Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Fünfte Kammer)

13. Februar 2025*

„Rechtsmittel – Elektrizitätsbinnenmarkt – Leitlinie über den Systemausgleich im Elektrizitätsversorgungssystem – Verordnung (EU) 2017/2195 – Art. 1 Abs. 6 und 7 – Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) – Beteiligung an den europäischen Plattformen für den Austausch von Standardprodukten für Regelarbeit – Art. 263 AEUV – Nichtigkeitsklage – Zulässigkeit – Begriff der anfechtbaren Handlung – Schreiben der Europäischen Kommission, mit dem die Beteiligung eines in der Schweiz tätigen ÜNB verweigert wird“

In der Rechtssache C-121/23 P

betreffend ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, eingelegt am 28. Februar 2023,

Swissgrid AG mit Sitz in Aarau (Schweiz), vertreten durch P. De Baere, P. L’Ecluse, V. Lefever und K. T’Syen, Avocats,

Rechtsmittelführerin,

andere Partei des Verfahrens:

Europäische Kommission, vertreten durch O. Beynet und B. De Meester als Bevollmächtigte,

Beklagte im ersten Rechtszug,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten der Vierten Kammer I. Jarukaitis (Berichterstatter) in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Fünften Kammer sowie der Richter D. Gratsias und E. Regan,

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: A. Lamote, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 8. Mai 2024,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 11. Juli 2024

* Verfahrenssprache: Englisch.

folgendes

Urteil

1 Mit ihrem Rechtsmittel beantragt die Swissgrid AG die Aufhebung des Beschlusses des Gerichts der Europäischen Union vom 21. Dezember 2022, Swissgrid/Kommission (T-127/21, im Folgenden: angefochtener Beschluss, EU:T:2022:868), mit dem dieses ihre Klage als unzulässig abgewiesen hat. Mit ihrer Klage beantragte sie die Nichtigerklärung des Beschlusses, der in einem von einer Direktorin der Generaldirektion (GD) Energie der Europäischen Union unterzeichneten Schreiben enthalten sein soll und mit dem die Kommission es abgelehnt habe, nach Art. 1 Abs. 7 der Verordnung (EU) 2017/2195 der Kommission vom 23. November 2017 zur Festlegung einer Leitlinie über den Systemausgleich im Elektrizitätsversorgungssystem (ABl. 2017, L 312, S. 6) die Beteiligung der Schweizerischen Eidgenossenschaft an europäischen Plattformen für den Austausch von Standardprodukten für Regelarbeit (im Folgenden: europäische Regelarbeitsplattformen), insbesondere an der Plattform Trans European Replacement Reserves Exchange (Transeuropäischer Austausch von Ersatzreserven, im Folgenden: TERRE-Plattform) zu genehmigen.

Rechtlicher Rahmen

2 In Art. 1 („Gegenstand und Anwendungsbereich“) Abs. 1, 2, 6 und 7 der Verordnung 2017/2195 heißt es:

„(1) In dieser Verordnung ist eine detaillierte Leitlinie für den Systemausgleich im Elektrizitätsversorgungssystem festgelegt, einschließlich gemeinsamer Grundsätze für die Beschaffung und die Abrechnung von Frequenzhaltungsreserven (FCR), Frequenzwiederherstellungsreserven (FRR) und Ersatzreserven (RR) sowie einer gemeinsamen Methode für die Aktivierung der Frequenzwiederherstellungsreserven und der Ersatzreserven.

(2) Diese Verordnung gilt für Übertragungsnetzbetreiber (im Folgenden ‚ÜNB‘), … die Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (im Folgenden die ‚Agentur‘), den Europäischen Verbund der Übertragungsnetzbetreiber (im Folgenden ‚ENTSO-E‘), …

…

(6) In die [europäischen Regelarbeitsplattformen] können auch in der Schweiz tätige ÜNB einbezogen werden, sofern die wesentlichen Bestimmungen des Unionsrechts für den Strommarkt in [das] Recht [der Schweizerischen Eidgenossenschaft] umgesetzt wurden und ein zwischenstaatliches Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen der [Europäischen] Union und der [Schweizerischen Eidgenossenschaft] im Elektrizitätsbereich besteht oder wenn der Ausschluss der [Schweizerischen Eidgenossenschaft] zu ungeplanten physischen Leistungsflüssen durch die Schweiz führen könnte, die die Systemsicherheit der Region gefährden.

(7) Soweit die Bedingungen in Absatz 6 erfüllt sind, entscheidet die Kommission auf der Grundlage einer Stellungnahme der Agentur und aller ÜNB gemäß Artikel 4 Absatz 3 über die Beteiligung der [Schweizerischen Eidgenossenschaft] an den [europäischen Regelarbeitsplattformen]. Im Interesse eines reibungslos funktionierenden Regelreservemarkts auf Unionsebene und gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle Interessenträger entsprechen

die Rechte und Pflichten der schweizerischen ÜNB dabei den Rechten und Pflichten der in der Union tätigen ÜNB.“

Vorgeschichte des Rechtsstreits

3 Die Vorgeschichte des Rechtsstreits, wie sie in den Rn. 2 bis 10 des angefochtenen Beschlusses dargelegt ist, lässt sich wie folgt zusammenfassen.

4 Die Rechtsmittelführerin ist eine Aktiengesellschaft schweizerischen Rechts, die als einziger ÜNB in der Schweiz tätig ist. Sie ist Mitglied des ENTSO-E.

