UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

13 päivänä helmikuuta 2025*

Muutoksenhaku – Sähkön sisämarkkinat – Sähköjärjestelmän tasehallintaa koskevat suuntaviivat – Asetus (EU) 2017/2195 – 1 artiklan 6 ja 7 kohta – Siirtoverkonhaltijat – Osallistuminen tasesähkön standardituotteiden eurooppalaisiin kauppapaikkoihin – SEUT 263 artikla – Kumoamiskanne – Tutkittavaksi ottaminen – Kannekelpoisen toimen käsite – Euroopan komission kirje, jolla evätään Sveitsissä toimintaa harjoittavan siirtoverkonhaltijan osallistuminen eurooppalaisten kauppapaikkojen toimintaan

Asiassa C-121/23 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 28.2.2023,

Swissgrid AG, kotipaikka Aarau (Sveitsi), edustajinaan P. De Baere, P. L'Ecluse, V. Lefever ja K. T'Syen, avocats,

valittajana,

ja jossa muuna osapuolena on

Euroopan komissio, asiamiehinään O. Beynet ja B. De Meester,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: neljännen jaoston puheenjohtaja I. Jarukaitis (esittelevä tuomari), joka hoitaa viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit D. Gratsias ja E. Regan,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: hallintovirkamies A. Lamote,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 8.5.2024 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 11.7.2024 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

tuomion

1 Swissgrid AG vaatii valituksessaan unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 21.12.2022 antaman määräyksen Swissgrid v. komissio (T-127/21, EU:T:2022:868; jäljempänä valituksenalainen määräys), jolla unionin yleinen tuomioistuin jätti tutkimatta kanteen, jolla vaadittiin kumoamaan päätös, joka väitetysti sisältyy Euroopan komission energian pääosastolla työskentelevän johtajan allekirjoittamaan kirjeeseen, jolla tämä kieltäytyi sähköjärjestelmän tasehallintaa koskevista suuntaviivoista 23.11.2017 annetun komission asetuksen (EU) 2017/2195 (EUVL 2017, L 312, s. 6) 1 artiklan 7 kohdan nojalla sallimasta Sveitsin valaliiton osallistumisen tasesähkön standardituotteiden eurooppalaisten kauppapaikkojen (jäljempänä tasesähkön eurooppalaiset kauppapaikat) ja erityisesti kauppapaikan Trans European Replacement Reserves Exchange (Euroopan laajuiset korvaavien reservien markkinat, jäljempänä TERRE) toimintaan.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Asetuksen 2017/2195 1 artiklan, jonka otsikko on ”Kohde ja soveltamisala”, 1, 2, 6 ja 7 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Tässä asetuksessa vahvistetaan sähköjärjestelmän tasehallintaa koskevat yksityiskohtaiset suuntaviivat, mukaan lukien taajuuden vakautusreservien, taajuuden palautusreservien ja korvaavien reservien hankintaa ja selvitystä koskevien yhteisten periaatteiden ja taajuuden palautusreservien ja korvaavien reservien aktivointia koskevan yhteisen menetelmän vahvistaminen.

2. Tätä asetusta sovelletaan siirtoverkonhaltijoihin, – – energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyövirastoon, jäljempänä ’virasto’, sähkön siirtoverkonhaltijoiden eurooppalaiseen verkostoon, jäljempänä ’Sähkö-ENTSO’, – –

– –

6. [Tasesähkön eurooppalaiset kauppapaikat] voidaan avata Sveitsissä toimiville markkinatoimijoille ja siirtoverkonhaltijoille edellyttäen, että [Sveitsin valaliiton] kansallisessa lainsäädännössä pannaan täytäntöön sähkömarkkinoita koskevan unionin lainsäädännön keskeiset säännökset ja että [Euroopan] unionin ja [Sveitsin valaliiton] välisestä sähköyhteistyöstä on tehty hallitustenvälinen sopimus, tai jos [Sveitsin valaliiton] jättäminen kauppapaikkojen ulkopuolelle voi johtaa sellaisiin Sveitsin kautta kulkeviin suunnittelemattomiin fyysisiin sähkövirtauksiin, jotka voivat vaarantaa alueen sähköjärjestelmän käyttövarmuuden.

7. Komissio päättää [Sveitsin valaliiton] osallistumisesta [tasesähkön eurooppalaisiin kauppapaikkoihin] viraston ja kaikkien siirtoverkonhaltijoiden antaman lausunnon perusteella 4 artiklan 3 kohdassa säädettyjen menettelyjen mukaisesti sillä edellytyksellä, että 6 kohdassa säädetyt ehdot täyttyvät. Sveitsin siirtoverkonhaltijoiden oikeuksien ja velvollisuuksien on oltava yhdenmukaisia unionissa toimivien siirtoverkonhaltijoiden oikeuksien ja velvollisuuksien kanssa, jotta tasehallintamarkkinat voivat toimia sujuvasti unionin tasolla ja luodaan tasapuoliset toimintaedellytykset kaikille sidosryhmille.”

Asian tausta

3 Asian tausta, sellaisena kuin se esitetään valituksenalaisen määräyksen 2–10 kohdassa, voidaan tiivistää seuraavasti.

4 Valittaja on Sveitsin oikeuden mukaan perustettu osakeyhtiö, joka on Sveitsin ainoa siirtoverkonhaltija. Se on Sähkö-ENTSOn jäsen.

