Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

13. veljače 2025.*

„Žalba – Unutarnje tržište električne energije – Smjernice za električnu energiju uravnoteženja – Uredba (EU) 2017/2195 – Članak 1. stavci 6. i 7. – Operatori prijenosnog sustava – Sudjelovanje na europskim platformama za razmjenu standardnih proizvoda za energiju uravnoteženja – Članak 263. UFEU-a – Tužba za poništenje – Dopuštenost – Pojam akta koji se može pobijati – Dopis Europske komisije kojim se OPS-u koji djeluje u Švicarskoj odbija sudjelovanje na europskim platformama”

U predmetu C-121/23 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 28. veljače 2023.,

Swissgrid AG, sa sjedištem u Aarauu (Švicarska), koji zastupa P. De Baere, P. L’Ecluse, V. Lefever i K. T’Syen, odvjetnici,

žalitelj,

a druga stranka u postupku je:

Europska komisija, koju zastupaju O. Beynet i B. De Meester, u svojstvu agenata,

tuženik u prvostupanjskom postupku,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: I. Jarukaitis (izvjestitelj), predsjednik četvrtog vijeća, u svojstvu predsjednika petog vijeća, D. Gratsias i E. Regan, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: A. Lamote, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 8. svibnja 2024.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 11. srpnja 2024.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: engleski

Presudu

1 Svojom žalbom Swissgrid AG zahtijeva ukidanje rješenja Općeg suda Europske unije od 21. prosinca 2022., Swissgrid/Komisija (T-127/21, u daljnjem tekstu: pobijano rješenje, EU:T:2022:868) kojim je Opći sud odbio kao nedopuštenu njegovu tužbu za poništenje odluke koja je navodno sadržana u dopisu koji je potpisala direktorica Glavne uprave za energetiku Europske komisije, kojom je odbila odobriti, na temelju članka 1. stavka 7. Uredbe Komisije (EU) 2017/2195 od 23. studenoga 2017. o uspostavljanju smjernica za električnu energiju uravnoteženja (SL 2017., L 312, str. 6.), sudjelovanje Švicarske Konfederacije na europskim platformama za razmjenu standardnih proizvoda za energiju uravnoteženja (u daljnjem tekstu: europske platforme za uravnoteženje), uključujući platformu *Trans European Replacement Reserves Exchange* (europska platforma za prekograničnu razmjenu zamjenskih rezervi, u daljnjem tekstu: platforma TERRE).

Pravni okvir

2 Člankom 1. Uredbe 2017/2195, naslovljenim „Predmet i područje primjene”, u stavcima 1., 2., 6. i 7. određuje se:

„1. Ovom se uredbom utvrđuju detaljne smjernice za uravnoteženje električne energije, uključujući uspostavljanje zajedničkih načela za nabavu i obračun rezervi za održavanje frekvencije, rezervi za ponovnu uspostavu frekvencije i zamjenskih rezervi te zajedničke metodologije za aktivaciju rezervi za ponovnu uspostavu frekvencije i zamjenskih rezervi.

2. Ova se uredba primjenjuje na operatore prijenosnog sustava (OPS-ovi), […] Agenciju za suradnju energetskih regulatora (dalje u tekstu: Agencija), Europsku mrežu operatora prijenosnih sustava za električnu energiju (ENTSO-E), […]

[…]

6. [Europske platforme za uravnoteženje] mogu se otvoriti OPS-ovima koji posluju u Švicarskoj pod uvjetom da se u [nacionalno pravo Švicarske Konfederacije] uvedu glavne odredbe zakonodavstva Unije o tržištu električne energije i da postoji međuvladin sporazum o suradnji na području električne energije između [Europske u]nije i Švicarske [Konfederacije] ili ako isključenje Švicarske [Konfederacije] može prouzročiti neplanirane fizičke protoke energije kroz Švicarsku koji ugrožavaju sigurnost sustava u toj regiji.

7. Ovisno o uvjetima iz stavka 6. Komisija, na temelju mišljenja Agencije i svih OPS-ova, u skladu s postupcima iz članka 4. stavka 3., odlučuj[e] o sudjelovanju Švicarske [Konfederacije] na [europskim platformama za uravnoteženje]. Prava i obveze švicarskih OPS-ova moraju biti u skladu s pravima i obvezama OPS-ova koji posluju u Uniji jer se time omogućuje nesmetano funkcioniranje tržišta uravnoteženja na razini Unije i osiguravaju ravnopravni uvjeti za sve dionike.”

Okolnosti spora

3 Okolnosti spora, kako su navedene u točkama 2. do 10. pobijanog rješenja, mogu se sažeti kako slijedi.

4 Žalitelj je dioničko društvo osnovano na temelju švicarskog prava koje djeluje kao jedini OPS u Švicarskoj. Član je ENTSO-E-a.