5 Eine Reihe von ÜNB, darunter die Rechtsmittelführerin, entwickelte die TERRE-Plattform.

6 Am 7. September 2017 gaben alle im ENTSO-E zusammengeschlossenen ÜNB der Union gemäß Art. 1 Abs. 7 der Verordnung 2017/2195 eine befürwortende Stellungnahme zur Beteiligung der Schweizerischen Eidgenossenschaft an den europäischen Regelarbeitsplattformen ab.

7 Am 10. April 2018 gab auch die Agentur gemäß derselben Bestimmung eine Stellungnahme zur Beteiligung der Schweizerischen Eidgenossenschaft an den europäischen Regelarbeitsplattformen ab. Darin führte die Agentur aus, dass sie sich der Beurteilung der ÜNB hinsichtlich der Effizienz einer umfassenden Beteiligung der Schweizerischen Eidgenossenschaft an diesen Plattformen im Großen und Ganzen anschließe. Außerdem betonte sie, wie wichtig es sei, dass die Schweizerische Eidgenossenschaft die gesamte Verordnung 2017/2195 und die damit verbundenen Bestimmungen umsetze, damit die ÜNB in der Union und in der Schweiz die gleichen Bedingungen hätten.

8 Am 31. Juli 2020 richtete der stellvertretende Generaldirektor der GD Energie ein Schreiben an den ENTSO-E und die Rechtsmittelführerin, in dem er seine Überraschung über die Absicht der ÜNB der Union zum Ausdruck brachte, die Rechtsmittelführerin als Vollmitglied in die TERRE-Plattform aufzunehmen. Die Kopplung und der Ausgleich der Märkte unterlägen einem umfassenden Rahmen rechtsverbindlicher Rechte und Pflichten, dessen Anwendung die Schweizerische Eidgenossenschaft noch nicht zugestimmt habe, so dass die schweizerischen Anbieter und ÜNB grundsätzlich nicht berechtigt seien, sich an dieser Plattform zu beteiligen. Er wies ferner darauf hin, dass die Kommission der Schweizerischen Eidgenossenschaft keine Ausnahme nach Art. 1 Abs. 7 der Verordnung 2017/2195 gewährt habe.

9 Am 29. September 2020 antwortete die Rechtsmittelführerin der Kommission und machte geltend, ihre umfassende Beteiligung an den europäischen Regelarbeitsplattformen sei aus Gründen der Sicherheit des Elektrizitätsversorgungssystems unerlässlich. Sie trug im Wesentlichen vor, ihre Berücksichtigung im Verfahren zur Berechnung der Kapazität der Union und ihre Einbeziehung in die Analyse der Betriebssicherheit allein seien unzureichend. Außerdem verwies sie auf die Begründungen in der Stellungnahme des ENTSO-E vom 7. September 2017 und in der Stellungnahme der Agentur vom 10. April 2018.

10 Am 5. November 2020 antwortete der ENTSO-E der Kommission, dass die Entscheidung über die Beteiligung der Schweizerischen Eidgenossenschaft an den europäischen Regelarbeitsplattformen gemäß Art. 1 Abs. 7 der Verordnung 2017/2195 zwar bei der Kommission liege, die ÜNB der Union und die Agentur eine solche Beteiligung in einer Stellungnahme jedoch befürwortet hätten.

11 Mit Schreiben vom 8. Dezember 2020 wies die Rechtsmittelführerin die Kommission ebenfalls darauf hin, dass die ÜNB der Union und die Agentur eine befürwortende Stellungnahme zu ihrer Beteiligung an der TERRE-Plattform abgegeben hätten. Sie ersuchte die Kommission um Genehmigung dieser Beteiligung gemäß Art. 1 Abs. 7 der Verordnung 2017/2195.

12 In einem Schreiben vom 17. Dezember 2020 (im Folgenden: streitiges Schreiben), das an die ÜNB der Union gerichtet und von einer Direktorin der GD Energie unterzeichnet war, wurde erstens dargelegt, dass die Beteiligung der Rechtsmittelführerin am TERRE-Plattform-Vorhaben nicht mit dem geltenden Unionsrecht, und zwar Art. 1 Abs. 6 und 7 der Verordnung 2017/2195, vereinbar sei. Zweitens sei in der Stellungnahme der Agentur betont worden, wie wichtig es sei, dass die Schweizerische Eidgenossenschaft die gesamte Verordnung 2017/2195 und die damit verbundenen Bestimmungen umsetze. Drittens trügen bestimmte Maßnahmen den Risiken unvorhergesehener physikalischer Stromflüsse hinreichend Rechnung, so dass die Beteiligung der Schweizerischen Eidgenossenschaft an den europäischen Regelarbeitsplattformen nicht erforderlich sei. In diesem Zusammenhang wurde ausgeführt, dass Grundlage für die Betriebssicherheit zum einen die Kapazitäts(neu)berechnung und zum anderen die Koordinierung der Betriebssicherheit auf regionaler Basis sei, in die die Schweizerische Eidgenossenschaft jeweils bereits einbezogen sei. Viertens wurde infolgedessen festgestellt, dass die Kommission keinen Grund sehe, einen Beschluss zu erlassen, der der Schweizerischen Eidgenossenschaft die Beteiligung an den europäischen Regelarbeitsplattformen, insbesondere der TERRE-Plattform, gestatte. Fünftens wurden die ÜNB der Union aufgefordert, „eine Situation wiederherzustellen, die mit den in der [Verordnung 2017/2195] vorgesehenen Bedingungen für die Beteiligung an Plattformen der [Union] im Einklang steht, und [die Rechtsmittelführerin] spätestens ab dem 1. März 2021 von der TERRE-Plattform auszuschließen“.

