżonego wyroku, że orzecznictwo to miało pełne zastosowanie do komisji odwoławczej. Skład i uprawnienia Izby Odwoławczej ECHA są bowiem wbrew twierdzeniom ACER porównywalne ze składem i uprawnieniami komisji odwoławczej.
- 30 Na podstawie wszystkich tych względów Sąd orzekł w pkt 69–71 zaskarżonego wyroku, że przeprowadzana przez komisję odwoławczą kontrola złożonych ocen natury technicznej i ekonomicznej zawarta w decyzji ACER dotyczącej wniosku o zwolnienie na podstawie art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 714/2009 nie powinna być zawężona do ograniczonej kontroli oczywistego błędu w ocenie. Komisja odwoławcza naruszyła zatem prawo, uznając w pkt 52 spornej decyzji, że w odniesieniu do ocen mających charakter techniczny lub złożony mogła przeprowadzić ograniczoną kontrolę i poprzestać na ustaleniu, czy ACER popełniła oczywisty błąd w ocenie warunków przewidzianych tym przepisem.
- 31 Po zbadaniu i oddaleniu w pkt 72–89 zaskarżonego wyroku różnych argumentów przedstawionych przez ACER na poparcie tezy przeciwnej Sąd w pkt 90 tego wyroku uwzględnił zarzut dziewiąty podniesiony przez spółkę Aquind na poparcie jej skargi o stwierdzenie nieważności.
- 32 Wreszcie, w pkt 92–113 zaskarżonego wyroku Sąd zbadał i uznał za zasadny zarzut czwarty skargi dotyczący błędnej interpretacji związku między art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 714/2009 i art. 12 rozporządzenia nr 347/2013, w konsekwencji zaś możliwości objęcia projektu połączenia międzysystemowego procedurą transgranicznej alokacji kosztów, a także nieuwzględnienia ryzyka związanego z taką procedurą.
- 33 W pkt 91 tego wyroku Sąd wyjaśnił jednak, że badanie to było uzasadnione wyłącznie względami związanymi z należytyym sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości.

### **Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron**

- 34 W odwołaniu ACER wnosi do Trybunału o:
- uchylenie zaskarżonego wyroku w całości lub w części;
  - jeżeli Trybunał uzna, że stan postępowania na to pozwala, oddalenie skargi w pierwszej instancji jako bezzasadnej;
  - tytułem żądania ewentualnego – przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania zgodnie z wyrokiem Trybunału;
  - obciążenie Aquind wszystkimi związanymi z niniejszym postępowaniem oraz postępowaniem przed Sądem.
- 35 Aquind wnosi do Trybunału o:
- oddalenie odwołania;
  - jeżeli Trybunał uzna, że jeden z argumentów ACER jest zasadny – oddalenie odwołania z pozostałych względów podniesionych przez Aquind, w tym w razie potrzeby tych, które zostały podniesione w ramach zarzutów prawnych odrzuconych przez Sąd;

- jeżeli Trybunał nie utrzyma w mocy zaskarżonego wyroku – stwierdzenie nieważności decyzji komisji odwoławczej w oparciu o pozostałe zarzuty podniesione przez Aquind przed Sądem; i
  - obciążenie ACER kosztami postępowania.
- 36 W odwołaniu wzajemnym Aquind wnosi do Trybunału, w przypadku uwzględnienia odwołania głównego, o:
- uchylenie stwierdzenia niedopuszczalności podniesionych przez Aquind przed Sądem zarzutów trzeciego i czwartego;
  - uchylenie oddalenia podniesionych przez Aquind przed Sądem zarzutów pierwszego, piątego oraz od szóstego do ósmego;
  - uwzględnienie argumentów przedstawionych w ramach zarzutów podniesionych przez Aquind w ramach niniejszego odwołania na poparcie jego żądania utrzymania zaskarżonego wyroku w mocy; i
  - w konsekwencji stwierdzenie nieważności spornej decyzji na podstawie zarzutów podniesionych przez Aquind w skardze do Sądu.
- 37 W odpowiedzi na odwołanie ACER wnosi do Trybunału o:
- oddalenie odwołania wzajemnego w całości; i
  - obciążenie Aquind jego własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez ACER w ramach odwołania wzajemnego.