5 Određeni broj OPS-ova, među kojima i žalitelj, osmislio je platformu TERRE.

6 Svi OPS-ovi Unije, okupljeni u okviru ENTSO-E-a, dali su 7. rujna 2017., u skladu s člankom 1. stavkom 7. Uredbe 2017/2195, pozitivno mišljenje za sudjelovanje Švicarske Konfederacije na europskim platformama za uravnoteženje.

7 Agencija je 10. travnja 2018. na temelju iste odredbe također dala mišljenje o sudjelovanju Švicarske Konfederacije na europskim platformama za uravnoteženje. Agencija je u tom mišljenju naglasila da se općenito slaže s ocjenom OPS-ova u pogledu učinkovitosti koju bi donijelo potpuno sudjelovanje Švicarske Konfederacije na tim platformama. Usto je istaknula da je važno da Švicarska Konfederacije provede cijelu Uredbu 2017/2195 i s njome povezane odredbe kako bi OPS-ovi u Uniji i Švicarskoj bili ravnopravni.

8 Zamjenik glavne direktorice GU-a za energetiku poslao je 31. srpnja 2020. ENTSO-E-u i žalitelju dopis u kojem je izjavio da je iznenađen namjerom OPS-ova Unije da žalitelja uključe u platformu TERRE kao punopravnog člana. Također je istaknuo da se na povezivanje i uravnoteženje tržištâ primjenjuje sveobuhvatni okvir pravno obvezujućih prava i obveza na koje Švicarska Konfederacija još nije pristala, tako da švicarski operateri i OPS-ovi u načelu nemaju pravo sudjelovati na toj platformi. Usto je podsjetio na to da Komisija Švicarskoj Konfederaciji nije odobrila nikakvu iznimku na temelju članka 1. stavka 7. Uredbe 2017/2195.

9 Žalitelj je 29. rujna 2020. odgovorio Komisiji i istaknuo da je njegovo potpuno sudjelovanje na europskim platformama za uravnoteženje neophodno zbog sigurnosti elektroenergetskog sustava. Tvrdio je u biti da nije u dovoljnoj mjeri uključen u postupak proračuna kapaciteta Unije ni u analizu operativne sigurnosti. Usto je uputio na obrazloženje navedeno u ENTSO-E-ovu mišljenju od 7. rujna 2017. i u mišljenju Agencije od 10. travnja 2018.

10 ENTSO-E odgovorio je 5. studenoga 2020. Komisiji da su OPS-ovi Unije i Agencija, iako je odluka o sudjelovanju Švicarske Konfederacije na europskim platformama za uravnoteženje na Komisiji, u skladu s člankom 1. stavkom 7. Uredbe 2017/2195, dali pozitivno mišljenje o takvom sudjelovanju.

11 Žalitelj je i dopisom od 8. prosinca 2020. podsjetio Komisiju na to da su OPS-ovi Unije i Agencija dali pozitivno mišljenje o njegovu sudjelovanju na platformi TERRE. Od nje je zatražio da odobri to sudjelovanje u skladu s člankom 1. stavkom 7. Uredbe 2017/2195.

12 U dopisu od 17. prosinca 2020. (u daljnjem tekstu: sporni dopis) upućenom OPS-ovima Unije, koji je potpisala direktorica GU-a za energetiku, istaknuto je, kao prvo, da žaliteljevo sudjelovanje u projektu platforme TERRE nije u skladu s primjenjivim pravom Unije, odnosno člankom 1. stavcima 6. i 7. Uredbe 2017/2195. Kao drugo, podsjetilo se na to da je u mišljenju Agencije naglašeno da je važno da Švicarska Konfederacija provede tu cijelu uredbu i s njom povezane odredbe. Kao treće, istaknuto je da se određenim mjerama u dovoljnoj mjeri odgovara na rizike koje predstavljaju nepredviđeni fizički protoci energije i da stoga Švicarska Konfederacija ne treba sudjelovati na europskim platformama za uravnoteženje. U tom je pogledu navedeno da se operativna sigurnost temelji, s jedne strane, na (ponovnom) proračunu kapaciteta i, s druge strane, na koordinaciji operativne sigurnosti na regionalnoj razini, što već uključuje Švicarsku Konfederaciju. Kao četvrto, i posljedično, zaključeno je da Komisija ne vidi razlog za donošenje

odluke o odobrenju za sudjelovanje Švicarske na europskim platformama za uravnoteženje, konkretno na platformi TERRE. Kao peto, od OPS-ova Unije zatraženo je da „ponovno uspostave situaciju koja je u skladu s uvjetima sudjelovanja na platformama [Unije] predviđenima [Uredbom 2017/2195] i da [žalitelja] isključe iz platforme TERRE najkasnije do 1. ožujka 2021.”.