Verfahren vor dem Gericht und angefochtener Beschluss

13 Mit am 26. Februar 2021 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangener Klageschrift erhob die Rechtsmittelführerin nach Art. 263 AEUV Klage auf Nichtigerklärung des Beschlusses, der in dem streitigen Schreiben enthalten sei.

14 Mit gesondertem Schriftsatz, der am 19. Mai 2021 bei der Kanzlei des Gerichts einging, erhob die Kommission eine Unzulässigkeitseinrede. Zum einen machte sie geltend, das streitige Schreiben sei keine anfechtbare Handlung im Sinne von Art. 263 AEUV, da es Teil eines einfachen informellen Austauschs zwischen Vertretern der ÜNB der Union und der GD Energie sei und nicht die endgültige Position der Kommission widerspiegele, so dass es keine verbindlichen Rechtswirkungen erzeuge. Zum anderen sei die Rechtsmittelführerin nicht klagebefugt im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV, da das Schreiben sie nicht unmittelbar betreffe.

15 Mit Beschluss vom 7. Oktober 2021 entschied das Gericht, vor der Entscheidung über die Unzulässigkeitseinrede der Kommission das Verfahren in der Sache fortzusetzen.

16 Mit dem angefochtenen Beschluss wies das Gericht die Klage mit der Begründung als unzulässig ab, dass das streitige Schreiben keine Handlung sei, die mit einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV angefochten werden könne. Nach Ansicht des Gerichts hatte die Rechtsmittelführerin als schweizerischer ÜNB nämlich kein individuelles Recht, von der Kommission den Erlass eines Beschlusses über die Genehmigung der Beteiligung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und damit der in diesem Land tätigen ÜNB an den europäischen Regelarbeitsplattformen zu

verlangen und zu erwirken. Das streitige Schreiben stelle daher keinen Beschluss dar, der geeignet sei, Rechtswirkungen gegenüber der Rechtsmittelführerin zu erzeugen, die ihre Rechtsstellung ändern könnten.

Anträge der Parteien vor dem Gerichtshof

17 Mit ihrem Rechtsmittel beantragt die Rechtsmittelführerin,

– den angefochtenen Beschluss aufzuheben,

– die Nichtigkeitsklage für zulässig zu erklären,

– die Sache zur erneuten Entscheidung an das Gericht zurückzuverweisen und

– die Entscheidung über die Kosten des Rechtsmittelverfahrens vorzubehalten.

18 Die Kommission beantragt, das Rechtsmittel als unbegründet zurückzuweisen und der Rechtsmittelführerin die Kosten aufzuerlegen.

Zum Rechtsmittel

19 Die Rechtsmittelführerin stützt ihr Rechtsmittel auf drei Gründe. Mit dem ersten macht sie geltend, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, indem es ein falsches rechtliches Kriterium angewandt habe, um festzustellen, ob das streitige Schreiben eine anfechtbare Handlung im Sinne von Art. 263 AEUV darstelle. Mit dem zweiten Rechtsmittelgrund beanstandet sie, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, indem es festgestellt habe, dass Art. 1 Abs. 6 und 7 der Verordnung 2017/2195 ihr keine Rechte verleihe, die durch dieses Schreiben beeinträchtigt werden könnten. Mit dem dritten Rechtsmittelgrund macht sie eine unzureichende Begründung des angefochtenen Beschlusses in Bezug auf die Feststellung geltend, dass Art. 1 Abs. 7 der Verordnung 2017/2195 ihr kein individuelles Recht verleihe.

20 Es ist mit der Prüfung des ersten Rechtsmittelgrundes zu beginnen.

Vorbringen der Parteien

21 Mit ihrem ersten Rechtsmittelgrund, der sich auf die Rn. 19, 23, 29 und 30 des angefochtenen Beschlusses bezieht, macht die Rechtsmittelführerin geltend, da sie nicht Adressatin des streitigen Schreibens gewesen sei, habe das Gericht in den Rn. 23 und 30 dieses Beschlusses ein falsches rechtliches Kriterium angewandt, indem es verlangt habe, dass dieses Schreiben verbindliche Rechtswirkungen ihr gegenüber erzeuge. Derselbe Fehler betreffe Rn. 29 des angefochtenen Beschlusses.

22 Insoweit weist die Klägerin erstens darauf hin, dass sie nicht zu den Adressaten des streitigen Schreibens gehört habe, da dieses formal an die Vertreter der ÜNB gerichtet worden sei. Wenn aber eine natürliche oder juristische Person gegen eine nicht an sie gerichtete Handlung Klage erhebe, sei es für die Zulässigkeit ihrer Klage nicht erforderlich, dass diese Handlung ihr gegenüber verbindliche Rechtswirkungen erzeuge. In einem solchen Fall genüge der Nachweis,

dass diese Handlung verbindliche Rechtswirkungen gegenüber ihrem Adressaten erzeugen solle, und dass die Person, die die Klage erhoben habe, im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV klagebefugt sei.

