ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

13 februari 2025 *

„Hogere voorziening – Interne markt voor elektriciteit – Richtsnoer voor elektriciteitsbalancering – Verordening (EU) 2017/2195 – Artikel 1, leden 6 en 7 – Transmissiesysteembeheerders (TSB's) – Deelname aan de Europese platforms voor de uitwisseling van standaardproducten voor balanceringsenergie – Artikel 263 VWEU – Beroep tot nietigverklaring – Ontvankelijkheid – Begrip ‚aanvechtbare handeling' – Brief van de Europese Commissie waarin de deelname aan de Europese platforms van een in Zwitserland actieve TSB wordt geweigerd"

In zaak C-121/23 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 28 februari 2023,

Swissgrid AG, gevestigd te Aarau (Zwitserland), vertegenwoordigd door P. De Baere, P. L'Ecluse, V. Lefever en K. T'Syen, advocaten,

rekwirante,

andere partij in de procedure:

Europese Commissie, vertegenwoordigd door O. Beynet en B. De Meester als gemachtigden,

verweerster in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: I. Jarukaitis (rapporteur), president van de Vierde kamer, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, D. Gratsias en E. Regan, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: A. Lamote, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 8 mei 2024,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 juli 2024,

* Procestaal: Engels.

het navolgende

Arrest

1 Met haar hogere voorziening verzoekt Swissgrid AG om vernietiging van de beschikking van het Gerecht van de Europese Unie van 21 december 2022, Swissgrid/Commissie (T-127/21, EU:T:2022:868; hierna: „bestreden beschikking"), waarbij het Gerecht het beroep niet-ontvankelijk heeft verklaard dat zij had ingesteld tot nietigverklaring van het besluit dat zou zijn vervat in een door een directeur van het directoraat-generaal (DG) Energie van de Europese Commissie ondertekende brief, waarbij deze laatste op grond van artikel 1, lid 7, van verordening (EU) 2017/2195 van de Commissie van 23 november 2017 tot vaststelling van richtsnoeren voor elektriciteitsbalancering (PB 2017, L 312, blz. 6), de deelname van de Zwitserse Bondsstaat aan Europese platforms voor de uitwisseling van standaardproducten voor balanceringswerkzaamheden (hierna: „Europese balanceringsplatforms"), met name het Trans European Replacement Reserves Exchange-platform (platform voor de trans-Europese uitwisseling van vervangingsreserves; hierna: „TERRE-platform"), zou hebben geweigerd.

Toepasselijke bepalingen

2 Artikel 1 van verordening 2017/2195 heeft als opschrift „Onderwerp en toepassingsgebied" en bepaalt in de leden 1, 2, 6 en 7:

„1. In deze verordening worden gedetailleerde richtsnoeren vastgesteld inzake elektriciteitsbalancering, met inbegrip van gemeenschappelijke beginselen voor de inkoop en verrekening van frequentiebegrenzingsreserves, frequentieherstelreserves en vervangingsreserves, en een gemeenschappelijke methodologie voor de activering van frequentieherstelreserves en vervangingsreserves.

2. Deze verordening is van toepassing op transmissiesysteembeheerders (‚TSB's'), […] het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (‚het Agentschap'), het Europees netwerk van transmissiesysteembeheerders voor elektriciteit (‚ENTSO-E'), […].

[…]

6. De Europese [balanceringsplatforms] kunnen worden opengesteld voor TSB's die actief zijn in Zwitserland, op voorwaarde dat de belangrijkste bepalingen van de EU-wetgeving inzake de elektriciteitsmarkt ten uitvoer zijn gelegd in [de Zwitserse Bondsstaat] en dat er een intergouvernementele overeenkomst bestaat inzake samenwerking op het gebied van elektriciteit tussen de [Europese] Unie en [de Zwitserse Bondsstaat], of wanneer de uitsluiting van [de Zwitserse Bondsstaat] kan leiden tot ongeplande fysieke vermogensstromen via Zwitserland die de veiligheid van het systeem van de regio in gevaar brengen.

7. Als aan de voorwaarden van lid 6 is voldaan, neemt de Commissie, op basis van een advies dat het Agentschap en alle TSB's overeenkomstig de procedures van artikel 4, lid 3, hebben gegeven, een besluit over de deelname van [de Zwitserse Bondsstaat] aan de Europese [balanceringsplatforms]. De rechten en verantwoordelijkheden van TSB's uit Zwitserland zijn consistent met de rechten en verantwoordelijkheden van de TSB's die in de Unie actief zijn, wat een soepele werking van de balanceringsmarkt op het niveau van de Unie mogelijk maakt en een gelijk speelveld creëert voor alle belanghebbenden."

Voorgeschiedenis van het geding

3 De voorgeschiedenis van het geding, zoals deze in de punten 2 tot en met 10 van de bestreden beschikking is uiteengezet, kan worden samengevat als volgt.