### **W przedmiocie odwołania głównego**

- 38 W uzasadnieniu odwołania wnosząca je strona podnosi dwa zarzuty. W zarzucie pierwszym podnosi ona, że Sąd naruszył prawo w odniesieniu do dogłębności kontroli, jaką powinna przeprowadzić komisja odwoławcza w świetle złożonych ocen o charakterze technicznym i ekonomicznym, których ACER dokonała w ramach badania wniosku o zwolnienie na podstawie art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 714/2009.
- 39 W zarzucie drugim ACER podnosi, że Sąd naruszył prawo, dokonując błędnej wykładni art. 17 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 714/2009 w odniesieniu do relacji między systemem zwolnień a systemem regulowanym.

### **W przedmiocie zarzutu pierwszego**

#### *Argumentacja stron*

- 40 W ramach zarzutu pierwszego ACER podnosi, że Sąd naruszył prawo, stwierdzając, że wbrew temu, co stwierdziła komisja odwoławcza w pkt 51 i 52 zaskarżonej decyzji, dokonana przez nią kontrola złożonych ocen technicznych i ekonomicznych dotyczących wniosku o zwolnienie na podstawie art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 714/2009 nie mogła ograniczać się do zbadania, czy



ACER popełniła oczywisty błąd w ocenie, ponieważ ACER należy przyznać pewien margines swobody przy podejmowaniu decyzji o odstępstwie. Zdaniem ACER, postępując w ten sposób, Sąd naruszył cel realizowany przez prawodawcę Unii polegający na ustanowieniu komisji odwoławczej i kontekst, w jaki wpisuje się sprawowana przez nią kontrola.

- 41 Posiłkowo ACER podnosi, że w każdym wypadku w niniejszej sprawie komisja odwoławcza nie zaniechała kontroli złożonych ocen o charakterze technicznym i ekonomicznym, których ACER dokonała w ramach badania prowadzącego do decyzji nr 05/2018.
- 42 ACER twierdzi, że nie wszystkie niezależne organy odwoławcze różnych agencji Unii są powołane do sprawowania kontroli nad złożonymi ocenami technicznymi i ekonomicznymi z taką samą intensywnością jak kontrola przeprowadzana przez agencję, do której należą. I tak, jeśli chodzi o komisję odwoławczą, ma ona swobodę, by nie badać sprawy na tym samym poziomie szczegółowości co ACER.
- 43 Co się tyczy w szczególności ocen obejmujących złożone kwestie ekonomiczne i techniczne, komisja odwoławcza przeprowadza kontrolę, która – choć znaczna – ogranicza się do oczywistych błędów popełnionych przez ACER. W tym kontekście komisja odwoławcza nie tylko zbadała materialną prawdziwość przytoczonych dowodów, ich wiarygodność i spójność, ale także sprawdziła, czy te dowody stanowią zbiór istotnych danych, które należy wziąć pod uwagę w celu oceny złożonej sytuacji, i czy mogą potwierdzać wnioski wyciągnięte na ich podstawie przez ACER.
- 44 Zważywszy, że rozporządzenie nr 713/2009 nie zawiera wyraźnego opisu poziomu dogłębności kontroli, którą komisja odwoławcza ma obowiązek przeprowadzić, w celu ustalenia tego poziomu należy wziąć pod uwagę cel postępowania odwoławczego i kontekst, w jakim kontrola ma miejsce.
- 45 ACER podnosi, że w odniesieniu do celu, jakim służy ustanowienie komisji odwoławczej, Sąd niesłusznie uznał w pkt 53 zaskarżonego wyroku, że z art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 713/2009 wynika, że prawodawca Unii zamierzał wyposażyć tę izbę w niezbędną wiedzę fachową, konieczną do tego, aby umożliwić jej samodzielne przeprowadzanie ocen dotyczących złożonych okoliczności faktycznych o charakterze technicznym i ekonomicznym związanych z energetyką, podobnie jak to ma miejsce w wypadku Izby Odwoławczej ECHA w zakresie jej kompetencji. Przeciwnie, z motywu 19 rozporządzenia nr 713/2009 wynika, że celem tym było zapewnienie zainteresowanym stronom szybkiego i uproszczonego postępowania odwoławczego przed komisją odwoławczą. Cel ten potwierdza fakt, że komisja odwoławcza ma obowiązek wydania rozstrzygnięcia w terminie dwóch miesięcy od przekazania jej sprawy.
- 46 W odniesieniu do kontekstu kontroli ACER podnosi, że Sąd naruszył prawo, uznając w pkt 52–82 zaskarżonego wyroku, że przepisy dotyczące organizacji i uprawnień komisji odwoławczej pozwalają stwierdzić, iż dogłębność przeprowadzanej przez nią kontroli złożonych ocen o charakterze technicznym i ekonomicznym nie może być ograniczona do oczywistych błędów w ocenie. Organizacja komisji odwoławczej – a w szczególności wybór jej członków, którzy wbrew temu, co stwierdził Sąd w pkt 53, 65 i 69 zaskarżonego wyroku, nie muszą w odróżnieniu od członków Izby Odwoławczej ECHA koniecznie posiadać wiedzy fachowej niezbędnej do samodzielnego dokonywania złożonych ocen technicznych – czas trwania postępowania odwoławczego, nadzwyczaj krótki, wynoszący dwa miesiące, ograniczone zasoby, którymi dysponują ci członkowie, oraz cel polegający na uproszczeniu postępowania odwoławczego