23 Zweitens habe die Kommission in dem streitigen Schreiben die ÜNB der Union aufgefordert, „eine Situation wiederherzustellen, die mit den in der [Verordnung 2017/2195] vorgesehenen Bedingungen für die Beteiligung an Plattformen der [Union] im Einklang steht, und [die Rechtsmittelführerin] spätestens ab dem 1. März 2021 von der TERRE-Plattform auszuschließen“. In Anbetracht seines Wortlauts und der gesetzten Frist enthalte dieses Schreiben somit eine an alle ÜNB der Union gerichtete Anordnung.

24 Drittens macht die Rechtsmittelführerin geltend, sie sei von dem streitigen Schreiben individuell und unmittelbar betroffen im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV, was das Gericht im Übrigen in Rn. 30 des angefochtenen Beschlusses anerkannt habe.

25 Die Kommission beantragt, den ersten Rechtsmittelgrund als unbegründet und jedenfalls ins Leere gehend zurückzuweisen.

26 Erstens gehe nämlich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs klar hervor, dass das Erfordernis, dass die verbindlichen Rechtswirkungen einer Handlung die Interessen des Klägers durch eine qualifizierte Änderung seiner Rechtsstellung beeinträchtigen müssen, zusammen mit den Voraussetzungen nach Art. 263 Abs. 4 AEUV auch dann gelte, wenn eine Nichtigkeitsklage von einer natürlichen oder juristischen Person gegen eine nicht an sie gerichtete Handlung erhoben werde. Folglich habe das Gericht im angefochtenen Beschluss zu Recht geprüft, ob das streitige Schreiben geeignet gewesen sei, solche Rechtswirkungen gegenüber der Rechtsmittelführerin zu erzeugen.

27 Zweitens stelle das streitige Schreiben lediglich den Stand der Rechtslage nach der Verordnung 2017/2195 dar und erzeuge in Anbetracht des Fehlens unmittelbarer Durchführungsbefugnisse der Kommission gegenüber den ÜNB keine verbindlichen Rechtswirkungen gegenüber seinen Adressaten.

28 Drittens stelle ein bloßes Schreiben einer Direktorin der GD Energie keine Handlung dar, die die Kommission in irgendeiner Weise binden könne. Nach der Geschäftsordnung dieses Organs würden seine Beschlüsse nämlich vom Kollegium der Kommissionsmitglieder gefasst, es sei denn, es werde einem Mitglied der Kommission oder einem Generaldirektor oder Dienststellenleiter eine Ermächtigung erteilt oder eine Befugnis übertragen, was hier nicht der Fall sei.

29 Viertens ziele die an die ÜNB der Union gerichtete Aufforderung in dem streitigen Schreiben, die Einhaltung des Unionsrechts innerhalb einer bestimmten Frist wiederherzustellen, nur darauf ab, eine „Gnadenfrist“ zu gewähren – während derer die Kommission davon absehe, Durchführungsmaßnahmen gegenüber den Mitgliedstaaten zu ergreifen – und die ÜNB dazu anzuhalten, diese Wiederherstellung vorzunehmen, ohne dass die Kommission verbindliche rechtliche Schritte einleiten müsse. Das Schreiben enthalte nämlich keine sofortige Sanktion für den Fall, dass die ÜNB diese Frist nicht einhielten.

30 Fünftens betreffe das streitige Schreiben die Rechtsmittelführerin nicht unmittelbar, so dass sie nicht klagebefugt im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV sei. Nach ständiger Rechtsprechung setze nämlich der Umstand, dass eine natürliche oder juristische Person von einer Maßnahme der

Union unmittelbar betroffen sei, voraus, dass sich diese Maßnahme auf ihre Rechtsstellung unmittelbar auswirke und sie ihren Adressaten keinerlei Ermessen hinsichtlich der Durchführung dieser Maßnahme lasse. Die Rechtsmittelführerin habe jedoch nicht nachgewiesen, dass dies hier der Fall sei, und entgegen ihrem Vorbringen habe das Gericht in Rn. 30 des angefochtenen Beschlusses nicht festgestellt, dass sie von diesem Schreiben unmittelbar und individuell betroffen sei.

31 Was insbesondere das Vorbringen der Rechtsmittelführerin anbelange, das streitige Schreiben betreffe sie unmittelbar, da es ihr die Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft in der TERRE-Plattform entziehe, könne nicht davon ausgegangen werden, dass sich solche Wirkungen unmittelbar aus diesem Schreiben ergäben. Selbst wenn sich die ÜNB der Union dazu veranlasst sehen sollten, die Rechtsmittelführerin von dieser Plattform auszuschließen, ergäbe sich eine solche Maßnahme daraus, dass die Rechtsmittelführerin nicht rechtmäßig Mitglied dieser Plattform sein könne, sowie aus der Anwendung des Unionsrechts durch die nationalen Energieregulierungsbehörden. Das Schreiben als solches könne der Rechtsmittelführerin kein Recht entziehen, das sie nicht habe.

32 In ihrer Erwiderung weist die Rechtsmittelführerin darauf hin, indem das Gericht entschieden habe, dass das streitige Schreiben ihr gegenüber keine verbindlichen Rechtswirkungen erzeugen solle und nicht Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein könne, habe es die Anfechtbarkeit einer Handlung mit der Klagebefugnis – wie sie im Urteil vom 13. Oktober 2011, Deutsche Post und Deutschland/Kommission (C-463/10 P und C-475/10 P, EU:C:2011:656), definiert seien – verwechselt.