4 Rekwirante is een naamloze vennootschap naar Zwitsers recht, die als enige TSB in Zwitserland optreedt. Zij neemt deel aan ENTSO-E.

5 Een aantal TSB's, waaronder rekwirante, heeft het TERRE-platform ontwikkeld.

6 Op 7 september 2017 hebben alle binnen ENTSO-E verenigde TSB's van de Unie op grond van artikel 1, lid 7, van verordening 2017/2195 een gunstig advies uitgebracht over de deelname van de Zwitserse Bondsstaat aan de Europese balanceringsplatforms.

7 Op 10 april 2018 heeft ook het Agentschap, op grond van dezelfde bepaling, een advies uitgebracht over de deelname van de Zwitserse Bondsstaat aan de Europese balanceringsplatforms. In dit advies heeft het Agentschap benadrukt dat het zich globaal genomen aansloot bij de beoordeling van de TSB's dat een volledige deelname van de Zwitserse Bondsstaat aan die platforms doeltreffend zou zijn. Het heeft ook benadrukt dat het van belang was dat de Zwitserse Bondsstaat volledig uitvoering zou geven aan verordening 2017/2195 en aan de daarmee samenhangende bepalingen, opdat de TSB's in de Unie en in Zwitserland op voet van gelijkheid zouden staan.

8 Op 31 juli 2020 heeft de adjunct-directeur-generaal van het DG Energie een schrijven gezonden aan ENTSO-E en aan rekwirante, waarin hij zijn verrassing uitte over het voornemen van de TSB's van de Unie om rekwirante als volwaardig lid op te nemen in het TERRE-platform. Hij benadrukte ook dat het koppelen en het in evenwicht brengen van de markten deel uitmaakten van een volledig kader van juridisch bindende rechten en verplichtingen, met de toepassing waarvan de Zwitserse Bondsstaat nog niet had ingestemd, zodat de Zwitserse marktdeelnemers en TSB's in beginsel niet mochten deelnemen aan dat platform. Voorts heeft hij erop gewezen dat de Commissie de Zwitserse Bondsstaat geen enkele uitzondering op grond van artikel 1, lid 7, van verordening 2017/2195 had verleend.

9 Op 29 september 2020 heeft rekwirante de Commissie geantwoord dat haar volledige deelname aan de Europese balanceringsplatforms noodzakelijk was om redenen van veiligheid van het elektriciteitssysteem. Zij betoogde in wezen dat zij onvoldoende bij het capaciteitsberekeningsproces van de Unie en bij de analyse van de operationele veiligheid werd betrokken. Zij verwees bovendien naar de redenen die worden genoemd in het advies van ENTSO-E van 7 september 2017 en in dat van het Agentschap van 10 april 2018.

10 Op 5 november 2020 heeft ENTSO-E de Commissie geantwoord dat hoewel het besluit over de deelname van de Zwitserse Bondsstaat aan de Europese balanceringsplatforms op grond van artikel 1, lid 7, van verordening 2017/2195 aan de Commissie toebehoorde, de TSB's van de Unie en het Agentschap een gunstig advies over die deelname hadden uitgebracht.

11 Bij schrijven van 8 december 2020 heeft rekwirante de Commissie er ook aan herinnerd dat de TSB's van de Unie en het Agentschap een gunstig advies hadden uitgebracht over de deelname van de Zwitserse Bondsstaat aan het TERRE-platform. Zij heeft de Commissie verzocht toestemming voor die deelname te verlenen op grond van artikel 1, lid 7, van verordening 2017/2195.

12 In een brief van 17 december 2020 (hierna: „litigieuze brief"), gericht aan de TSB's van de Unie en ondertekend door een directeur van het DG Energie, werd ten eerste benadrukt dat rekwirantes deelname aan het TERRE-platformproject niet in overeenstemming was met het toepasselijke Unierecht, te weten artikel 1, leden 6 en 7, van verordening 2017/2195. Ten tweede werd eraan herinnerd dat in het advies van het Agentschap het belang wordt benadrukt dat de Zwitserse Bondsstaat die verordening en de daarmee verband houdende bepalingen in hun geheel ten uitvoer moet leggen. Ten derde werd opgemerkt dat bepaalde maatregelen afdoende waren om de risico's van onverwachte fysieke vermogensstromen te ondervangen en dat de deelname van de Zwitserse Bondsstaat aan de Europese balanceringsplatforms derhalve niet noodzakelijk was. In dit verband werd betoogd dat de operationele veiligheid gebaseerd is op de (her)berekening van de capaciteit en op de coördinatie van de operationele veiligheid op regionale basis, waarbij de Zwitserse Bondsstaat reeds betrokken was. Ten vierde en bijgevolg is geconcludeerd dat de Commissie geen reden zag om de Zwitserse Bondsstaat toe te staan deel te nemen aan de Europese balanceringsplatforms, met name het TERRE-platform. Ten vijfde werd de TSB's van de Unie verzocht „de situatie zo te herstellen dat zij in overeenstemming is met de in [verordening 2017/2195] neergelegde voorwaarden voor deelname aan de [Unieplatforms], en [rekwirante] uiterlijk op 1 maart 2021 uit te sluiten van het TERRE-platform".