stanowią dowody, które powinny prowadzić do przeciwnego wniosku. Nie można oczekiwać, że członkowie komisji odwoławczej dokonają samodzielnie, bez żadnego wsparcia, ocen technicznych i ekonomicznych w niezwykle krótkim terminie dwóch miesięcy, którym dysponują.

- 47 Co się tyczy uprawnień komisji odwoławczej, ACER utrzymuje, że w pkt 54, 55, 59 i 60 zaskarżonego wyroku Sąd błędnie oparł się na art. 19 ust. 5 rozporządzenia nr 713/2009, zgodnie z którym komisja odwoławcza „może [...] wykonywać wszelkie uprawnienia, które wchodzi w zakres kompetencji [ACER], lub przekazać sprawę do rozstrzygnięcia właściwemu organowi [ACER, dla którego decyzja komisji odwoławczej jest wiążąca]”, aby orzec, że komisja ta powinna przeprowadzić pełną kontrolę wszystkich błędów, którymi obarczone są złożone oceny techniczne i ekonomiczne zawarte w decyzji ACER. Jak wynika bowiem z orzecznictwa Sądu, przepisu takiego nie można interpretować w ten sposób, że określa on dogłębność kontroli, jaką powinna przeprowadzić komisja odwoławcza.
- 48 Sąd naruszył również prawo w pkt 56 zaskarżonego wyroku, uznając, że z art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 713/2009 wynika, że w przeciwieństwie do sądu Unii komisja odwoławcza jest właściwa, w ramach kontroli celowości, do uchylecia lub zastąpienia decyzji ACER wyłącznie ze względów technicznych i ekonomicznych. Przepis ten bynajmniej nie uzasadnia przeprowadzania pełnej kontroli przez komisję odwoławczą, przewiduje natomiast zdaniem wnoszącej odwołanie wyłącznie możliwość stwierdzenia nieważności decyzji ACER oraz zastąpienia ich decyzjami komisji odwoławczej lub przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez ACER, lecz nie określa dogłębności kontroli przeprowadzanej przez komisję odwoławczą.
- 49 Sąd naruszył ponadto prawo w pkt 56 zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim odniósł się w nim do art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 713/2009, który określał osoby mogące wnieść odwołanie do komisji odwoławczej, podczas gdy przepis ten nie dotyczył również dogłębności tej kontroli. Podobnie wbrew temu, co Sąd uznał w pkt 57, 58 i 70 zaskarżonego wyroku, z art. 20 rozporządzenia nr 713/2009 nie można wywnioskować, że komisja odwoławcza powinna przeprowadzić pełną kontrolę złożonych ocen o charakterze technicznym i ekonomicznym. Sąd może bowiem zawsze przeprowadzić pełną kontrolę sądową decyzji komisji odwoławczej, nawet jeśli decyzje te były wynikiem ograniczonej kontroli przeprowadzonej przez tę komisję.
- 50 Podsumowując, Sąd w sposób niezgodny z prawem pominął cel i kontekst postępowania odwoławczego przed komisją odwoławczą, o których mowa w rozporządzeniu nr 713/2009, a tym samym naruszył zasady podziału władzy w odniesieniu do wyborów dokonywanych przez prawodawcę Unii jako ustawodawcy i władzy budżetowej. Ponadto porównanie dokonane przez Sąd z Izbą Odwoławczą ECHA jest również błędne pod względem prawnym.
- 51 Posiłkowo ACER podnosi, że nawet gdyby przyjąć, iż komisja odwoławcza powinna przeprowadzać pełną kontrolę decyzji tej agencji w przypadku, gdy wiążą się one ze złożonymi ocenami o charakterze technicznym i ekonomicznym, Sąd błędnie uznał (w pkt 83–90 zaskarżonego wyroku), że komisja odwoławcza nie przeprowadziła takiej pełnej kontroli w niniejszym przypadku.
- 52 Spółka Aquind uważa, że należy oddalić zarzut pierwszy odwołania i że Sąd słusznie orzekł, iż komisja odwoławcza była zobowiązana do przeprowadzenia pełnej kontroli decyzji nr 05/2018, nie ograniczając się do oczywistego błędu w ocenie.

