Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 13. februarja 2025*

„Pritožba – Notranji trg z električno energijo – Smernice za izravnavo električne energije – Uredba (EU) 2017/2195 – Člen 1(6) in (7) – Operaterji prenosnih sistemov (OPS) – Udeležba v evropskih platformah za izmenjavo standardnih produktov izravnalne energije – Člen 263 PDEU – Ničnostna tožba – Dopustnost – Pojem ‚izpodbojni akt‘ – Dopis Evropske komisije, s katerim je bila zavrnjena udeležba OPS, ki deluje v Švici, v evropskih platformah“

V zadevi C-121/23 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 28. februarja 2023,

Swissgrid AG s sedežem v Aarauu (Švica), ki jo zastopajo P. De Baere, P. L’Ecluse, V. Lefever in K. T’Syen, odvetniki,

pritožnica,

druga stranka v postopku je

Evropska komisija, ki jo zastopata O. Beynet in B. De Meester, agenta,

tožena stranka na prvi stopnji,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi I. Jarukaitis (poročevalec), predsednik četrtega senata v funkciji predsednika petega senata, D. Gratsias in E. Regan, sodnika,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodna tajnica: A. Lamote, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 8. maja 2024,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 11. julija 2024

izreka naslednjo

* Jezik postopka: angleščina.

Sodbo

1 Družba Swissgrid AG s pritožbo predlaga razveljavitev sklepa Splošnega sodišča Evropske unije z dne 21. decembra 2022, Swissgrid/Komisija (T-127/21, EU:T:2022:868, v nadaljevanju: izpodbijani sklep), s katerim je to kot nedopustno zavrglo njeno tožbo za razglasitev ničnosti sklepa, ki naj bi ga vseboval dopis, ki ga je podpisala direktorica generalnega direktorata (GD) za energijo pri Evropski komisiji, in s katerim naj bi ta na podlagi člena 1(7) Uredbe Komisije (EU) 2017/2195 z dne 23. novembra 2017 o določitvi smernic za izravnavo električne energije (UL 2017, L 312, str. 6) zavrnila izdajo dovoljenja za udeležbo Švicarske konfederacije v evropskih platformah za izmenjavo standardnih produktov izravnalne energije (v nadaljevanju: evropske platforme za izravnavo), zlasti v platformi *Trans European Replacement Reserves Exchange* (evropska platforma za čezmejno izmenjavo rezerv za nadomestitev, v nadaljevanju: platforma TERRE).

Pravni okvir

2 Člen 1 Uredbe 2017/2195, naslovljen „Vsebina in področje uporabe“, v odstavkih 1, 2, 6 in 7 določa:

„1. Ta uredba določa podrobne smernice o izravnavi električne energije, vključno z oblikovanjem skupnih načel za zakup in obračun rezerv za vzdrževanje frekvence, rezerv za obnovo frekvence in rezerv za nadomestitev ter skupno metodologijo za aktiviranje rezerv za vzdrževanje frekvence in rezerv za nadomestitev.

2. Ta uredba velja za operaterje prenosnih sistemov (v nadaljnjem besedilu: OPS), […] Agencijo za sodelovanje energetskih regulatorjev (v nadaljnjem besedilu: Agencija), Evropsko mrežo operaterjev prenosnih omrežij za električno energijo (v nadaljnjem besedilu: ENTSO za električno energijo) […]

[…]

6. [Evropske platforme za izravnavo] so lahko odprte za OPS, ki delujejo v Švici, če so v […] nacionalno zakonodajo [Švicarske konfederacije] uvedene glavne določbe zakonodaje Unije o trgu električne energije ter če med [Evropsko u]nijo in [Švicarsko konfederacijo] obstaja medvladni sporazum o sodelovanju v zvezi z električno energijo ali če bi izključitev [Švicarske konfederacije] lahko povzročilo nepredvidene fizične pretoke moči preko Švice, kar bi ogrozilo sigurnost sistema v regiji.

7. Če so izpolnjeni pogoji iz odstavka 6, Komisija odloči o udeležbi [Švicarske konfederacije] v [evropskih platformah za izravnavo] na podlagi mnenja Agencije in vseh OPS v skladu s postopki iz člena 4(3). Pravice in obveznosti švicarskih OPS so skladne s pravicami in obveznostmi OPS, ki delujejo v Uniji, kar omogoča nemoteno delovanje izravnalnega trga na ravni Unije ter enake konkurenčne pogoje za vse zainteresirane strani.“

Dejansko stanje spora

3 Dejansko stanje spora, kot je navedeno v točkah od 2 do 10 izpodbijanega sklepa, je mogoče povzeti tako, kot sledi.

4 Pritožnica je delniška družba švicarskega prava, ki deluje kot edini OPS v Švici. Sodeluje v ENTSO za električno energijo.

5 Nekateri OPS, med njimi tudi pritožnica, so zasnovali platformo TERRE.

6 Vsi OPS Unije, ki spadajo v okvir ENTSO za električno energijo, so 7. septembra 2017 na podlagi člena 1(7) Uredbe 2017/2195 podali pozitivno mnenje za udeležbo Švicarske konfederacije v evropskih platformah za izravnavo.