Procedure bij het Gerecht en bestreden beschikking

13 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 26 februari 2021, heeft rekwirante krachtens artikel 263 VWEU beroep ingesteld tot nietigverklaring van het besluit dat beweerdelijk is vervat in de litigieuze brief.

14 Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 19 mei 2021, heeft de Commissie een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen. Zij heeft betoogd dat de litigieuze brief geen aanvechtbare handeling in de zin van artikel 263 VWEU was, aangezien hij deel uitmaakte van een louter informele uitwisseling tussen vertegenwoordigers van de TSB's van de Unie en het DG Energie, en dat die brief het definitieve standpunt van de Commissie niet weergaf, zodat hij geen bindende rechtsgevolgen teweegbracht. Voorts heeft de Commissie erop gewezen dat rekwirante niet procesbevoegd was in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, aangezien die brief haar niet rechtstreeks raakte.

15 Bij beschikking van 7 oktober 2021 heeft het Gerecht besloten de behandeling ten gronde voort te zetten alvorens uitspraak te doen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid van de Commissie.

16 Bij de bestreden beschikking heeft het Gerecht het beroep niet-ontvankelijk verklaard op grond dat de litigieuze brief geen handeling was waartegen krachtens artikel 263 VWEU beroep tot nietigverklaring kon worden ingesteld. Volgens het Gerecht beschikte rekwirante als Zwitserse TSB namelijk niet over een individueel recht om van de Commissie gedaan te krijgen dat zij een besluit vaststelt waarbij zij de Zwitserse Bondsstaat, en bijgevolg de TSB's die in dat land actief zijn, toestemming verleent om deel te nemen aan de Europese balanceringsplatforms. Deze brief was dus geen besluit dat jegens rekwirante rechtsgevolgen kon teweegbrengen die haar rechtspositie konden aantasten.

Conclusies van partijen voor het Hof

17 Met haar hogere voorziening verzoekt rekwirante het Hof:

– de bestreden beschikking te vernietigen;

– het beroep tot nietigverklaring ontvankelijk te verklaren;

– de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht voor een uitspraak over de gegrondheid van het beroep, en

– de beslissing over de kosten van de procedure in hogere voorziening aan te houden.

18 De Commissie verzoekt het Hof de hogere voorziening ongegrond te verklaren en rekwirante te verwijzen in de kosten.

Hogere voorziening

19 Ter ondersteuning van haar hogere voorziening voert rekwirante drie middelen aan. Met het eerste middel betoogt zij dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door gebruik te maken van een onjuist juridisch criterium om te bepalen of de litigieuze brief een aanvechtbare handeling in de zin van artikel 263 VWEU vormt. Met het tweede middel verwijt zij het Gerecht blijk te hebben gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat artikel 1, leden 6 en 7, van verordening 2017/2195 haar geen rechten verleent die door die brief kunnen worden aangetast. Met het derde middel hekelt zij dat de bestreden beschikking ontoereikend is gemotiveerd met betrekking tot de conclusie dat artikel 1, lid 7, van verordening 2017/2195 haar geen individueel recht verleent.

20 Eerst dient het eerste middel te worden onderzocht.

Argumenten van partijen

21 Met haar eerste middel, dat betrekking heeft op de punten 19, 23, 29 en 30 van de bestreden beschikking, voert rekwirante aan dat aangezien zij geen adressaat van de litigieuze brief was, het Gerecht in de punten 23 en 30 van die beschikking heeft gebruikgemaakt van een onjuist juridisch criterium door te eisen dat die brief jegens haar bindende rechtsgevolgen teweegbracht. Punt 29 van die beschikking bevat dezelfde onjuistheid.

22 In dit verband merkt rekwirante ten eerste op dat zij niet tot de adressaten van de litigieuze brief behoorde, aangezien deze formeel was gericht aan de vertegenwoordigers van de TSB's van de Unie. Wanneer een natuurlijke of rechtspersoon beroep instelt tegen een niet tot hem gerichte handeling is het voor de ontvankelijkheid van zijn beroep niet noodzakelijk dat die handeling jegens hem bindende rechtsgevolgen teweegbrengt. In een dergelijk geval volstaat het om aan te tonen dat die handeling beoogt jegens de adressaat ervan bindende rechtsgevolgen teweeg te brengen en voorts dat de persoon die het beroep heeft ingesteld zijn procesbevoegdheid in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU aantoont.

23 Ten tweede heeft de Commissie de TSB's van de Unie in de litigieuze brief verzocht om „de situatie zo te herstellen dat zij in overeenstemming is met de in [verordening 2017/2195] neergelegde voorwaarden voor deelname aan de [Unieplatforms], en [rekwirante] uiterlijk op 1 maart 2021 uit te sluiten van het TERRE-platform". Gelet op de gebruikte bewoordingen en de gestelde termijn bevat deze brief dus een bevel aan alle TSB's van de Unie.