33 Was erstens das Vorbringen der Kommission betreffe, sie habe nicht die Absicht gehabt, mit dem streitigen Schreiben verbindliche Rechtswirkungen zu erzeugen, so müsse die Absicht des Urhebers einer Handlung objektiv bestimmt werden. Die Anfechtbarkeit der Handlung hänge von der objektiven Bedeutung ab, die sie zum Zeitpunkt ihrer Mitteilung für einen sorgfältigen und umsichtigen Adressaten vernünftigerweise haben könne. Die nachträglich aufgestellten Behauptungen der Kommission zu den Zwecken des streitigen Schreibens seien daher irrelevant.

34 Zweitens sei auch das Vorbringen der Kommission unerheblich, sie verfüge über keine verbindlichen Befugnisse gegenüber den ÜNB der Union, den Ausschluss der Rechtsmittelführerin von der TERRE-Plattform zu verlangen, und das streitige Schreiben sehe keine Sanktion für den Fall der Nichtbefolgung dieser Aufforderung vor. Diese Umstände seien für die ÜNB der Union nicht offensichtlich gewesen.

35 Drittens sei das Fehlen einer Übertragung von Befugnissen innerhalb der Kommission in Bezug auf die Versendung des streitigen Schreibens eine Frage, die zur materiell-rechtlichen Prüfung gehöre und nicht zur Prüfung der Anfechtbarkeit des Schreibens.

Würdigung durch den Gerichtshof

36 Vorab ist festzustellen, dass dem Vorbringen der Kommission, der vorliegende Rechtsmittelgrund gehe ins Leere, nicht gefolgt werden kann. Aus dem Vorbringen der Rechtsmittelführerin zur Stützung dieses Rechtsmittelgrundes geht nämlich klar hervor, dass sie sämtliche Gründe des angefochtenen Beschlusses beanstandet, die die Kriterien betreffen, die das Gericht angewandt hat, um festzustellen, ob das streitige Schreiben eine anfechtbare Handlung im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV darstellt. Sollte der Gerichtshof diesem Rechtsmittelgrund stattgeben,

wäre der Beschluss folglich als mit einem Rechtsfehler behaftet anzusehen, was seine Aufhebung zur Folge hätte (vgl. entsprechend Urteil vom 5. April 2017, Changshu City Standard Parts Factory und Ningbo Jinding Fastener/Rat, C-376/15 P und C-377/15 P, EU:C:2017:269, Rn. 44 und 45).

37 Nach ständiger Rechtsprechung können unabhängig von ihrer Form alle Maßnahmen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen sollen, die geeignet sind, die Interessen einer natürlichen oder juristischen Person zu beeinträchtigen, Gegenstand einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 in Verbindung mit Abs. 1 AEUV sein. Um festzustellen, ob eine Maßnahme solche Wirkungen erzeugen soll und daher Gegenstand einer solchen Klage sein kann, ist auf das Wesen der Maßnahme abzustellen und sind diese Wirkungen anhand objektiver Kriterien wie z. B. des Inhalts der Maßnahme zu beurteilen, wobei gegebenenfalls der Kontext ihres Erlasses und die Befugnisse des Organs, der Einrichtung oder der sonstigen Stelle der Union, das bzw. die die Maßnahme erlassen hat, zu berücksichtigen sind. Letztere sind nicht abstrakt zu beurteilen, sondern als ein Anhaltspunkt im Rahmen der konkreten Analyse des Inhalts der Maßnahme (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 6. Mai 2021, ABLV Bank u. a./EZB, C-551/19 P und C-552/19 P, EU:C:2021:369, Rn. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 18. Juni 2024, Kommission/SRB, C-551/22 P, EU:C:2024:520, Rn. 65 und die dort angeführte Rechtsprechung).

38 Der Gerichtshof hat wiederholt entschieden, dass eine Nichtigkeitsklage, wenn sie von einer natürlichen oder juristischen Person gegen eine Handlung eines Organs erhoben wird, nur dann gegeben ist, wenn die verbindlichen Rechtswirkungen dieser Handlung die Interessen dieser Person durch eine qualifizierte Änderung ihrer Rechtsstellung beeinträchtigen (Urteil vom 13. Oktober 2011, Deutsche Post und Deutschland/Kommission, C-463/10 P und C-475/10 P, EU:C:2011:656, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung).

39 Zu betonen ist allerdings, dass die in der vorstehenden Randnummer angeführte Rechtsprechung zu Klagen entwickelt wurde, die natürliche oder juristische Personen bei Unionsgerichten gegen an sie gerichtete Handlungen erhoben haben. Wenn eine Nichtigkeitsklage wie im vorliegenden Fall von einer nicht privilegierten Klägerin gegen eine nicht an sie gerichtete Handlung erhoben wird, überschneidet sich das Erfordernis, dass die verbindlichen Rechtswirkungen der angefochtenen Maßnahme die Interessen dieser Klägerin durch eine qualifizierte Änderung ihrer Rechtsstellung beeinträchtigen müssen, mit den Voraussetzungen nach Art. 263 Abs. 4 AEUV (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Oktober 2011, Deutsche Post und Deutschland/Kommission, C-463/10 P und C-475/10 P, EU:C:2011:656, Rn. 38).