### *Ocena Trybunału*

- 53 W zarzucie pierwszym ACER podnosi w głównych zarysach, że Sąd naruszył prawo w odniesieniu do dogłębności kontroli, jaką powinna przeprowadzić komisja odwoławcza w odniesieniu do decyzji ACER, zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 713/2009 dotyczącymi określenia uprawnień rzeczowej komisji odwoławczej.
- 54 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część przepis ten stanowi [wyrok z dnia 8 września 2022 r., Ministerstvo životního prostředí (Papuga ara hiacyntowa), C-659/20, EU:C:2022:642, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 55 Po pierwsze, z brzmienia art. 18 i 19 rozporządzenia nr 713/2009 dotyczących składu, organizacji i uprawnień komisji odwoławczej nie wynika wyraźnie, że sprawowana przez nią kontrola decyzji ACER pociągająca za sobą dokonywanie złożonych ocen ekonomicznych i technicznych musi ograniczać się do kontroli oczywistego błędu w ocenie.
- 56 Po drugie, w odniesieniu do celów, jakim służy ustanowienie komisji odwoławczej, należy zauważyć, jak to uczynił rzecznik generalny w pkt 44 opinii, że ustanowienie komisji odwoławczej wpisuje się w ogólne podejście przyjęte przez prawodawcę Unii, które ma na celu wyposażenie agencji Unii w organy odwoławcze, w przypadku gdy powierzono im uprawnienia do podejmowania decyzji w sprawach złożonych pod względem technicznym lub naukowym, które mogą mieć bezpośredni wpływ na sytuację prawną zainteresowanych stron.
- 57 W związku z tym, jak również słusznie zauważył Sąd w pkt 51 zaskarżonego wyroku, te organy odwoławcze stanowią w tym względzie właściwy środek ochrony praw zainteresowanych w sytuacji, w której zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, ponieważ organy Unii dysponują szerokim zakresem uznania, w szczególności co do oceny wysoce złożonych okoliczności faktycznych o charakterze naukowym i technicznym w celu określenia charakteru i zakresu przyjmowanych przez nie środków, kontrola sądu Unii powinna ograniczać się do zbadania, czy skorzystanie z tego zakresu nie jest obarczone oczywistym błędem lub nadużyciem władzy, lub też czy organy te nie przekroczyły w sposób oczywisty granic przysługującego im zakresu uznania (postanowienie z dnia 4 września 2014 r., Rütgers Germany i in./ECHA, C-290/13 P, niepublikowane, EU:C:2014:2174, pkt 25).
- 58 Po trzecie, jak zaznaczył rzecznik generalny w głównych zarysach w pkt 41 opinii, chociaż te różne organy odwoławcze wykazują pewne różnice pod względem struktury, funkcjonowania i uprawnień, to jednak mają one pewne cechy wspólne.
- 59 Przede wszystkim należy zauważyć, że są to administracyjne organy odwoławcze, wewnętrzne dla agencji. Wyposażone w pewien stopień niezależności, pełnią funkcje quasi-sądowe w ramach postępowań kontradyktoryjnych. W ich skład wchodzi prawnicy i eksperci techniczni, co daje im większe możliwości rozstrzygania odwołań od decyzji, które zawierają często treści bardzo techniczne. Odwołania do organów odwoławczych mogą wnosić adresaci decyzji agencji, a także osoby fizyczne i prawne, których te decyzje dotyczą bezpośrednio i indywidualnie. Ponadto kontrolują one decyzje wywołujące skutki wobec osób trzecich, w odniesieniu do których ustanawiające je przepisy prawa wtórnego przyznają im kompetencje. Stanowią one sprawny, szybki, dostępny, wyspecjalizowany i mało kosztowny mechanizm ochrony praw adresatów i osób, których dotyczą te decyzje.