24 Ten derde betoogt rekwirante dat zij door de litigieuze brief individueel en rechtstreeks wordt geraakt in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, hetgeen het Gerecht overigens in punt 30 van de bestreden beschikking heeft erkend.

25 Volgens de Commissie moet het eerste middel ongegrond en hoe dan ook niet ter zake dienend worden verklaard.

26 Ten eerste blijkt uit de rechtspraak van het Hof namelijk duidelijk dat zelfs wanneer door een natuurlijke of rechtspersoon beroep tot nietigverklaring tegen een niet tot hem gerichte handeling wordt ingesteld, het vereiste dat de bindende rechtsgevolgen van deze handeling de belangen van die persoon aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen van toepassing blijft, samen met de in artikel 263, vierde alinea, VWEU gestelde voorwaarden. Bijgevolg heeft het Gerecht geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de bestreden beschikking te onderzoeken of de litigieuze brief jegens rekwirante dergelijke rechtsgevolgen kon teweegbrengen.

27 Ten tweede zet de bestreden brief enkel de rechtstoestand uit hoofde van verordening 2017/2195 uiteen en heeft hij geen bindende rechtsgevolgen voor de adressaten ervan, gelet op het ontbreken van rechtstreekse uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie ten aanzien van TSB's.

28 Ten derde is een gewone brief van een directeur van het DG Energie geen handeling die de Commissie op enigerlei wijze kan binden. Overeenkomstig het reglement van orde van deze instelling worden de besluiten van deze instelling immers vastgesteld door het college van commissarissen, behalve in geval van machtiging van of delegatie aan een lid van de Commissie of een directeur-generaal of diensthoofd, hetgeen in casu niet het geval is.

29 Ten vierde heeft het in de litigieuze brief aan de TSB's van de Unie gerichte verzoek om de naleving van het Unierecht binnen een bepaalde termijn te herstellen, enkel tot doel om een „respijtperiode" toe te kennen waarin de Commissie geen uitvoeringsmaatregelen ten aanzien van de lidstaten neemt en om de betrokken partijen ertoe aan te zetten dit herstel te verrichten zonder dat de Commissie formele gerechtelijke vervolging hoeft in te stellen. In die brief is namelijk geen sprake van een onmiddellijke sanctie indien de TSB's van de Unie die respijtperiode niet naleven.

30 Ten vijfde raakt de litigieuze brief rekwirante niet rechtstreeks, zodat zij geen procesbevoegdheid heeft in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU. Uit vaste rechtspraak volgt immers dat het feit dat een natuurlijke of rechtspersoon door een maatregel van de Unie rechtstreeks wordt geraakt, veronderstelt dat die maatregel rechtstreeks gevolgen heeft voor zijn rechtspositie en aan degenen tot wie hij is gericht geen enkele beoordelingsbevoegdheid laat met betrekking tot de uitvoering van die maatregel. Rekwirante heeft echter niet aangetoond dat dit in casu het geval was en, anders dan zij stelt, heeft het Gerecht in punt 30 van de bestreden beschikking niet geconcludeerd dat zij door deze brief rechtstreeks en individueel werd geraakt.

31 Wat in het bijzonder rekwirantes stelling betreft dat de litigieuze brief haar rechtstreeks raakt doordat haar de rechten en verplichtingen in verband met het lidmaatschap van het TERRE-platform worden ontnomen, betoogt de Commissie dat dergelijke gevolgen niet kunnen worden geacht rechtstreeks uit die brief voort te vloeien. Gesteld al dat de TSB's van de Unie rekwirante van dit platform zouden moeten uitsluiten, zou een dergelijke maatregel voortvloeien uit het feit dat rekwirante geen rechtmatig lid van dat platform kan zijn en uit de toepassing van het Unierecht door de nationale energieregulators. Deze brief kan rekwirante op zich niet een recht ontnemen waarover zij niet beschikt.

32 In haar memorie van repliek benadrukt rekwirante dat het Gerecht, door te oordelen dat de litigieuze brief niet beoogde bindende rechtsgevolgen jegens haar teweeg te brengen en dat er geen beroep tot nietigverklaring tegen kon worden ingesteld, de aanvechtbaarheid van een handeling heeft verward met de procesbevoegdheid, zoals omschreven in het arrest van 13 oktober 2011, Deutsche Post en Duitsland/Commissie (C-463/10 P en C-475/10 P, EU:C:2011:656).

33 Wat ten eerste het argument van de Commissie betreft dat zij niet de bedoeling had gehad om aan de litigieuze brief bindende rechtsgevolgen toe te kennen, stelt rekwirante dat de bedoeling van de auteur van een handeling objectief moet worden bepaald. De aanvechtbaarheid van een handeling hangt namelijk af van de objectieve betekenis die deze handeling op het moment van mededeling ervan redelijkerwijs kan hebben voor een zorgvuldig en bezonnen geadresseerde. De achteraf geformuleerde stellingen van de Commissie met betrekking tot het doel van de litigieuze brief zijn dus niet relevant.