5 Joukko siirtoverkonhaltijoita, mukaan lukien valittaja, on suunnitellut TERRE-kauppapaikan.

6 Kaikki unionin siirtoverkonhaltijat, jotka osallistuivat Sähkö-ENTSOn kokoukseen, antoivat 7.9.2017 asetuksen 2017/2195 1 artiklan 7 kohdan mukaisen lausunnon, jossa ne puolsivat sitä, että Sveitsin valaliiton sallitaan osallistua tasehallinnan eurooppalaisten kauppapaikkojen toimintaan.

7 Myös virasto antoi 10.4.2018 saman säännöksen mukaisen lausunnon Sveitsin valaliiton osallistumisesta tasehallinnan eurooppalaisten kauppapaikkojen toimintaan. Lausunnossaan virasto totesi yhtyvänsä yleisellä tasolla siirtoverkonhaltijoiden arviointiin, jonka mukaan Sveitsin valaliiton täysimääräinen osallistuminen kyseisten kauppapaikkojen toimintaan olisi tehokasta. Se korosti myös sitä, että unionin alueella ja Sveitsissä toimivien siirtoverkonhaltijoiden tasavertaisen aseman varmistamiseksi on tärkeää, että Sveitsin valaliitto panee asetuksen 2017/2195 ja siihen liittyvät säännökset kokonaisuudessaan täytäntöön.

8 Energian pääosaston apulaispääjohtaja lähetti 31.7.2020 Sähkö-ENTSOlle ja valittajalle kirjeen, jossa hän totesi yllättyneensä siitä, että unionin siirtoverkonhaltijoiden tarkoituksena oli ottaa valittaja mukaan TERRE-kauppapaikan toimintaan kauppapaikan täysivaltaisena jäsenenä. Hän myös korosti, että Sveitsin ja unionin markkinoiden yhdistämiseen ja tasehallintaan sovelletaan kattavaa oikeudellisesti sitovien oikeuksien ja velvollisuuksien järjestelmää, jota Sveitsin valaliitto ei vielä ollut ilmoittanut hyväksyvänsä, joten Sveitsin toimijoilla ja siirtoverkonhaltijoilla ei lähtökohtaisesti ole oikeutta osallistua kyseisen kauppapaikan toimintaan. Apulaispääjohtaja muistutti lisäksi, että komissio ei ollut myöntänyt Sveitsin valaliitolle poikkeuksia asetuksen 2017/2195 1 artiklan 7 kohdan nojalla.

9 Valittaja toimitti komissiolle 29.9.2020 vastauksen, jossa se esitti, että sen täysimääräinen osallistuminen tasehallinnan eurooppalaisten kauppapaikkojen toimintaan oli välttämätöntä sähköjärjestelmän turvallisuuteen liittyvistä syistä. Valittaja väitti lähinnä, että ei riitä, että se otetaan huomioon unionin kapasiteetin laskentaprosessissa ja käyttövarmuusanalyysissa. Valittaja viittasi lisäksi Sähkö-ENTSOn 7.9.2017 ja viraston 10.4.2018 antamassa lausunnossa esitettyihin perusteisiin.

10 Sähkö-ENTSO vastasi 5.11.2020 komissiolle, että vaikka asetuksen 2017/2195 1 artiklan 7 kohdan mukaan komission toimivaltaan kuuluu päättää, voiko Sveitsin valaliitto osallistua tasehallinnan eurooppalaisten kauppapaikkojen toimintaan, unionin siirtoverkonhaltijat ja virasto olivat antaneet lausunnot, joissa puolletaan Sveitsin osallistumista.

11 Valittaja lähetti 8.12.2020 komissiolle kirjeen, jossa se muistutti, että unionin siirtoverkonhaltijat ja virasto olivat antaneet lausunnot, joissa puolletaan sitä, että valittajan sallitaan osallistua TERRE-kauppapaikan toimintaan. Se pyysi komissiota sallimaan sen osallistumisen asetuksen 2017/2195 1 artiklan 7 kohdan nojalla.

12 Unionin siirtoverkonhaltijoille osoitetussa energian pääosastolla työskentelevän johtajan allekirjoittamassa 17.12.2020 lähetetyssä kirjeessä (jäljempänä riidanalainen kirje) korostettiin ensinnäkin, että valittajan osallistuminen TERRE-kauppapaikkahankkeeseen ei ole sovellettavan unionin lainsäädännön, eli asetuksen 2017/2195 1 artiklan 6 ja 7 kohdan, mukaista. Siinä muistutettiin toiseksi, että viraston lausunnossa korostetaan sitä, kuinka tärkeää on, että Sveitsin valaliitto panee tämän asetuksen ja siihen liittyvät säännökset kokonaisuudessaan täytäntöön. Kolmanneksi todettiin, että tietyillä toimenpiteillä vastataan riittävällä tavalla suunnittelemattomiin fyysisiin sähkövirtauksiin liittyviin vaaroihin ja että näin ollen Sveitsin valaliiton osallistuminen tasehallinnan eurooppalaisten kauppapaikkojen toimintaan ei ole välttämätöntä. Tässä yhteydessä todettiin, että käyttövarmuus perustuu yhtäältä kapasiteetin (uudelleen)laskentaan ja toisaalta käyttövarmuuden koordinointiin koko Euroopan alueen perusteella, ja Sveitsin valaliitto otetaan huomioon molemmissa yhteyksissä. Neljänneksi ja tästä johtuen katsottiin, ettei komissio näe syytä antaa päätöstä, jonka nojalla Sveitsin valaliitto voi osallistua tasehallinnan eurooppalaisten kauppapaikkojen toimintaan ja erityisesti TERRE-kauppapaikan toimintaan. Viidenneksi unionin siirtoverkonhaltijoita pyydettiin ”palauttamaan tilanne, joka vastaa [asetuksessa 2017/2195] säädettyjä [unionin] kauppapaikkoihin osallistumista koskevia edellytyksiä, ja sulkemaan [valittaja] TERRE-kauppapaikan ulkopuolelle viimeistään 1.3.2021”.