Postupak pred Općim sudom i pobijano rješenje

13 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 26. veljače 2021. žalitelj je na temelju članka 263. UFEU-a pokrenuo postupak za poništenje odluke koja je navodno sadržana u spornom dopisu.

14 Zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 19. svibnja 2021. Komisija je istaknula prigovor nedopuštenosti. S jedne strane, tvrdila je da sporni dopis nije akt koji se može pobijati u smislu članka 263. UFEU-a jer je riječ o običnoj neformalnoj razmjeni između predstavnika OPS-ova Unije i GU-a za energetiku i da ne odražava Komisijino konačno stajalište, tako da ne proizvodi nikakav obvezujući pravni učinak. S druge strane, Komisija je tvrdila da žalitelj nema aktivnu procesnu legitimaciju u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, s obzirom na to da se navedeni dopis na njega ne odnosi izravno.

15 Rješenjem od 7. listopada 2021. Opći je sud odlučio nastaviti postupak o meritumu prije nego što odluči o Komisijinu prigovoru nedopuštenosti.

16 Pobijanim rješenjem Opći je sud odbacio žaliteljevu tužbu kao nedopuštenu uz obrazloženje da sporni dopis nije akt protiv kojeg je dopuštena tužba za poništenje iz članka 263. UFEU-a. Naime, prema mišljenju Općeg suda, žalitelj, kao švicarski OPS, nema nikakvo pojedinačno pravo tražiti i ishoditi od Komisije donošenje odluke kojom se Švicarskoj Konfederaciji, a stoga i OPS-ovima koji u toj zemlji djeluju na europskim platformama za uravnoteženje, odobrava sudjelovanje. Taj dopis ne čini dakle odluku koja proizvodi pravne učinke u odnosu na žalitelja, a koja je takve prirode da mijenja njegov pravni položaj.

Zahtjevi stranaka pred Sudom

17 Žalitelj u žalbi zahtijeva od Suda da:

– ukine pobijano rješenje;

– proglasi tužbu za poništenje dopuštenom;

– vrati predmet Općem sudu na ponovno odlučivanje o osnovanosti tužbe i

– o troškovima žalbenog postupka odluči naknadno.

18 Komisija od Suda zahtijeva da odbije žalbu kao neosnovanu i naloži žalitelju snošenje troškova.

O žalbi

19 Žalitelj u prilog svojoj žalbi ističe tri žalbena razloga. U okviru prvog žalbenog razloga tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kada je primijenio pogrešan pravni kriterij kako bi utvrdio je li sporni dopis akt koji se može pobijati u smislu članka 263. UFEU-a. U okviru drugog

žalbenog razloga prigovara Općem sudu da je počinio pogrešku koja se tiče prava kada je presudio da mu članak 1. stavci 6. i 7. Uredbe 2017/2195 ne dodjeljuju prava na koja taj dopis može utjecati. U okviru trećeg žalbenog razloga ističe nedostatak obrazloženja pobijanog rješenja kad je riječ o zaključku da mu taj članak 1. stavak 7. ne dodjeljuje nikakvo pojedinačno pravo.

20 Valja započeti s ispitivanjem prvog žalbenog razloga.

Argumentacija stranaka

21 U okviru svojeg prvog žalbenog razloga, koji se odnosi na točke 19., 23., 29. i 30. pobijanog rješenja, žalitelj tvrdi da je Opći sud, s obzirom na to da on nije bio adresat spornog dopisa, u točkama 23. i 30. tog rješenja primijenio pogrešan pravni kriterij zahtijevajući da taj dopis u odnosu na njega proizvodi obvezujuće pravne učinke. Ista je pogreška počinjena u točki 29. navedenog rješenja.

22 U tom pogledu žalitelj primjećuje, kao prvo, da nije bio među adresatima spornog dopisa jer je dopis bio formalno upućen predstavnicima OPS-ova Unije. Međutim, kada fizička ili pravna osoba podnese tužbu protiv akta koji joj nije upućen, kako bi njezina tužba bila dopuštena, nije nužno da taj akt u odnosu na nju proizvodi obvezujuće pravne učinke. U takvom je slučaju dovoljno utvrditi, s jedne strane, da navedeni akt proizvodi obvezujuće pravne učinke u odnosu na svojeg adresata i da, s druge strane, osoba koja je podnijela tužbu opravda svoju aktivnu procesnu legitimaciju u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.