- 60 Po czwarte, należy stwierdzić, że postępowanie mające zastosowanie przed komisją odwoławczą nie podlega innym normom niż postępowania określone w art. 19 tego rozporządzenia, który przewiduje w ust. 1, że każda osoba fizyczna lub prawna, w tym krajowe organy regulacyjne, może odwołać się od decyzji, o której mowa w art. 7–9 tego rozporządzenia, skierowanej do niej lub dotyczącej jej bezpośrednio lub indywidualnie. Jak słusznie wskazał Sąd w pkt 56 zaskarżonego wyroku, z art. 19 nie wynika, że odwołanie do komisji jest uzależnione od spełnienia innych przesłanek dopuszczalności.
- 61 Ustalenie to znajduje potwierdzenie w treści art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 713/2009, który stanowi, że odwołanie musi zawierać uzasadnienie, nie dokonując rozróżnienia między zarzutami prawnymi a zarzutami faktycznymi, które należy przytoczyć na poparcie odwołania.
- 62 Po piąte, należy wskazać, że komisja odwoławcza, zgodnie z brzmieniem art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 713/2009, składa się z sześciu członków i sześciu zastępców wybranych spośród aktualnego lub byłego wyższego rangą personelu krajowych organów regulacyjnych, organów ochrony konkurencji lub innych instytucji krajowych lub wspólnotowych, którzy posiadają odpowiednie doświadczenie w sektorze energetycznym.
- 63 Skład komisji odwoławczej spełnia zatem wymogi niezbędne do przeprowadzenia pełnej i nieograniczonej kontroli decyzji ACER. Jeżeli jej członkowie muszą posiadać wcześniejsze doświadczenie w sektorze energetycznym, to dlatego, że mają lub powinni mieć wiedzę techniczną niezbędną do dogłębnego badania odwołań.
- 64 Jak zatem słusznie rozstrzygnął Sąd w pkt 53 zaskarżonego wyroku, prawodawca Unii zamierzał wyposażyć komisję odwoławczą ACER w wiedzę fachową konieczną do tego, aby umożliwić jej samodzielne przeprowadzanie ocen dotyczących złożonych okoliczności faktycznych o charakterze technicznym i ekonomicznym związanych z energetyką. Taki był również cel realizowany przy tworzeniu innych agencji Unii, takich jak EASA) czy też ECHA, których ciała odwoławcze składają się z ekspertów posiadających kwalifikacje odzwierciedlające specyfikę danych dziedzin.
- 65 Sąd zatem słusznie uznał w pkt 52 zaskarżonego wyroku, że przepisy dotyczące organizacji i uprawnień komisji odwoławczej pozwalają stwierdzić, że nie została ona utworzona, aby poprzestawać na ograniczonej kontroli złożonych ocen o charakterze technicznym i ekonomicznym.
- 66 Po szóste, Sąd słusznie wskazał w pkt 61 zaskarżonego wyroku, że orzecznictwo dotyczące ograniczonej kontroli sądów Unii w odniesieniu do złożonych ocen o charakterze technicznym i ekonomicznym nie ma zastosowania do kontroli dokonywanej przez organy odwoławcze agencji Unii.
- 67 Jak bowiem wskazał Sąd w pkt 58 zaskarżonego wyroku, gdyby kontrola przeprowadzana przez komisję odwoławczą miała być jedynie kontrolą ograniczoną w odniesieniu do złożonych ocen natury technicznej i ekonomicznej zawartych w decyzjach ACER, oznaczałoby to, że sąd Unii sprawowałby ograniczoną kontrolę względem decyzji, która sama jest wynikiem ograniczonej kontroli. Sąd słusznie zatem doszedł na tej podstawie do wniosku, że taki system nie dawałby gwarancji skutecznej ochrony sądowej, jaka powinna być dostępna dla przedsiębiorstw, którym odmówiono przyznania zwolnienia na mocy art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 714/2009.