Asian käsittely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen määräys

13 Valittaja nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 26.2.2021 toimittamallaan kannekirjelmällä SEUT 263 artiklaan perustuvan kanteen, jolla vaaditaan riidanalaiseen kirjeeseen väitetysti sisältyvän päätöksen kumoamista.

14 Komissio esitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 19.5.2021 toimittamallaan erillisellä asiakirjalla oikeudenkäyntiväitteen. Yhtäältä se väitti, että riidanalainen kirje ei ole SEUT 263 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi, koska se on pelkästään osa unionin siirtoverkonhaltijoiden edustajien ja energian pääosaston välistä epävirallista viestintää eikä se vastaa komission lopullista kantaa, joten sillä ei ole sitovia oikeusvaikutuksia. Toisaalta komissio totesi, että valittajalla ei ole SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettua asiavaltuutta, koska mainittu kirje ei koske sitä suoraan.

15 Unionin yleinen tuomioistuin päätti 7.10.2021 antamallaan määräyksellä jatkaa pääasian käsittelyä ennen komission esittämän oikeudenkäyntiväitteen ratkaisemista.

16 Valituksenalaisella määräyksellään unionin yleinen tuomioistuin jätti kanteen tutkimatta sillä perusteella, että riidanalainen kirje ei ole toimi, josta voidaan nostaa kumoamiskanne SEUT 263 artiklan nojalla. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan valittajalla ei nimittäin ole sveitsiläisenä siirtoverkonhaltijana yksilöllistä oikeutta pyytää ja saada komissiota antamaan päätöstä, jonka nojalla Sveitsin valaliitto – ja siis tässä maassa toimivat siirtoverkonhaltijat – voivat osallistua tasehallinnan eurooppalaisten kauppapaikkojen toimintaan. Tämä kirje ei siis ole päätös, jolla voi olla sellaisia valittajaan kohdistuvia oikeusvaikutuksia, jotka voivat muuttaa sen oikeusasemaa.

Asianosaisten vaatimukset unionin tuomioistuimessa

17 Valittaja vaatii valituksessaan, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen määräyksen

– toteaa, että kumoamiskanne täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset

– palauttaa asian unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta unionin yleinen tuomioistuin antaa kanteeseen ratkaisun

– määrää, että muutoksenhakumenettelystä aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

18 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen perusteettomana ja velvoittaa valittajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Valituksen tarkastelu

19 Valittaja vetoaa valituksensa tueksi kolmeen valitusperusteeseen. Ensimmäisessä valitusperusteessaan se väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se sovelsi virheellistä oikeudellista arviointiperustetta määrittääkseen, onko riidanalainen kirje SEUT 263 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi. Toisessa valitusperusteessaan valittaja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi, että asetuksen 2017/2195 1 artiklan 6 ja 7 kohdassa ei anneta valittajalle oikeuksia, joihin kyseinen kirje voi vaikuttaa. Kolmannessa valitusperusteessaan valittaja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin ei perustellut valituksenalaista määräystä sen päätelmän osalta, jonka mukaan kyseisessä 1 artiklan 7 kohdassa ei anneta valittajalle yksilöllistä oikeutta.

20 Aluksi on tarkasteltava ensimmäistä valitusperustetta.

Asianosaisten lausumat

21 Ensimmäisessä valitusperusteessaan, joka koskee valituksenalaisen määräyksen 19, 23, 29 ja 30 kohtaa, valittaja väittää, että koska riidanalaista kirjettä ei ollut osoitettu sille, unionin yleinen tuomioistuin sovelsi kyseisen määräyksen 23 ja 30 kohdassa virheellistä oikeudellista arviointiperustetta edellyttäessään, että tällä kirjeellä on valittajaan kohdistuvia sitovia oikeusvaikutuksia. Sama virhe rasittaa mainitun määräyksen 29 kohtaa.

22 Valittaja huomauttaa tältä osin ensinnäkin, että riidanalaista kirjettä ei ollut osoitettu sille, koska kirje oli virallisesti osoitettu unionin siirtoverkonhaltijoiden edustajille. Kun luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö nostaa kanteen toimesta, jota ei ole osoitettu sille, hänen kanteensa tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä ei välttämättä ole se, että tällä toimella olisi häneen kohdistuvia sitovia oikeusvaikutuksia. Tällaisessa tapauksessa riittää, kun osoitetaan yhtäältä, että mainitulla toimella on tarkoitus tuottaa sitovia oikeusvaikutuksia niille, joille se on osoitettu, ja että toisaalta kanteen nostanut henkilö osoittaa asiavaltuutensa SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla.