34 Ten tweede zijn de argumenten van de Commissie dat zij ten aanzien van de TSB's van de Unie niet beschikt over bindende bevoegdheden om te eisen dat rekwirante van het TERRE-platform wordt uitgesloten en dat de litigieuze brief niet voorziet in een sanctie in geval van niet-naleving van die eis, evenmin relevant. Dat zulks het geval was, was namelijk niet duidelijk voor de TSB's van de Unie.

35 Ten derde maakt het ontbreken van een delegatie van bevoegdheid binnen de Commissie met betrekking tot het verzenden van de litigieuze brief deel uit van het onderzoek ten gronde van de zaak en niet van het onderzoek van de vraag of die brief aanvechtbaar is.

Beoordeling door het Hof

36 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat het argument van de Commissie dat het onderhavige middel niet ter zake dienend is, niet kan worden aanvaard. Uit het betoog van rekwirante ter ondersteuning van dit middel blijkt namelijk duidelijk dat zij opkomt tegen alle overwegingen van de bestreden beschikking betreffende de criteria die het Gerecht heeft toegepast om te bepalen of de litigieuze brief een aanvechtbare handeling in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU vormt. Mocht het Hof dit middel aanvaarden, dan zou deze beschikking dus worden geacht blijk te geven van een onjuiste rechtsopvatting, hetgeen tot de vernietiging ervan zou leiden (zie naar analogie arrest van 5 april 2017, Changshu City Standard Parts Factory en Ningbo Jinding Fastener/Raad, C-376/15 P en C-377/15 P, EU:C:2017:269, punten 44 en 45).

37 In dit verband is het vaste rechtspraak dat op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU juncto eerste alinea van dat artikel beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld tegen elke door de instellingen, organen en instanties van de Unie vastgestelde handeling, ongeacht de vorm,

waarmee wordt beoogd bindende rechtsgevolgen teweeg te brengen die de belangen van een natuurlijke persoon of rechtspersoon kunnen aantasten. Om vast te stellen of een maatregel dergelijke gevolgen beoogt teweeg te brengen en dus vatbaar is voor een dergelijk beroep, moet worden gekeken naar de wezenlijke inhoud van die maatregel en moeten die gevolgen worden beoordeeld aan de hand van objectieve criteria zoals de inhoud ervan, waarbij in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de context waarin de maatregel is vastgesteld en met de bevoegdheden van de instelling, het orgaan of de instantie waardoor die maatregel is vastgesteld, waarbij deze bevoegdheden niet op een abstracte manier moeten worden opgevat, maar als factoren die licht kunnen werpen op de concrete analyse van de inhoud van die maatregel (zie in die zin arresten van 6 mei 2021, ABLV Bank e.a./ECB, C-551/19 P en C-552/19 P, EU:C:2021:369, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 18 juni 2024, Commissie/GAR, C-551/22 P, EU:C:2024:520, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 Het Hof heeft bij herhaling geoordeeld dat wanneer een beroep tot nietigverklaring van een handeling van een instelling door een natuurlijke of rechtspersoon wordt ingesteld, dit beroep alleen openstaat indien de handeling bindende rechtsgevolgen sorteert die de belangen van die persoon aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen (arrest van 13 oktober 2011, Deutsche Post en Duitsland/Commissie, C-463/10 P en C-475/10 P, EU:C:2011:656, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

39 Daarbij moet evenwel worden benadrukt dat de in het vorige punt vermelde rechtspraak is ontwikkeld in het kader van beroepen die door natuurlijke of rechtspersonen bij de rechter van de Unie worden ingesteld tegen handelingen die tot hen zijn gericht. Wanneer zoals in casu door een niet-geprivilegieerde verzoekende partij beroep tot nietigverklaring tegen een niet tot haar gerichte handeling wordt ingesteld, valt het vereiste dat de bindende rechtsgevolgen van de bestreden maatregel de belangen van die verzoekende partij aantasten doordat zij haar rechtspositie aanmerkelijk wijzigen, samen met de in artikel 263, vierde alinea, VWEU gestelde voorwaarden (zie in die zin arrest van 13 oktober 2011, Deutsche Post en Duitsland/Commissie, C-463/10 P en C-475/10 P, EU:C:2011:656, punt 38).

40 Gelet op het voorwerp van het eerste middel moet dienaangaande om te beginnen worden onderzocht of – in het licht van de in de punten 37 tot en met 39 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak – het Gerecht de criteria betreffende de aanvechtbaarheid van een handeling correct heeft toegepast toen het de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid aanvaardde op grond dat de litigieuze brief geen bindende rechtsgevolgen in het leven kon roepen die de belangen van rekwirante aantastten doordat zij haar rechtspositie aanmerkelijk wijzigden, en dus geen aanvechtbare handeling kon vormen.