40 Insoweit ist in Anbetracht des Gegenstands des ersten Rechtsmittelgrundes zunächst zu prüfen, ob das Gericht die Kriterien für die Anfechtbarkeit einer Handlung im Licht der in den Rn. 37 bis 39 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung korrekt angewandt hat, als es der von der Kommission erhobenen Einrede der Unzulässigkeit mit der Begründung stattgab, dass das streitige Schreiben keine verbindlichen Rechtswirkungen erzeuge, die die Interessen der Rechtsmittelführerin durch eine qualifizierte Änderung ihrer Rechtsstellung beeinträchtigten, und damit keine anfechtbare Handlung darstellen könne.

41 Im vorliegenden Fall hat das Gericht in Rn. 21 des angefochtenen Beschlusses festgestellt, in diesem Schreiben werde erstens darauf hingewiesen, dass die Beteiligung der Rechtsmittelführerin an der TERRE-Plattform nicht möglich sei, ohne dass die Kommission der Schweizerischen Eidgenossenschaft zuvor die Beteiligung gemäß Art. 1 Abs. 6 und 7 der Verordnung 2017/2195 daran gestatte, zweitens werde ausgeführt, dass die Bedingungen für eine

solche Beteiligung nicht erfüllt zu sein schienen, und drittens würden die ÜNB der Union aufgefordert, die Rechtsmittelführerin spätestens ab dem 1. März 2021 von dieser Plattform auszuschließen.

42 Sodann hat das Gericht in den Rn. 23 und 24 des angefochtenen Beschlusses festgestellt, dass das streitige Schreiben aufgrund des rechtlichen Kontexts, in den es sich einfüge, nicht als Handlung eingestuft werden könne, die verbindliche Rechtswirkungen gegenüber der Rechtsmittelführerin erzeugen solle, da Art. 1 Abs. 7 der Verordnung 2017/2195 kein Recht der Rechtsmittelführerin vorsehe, von der Kommission zu verlangen und zu erwirken, dass diese der Schweizerischen Eidgenossenschaft und damit den in diesem Land tätigen ÜNB gestatte, sich an den europäischen Regelarbeitsplattformen, insbesondere an der TERRE-Plattform, zu beteiligen.

43 Zur Begründung dieses Ergebnisses hat das Gericht erstens in den Rn. 25 bis 27 des angefochtenen Beschlusses ausgeführt, aus dem Wortlaut von Art. 1 Abs. 7 der Verordnung 2017/2195 ergebe sich, dass diese Bestimmung der Kommission nur ermögliche, zu der Frage Stellung zu nehmen, ob diese Beteiligung gestattet werden solle, ihr aber insoweit keine Verpflichtung auferlege, so dass die Kommission selbst dann berechtigt bleibe, eine solche Beteiligung zu verweigern, wenn die Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 1 Abs. 6 dieser Verordnung erfüllt seien.

44 Zweitens hat das Gericht in den Rn. 28 und 29 des angefochtenen Beschlusses im Wesentlichen ausgeführt, dass Art. 1 Abs. 7 der Verordnung 2017/2195, auch wenn er ein Verfahren festlege, das die Kommission vor dem Erlass einer Genehmigungsentscheidung einhalten müsse, der Rechtsmittelführerin als in der Schweiz tätigem ÜNB kein Recht verleihe, dieses Verfahren einzuleiten oder daran in irgendeiner Weise – insbesondere im Rahmen eines Rechts auf Anhörung – beteiligt zu werden. Das Gericht hat daraus geschlossen, dass der Erlass eines Beschlusses, mit dem der Schweizerischen Eidgenossenschaft und damit den in diesem Land tätigen ÜNB die Beteiligung an den europäischen Regelarbeitsplattformen gestattet werde, allein von der Entscheidung der Kommission abhänge, die insoweit über ein freies Ermessen verfüge.

45 In Rn. 30 des angefochtenen Beschlusses hat das Gericht weiter ausgeführt, der Umstand, dass die Rechtsmittelführerin ein unmittelbares und individuelles Interesse an der Nichtigerklärung des streitigen Schreibens habe – da dieses der Schweizerischen Eidgenossenschaft und damit den dort ansässigen ÜNB die Beteiligung an den europäischen Regelarbeitsplattformen verweigert habe –, könne ihr kein Recht zur Anfechtung des Schreibens eröffnen, weil dieses nicht als Handlung angesehen werden könne, die ihr gegenüber verbindliche Rechtswirkungen erzeugen solle.

46 Indem es geprüft hat, ob das streitige Schreiben einen Beschluss darstelle, der verbindliche Rechtswirkungen „gegenüber der Klägerin“ erzeugen könne, die geeignet seien, ihre Rechtsstellung zu ändern, hat das Gericht zu Unrecht die Kriterien angewandt, die für Situationen gelten, in denen der Kläger Adressat der angefochtenen Handlung ist, und nicht diejenigen, die für Situationen gelten, in denen wie im vorliegenden Fall die Klägerin nicht Adressatin der angefochtenen Handlung war. In diesem zweiten Fall genügt nämlich der Nachweis, dass die Handlung verbindliche Rechtswirkungen insbesondere gegenüber ihren Adressaten erzeugen soll, um als Handlung angesehen zu werden, die Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Oktober 2011, Deutsche Post und Deutschland/Kommission, C-463/10 P und C-475/10 P, EU:C:2011:656, Rn. 40). Dagegen braucht in diesem Stadium nicht geprüft zu werden, ob diese Rechtswirkungen die Interessen der Rechtsmittelführerin durch eine qualifizierte Änderung ihrer Rechtsstellung im Sinne der in Rn. 39 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung beeinträchtigen, da diese Prüfung,

wie die genannte Rechtsprechung im Wesentlichen besagt, notwendigerweise im Stadium der Prüfung der in Art. 263 Abs. 4 AEUV aufgestellten Voraussetzung erfolgt, wonach eine Person durch die von ihr angefochtene Handlung unmittelbar und individuell betroffen sein muss.