23 Toiseksi komissio pyysi riidanalaisessa kirjeessä unionin siirtoverkonhaltijoita ”palauttamaan tilanteen, joka vastaa [asetuksessa 2017/2195] säädettyjä [unionin] kauppapaikkoihin osallistumista koskevia edellytyksiä, ja sulkemaan [valittajan] TERRE-kauppapaikan ulkopuolelle viimeistään 1.3.2021”. Käytetty sanamuoto ja asetettu määräaika huomioon ottaen kirje sisältää siis kaikille unionin siirtoverkonhaltijoille osoitetun määräyksen.

24 Kolmanneksi valittaja väittää, että riidanalainen kirje koskee sitä suoraan ja erikseen SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla, minkä unionin yleinen tuomioistuin on sitä paitsi todennut valituksenalaisen määräyksen 30 kohdassa.

25 Komissio vaatii, että ensimmäinen valitusperuste hylätään perusteettomana ja joka tapauksessa tehottomana.

26 Ensiksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee sen mukaan selvästi, että vaikka luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö on nostanut kumoamiskanteen toimesta, jota ei ole osoitettu sille, vaatimusta, jonka mukaan toimen sitovien oikeusvaikutusten on vaikutettava kyseisen henkilön etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi, sovelletaan edelleen yhdessä SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa asetettujen edellytysten kanssa. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä tutkiessaan valituksenalaisessa määräyksessä, voiko riidanalaisella kirjeellä olla tällaisia valittajaan kohdistuvia oikeusvaikutuksia.

27 Toiseksi riidanalaisella kirjeellä ainoastaan vahvistetaan oikeudellinen tilanne asetuksen 2017/2195 nojalla, eikä sillä ole sitovia oikeusvaikutuksia niihin, joille se on osoitettu, kun otetaan huomioon se, ettei komissiolla ole suoraa täytäntöönpanovaltaa siirtoverkonhaltijoiden osalta.

28 Kolmanneksi pelkkä energian pääosastolla työskentelevän johtajan kirje ei ole toimi, joka voisi sitoa komissiota millään tavalla. Komission työjärjestyksen mukaan nimittäin komission jäsenten kollegio tekee komission päätökset, paitsi jos komission jäsenelle tai pääjohtajalle tai yksikönpäällikölle on annettu valtuutus tai delegointi, mistä ei ole kyse nyt käsiteltävässä asiassa.

29 Neljänneksi unionin siirtoverkonhaltijoille osoitetun, riidanalaiseen kirjeeseen sisältyvän pyynnön palauttaa unionin oikeuden noudattaminen tietyssä määräajassa tarkoituksena on ainoastaan antaa ”lisäaikaa”, jonka aikana komissio pidättyisi toteuttamasta täytäntöönpanotoimia jäsenvaltioiden osalta, ja kannustaa asianomaisia osapuolia toteuttamaan tämä palauttaminen ilman, että komission tarvitsisi aloittaa muodollista oikeudenkäyntiä. Kyseisessä kirjeessä ei nimittäin mainita mitään välitöntä seuraamusta siinä tapauksessa, että unionin siirtoverkonhaltijat eivät noudata tätä määräaikaa.

30 Viidenneksi riidanalainen kirje ei koske valittajaa suoraan, joten siltä puuttuu SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu asiavaltuus. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että se, että unionin toimi koskee luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä suoraan, edellyttää, että kyseisellä toimenpiteellä on välittömiä vaikutuksia tämän oikeusasemaan eikä se jätä niille, joille se on osoitettu, ollenkaan harkintavaltaa kyseisen toimenpiteen täytäntöönpanon osalta. Valittaja ei ole kuitenkaan osoittanut, että näin olisi nyt käsiteltävässä asiassa, ja toisin kuin valittaja väittää, unionin yleinen tuomioistuin ei ole todennut valituksenalaisen määräyksen 30 kohdassa, että kyseinen kirje koskee sitä suoraan ja erikseen.

31 Erityisesti valittajan väitteestä, jonka mukaan riidanalainen kirje koskee sitä suoraan siltä osin kuin kirjeellä evätään siltä TERRE-kauppapaikkaan liittymiseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet, komissio väittää, että tällaisten vaikutusten ei voida katsoa johtuvan suoraan tästä kirjeestä. Vaikka oletettaisiin, että unionin siirtoverkonhaltijat jättäisivät valittajan kyseisen kauppapaikan ulkopuolelle, tällainen toimenpide johtuisi siitä, että valittaja ei voi lain mukaan olla mainitun kauppapaikan jäsen, sekä siitä, että energia-alan kansalliset sääntelyviranomaiset soveltavat unionin oikeutta. Mainittu kirje ei sellaisenaan voi viedä valittajalta oikeutta, jota sillä ei ole.

32 Valittaja korostaa vastauskirjelmässään, että kun unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että kyseessä olevalla kirjeellä ei ollut sen osalta sitovia oikeusvaikutuksia eikä sitä voitu riitauttaa, se sekoitti toimen kannekelpoisuuden ja asiavaltuuden, sellaisina kuin ne on määritelty 13.10.2011 annetussa tuomiossa Deutsche Post ja Saksa v. komissio (C-463/10 P ja C-475/10 P, EU:C:2011:656).