7 10. aprila 2018 je v skladu z isto določbo tudi Agencija podala mnenje o udeležbi Švicarske konfederacije v evropskih platformah za izravnavo. Agencija je v tem mnenju poudarila, da se na splošno strinja z oceno OPS glede učinkovitosti polnopravne udeležbe Švicarske konfederacije v teh platformah. Poudarila je tudi, da je pomembno, da Švicarska konfederacija izvaja celotno Uredbo 2017/2195 in z njo povezane določbe, da bi bili OPS v Uniji in Švici enakopravni.

8 Namestnik generalne direktorice GD za energijo je 31. julija 2020 ENTSO za električno energijo in pritožnici poslal dopis, v katerem je izrazil presenečenje nad namero OPS Unije, da pritožnico vključijo v platformo TERRE kot polnopravno članico. Poudaril je tudi, da spajanje in izravnava trgov spadata v celovit okvir pravno zavezujočih pravic in obveznosti, s katerimi se Švicarska konfederacija še ni strinjala, tako da švicarski izvajalci in OPS načeloma niso bili upravičeni do udeležbe v tej platformi. Poleg tega je opozoril, da Komisija Švicarski konfederaciji ni odobrila nobene izjeme na podlagi člena 1(7) Uredbe 2017/2195.

9 Pritožnica je 29. septembra 2020 Komisiji odgovorila in navedla, da je njena polna udeležba v evropskih platformah za izravnavo nujna zaradi varnosti elektroenergetskega sistema. V bistvu je trdila, da njena vključitev v postopek izračuna zmogljivosti Unije in v analizo obratovalne sigurnosti nista zadostni. Sklicevala se je tudi na razloge iz mnenja ENTSO za električno energijo z dne 7. septembra 2017 in mnenja Agencije z dne 10. aprila 2018.

10 ENTSO za električno energijo je 5. novembra 2020 Komisiji odgovoril, da o sprejetju udeležbe Švicarske konfederacije v evropskih platformah za izravnavo sicer odloča Komisija na podlagi člena 1(7) Uredbe 2017/2195, vendar so OPS Unije in Agencija podali pozitivno mnenje za sprejetje udeležbe.

11 Pritožnica je z dopisom z dne 8. decembra 2020 Komisijo tudi opozorila, da so OPS Unije in Agencija podali pozitivno mnenje za sprejetje njene udeležbe v platformi TERRE. Zaprosila jo je za dovolitev te udeležbe na podlagi člena 1(7) Uredbe 2017/2195.

12 Z dopisom z dne 17. decembra 2020 (v nadaljevanju: sporni dopis), naslovljenim na OPS Unije, ki ga je podpisala direktorica GD za energetiko, je bilo, prvič, poudarjeno, da udeležba pritožnice v projektu platforme TERRE ni v skladu z veljavnim pravom Unije, in sicer s členom 1(6) in (7) Uredbe 2017/2195. Drugič, opozorjeno je bilo, da je Agencija v svojem mnenju poudarila, kako pomembno je, da Švicarska konfederacija v celoti izvaja to uredbo in z njo povezane določbe. Tretjič, ugotovljeno je bilo, da se z nekaterimi ukrepi zadostno krijejo tveganja nepredvidenih fizičnih pretokov električne energije in da zato udeležba Švicarske konfederacije v evropskih platformah za izravnavo ni potrebna. V zvezi s tem je bilo poudarjeno, da temelji operativna sigurnost na eni strani na (ponovnem) izračunu zmogljivosti in na drugi strani na usklajevanju operativne sigurnosti na regionalni ravni, pri čemer je Švicarska konfederacija že vključena. Četrtič in posledično, ugotovljeno je bilo, da Komisija ne vidi razloga za sprejetje sklepa, s katerim bi Švicarski konfederaciji dovolila udeležbo v evropskih platformah za izravnavo, zlasti

v platformi TERRE. Petič, OPS Unije so bili pozvani, naj „ponovno vzpostavijo stanje, ki je v skladu s pogoji za udeležbo v platformah [Unije] iz [Uredbe 2017/2195], in [pritožnico] najpozneje do 1. marca 2021 izključijo iz platforme TERRE“.

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijani sklep

13 Pritožnica je 26. februarja 2021 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti sklepa, ki naj bi ga vseboval sporni dopis.

14 Komisija je 19. maja 2021 z ločeno vlogo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila ugovor nedopustnosti. Na eni strani je trdila, da sporni dopis ni izpodbojni akt v smislu člena 263 PDEU, ker je je šlo za preprosto neformalno izmenjavo mnenj med predstavniki OPS Unije in GD za energijo in ker ne odraža dokončnega stališča Komisije, tako da nima nobenega zavezujočega pravnega učinka. Na drugi strani je Komisija poudarila, da pritožnica nima procesnega upravičenja v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, ker se navedeni dopis nanjo ne nanaša neposredno.