23 Kao drugo, u spornom je dopisu Komisija od OPS-ova Unije zatražila da „ponovno uspostave situaciju koja je u skladu s uvjetima sudjelovanja na platformama [Unije] predviđenima [Uredbom 2017/2195] i da [žalitelja] isključe iz platforme TERRE najkasnije do 1. ožujka 2021.”. Uzimajući u obzir upotrijebljene izraze i određeni rok, taj dopis dakle sadržava nalog upućen svim OPS-ovima Unije.

24 Kao treće, žalitelj tvrdi da se sporni dopis na njega odnosi osobno i izravno, u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, što je Opći sud uostalom priznao u točki 30. pobijanog rješenja.

25 Komisija zahtijeva da se prvi žalbeni razlog odbije kao neosnovan i, u svakom slučaju, bespredmetan.

26 Naime, kao prvo, iz sudske prakse Suda jasno proizlazi da, čak kada tužbu za poništenje podnosi fizička ili pravna osoba protiv akta čiji nije adresat, uvjet – prema kojemu obvezujući pravni učinci tog akta moraju biti takve prirode da utječu na interese te osobe bitno mijenjajući njezin pravni položaj – se i dalje primjenjuje zajedno s uvjetima iz članka 263. četvrtog podstavka UFEU-a. Slijedom toga, Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je u pobijanom rješenju istražio može li sporni dopis proizvesti takve pravne učinke u odnosu na žalitelja.

27 Kao drugo, u spornom se dopisu samo navodi stanje pravne situacije na temelju Uredbe 2017/2195 te on ne proizvodi nikakav obvezujući pravni učinak na svoje adresate, a obzirom na to da Komisija nema izravne provedbene ovlasti u odnosu na OPS-ove.

28 Kao treće, običan dopis direktorice GU-a za energetiku nije akt koji bi na bilo koji način mogao obvezivati Komisiju. Naime, u skladu s Poslovnikom te institucije, njezine odluke donosi kolegij povjerenika, osim u slučaju dodjeljivanja ovlasti ili delegiranja članu Komisije ili glavnom direktoru odnosno voditelju odjela, što ovdje nije slučaj.

29 Kao četvrto, svrha zahtjeva koji je u spornom dopisu upućen OPS-ovima Unije za ponovnu uspostavu poštovanja prava Unije u određenom roku bila je samo davanje „razdoblja odgode" tijekom kojeg će se Komisija suzdržati od poduzimanja provedbenih mjera u odnosu na države članice i poticanje dotičnih stranaka da ponovno uspostave poštovanje prava Unije a da Komisija ne mora pokrenuti službeni sudski postupak. Naime, u tom se dopisu ne spominje nikakva neposredna sankcija u slučaju da OPS-ovi Unije ne poštuju taj rok.

30 Kao peto, sporni dopis ne odnosi se izravno na žalitelja, koji stoga nema aktivnu procesnu legitimaciju u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a. Naime, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da činjenica da se mjera Unije izravno odnosi na fizičku ili pravnu osobu pretpostavlja da ta mjera izravno proizvodi učinke na njezin pravni položaj i da njezinim adresatima ne ostavlja nikakvu diskrecijsku ovlast u pogledu provedbe navedene mjere. Međutim, žalitelj nije dokazao da je to bio slučaj u ovom predmetu i, suprotno onomu što tvrdi, Opći sud u točki 30. pobijanog rješenja nije zaključio da se taj dopis izravno i osobno na njega odnosi.

31 Kad je konkretno riječ o žaliteljevoj tvrdnji prema kojoj se sporni dopis na njega izravno odnosi jer mu se njime uskraćuju prava i obveze povezane s pristupanjem platformi TERRE, Komisija tvrdi da se ne može smatrati da takvi učinci izravno proizlaze iz tog dopisa. Čak i pod pretpostavkom da OPS-ovi Unije isključe žalitelja s te platforme, takva mjera proizlazi iz činjenice da žalitelj ne može zakonito biti član navedene platforme te iz primjene prava Unije od strane nacionalnih energetskih regulatora. Navedeni dopis sam po sebi ne može žalitelja lišiti prava kojim on ne raspolaže.

32 U svojoj replici žalitelj ističe da je Opći sud, time što je presudio da cilj spornog dopisa nije bio proizvesti obvezujuće pravne učinke u odnosu na njega i da se protiv njega ne može podnijeti tužba za poništenje, pomiješao svojstvo akta koji se može pobijati i aktivnu procesnu legitimaciju, kako su definirani u presudi od 13. listopada 2011., Deutsche Post i Njemačka/Komisija (C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656).