33 Valittaja toteaa ensinnäkin komission väitteestä, jonka mukaan tämän tarkoituksena ei ollut antaa riidanalaiselle kirjeelle sitovia oikeusvaikutuksia, että toimen tekijän aikomus on määritettävä objektiivisesti. Toimen kannekelpoisuus riippuu nimittäin siitä objektiivisesta merkityksestä, joka tällä toimella voi kohtuudella olla huolelliselle ja harkitsevalle vastaanottajalle sillä hetkellä, kun se annetaan tiedoksi. Komission väitteet, jotka koskevat riidanalaisen kirjeen tarkoitusta ja jotka on esitetty jälkikäteen, eivät siis ole merkityksellisiä.

34 Toiseksi komission väitteet, joiden mukaan sillä ei ole unionin siirtoverkonhaltijoihin kohdistuvaa sitovaa toimivaltaa vaatia valittajan sulkemista TERRE-kauppapaikan ulkopuolelle ja että riidanalaisessa kirjeessä ei määrätä seuraamuksia, jos tätä vaatimusta ei noudateta, eivät myöskään ole merkityksellisiä, koska nämä seikat eivät ole ilmeisiä unionin siirtoverkonhaltijoille.

35 Kolmanneksi se, että komissiossa ei ole delegoitu toimivaltaa riidanalaisen kirjeen lähettämisen osalta, on asiakysymyksen eikä kyseisen kirjeen kannekelpoisuuden arviointiin liittyvä kysymys.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

36 Aluksi on todettava, että komission väitettä, jonka mukaan tämä valitusperuste on tehoton, ei voida hyväksyä. Valittajan tämän valitusperusteen tueksi esittämistä argumenteista ilmenee nimittäin selvästi, että se riitauttaa kaikki valituksenalaisen määräyksen perustelut, jotka koskevat arviointiperusteita, joita unionin yleinen tuomioistuin sovelsi määrittääkseen, onko riidanalainen kirje SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi. Näin ollen on niin, että jos unionin tuomioistuin hyväksyisi mainitun valitusperusteen, kyseisessä määräyksessä katsottaisiin olevan oikeudellinen virhe, mikä johtaisi sen kumoamiseen (ks. analogisesti tuomio 5.4.2017, Changshu City Standard Parts Factory ja Ningbo Jinding Fastener v. neuvosto, C-376/15 P ja C-377/15 P, EU:C:2017:269, 44 ja 45 kohta).

37 Tältä osin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 263 artiklan neljännen kohdan, kun sitä luetaan yhdessä sen ensimmäisen kohdan kanssa, mukainen kumoamiskanne voidaan nostaa kaikista unionin toimielinten, elinten tai laitosten toteuttamista toimenpiteistä – niiden muodosta riippumatta –, joilla pyritään saamaan aikaan sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön etuihin. Sen määrittämiseksi, onko toimella tällaisia vaikutuksia ja voidaanko siitä näin ollen nostaa kumoamiskanne, on tarkasteltava kyseisen toimen asiasisältöä ja arvioitava mainittuja vaikutuksia kyseisen toimen sisällön kaltaisten objektiivisten kriteerien nojalla ottamalla tarvittaessa huomioon toimen antamisen asiayhteys ja toimen toteuttaneen toimielimen, elimen tai laitoksen toimivalta, eikä tätä toimivaltaa ole ymmärrettävä abstraktisti vaan seikkana, joka voi olla apuna kyseisen toimen sisällön konkreettisessa analyysissä (ks. vastaavasti tuomio 6.5.2021, ABLV Bank ym. v. EKP, C-551/19 P ja C-552/19 P, EU:C:2021:369, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 18.6.2024, komissio v. SRB, C-551/22 P, EU:C:2024:520, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

38 Unionin tuomioistuin on toistuvasti katsonut, että kun luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö nostaa kumoamiskanteen toimielimen toimesta, kumoamiskanne on mahdollinen vain, jos tällä toimella on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa tämän henkilön etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi (tuomio 13.10.2011, Deutsche Post ja Saksa v. komissio, C-463/10 P ja C-475/10 P, EU:C:2011:656, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39 On kuitenkin korostettava, että edellä olevassa kohdassa mainittu oikeuskäytäntö on kehitetty luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden unionin tuomioistuimissa sellaisista toimista nostamien kanteiden yhteydessä, jotka on osoitettu näille. Kun muu kuin etuoikeutettu kantaja nostaa kumoamiskanteen toimesta, jota ei ole osoitettu sille, kuten käsiteltävässä asiassa, vaatimus siitä, että riidanalaisen toimen sitovien oikeusvaikutusten on vaikutettava kantajan etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi, menee päällekkäin SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa asetettujen vaatimusten kanssa (ks. vastaavasti tuomio 13.10.2011, Deutsche Post ja Saksa v. komissio, C-463/10 P ja C-475/10 P, EU:C:2011:656, 38 kohta).