41 In casu heeft het Gerecht in punt 21 van de bestreden beschikking opgemerkt dat in die brief, ten eerste, in herinnering wordt gebracht dat rekwirantes deelname aan het TERRE-platform niet mogelijk is zonder dat de Commissie de Zwitserse Bondsstaat daar vooraf toestemming toe had verleend op grond van artikel 1, leden 6 en 7, van verordening 2017/2195, ten tweede, erop wordt gewezen dat de voorwaarden voor een dergelijke deelname niet lijken te zijn vervuld en, ten derde, de TSB's van de Unie wordt verzocht om rekwirante uiterlijk op 1 maart 2021 van dat platform uit te sluiten.

42 Vervolgens heeft het Gerecht in de punten 23 en 24 van de bestreden beschikking vastgesteld dat de juridische context van de litigieuze brief eraan in de weg staat dat deze brief wordt aangemerkt als een handeling die beoogt bindende rechtsgevolgen jegens rekwirante teweeg te brengen, aangezien artikel 1, lid 7, van verordening 2017/2195 niet voorziet in het recht voor rekwirante

om de Commissie te verzoeken dat zij de Zwitserse Bondsstaat, en bijgevolg de TSB's die in dat land actief zijn, toestemming verleent om deel te nemen aan de Europese balanceringsplatforms, in het bijzonder het TERRE-platform.

43 Ter ondersteuning van deze conclusie heeft het Gerecht ten eerste aangevoerd, in de punten 25 tot en met 27 van die beschikking, dat uit de bewoordingen van artikel 1, lid 7, van verordening 2017/2195 volgt dat deze bepaling de Commissie enkel de mogelijkheid biedt om een standpunt in te nemen over de vraag of die deelname moet worden toegestaan, maar haar dienaangaande geen enkele verplichting oplegt, zodat de Commissie het recht behoudt om een dergelijke deelname te weigeren, zelfs indien de voorwaarden voor toepassing van artikel 1, lid 6, van die verordening zijn vervuld.

44 Ten tweede heeft het Gerecht in de punten 28 en 29 van de bestreden beschikking in wezen benadrukt dat artikel 1, lid 7, van verordening 2017/2195 weliswaar een procedure bevat die de Commissie moet volgen alvorens een besluit tot toestemming vast te stellen, maar dat die bepaling rekwirante in haar hoedanigheid van TSB die in Zwitserland actief is geen recht verleent om die procedure in te leiden of daar op enigerlei wijze in te worden betrokken, met name op grond van de uitoefening van een recht om te worden gehoord. Op basis daarvan kwam het Gerecht tot de slotsom dat de vaststelling van een besluit waarbij het de Zwitserse Bondsstaat, en bijgevolg de TSB's die in dat land actief zijn, wordt toegestaan om deel te nemen aan de Europese balanceringsplatforms, afhangt van de enkele keuze van de Commissie, die dienaangaande over een discretionaire bevoegdheid beschikt.

45 In punt 30 van de bestreden beschikking heeft het Gerecht daar nog aan toegevoegd dat de omstandigheid dat rekwirante een rechtstreeks en individueel belang had bij de nietigverklaring van de litigieuze brief aangezien de Commissie de Zwitserse Bondsstaat, en dus de aldaar gevestigde TSB's, niet had toegestaan deel te nemen aan de Europese balanceringsplatforms, haar niet het recht verleent om deze brief aan te vechten, aangezien die brief niet kan worden beschouwd als een handeling die beoogde jegens haar bindende rechtsgevolgen teweeg te brengen.

46 Door aldus te onderzoeken of de litigieuze brief een besluit vormt dat bindende rechtsgevolgen kan teweegbrengen „jegens rekwirante", waardoor haar rechtspositie kan worden gewijzigd, heeft het Gerecht ten onrechte de criteria toegepast die specifiek zijn voor situaties waarin de verzoekende partij adressaat van de bestreden handeling is, en niet de criteria die van toepassing zijn op situaties waarin, zoals in casu, de verzoekende partij geen adressaat van de bestreden handeling is. In dat tweede geval hoeft immers slechts te worden aangetoond dat die handeling ertoe strekt bindende rechtsgevolgen teweeg te brengen jegens met name de adressaten ervan om die brief te kunnen beschouwen als een handeling waartegen beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld (zie in die zin arrest van 13 oktober 2011, Deutsche Post en Duitsland/Commissie, C-463/10 P en C-475/10 P, EU:C:2011:656, punt 40). In dit stadium hoeft daarentegen niet te worden nagegaan of die rechtsgevolgen de belangen van rekwirante kunnen aantasten doordat zij haar rechtspositie aanmerkelijk wijzigen in de zin van de in punt 39 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak. Zoals die rechtspraak in wezen aangeeft, moet dit onderzoek namelijk noodzakelijkerwijs worden verricht in het stadium van het onderzoek van de in artikel 263, vierde alinea, VWEU gestelde voorwaarde dat een persoon rechtstreeks en individueel moet worden geraakt door de handeling waartegen hij opkomt.