47 Außerdem berücksichtigt die Argumentation des Gerichts, wie sie in den Rn. 41 bis 45 des vorliegenden Urteils zusammengefasst ist, nicht hinreichend das Wesen des streitigen Schreibens – mit dem die Kommission die Beteiligung der Rechtsmittelführerin an der TERRE-Plattform für rechtswidrig befunden und die Beendigung dieser Beteiligung verlangt hat –, insbesondere den Umstand, dass die Kommission darin festgestellt hat, dass die Bedingungen von Art. 1 Abs. 6 und 7 der Verordnung 2017/2195 für die Beteiligung der Schweizerischen Eidgenossenschaft an den europäischen Regelarbeitsplattformen nicht erfüllt seien, und die ÜNB der Union aufgefordert hat, „eine Situation wiederherzustellen, die mit den in [dieser Verordnung] vorgesehenen Bedingungen für die Beteiligung an Plattformen der [Union] im Einklang steht, und [die Rechtsmittelführerin] spätestens ab dem 1. März 2021 von der TERRE-Plattform auszuschließen“.

48 Ferner ist insoweit der Umstand, dass das streitige Schreiben nicht in Form eines förmlichen Beschlusses der Kommission erging, sondern in Form eines Schreibens, das von einer Direktorin einer Generaldirektion dieses Organs, nämlich der GD Energie, unterzeichnet wurde, für seine Einstufung als „anfechtbare Handlung“ im Sinne von Art. 263 AEUV nicht entscheidend (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. Juli 2008, Athinaïki Techniki/Kommission, C-521/06 P, EU:C:2008:422, Rn. 44 und 59 sowie die dort angeführte Rechtsprechung). Grundsätzlich wirkt es sich auf die Qualifizierung der betreffenden Handlung nämlich nicht aus, ob sie bestimmten formalen Anforderungen genügt, ob sie also u. a. von ihrem Urheber zutreffend bezeichnet wurde oder ihre Rechtsgrundlage angibt. Es spielt auch keine Rolle, dass die Kommission sie der Rechtsmittelführerin nicht mitgeteilt hat, da ein solcher Mangel das Wesen der Handlung nicht ändern kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 18. November 2010, NDSHT/Kommission, C-322/09 P, EU:C:2010:701, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

49 Andernfalls könnte die Kommission sich der Kontrolle durch die Unionsgerichte entziehen, indem sie formelle Anforderungen an die Vornahme der in Rede stehenden Handlung missachtete, die in Anbetracht ihres wahren Wesens zu beachten wären, darunter die Zuständigkeit der handelnden Dienststelle und die korrekte Bezeichnung der Handlung als „Beschluss“. Da die Union eine Rechtsgemeinschaft ist, in der die Handlungen ihrer Organe auf ihre Vereinbarkeit mit dem Vertrag hin kontrolliert werden, sind die Verfahrensmodalitäten für die bei den Unionsgerichten eingereichten Klagen so weit wie möglich dahin auszulegen, dass sie zur Erreichung des Ziels beitragen, einen effektiven gerichtlichen Schutz der den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte zu gewährleisten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. Juli 2008, Athinaïki Techniki/Kommission, C-521/06 P, EU:C:2008:422, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).

50 Aus der Weigerung der Kommission, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und damit den in diesem Land tätigen ÜNB die Beteiligung an den europäischen Regelarbeitsplattformen gemäß Art. 1 Abs. 7 der Verordnung 2017/2195 zu gestatten, in Verbindung mit der an die ÜNB der Union gerichteten Aufforderung, die Beteiligung der Rechtsmittelführerin an der TERRE-Plattform zu beenden, ergibt sich, dass das streitige Schreiben verbindliche Rechtswirkungen erzeugen soll.

51 Außerdem hat das Gericht, indem es sich in Rn. 29 des angefochtenen Beschlusses auf das Fehlen eines individuellen Rechts der Rechtsmittelführerin aus Art. 1 Abs. 7 der Verordnung 2017/2195, das die Entscheidungsbefugnis der Kommission begrenzen würde, und folglich auf das Bestehen eines freien Ermessens der Kommission in Bezug auf den Erlass von Beschlüssen nach dieser Bestimmung gestützt hat, ein Kriterium des Bestehens eines subjektiven Rechts hinzugefügt, das sich nicht aus der in den Rn. 37 und 38 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Anfechtbarkeit einer Handlung ergibt.

52 Somit hat das Gericht zwei Rechtsfehler begangen, da es zum einen, ohne das wahre Wesen des streitigen Schreibens zu berücksichtigen, angenommen hat, dass dieses keine mit einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV anfechtbare Handlung darstelle, und zum anderen ein Kriterium des Bestehens eines subjektiven Rechts hinzugefügt hat.