40 Kun otetaan huomioon ensimmäisen valitusperusteen kohde, on aluksi tarkasteltava, sovelsiko unionin yleinen tuomioistuin tämän tuomion 37–39 kohdassa mainitun oikeuskäytännön valossa oikein toimen kannekelpoisuutta koskevia arviointiperusteita, kun se hyväksyi komission esittämän oikeudenkäyntiväitteen sillä perusteella, että riidanalainen kirje ei tuota sitovia oikeusvaikutuksia, jotka vaikuttavat valittajan etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi, eikä näin ollen ole kannekelpoinen toimi.

41 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen määräyksen 21 kohdassa, että ensinnäkin kirjeessä todetaan, että valittaja ei voi osallistua TERRE-kauppapaikan toimintaan, ellei komissio ensin salli Sveitsin valaliiton osallistumista siihen asetuksen 2017/2195 1 artiklan 6 ja 7 kohdan nojalla, toiseksi korostetaan, että tällaisen osallistumisen edellytykset eivät näytä täyttyvän, ja kolmanneksi pyydetään unionin siirtoverkonhaltijoita sulkemaan valittaja pois kyseiseltä kauppapaikalta viimeistään 1.3.2021.

42 Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen määräyksen 23 ja 24 kohdassa, että riidanalaisen kirjeen oikeudellinen asiayhteys estää kirjeen luokittelemisen toimeksi, jolla on tarkoitus olla sitovia oikeusvaikutuksia kantajaan, sillä asetuksen 2017/2195 1 artiklan 7 kohdassa ei säädetä valittajan oikeudesta pyytää ja saada komissiota sallimaan Sveitsin valaliiton ja siis kyseisessä maassa toimivien siirtoverkonhaltijoiden osallistuminen tasehallinnan eurooppalaisten kauppapaikkojen ja erityisesti TERRE-kauppapaikan toimintaan.

43 Tämän päätelmän tueksi unionin yleinen tuomioistuin totesi ensinnäkin mainitun määräyksen 25–27 kohdassa, että asetuksen 2017/2195 1 artiklan 7 kohdan sanamuodosta ilmenee, että kyseisessä säännöksessä annetaan komissiolle ainoastaan mahdollisuus ottaa kantaa siihen, onko tämä osallistuminen sallittava, mutta siinä ei aseteta komissiolle velvollisuutta tältä osin, joten komissiolla on edelleenkin oikeus evätä tällainen osallistuminen jopa siinä tilanteessa, että kyseisen asetuksen 1 artiklan 6 kohdan soveltamisedellytykset täyttyvät.

44 Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin korosti saman määräyksen 28 ja 29 kohdassa lähinnä, että vaikka asetuksen 2017/2195 1 artiklan 7 kohdassa säädetään menettelystä, jota komission on noudatettava ennen sallivan päätöksen antamista, kyseisessä säännöksessä ei anneta valittajalle oikeutta Sveitsissä toimivana siirtoverkonhaltijana aloittaa mainittu menettely tai osallistua siihen millä tahansa tavalla erityisesti kuulluksi tulemista koskevan oikeuden käyttämisen perusteella. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi tästä, että vain komissio voi päättää, antaako se

päätöstä, jonka nojalla Sveitsin valaliitto – ja siis Sveitsissä toimivat siirtoverkonhaltijat – voivat osallistua tasehallinnan eurooppalaisten kauppapaikkojen toimintaan, ja komissiolla on tältä osin vapaa harkintavalta.

45 Unionin yleinen tuomioistuin lisäsi vielä valituksenalaisen määräyksen 30 kohdassa, että se seikka, että valittajalla olisi välitön ja yksilöllinen intressi saada kumotuksi riidanalainen kirje siltä osin kuin siinä kieltäydyttiin sallimasta Sveitsin valaliiton ja näin ollen sinne sijoittautuneiden siirtoverkonhaltijoiden osallistuminen tasehallinnan eurooppalaisten kauppapaikkojen toimintaan, ei antaisi valittajalle oikeutta riitauttaa tätä kirjettä, koska sitä ei voida pitää toimena, jolla on tarkoitus olla valittajaan kohdistuvia sitovia oikeusvaikutuksia.

46 Tutkiessaan, onko riidanalainen kirje sellainen päätös, jolla voi olla valittajaan kohdistuvia sitovia oikeusvaikutuksia, jotka ovat omiaan muuttamaan valittajan oikeusasemaa, unionin yleinen tuomioistuin sovelsi kuitenkin virheellisesti arviointiperusteita, jotka pätevät tilanteisiin, joissa riidanalainen toimi on osoitettu kantajalle, ja jätti soveltamatta arviointiperusteita, joita sovelletaan tilanteisiin, joissa riidanalaista toimea ei ole osoitettu kantajalle, kuten käsiteltävässä asiassa. Tässä toisessa tapauksessa riittää, kun osoitetaan, että kyseisellä kirjeellä on tarkoitus saada aikaan sitovia oikeusvaikutuksia, jotka kohdistuvat erityisesti niihin, joille se on osoitettu, jotta kyseistä kirjettä voidaan pitää toimena, joka voi olla kumoamiskanteen kohteena (ks. vastaavasti tuomio 13.10.2011, Deutsche Post ja Saksa v. komissio, C-463/10 P ja C-475/10 P, EU:C:2011:656, 40 kohta). Sitä vastoin tässä vaiheessa ei ole tarpeen tarkastaa, voivatko nämä oikeusvaikutukset vaikuttaa valittajan etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi tämän tuomion 39 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla, koska tämä tarkastus tehdään, kuten viimeksi mainitussa oikeuskäytännössä lähinnä todetaan, välttämättä siinä vaiheessa, kun tutkitaan SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa asetettua edellytystä, jonka mukaan henkilön riitauttaman toimen on koskettava häntä suoraan ja erikseen.