47 Bovendien houdt de redenering van het Gerecht, zoals samengevat in de punten 41 tot en met 45 van het onderhavige arrest, onvoldoende rekening met de wezenlijke inhoud van de litigieuze brief, waarbij de Commissie heeft gesteld dat de deelname van rekwirante aan het

TERRE-platform onrechtmatig was en heeft geëist dat een einde werd gemaakt aan die deelname. In het bijzonder wordt geen rekening gehouden met de omstandigheid dat de Commissie in die brief heeft vastgesteld dat niet was voldaan aan de in artikel 1, leden 6 en 7, van verordening 2017/2195 gestelde voorwaarden voor deelname van de Zwitserse Bondsstaat aan de Europese balanceringsplatforms, en aan de TSB's van de Unie heeft gevraagd „de situatie zo te herstellen dat zij in overeenstemming is met de in [die verordening] neergelegde voorwaarden voor deelname aan de [Unieplatforms], en [rekwirante] uiterlijk op 1 maart 2021 uit te sluiten van het TERRE-platform".

48 In dit verband moet bovendien worden vastgesteld dat het feit dat de litigieuze brief niet de vorm heeft van een formeel besluit van de Commissie, maar van een brief die is ondertekend door een directeur van een directoraat-generaal van deze instelling, te weten het DG Energie, niet bepalend is voor de kwalificatie ervan als „aanvechtbare handeling" in de zin van artikel 263 VWEU (zie in die zin arrest van 17 juli 2008, Athinaïki Techniki/Commissie, C-521/06 P, EU:C:2008:422, punten 44 en 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het is namelijk in beginsel niet van invloed op de kwalificatie van de betrokken handeling of deze al dan niet aan bepaalde formele vereisten voldoet, te weten met name of daaraan door de auteur ervan de juiste benaming is gegeven en of zij de bepalingen noemt die haar wettelijke grondslag vormen. Evenmin is van belang dat de betrokken handeling door de Commissie niet aan de verzoekende partij is meegedeeld, aangezien een dergelijk gebrek niet kan afdoen aan de wezenlijke inhoud van deze handeling (zie in die zin arrest van 18 november 2010, NDSHT/Commissie, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49 Indien dit anders zou zijn, zou de Commissie zich aan het toezicht door de Unierechter kunnen onttrekken door voorbij te gaan aan voor de vaststelling van de handeling in kwestie geldende formele vereisten, die gelet op de werkelijke wezenlijke inhoud ervan in acht moeten worden genomen, waaronder het vereiste betreffende de bevoegdheid van de vaststellende dienst en dat betreffende de juiste benaming van die handeling als „besluit". Aangezien de Europese Unie een rechtsgemeenschap is in die zin dat de instellingen niet ontkomen aan het toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met het Verdrag, moeten de procesregels voor beroepen die voor de Unierechter worden ingesteld zo veel mogelijk aldus worden uitgelegd dat zij kunnen worden toegepast op een wijze die bijdraagt tot de verwezenlijking van het doel dat erin bestaat een daadwerkelijke rechterlijke bescherming te waarborgen van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenen (zie in die zin arrest van 17 juli 2008, Athinaïki Techniki/Commissie, C-521/06 P, EU:C:2008:422, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

50 Dat de litigieuze brief beoogt bindende rechtsgevolgen teweeg te brengen blijkt uit de weigering van de Commissie op grond van artikel 1, lid 7, van verordening 2017/2195 om de Zwitserse Bondsstaat, en bijgevolg de TSB's die in dat land actief zijn, toestemming te verlenen om deel te nemen aan de Europese balanceringsplatforms, alsook uit het verzoek aan de TSB's van de Unie om rekwirantes deelname aan het TERRE-platform stop te zetten.

51 Bovendien heeft het Gerecht, door zich in punt 29 van de bestreden beschikking te baseren op het ontbreken van een individueel recht van rekwirante krachtens artikel 1, lid 7, van verordening 2017/2195, dat de beslissingsbevoegdheid van de Commissie zou afbakenen, en bijgevolg op het bestaan van een discretionaire bevoegdheid van de Commissie bij de vaststelling van besluiten op grond van die bepaling, een criterium inzake het bestaan van een subjectief recht toegevoegd dat niet blijkt uit de in de punten 37 en 38 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak van het Hof over de aanvechtbaarheid van een handeling.

52 Bijgevolg heeft het Gerecht blijk gegeven van een dubbele onjuiste rechtsopvatting, aangezien het, ten eerste, zonder rekening te houden met de werkelijke inhoud van de litigieuze brief heeft geoordeeld dat deze geen handeling vormde waartegen een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU kon worden ingesteld en, ten tweede, een criterium heeft toegevoegd betreffende het bestaan van een subjectief recht.