33 Kad je riječ, kao prvo, o Komisijinu argumentu prema kojem ona nije imala namjeru spornom dopisu dati obvezujuće pravne učinke, žalitelj tvrdi da namjeru donositelja akta treba utvrditi objektivno. Naime, mogućnost pobijanja akta ovisi o objektivnom značenju koje taj akt, u trenutku kada je priopćen, može razumno imati za pažljivog i razboritog adresata. Stoga Komisijine tvrdnje o svrsi spornog dopisa, iznesene *a posteriori*, nisu relevantne.

34 Kao drugo, Komisijini argumenti koji se temelje na tome da ona u pogledu OPS-ova Unije ne raspolaže obvezujućim ovlastima kako bi zahtijevala da se žalitelja isključi s platforme TERRE i da se spornim dopisom ne predviđa sankcija za slučaj nepoštovanja tog zahtjeva također nisu relevantni jer te okolnosti OPS-ovima iz Unije nisu bile očite.

35 Kao treće, nepostojanje delegiranja ovlasti unutar Komisije kad je riječ o izdavanju spornog dopisa pitanje je koje je predmet analize merituma predmeta, a ne mogućnosti pobijanja tog dopisa.

Ocjena Suda

36 Najprije valja utvrditi da se Komisijin argument koji se temelji na bespredmetnosti ovog žalbenog razloga ne može prihvatiti. Naime, iz žaliteljeve argumentacije iznesene u prilog tom žalbenom razlogu jasno proizlazi da on osporava cjelokupno obrazloženje pobijanog rješenja koje se odnosi na kriterije koje je Opći sud primijenio kako bi utvrdio je li sporni dopis akt koji se može pobijati u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a. Slijedom toga, ako bi Sud prihvatio navedeni žalbeni

razlog, smatralo bi se da je u tom rješenju počinjena pogreška koja se tiče prava, što bi dovelo do njegova ukidanja (vidjeti analogijom presudu od 5. travnja 2017., Changshu City Standard Parts Factory i Ningbo Jinding Fastener/Vijeće, C-376/15 P i C-377/15 P, EU:C:2017:269, t. 44. i 45.).

37 U tom pogledu, prema ustaljenoj sudskoj praksi, predmet tužbe za poništenje na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, u vezi s njegovim prvim stavkom, mogu biti sve mjere koje donesu institucije, tijela, uredi ili agencije Unije, u bilo kojem obliku, čija je svrha proizvesti obvezujuće pravne učinke koji utječu na interese fizičke ili pravne osobe. Kako bi se utvrdilo proizvodi li mjera takve učinke i može li, slijedom toga, biti predmet takve tužbe, valja razmotriti njezinu bit i ocijeniti te učinke s obzirom na objektivne kriterije poput sadržaja navedenog akta, uzimajući u obzir, prema potrebi, kontekst njegova donošenja kao i ovlasti institucije, tijela, ureda ili agencije koji su ga donijeli, pri čemu te ovlasti ne treba razumjeti na apstraktan način, nego kao elemente koji mogu pojasniti konkretnu analizu sadržaja te mjere (vidjeti u tom smislu presude od 6. svibnja 2021., ABLV Bank i dr./ESB, C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:369, t. 41. i navedenu sudsku praksu, i od 18. lipnja 2024., Komisija/SRB, C-551/22 P, EU:C:2024:520, t. 65. i navedenu sudsku praksu).

38 Kada tužbu za poništenje protiv akta koji je donijela institucija podnosi fizička ili pravna osoba, Sud je opetovano presuđivao da se ona može podnijeti samo ako taj akt proizvodi obvezujuće pravne učinke koji utječu na interese te osobe, bitno mijenjajući njezin pravni položaj (presuda od 13. listopada 2011., Deutsche Post i Njemačka/Komisija, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, t. 37. i navedena sudska praksa).

39 Međutim, valja naglasiti da je sudska praksa navedena u prethodnoj točki razvijena povodom tužbi koje su sudu Unije podnijele fizičke ili pravne osobe protiv akata čiji su oni adresati. Kada tužbu za poništenje podnosi neprivilegirani tužitelj protiv akta čiji nije adresat, kao što je to u ovom slučaju, uvjet – prema kojemu obvezujući pravni učinci pobijane mjere moraju biti takve naravi da utječu na interese tog tužitelja bitno mijenjajući njegov pravni položaj – poklapa se s uvjetima iz članka 263. četvrtog podstavka UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 13. listopada 2011., Deutsche Post i Njemačka/Komisija, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, t. 38.).

40 U tom pogledu, uzimajući u obzir predmet prvog istaknutog žalbenog razloga, valja započeti ispitivanjem je li Opći sud – kako bi prihvatio prigovor nedopuštenosti koji je Komisija istaknula uz obrazloženje da sporni dopis nije mogao proizvesti obvezujuće pravne učinke koji utječu na žaliteljeve interese bitno mijenjajući njegov pravni položaj i tako predstavljati akt koji se može pobijati – pravilno primijenio kriterije za svojstvo akta koji se može pobijati, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točkama 37. do 39. ove presude.