- 68 Po siódme, na próżno w celu podważenia ustaleń Sądu wyrażonych w art. 61–68 zaskarżonego wyroku ACER powołuje się w uzasadnieniu zarzutu pierwszego na różnice istniejące pomiędzy komisją odwoławczą a Izbą Odwoławczą ECHA w zakresie celów, postępowania, terminów i regulaminu znajdującego zastosowanie do personelu.
- 69 W tym względzie w pkt 61 zaskarżonego wyroku Sąd wskazał, że orzekł już w odniesieniu do Izby Odwoławczej ECHA, że przeprowadzona przez tę izbę kontrola zawartych w decyzji ECHA ocen o charakterze naukowym nie ogranicza się do weryfikacji istnienia oczywistych błędów, lecz – przeciwnie – ze względu na kompetencje prawne i naukowe swoich członków wspomniana Izba Odwoławcza powinna była zbadać, czy za pomocą przedstawionych przez stronę wnoszącą odwołanie argumentów można wykazać, że podstawy, na których oparta została decyzja ECHA, były błędne oraz że dogłębność kontroli przeprowadzanej przez izbę odwoławczą jest zatem większa niż dogłębność kontroli przeprowadzanej przez sąd Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 20 września 2019 r., BASF Grenzach/ECHA, T-125/17, EU:T:2019:638, pkt 87–89, 124).
- 70 Tymczasem, jak Sąd słusznie orzekł w głównych zarysach w pkt 64–67 zaskarżonego wyroku, po pierwsze, skład i uprawnienia Izby Odwoławczej ECHA są wbrew temu, co twierdzi ACER, porównywalne ze składem i uprawnieniami komisji odwoławczej, ponieważ oba te organy składają się z członków posiadających niezbędną wiedzę fachową, umożliwiającą im samodzielne dokonywanie ocen dotyczących złożonych okoliczności faktycznych o charakterze naukowym, technicznym i ekonomicznym. Po drugie, okoliczność, że członkowie Izby Odwoławczej ECHA w odróżnieniu od członków komisji odwoławczej ACER są zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy, nie ma żadnego wpływu na dogłębność ich kontroli.
- 71 Co się tyczy argumentu ACER dotyczącego krótkiego terminu wyznaczonego komisji odwoławczej na wydanie decyzji, ustalonego w art. 19 pkt 2 rozporządzenia nr 713/2009 na dwa miesiące, nie można stąd wywnioskować, że zamiarem prawodawcy Unii było ograniczenie kontroli komisji odwoławczej, a termin ten, przedłużony zresztą do czterech miesięcy przez art. 28 ust. 2 rozporządzenia 2019/942, świadczy raczej o trosce prawodawcy o zapewnienie szybkości postępowania.
- 72 W świetle tych wszystkich rozważań Sąd słusznie uznał, że komisja odwoławcza naruszyła prawo, rozstrzygając, iż w odniesieniu do ocen mających charakter techniczny lub złożony mogła przeprowadzić ograniczoną kontrolę i poprzestać na ustaleniu tego czy ACER dopuściła się oczywistego błędu w ocenie.
- 73 Posiłkowo ACER podnosi, że nawet gdyby przyjąć, iż komisja odwoławcza powinna przeprowadzić pełną kontrolę decyzji ACER zawierających złożone oceny o charakterze technicznym i ekonomicznym, Sąd naruszył prawo, stwierdzając, że komisja odwoławcza nie przeprowadziła tego rodzaju kontroli w niniejszej sprawie.
- 74 Argumentu tego nie można uwzględnić, ponieważ z pkt 52 spornej decyzji wyraźnie wynika, że komisja odwoławcza zamierzała ograniczyć kontrolę decyzji nr 05/2018 do oczywistego błędu w ocenie.
- 75 W świetle powyższych rozważań zarzut pierwszy odwołania ACER należy oddalić.