47 Unionin yleisen tuomioistuimen päättelyssä, sellaisena kuin se on esitetty tiivistetysti tämän tuomion 41–45 kohdassa, ei myöskään oteta riittävällä tavalla huomioon riidanalaisen kirjeen, jossa komissio katsoi valittajan osallistumisen TERRE-kauppapaikan toimintaan lainvastaiseksi ja vaati tämän osallistumisen lopettamista, sisältöä ja erityisesti sitä seikkaa, että komissio totesi tässä kirjeessä, että asetuksen 2017/2195 1 artiklan 6 ja 7 kohdassa säädetyt edellytykset Sveitsin valaliiton osallistumiselle eurooppalaisiin tasehallintakeskuksiin eivät täyty, ja pyysi unionin siirtoverkonhaltijoita ”palauttamaan tilanteen, joka vastaa [kyseisessä asetuksessa] säädettyjä [unionin] kauppapaikkoihin osallistumista koskevia edellytyksiä, ja sulkemaan [valittajan] TERRE-kauppapaikan ulkopuolelle viimeistään 1.3.2021”.

48 Tältä osin on lisäksi todettava, että se, että riidanalainen kirje ei ole muodoltaan komission muodollinen päätös vaan kirje, jonka on allekirjoittanut komission energian pääosastolla työskentelevä johtaja, ei ole ratkaisevaa sen luokittelemiseksi SEUT 263 artiklassa tarkoitetuksi kannekelpoiseksi toimeksi (ks. vastaavasti tuomio 17.7.2008, Athinaïki Techniki v. komissio, C-521/06 P, EU:C:2008:422, 44 ja 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Sillä, vastaako kyseessä oleva toimi tiettyjä muotovaatimuksia vai ei ja erityisesti onko toimen laatija antanut sille asianmukaisen otsikon tai mainitaanko siinä säännöksistä, joista sen oikeusperusta muodostuu, ei nimittäin pääsääntöisesti ole vaikutusta tämän toimen luokitteluun. Merkitystä ei ole myöskään sillä, että komissio ei ole ilmoittanut kyseisestä toimesta valittajalle, koska tällainen virhe ei muuta mainitun toimen asiasisältöä (ks. vastaavasti tuomio 18.11.2010, NDSHT v. komissio, C-322/09 P, EU:C:2010:701, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

49 Jos asia olisi eri tavoin, komissio voisi vapautua unionin tuomioistuinten valvonnasta laiminlyömällä kyseisen toimen antamista koskevat muotovaatimukset, joita on noudatettava, kun otetaan huomioon toimen todellinen sisältö, ja joihin kuuluvat vaatimukset, jotka liittyvät toimineen yksikön toimivaltaan ja toimen asianmukaiseen nimeämiseen ”päätökseksi”. Koska unioni on oikeusyhteisö, jossa valvotaan sitä, että sen toimielinten toteuttamat toimet ovat yhteensopivia perussopimuksen määräysten kanssa, unionin tuomioistuinten käsiteltäväksi saatettuihin kanteisiin sovellettavia menettelysääntöjä on kuitenkin tulkittava niin pitkälle kuin mahdollista siten, että näitä sääntöjä voidaan soveltaa tavalla, joka myötävaikuttaa sen tavoitteen täytäntöönpanoon, joka koskee tehokkaan oikeussuojan takaamista yksityisille unionin oikeuden perusteella kuuluvien oikeuksien osalta (ks. vastaavasti tuomio 17.7.2008, Athinaïki Techniki v. komissio, C-521/06 P, EU:C:2008:422, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

50 Komission kieltäytymisestä sallia Sveitsin valaliiton ja näin ollen tässä maassa toimivien siirtoverkonhaltijoiden osallistuminen tasehallinnan eurooppalaisten kauppapaikkojen toimintaan asetuksen 2017/2195 1 artiklan 7 kohdan nojalla yhdessä unionin siirtoverkonhaltijoille osoitetun pyynnön lopettaa valittajan osallistuminen TERRE-kauppapaikkaan kanssa ilmenee, että riidanalaisella kirjeellä on tarkoitus saada aikaan sitovia oikeusvaikutuksia.

51 Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin tukeutui valituksenalaisen määräyksen 29 kohdassa siihen, ettei valittajalla ole asetuksen 2017/2195 1 artiklan 7 kohdan nojalla yksilöllistä oikeutta, joka rajoittaisi komission päätösvaltaa, ja näin ollen siihen, että komissiolla on vapaa harkintavalta tehdä päätöksiä kyseisen säännöksen nojalla, ja näin lisäsi subjektiivisen oikeuden olemassaoloa koskevan arviointiperusteen, joka ei ilmene tämän tuomion 37 ja 38 kohdassa mainitusta toimen kannekelpoisuutta koskevasta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

52 Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin teki kaksi oikeudellista virhettä, koska ottamatta huomioon riidanalaisen kirjeen todellista sisältöä se yhtäältä katsoi, ettei kirje ole toimi, josta voidaan nostaa kumoamiskanne SEUT 263 artiklan nojalla, ja toisaalta lisäsi arviointiperusteen, joka koskee subjektiivisen oikeuden olemassaoloa.