41 U ovom je slučaju Opći sud u točki 21. pobijanog rješenja naveo da taj dopis, kao prvo, podsjeća na to da žaliteljevo sudjelovanje na platformi TERRE nije moguće ako Komisija prethodno Švicarskoj Konfederaciji ne odobri sudjelovanje na toj platformi u skladu s člankom 1. stavcima 6. i 7. Uredbe 2017/2195, kao drugo, naglašava da mu se ne čini da su uvjeti za takvo sudjelovanje ispunjeni i, kao treće, od OPS-ova Unije traži da žalitelja isključe s navedene platforme najkasnije do 1. ožujka 2021.

42 Opći je sud zatim u točkama 23. i 24. pobijanog rješenja utvrdio da pravni kontekst spornog dopisa sprečava da ga se kvalificira kao akt čiji je cilj proizvesti obvezujuće pravne učinke u odnosu na žalitelja jer se člankom 1. stavkom 7. Uredbe 2017/2195 ne predviđa pravo žalitelja da od Komisije

zatraži, i da od nje ishodi, da odobri Švicarskoj Konfederaciji i, prema tome, OPS-ovima koji u toj zemlji obavljaju djelatnost, sudjelovanje na europskim platformama za uravnoteženje, konkretno na platformi TERRE.

43 Kako bi potkrijepio taj zaključak, Opći je sud istaknuo, kao prvo, u točkama 25. do 27. navedenog rješenja, da iz teksta članka 1. stavka 7. Uredbe 2017/2195 proizlazi da ta odredba samo omogućuje Komisiji da zauzme stajalište o pitanju treba li odobriti to sudjelovanje, ali joj ne nameće nikakvu obvezu u tom pogledu, tako da Komisija ima pravo odbiti takvo sudjelovanje, čak i u slučaju kada su ispunjeni uvjeti za primjenu članka 1. stavka 6. te uredbe.

44 Kao drugo, Opći je sud u točkama 28. i 29. istog rješenja u biti naglasio da, iako se člankom 1. stavkom 7. Uredbe 2017/2195 uspostavlja postupak koji Komisija mora slijediti prije donošenja odluke o odobrenju, ta odredba ne dodjeljuje nikakvo pravo žalitelju, kao OPS-u koji djeluje u Švicarskoj, da pokrene navedeni postupak ili da na bilo koji način bude uključen u navedeni postupak, osobito kako bi ostvario pravo na saslušanje. Opći je sud zaključio da donošenje odluke kojom se Švicarskoj Konfederaciji, a stoga i OPS-ovima koji u njoj obavljaju djelatnost, odobrava sudjelovanje na europskim platformama za uravnoteženje ovisi isključivo o izboru Komisije, koja u tom pogledu raspolaže diskrecijskom ovlašću.

45 U točki 30. pobijanog rješenja Opći je sud još dodao da okolnost da je žalitelj imao izravan i osobni interes za poništenje spornog dopisa, s obzirom na to da je njime Švicarskoj Konfederaciji, a time i OPS-ovima koji tamo imaju poslovni nastan, odbijeno odobrenje za sudjelovanje na europskim platformama za uravnoteženje, ne može mu dati pravo da osporava taj dopis jer se on ne može smatrati aktom koji u odnosu na njega proizvodi obvezujuće pravne učinke.

46 Ispitujući tako predstavlja li sporni dopis odluku koja može proizvesti obvezujuće pravne učinke „u odnosu na tužitelja”, koji mogu izmijeniti njegov pravni položaj, Opći je sud pogrešno primijenio kriterije za situacije u kojima je tužitelj adresat pobijanog akta, a ne kriterije koji se primjenjuju na situacije u kojima, kao u ovom slučaju, tužitelj nije adresat pobijanog akta. Naime, u tom drugom slučaju dovoljno je utvrditi da je cilj tog akta proizvesti obvezujuće pravne učinke, među ostalim, u odnosu na njegove adresate kako bi ga se smatralo aktom koji može biti predmet tužbe za poništenje (vidjeti u tom smislu presudu od 13. listopada 2011., Deutsche Post i Njemačka/Komisija, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, t. 40.). Nasuprot tomu, u toj fazi nije potrebno provjeriti utječu li ti pravni učinci na tužiteljeve interese, bitno mijenjajući njegov pravni položaj, u smislu sudske prakse navedene u točki 39. ove presude, s obzirom na to da se ta provjera nužno provodi, kao što je to u biti navedeno u potonjoj sudskoj praksi, u fazi ispitivanja uvjeta propisanog člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a prema kojem se akt koji tužitelj pobija mora na njega izravno i osobno odnositi.