53 Bovendien moet, gelet op hetgeen in de punten 47 en 50 van het onderhavige arrest is uiteengezet, het argument van de Commissie worden afgewezen dat de litigieuze brief slechts de rechtstoestand uit hoofde van verordening 2017/2195 weergeeft en voor de adressaten ervan geen enkel bindend rechtsgevolg heeft.

54 Gelet op een en ander moet het eerste middel worden aanvaard.

55 Bijgevolg moet de bestreden beschikking worden vernietigd, zonder dat het tweede en het derde middel behoeven te worden onderzocht.

Terugverwijzing van de zaak naar het Gerecht

56 Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie vernietigt het Hof de beslissing van het Gerecht in geval van gegrondheid van het verzoek om hogere voorziening. Het kan dan zelf de zaak afdoen wanneer deze in staat van wijzen is, dan wel haar voor afdoening verwijzen naar het Gerecht.

57 Aangezien het Gerecht in casu het beroep niet-ontvankelijk heeft verklaard op grond dat de litigieuze brief geen bindende rechtsgevolgen teweeg kon brengen, kan het Hof in dit stadium van de procedure het beroep niet definitief afdoen.

58 Bovendien heeft de Commissie zich ter ondersteuning van de door haar opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid niet alleen beroepen op het feit dat de litigieuze brief geen aanvechtbare handeling is, maar ook op het feit dat rekwirante geen procesbevoegdheid had, aangezien die brief haar niet rechtstreeks raakte.

59 In dit verband zij eraan herinnerd dat een natuurlijke persoon of rechtspersoon volgens artikel 263, vierde alinea, VWEU enkel beroep tegen een tot een andere persoon gericht besluit kan instellen indien dat besluit hem rechtstreeks en individueel raakt (arrest van 13 oktober 2011, Deutsche Post en Duitsland/Commissie, C-463/10 P en C-475/10 P, EU:C:2011:656, punt 65).

60 Wat in de eerste plaats de vraag betreft of rekwirante door de litigieuze brief, die tot de TSB's van de Unie is gericht, rechtstreeks wordt geraakt, volgt uit vaste rechtspraak dat aan twee cumulatieve criteria moet zijn voldaan. Ten eerste moet de bestreden maatregel rechtstreeks gevolgen hebben voor de rechtspositie van de particulier, en ten tweede moet hij aan degenen tot wie hij is gericht en die met de uitvoering ervan zijn belast geen enkele beoordelingsbevoegdheid laten, omdat de uitvoering zuiver automatisch geschiedt en alleen uit de regelgeving van de Unie voortvloeit zonder de toepassing van andere uitvoeringsbepalingen (zie in die zin arrest van 13 oktober 2011, Deutsche Post en Duitsland/Commissie, C-463/10 P en C-475/10 P, EU:C:2011:656, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

61 Wat in de tweede plaats de vraag betreft of rekwirante individueel door de litigieuze brief wordt geraakt, moet in herinnering worden geroepen dat volgens vaste rechtspraak van het Hof personen die geen adressaat van een besluit zijn, slechts kunnen stellen individueel te worden geraakt indien dat besluit hen treft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve op soortgelijke wijze als de adressaat individualiseert (zie in die zin arrest van 13 oktober 2011, Deutsche Post en Duitsland/Commissie, C-463/10 P en C-475/10 P, EU:C:2011:656, punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

62 Bovendien moet het feit dat het Gerecht in punt 30 van de bestreden beschikking heeft verklaard dat „de omstandigheid dat rekwirante een rechtstreeks en individueel belang had bij de nietigverklaring van de [litigieuze] brief […] haar niet het recht verleent om die brief aan te vechten, aangezien die brief niet kan worden beschouwd als een handeling die beoogde jegens haar bindende rechtsgevolgen teweeg te brengen", bij gebreke van enige motivering betreffende het bestaan van een dergelijk rechtstreeks en individueel belang, worden beschouwd als een overweging ten overvloede, aangezien zij wordt geformuleerd voor het geval dat wordt vastgesteld dat er sprake is van een dergelijk rechtstreeks en individueel belang. Deze overweging is hoe dan ook niet relevant, aangezien het Gerecht tot de slotsom is gekomen dat de litigieuze brief geen handeling is die beoogt bindende rechtsgevolgen teweeg te brengen.

63 In deze omstandigheden dient de zaak naar het Gerecht te worden terugverwezen voor een uitspraak over de vraag of rekwirante rechtstreeks en individueel door de litigieuze brief wordt geraakt en, in voorkomend geval, over het verzoek tot nietigverklaring van die brief.

Kosten

64 Daar de zaak naar het Gerecht wordt verwezen, dient de beslissing omtrent de kosten van de onderhavige hogere voorziening te worden aangehouden.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart:

1) De beschikking van het Gerecht van de Europese Unie van 21 december 2022, Swissgrid/Commissie (T-127/21, EU:T:2022:868), wordt vernietigd.

2) De zaak wordt terugverwezen naar het Gerecht van de Europese Unie.

3) De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden.

ondertekeningen