### **W przedmiocie zarzutu drugiego**

- 76 W zarzucie drugim ACER podnosi, że Sąd naruszył prawo, dokonując błędnej wykładni art. 17 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 714/2009 w odniesieniu do relacji między systemem zwolnień a systemem regulowanym.
- 77 Jak wynika z pkt 91 zaskarżonego wyroku, Sąd tytułem uzupełnienia zbadał tę kwestię, która była przedmiotem czwartego zarzutu spółki Aquatis na poparcie jej skargi o stwierdzenie nieważności, po uwzględnieniu zarzutu dziewiątego tej skargi, w uzasadnieniu przedstawionym w pkt 43–90 zaskarżonego wyroku, które zostało bezskutecznie zakwestionowane przez ACER w ramach pierwszego zarzutu odwołania.
- 78 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału, jeżeli jeden z powodów przyjętych przez Sąd jest wystarczający dla uzasadnienia sentencji jego wyroku, wady, którymi może być dotknięty inny powód, również wskazany w omawianym wyroku, są w każdym razie bez wpływu na tę sentencję, a zatem powołany zarzut jest nieistotny dla sprawy i należy go oddalić (wyrok z dnia 5 września 2019 r., Unia Europejska/Guardian Europe i Guardian Europe/Unia Europejska, C-447/17 P i C-479/17 P, EU:C:2019:672, pkt 143 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 79 Zarzut drugi należy zatem oddalić jako bezskuteczny.
- 80 Z całości powyższych rozważań wynika, że odwołanie główne należy oddalić w całości.

### **W przedmiocie odwołania wzajemnego**

- 81 Ponieważ odwołanie główne zostaje oddalone, umarza się postępowanie w przedmiocie odwołania wzajemnego.

### **W przedmiocie kosztów**

- 82 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 83 Ponieważ w niniejszej sprawie Trybunał oddalił odwołanie główne, a spółka Aquind wniosła o obciążenie ACER kosztami postępowania, należy obciążyć ACER jej własnymi kosztami związanymi z odwołaniem głównym oraz kosztami poniesionymi przez spółkę Aquind.
- 84 W myśl art. 142 regulaminu postępowania przed Trybunałem, mającego także zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, w przypadku umorzenia postępowania Trybunał rozstrzyga o kosztach według uznania.
- 85 Należy zatem stwierdzić, że ACER i spółka Aquind pokryją własne koszty związane z odwołaniem wzajemnym.

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

#### **1) Odwołanie główne zostaje oddalone.**

- 2) Postępowanie w sprawie odwołania wzajemnego zostaje umorzone.**
- 3) Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER) pokrywa, poza własnymi kosztami związanymi z odwołaniem głównym, koszty poniesione przez Aquind Ltd.**
- 4) Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki i Aquind Ltd pokrywają własne koszty związane z odwołaniem wzajemnym.**

Podpisy