47 Usto, u rasuđivanju Općeg suda, kako je sažeto u točkama 41. do 45. ove presude, ne uzima se dovoljno u obzir bit navedenog spornog dopisa, kojim je Komisija ocijenila nezakonitim sudjelovanje žalitelja na platformi TERRE te je zahtijevala da se to sudjelovanje okonča, konkretno – okolnost da je Komisija u tom dopisu utvrdila da uvjeti sudjelovanja Švicarske Konfederacije na europskim platformama za uravnoteženje, predviđeni u članku 1. stavcima 6. i 7. Uredbe 2017/2195, nisu ispunjeni i da je od OPS-ova Unije zatražila da „ponovno uspostave situaciju koja je u skladu s uvjetima za sudjelovanje na platformama [Unije] predviđenima [tom uredbom] i da [žalitelja] isključe s platforme TERRE najkasnije do 1. ožujka 2021.”.

48 U tom pogledu valja usto utvrditi da činjenica da sporni dopis nema oblik Komisijine formalne odluke, nego dopisa koji je potpisala direktorica glavne uprave te institucije, odnosno GU za energetiku, nije odlučujuća za njegovu kvalifikaciju kao „akta koji se može pobijati" u smislu članka 263. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 17. srpnja 2008., Athinaïki Techniki/Komisija, C-521/06 P, EU:C:2008:422, t. 44. i 59. i navedenu sudsku praksu). Naime, u načelu je bez utjecaja na kvalifikaciju predmetnog akta udovoljava li on ili ne pojedinim formalnim zahtjevima, to jest je li ga njegov donositelj pravilno naslovio odnosno je li naveo odredbe koje čine njegovu pravnu osnovu. Također je nevažno što Komisija nije priopćila žalitelju predmetni akt jer takav nedostatak ne može izmijeniti bit navedenog akta (vidjeti u tom smislu presudu od 18. studenoga 2010., NDSHT/Komisija, C-322/09 P, EU:C:2010:701, t. 47. i navedena sudska praksa).

49 U suprotnom bi Komisija mogla izbjeći nadzor suda Unije nepoštovanjem formalnih zahtjeva kojima se uređuje donošenje spornog akta, odnosno zahtjeva koji se nalažu s obzirom na njegovu stvarnu bit, među kojima su i zahtjevi u pogledu nadležnosti službe koja je djelovala i pravilne kvalifikacije tog akta kao „odluke". Međutim, budući da je Unija zajednica prava u kojoj su njezine institucije podvrgnute nadzoru usklađenosti svojih akata s Ugovorom, postupovna pravila primjenjiva na postupke koji se vode pred sudom Unije treba u najvećoj mogućoj mjeri tumačiti tako da se osigura da se ta pravila primjenjuju na način koji pridonosi ostvarenju cilja jamčenja djelotvorne sudske zaštite prava koja pojedinci imaju na temelju prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 17. srpnja 2008., Athinaïki Techniki/Komisija, C-521/06 P, EU:C:2008:422, t. 45. i navedenu sudsku praksu).

50 Međutim, iz Komisijina odbijanja da odobri Švicarskoj Konfederaciji i, slijedom toga, OPS-ovima koji u toj zemlji obavljaju djelatnost, sudjelovanje na europskim platformama za uravnoteženje, na temelju članka 1. stavka 7. Uredbe 2017/2195, u vezi sa zahtjevom upućenim OPS-ovima iz Unije da se okonča žaliteljevo sudjelovanje na platformi TERRE, proizlazi da se spornim dopisom žele proizvesti obvezujući pravni učinci.

51 Usto, oslanjajući se u točki 29. pobijanog rješenja na nepostojanje žaliteljeva pojedinačnog prava na temelju članka 1. stavka 7. Uredbe 2017/2195 kojim se uređuje Komisijina ovlast odlučivanja kao i, slijedom toga, na postojanje Komisijine diskrecijske ovlasti u pogledu donošenja odluka na temelju te odredbe, Opći je sud dodao kriterij koji se odnosi na postojanje subjektivnog prava koji ne proizlazi iz sudske prakse Suda koja se odnosi na mogućnost pobijanja akta, navedene u točkama 37. i 38. ove presude.

52 Stoga je Opći sud počinio dvostruku pogrešku koja se tiče prava jer je, s jedne strane, smatrao, a da nije uzeo u obzir stvarnu bit spornog dopisa, da on ne predstavlja akt koji se može pobijati tužbom za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a i jer je, s druge strane, dodao kriterij koji se odnosi na postojanje žaliteljeva subjektivnog prava.