53 Im Übrigen ist in Anbetracht der Ausführungen in den Rn. 47 und 50 des vorliegenden Urteils das Vorbringen der Kommission zurückzuweisen, dass das streitige Schreiben lediglich den Stand der Rechtslage nach der Verordnung 2017/2195 darstelle und keine verbindlichen Rechtswirkungen für seine Adressaten erzeuge.

54 Nach alledem ist dem ersten Rechtsmittelgrund stattzugeben.

55 Folglich ist der angefochtene Beschluss aufzuheben, ohne dass der zweite und der dritte Rechtsmittelgrund geprüft zu werden brauchen.

Zur Zurückverweisung der Sache an das Gericht

56 Nach Art. 61 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union hebt der Gerichtshof, wenn das Rechtsmittel begründet ist, die Entscheidung des Gerichts auf. Er kann sodann den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn dieser zur Entscheidung reif ist, oder die Sache zur Entscheidung an das Gericht zurückverweisen.

57 Da das Gericht die Klage mit der Begründung für unzulässig erklärt hat, dass das angefochtenen Schreiben keine verbindlichen Rechtswirkungen erzeuge, ist der Gerichtshof im vorliegenden Fall in diesem Stadium des Verfahrens nicht in der Lage, endgültig über die Klage zu entscheiden.

58 Außerdem hat sich die Kommission zur Stützung der Einrede der Unzulässigkeit nicht nur darauf berufen, dass das streitige Schreiben keine anfechtbare Handlung sei, sondern auch darauf, dass die Rechtsmittelführerin nicht klagebefugt sei, da dieses Schreiben sie nicht unmittelbar betreffe.

59 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 263 Abs. 4 AEUV eine natürliche oder juristische Person nur dann eine Klage gegen einen an eine andere Person gerichteten Beschluss erheben kann, wenn dieser Beschluss sie unmittelbar und individuell betrifft (Urteil vom 13. Oktober 2011, Deutsche Post und Deutschland/Kommission, C-463/10 P und C-475/10 P, EU:C:2011:656, Rn. 65).

60 Was zum einen die Frage angeht, ob die Rechtsmittelführerin durch das an die ÜNB der Union gerichtete streitige Schreiben unmittelbar betroffen ist, liegt diese Voraussetzung nach ständiger Rechtsprechung nur vor, wenn zwei Kriterien kumulativ erfüllt sind, nämlich erstens, dass die beanstandete Maßnahme sich auf die Rechtsstellung der betreffenden Person unmittelbar auswirkt, und zweitens, dass sie ihren Adressaten, die mit ihrer Durchführung betraut sind,

keinerlei Ermessen lässt, ihre Umsetzung vielmehr rein automatisch erfolgt und sich allein aus der Unionsregelung ohne Anwendung anderer Durchführungsvorschriften ergibt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Oktober 2011, Deutsche Post und Deutschland/Kommission, C-463/10 P und C-475/10 P, EU:C:2011:656, Rn. 66 und die dort angeführte Rechtsprechung).

61 Was zum anderen die Frage angeht, ob die Rechtsmittelführerin durch das angefochtene Schreiben individuell betroffen ist, können nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs andere Personen als die Adressaten eines Beschlusses nur dann individuell betroffen sein, wenn dieser Beschluss sie wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, sie aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und sie dadurch in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten eines solchen Beschlusses (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Oktober 2011, Deutsche Post und Deutschland/Kommission, C-463/10 P und C-475/10 P, EU:C:2011:656, Rn. 71 und die dort angeführte Rechtsprechung).

62 Außerdem ist die Tatsache, dass das Gericht in Rn. 30 des angefochtenen Beschlusses ausgeführt hat, dass „der Umstand, dass die [Rechtsmittelführerin] ein unmittelbares und individuelles Interesse an der Nichtigerklärung des [streitigen] Schreibens hat, … ihr kein Recht zur Anfechtung dieses Schreibens eröffnen kann, da dieses nicht als Handlung angesehen werden kann, die ihr gegenüber verbindliche Rechtswirkungen erzeugen soll …“, mangels jeglicher Ausführungen zum Vorliegen eines solchen unmittelbaren und individuellen Interesses als eine nicht tragende Erwägung anzusehen, die für den Fall der Feststellung eines individuellen und unmittelbaren Interesses angestellt wurde. Diese Erwägung ist jedenfalls unerheblich, da das Gericht zu dem Ergebnis gelangt ist, dass das streitige Schreiben keine Handlung darstelle, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen solle.

63 Unter diesen Umständen ist die Sache zur Entscheidung über die Frage, ob die Rechtsmittelführerin durch das streitige Schreiben unmittelbar und individuell betroffen ist, und gegebenenfalls über ihren Antrag auf Nichtigerklärung dieses Schreibens an das Gericht zurückzuverweisen.

Kosten

64 Da die Sache an das Gericht zurückverwiesen wird, bleibt die Entscheidung über die Kosten des vorliegenden Rechtsmittelverfahrens vorbehalten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Fünfte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Der Beschluss des Gerichts der Europäischen Union vom 21. Dezember 2022, Swissgrid/Commission (T-127/21, EU:T:2022:868), wird aufgehoben.**

2. **Die Sache wird an das Gericht der Europäischen Union zurückverwiesen.**

3. **Die Kostenentscheidung bleibt vorbehalten.**

Unterschriften