53 Kun lisäksi otetaan huomioon tämän tuomion 47 ja 50 kohdassa esitetyt päätelmät, komission väite, jonka mukaan riidanalaisella kirjeellä ainoastaan vahvistetaan oikeudellinen tilanne asetuksen 2017/2195 nojalla eikä sillä ole sitovia oikeusvaikutuksia niihin, joille se on osoitettu, on hylättävä.

54 Kaikilla edellä esitetyillä perusteilla ensimmäinen valitusperuste on hyväksyttävä.

55 Näin ollen valituksenalainen määräys on kumottava, eikä toista ja kolmatta valitusperustetta ole tarpeen tutkia.

Asian palauttaminen unionin yleiseen tuomioistuimeen

56 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan unionin tuomioistuin kumoaa unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisun, jos muutoksenhaku todetaan aiheelliseksi. Se voi joko itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen, tai palauttaa asian unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

57 Koska unionin yleinen tuomioistuin on nyt käsiteltävässä asiassa jättänyt kanteen tutkimatta sillä perusteella, että riidanalaisella kirjeellä ei ole sitovia oikeusvaikutuksia, unionin tuomioistuin ei voi menettelyn tässä vaiheessa ratkaista kannetta lopullisesti.

58 Lisäksi komissio vetosi esittämänsä oikeudenkäyntiväitteen tueksi paitsi siihen, että riidanalainen kirje ei ole kannekelpoinen toimi, myös siihen, ettei valittajalla ole asiavaltuutta, koska kirje ei koske sitä suoraan.

59 Tältä osin on muistutettava, että SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi nostaa kanteen toiselle henkilölle osoitetusta päätöksestä vain silloin, kun kyseinen päätös koskee ensin mainittua henkilöä suoraan ja erikseen (tuomio 13.10.2011, Deutsche Post ja Saksa v. komissio, C-463/10 P ja C-475/10 P, EU:C:2011:656, 65 kohta).

60 Yhtäältä siitä, koskeeko unionin siirtoverkonhaltijoille osoitettu riidanalainen kirje valittajaa suoraan, on todettava, että vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että sen ehtona on kahden kumulatiivisen edellytyksen täyttyminen, eli ensinnäkin, että riidanalaisella unionin toimenpiteellä on välittömiä vaikutuksia yksityisen oikeusasemaan, ja toiseksi, ettei se jätä niille, joille se on osoitettu ja joiden tehtävänä on sen toimeenpano, ollenkaan harkintavaltaa, jolloin toimeenpano on täysin automaattista ja perustuu yksinomaan unionin lainsäädäntöön eikä edellytä välissä olevien sääntöjen soveltamista (ks. vastaavasti tuomio 13.10.2011, Deutsche Post ja Saksa v. komissio, C-463/10 P ja C-475/10 P, EU:C:2011:656, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61 Toisaalta, kun tarkastellaan sitä, koskeeko riidanalainen kirje valittajaa erikseen, on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan päätös voi koskea erikseen muita kuin niitä, joille se on osoitettu, ainoastaan silloin, kun se vaikuttaa niihin niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella ne erottuvat kaikista muista ja ne voidaan näin ollen yksilöidä samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu (ks. vastaavasti tuomio 13.10.2011, Deutsche Post ja Saksa v. komissio, C-463/10 P ja C-475/10 P, EU:C:2011:656, 71 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

62 Lisäksi se, että unionin yleinen tuomioistuin lisäsi vielä valituksenalaisen määräyksen 30 kohdassa, että ”se seikka, että kantajalla on suora ja yksilöllinen intressi saada kumotuksi riidanalainen kirje, – – ei anna kantajalle oikeutta riitauttaa mainittua kirjettä, koska sitä ei voida pitää toimena, jolla on tarkoitus olla [kantajaan] kohdistuvia sitovia oikeusvaikutuksia – –”, on katsottava – koska ei ole esitetty mitään perusteluja, joilla pyrittäisiin osoittamaan, että kyse on tällaisesta suorasta ja yksilöllisestä intressistä – ylimääräiseksi perusteluksi, sillä se esitettiin siinä tapauksessa, että tällainen yksilöllinen ja suora intressi todettaisiin. Tämä perustelu ei missään tapauksessa ole merkityksellinen, koska unionin yleinen tuomioistuin totesi, että riidanalainen kirje ei ole toimi, jolla on tarkoitus saada aikaan sitovia oikeusvaikutuksia.

63 Näin ollen asia on palautettava unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta tämä lausuu siitä, koskeeko riidanalainen kirje valittajaa suoraan ja erikseen, sekä tarvittaessa tämän kirjeen kumoamista koskevasta vaatimuksesta.

Oikeudenkäyntikulut

64 Koska asia palautetaan unionin yleiseen tuomioistuimeen, tämän muutoksenhakumenettelyn oikeudenkäyntikuluista on päätettävä myöhemmin.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Unionin yleisen tuomioistuimen 21.12.2022 antama määräys Swissgrid v. komissio (T-127/21, EU:T:2022:868) kumotaan.

2) Asia palautetaan unionin yleiseen tuomioistuimeen.

3) Oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

Allekirjoitukset