53 Osim toga, s obzirom na razmatranja iznesena u točkama 47. i 50. ove presude, Komisijin argument prema kojem sporni dopis samo izražava stanje pravne situacije na temelju Uredbe 2017/2195 i ne proizvodi nikakav obvezujući pravni učinak na njegove adresate može se samo odbiti.

54 S obzirom na sva prethodna razmatranja, prvi žalbeni razlog valja prihvatiti.

55 Slijedom toga, pobijano rješenje treba ukinuti a da nije potrebno ispitati drugi i treći žalbeni razlog.

Vraćanje predmeta Općem sudu na odlučivanje

56 U skladu s člankom 61. prvim stavkom Statuta Suda Europske unije, ako je žalba osnovana, Sud ukida odluku Općeg suda. Može sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta ili može predmet vratiti na odlučivanje Općem sudu.

57 U ovom slučaju, budući da je Opći sud tužbu proglasio nedopuštenom zbog toga što sporni dopis ne proizvodi obvezujuće pravne učinke, Sud u toj fazi postupka ne može konačno odlučiti o tužbi.

58 Usto, u prilog prigovoru nedopuštenosti, Komisija se pozvala ne samo na to da sporni dopis nije akt koji se može pobijati, nego i na to da žalitelj nije imao aktivnu procesnu legitimaciju jer se navedeni dopis na njega ne odnosi izravno.

59 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a, fizička ili pravna osoba može pokrenuti postupak protiv odluke koja je upućena drugoj osobi samo ako se navedena odluka na nju odnosi izravno i osobno (presuda od 13. listopada 2011., Deutsche Post i Njemačka/Komisija, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, t. 65.).

60 Kad je riječ, s jedne strane, o tome odnosi li se na žalitelja sporni dopis koji je upućen OPS-ovim Unije, iz sudske prakse proizlazi da taj uvjet zahtijeva ispunjenje dvaju kumulativnih kriterija, odnosno osporavana mjera, kao prvo, mora izravno proizvoditi učinke na pravni položaj pojedinca i, kao drugo, njome se ne daje nikakva diskrecijska ovlast adresatima te mjere koji su zaduženi za njezinu provedbu, s obzirom na to da je ona potpuno automatska i proizlazi isključivo iz propisa Unije, bez primjene drugih posrednih pravila (vidjeti u tom smislu presudu od 13. listopada 2011., Deutsche Post i Njemačka/Komisija, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, t. 66. i navedenu sudsku praksu).

61 S druge strane, kad je riječ o pitanju odnosi li se sporni dopis osobno na žalitelja, valja podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, osobe koje nisu adresati neke odluke mogu tvrditi da se ona na njih osobno odnosi samo ako ta odluka na njih utječe zbog određenih osobina koje su im svojstvene ili zbog neke činjenične situacije koja ih razlikuje od bilo koje druge osobe, izdvajajući ih uslijed toga pojedinačno, na sličan način kao osobe kojima je odluka upućena (vidjeti u tom smislu presudu od 13. listopada 2011., Deutsche Post i Njemačka/Komisija, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, t. 71. i navedenu sudsku praksu).

62 Usto, činjenica da je Opći sud u točki 30. pobijanog rješenja naveo da „okolnost da je žalitelj imao izravan i osobni interes za poništenje [spornog] dopisa […] ne može mu dati pravo da osporava taj dopis jer se on ne može smatrati aktom koji u odnosu na njega proizvodi obvezujuće pravne učinke […]” treba analizirati, u nedostatku bilo kakvog obrazloženja kojim bi se potkrijepilo postojanje takvog izravnog i osobnog interesa, kao suvišno razmatranje jer je izneseno u slučaju da je osobni i izravan interes utvrđen. To razmatranje u svakom slučaju nije relevantno jer je Opći sud zaključio da sporni dopis nije akt koji proizvodi obvezujuće pravne učinke.

63 U tim okolnostima predmet valja vratiti Općem sudu kako bi odlučio o tome odnosi li se sporni dopis izravno i osobno na žalitelja kao i, po potrebi, o zahtjevu za poništenje tog dopisa.

Troškovi

64 Budući da se predmet vraća Općem sudu na ponovno suđenje, o troškovima ovog žalbenog postupka odlučit će se naknadno.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Ukida se rješenje Općeg suda Europske unije od 21. prosinca 2022., Swissgrid/Komisija (T-127/21, EU:T:2022:868).**

2. **Predmet se vraća Općem sudu na ponovno suđenje.**

3. **O troškovima će se odlučiti naknadno.**

Potpisi