15 Splošno sodišče je s sklepom z dne 7. oktobra 2021 odločilo, da nadaljuje vsebinski postopek, preden je odločilo o ugovoru nedopustnosti, ki ga je vložila Komisija.

16 Splošno sodišče je z izpodbijanim sklepom tožbo zavrglo kot nedopustno z obrazložitvijo, da sporni dopis ni akt, zoper katerega bi bilo mogoče vložiti ničnostno tožbo na podlagi člena 263 PDEU. Po mnenju Splošnega sodišča namreč pritožnica kot švicarski OPS ni imela nobene individualne pravice, da od Komisije zahteva in doseže sprejetje sklepa, s katerim se dovoli udeležba Švicarske konfederacije in s tem OPS, ki v tej državi delujejo, v evropskih platformah za izravnavo. Ta dopis torej ni sklep, ki bi za pritožnico lahko imel pravne učinke, ki bi lahko spremenili njen pravni položaj.

Predlogi strank pred Sodiščem

17 Pritožnica s pritožbo Sodišču predlaga, naj:

– izpodbijani sklep razveljavi;

– ugotovi, da je tožba za razglasitev ničnosti dopustna;

– zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, da to odloči o utemeljenosti tožbe, in

– pridrži odločitev o stroških pritožbenega postopka.

18 Komisija Sodišču predlaga, naj pritožbo zavrne kot neutemeljeno in pritožnici naloži plačilo stroškov.

Pritožba

19 Pritožnica v utemeljitev pritožbe navaja tri razloge. S prvim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je uporabilo napačno pravno merilo za ugotovitev, ali je sporni dopis izpodbojni akt v smislu člena 263 PDEU. Z drugim pritožbenim

razlogom Splošnemu sodišču očita, da je napačno uporabilo pravo s tem, da je presodilo, da ji člen 1(6) in (7) Uredbe 2017/2195 ne podeljuje pravic, na katere bi ta dopis lahko vplival. S tretjim pritožbenim razlogom uveljavlja pomanjkljivo obrazložitev izpodbijanega sklepa v zvezi z ugotovitvijo, da ji ta člen 1(7) ne podeljuje nobene individualne pravice.

20 Najprej je treba preučiti prvi pritožbeni razlog.

Trditve strank

21 Pritožnica s prvim pritožbenim razlogom, ki se nanaša na točke 19, 23, 29 in 30 izpodbijanega sklepa, trdi, da je Splošno sodišče, ker ni bila naslovnica spornega dopisa, v točkah 23 in 30 tega sklepa uporabilo napačno pravno merilo s tem, da je zahtevalo, da ima ta dopis zanjo zavezujoče pravne učinke. Ista napaka naj bi bila storjena v točki 29 navedenega sklepa.

22 Pritožnica v zvezi s tem ugotavlja, prvič, da ni bila med naslovniki spornega dopisa, saj je bil ta uradno naslovljen na predstavnike OPS Unije. Kadar pa fizična ali pravna oseba vloži tožbo zoper akt, ki ni naslovljen nanjo, naj za dopustnost njene tožbe ne bi bilo potrebno, da ima ta akt zanjo zavezujoče pravne učinke. V takem primeru naj bi bilo dovolj dokazati, na eni strani, da ima navedeni akt zavezujoče pravne učinke za naslovnika, in na drugi, da oseba, ki je vložila tožbo, dokaže svoje procesno upravičenje v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.

23 Drugič, OPS Unije so bili pozvani, naj „ponovno vzpostavijo stanje, ki je v skladu s pogoji za udeležbo v platformah [Unije] iz [Uredbe 2017/2195], in [pritožnico] najpozneje do 1. marca 2021 izključijo iz platforme TERRE“. Glede na uporabljene izraze in določen rok naj bi ta dopis torej vseboval odredbo, naslovljeno na vse OPS Unije.

24 Tretjič, pritožnica trdi, da se sporni dopis posamično in neposredno nanaša nanjo v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, kar naj bi Splošno sodišče sicer priznalo v točki 30 izpodbijanega sklepa.

25 Komisija predlaga, naj se prvi tožbeni razlog zavrne kot neutemeljen in vsekakor brezpredmeten.

26 Namreč, prvič, iz sodne prakse Sodišča naj bi jasno izhajalo, da se, kadar fizična ali pravna oseba vloži ničnostno tožbo zoper akt, ki ni naslovljen nanjo, zahteva, da morajo zavezujoči pravni učinki tega akta posegati v interese te osebe tako, da bistveno spremenijo njen pravni položaj, še vedno uporablja, skupaj s pogoji iz člena 263, četrti odstavek, PDEU. Zato naj Splošno sodišče ne bi napačno uporabilo prava s tem, da je v izpodbijanem sklepu raziskalo, ali bi sporni dopis lahko imel take pravne učinke za pritožnico.

27 Drugič, v spornem dopisu naj bi bil zgolj opisan pravni položaj na podlagi Uredbe 2017/2195 in ta sklep naj ne bi imel nobenega zavezujočega pravnega učinka za njegove naslovnike, saj naj Komisija v zvezi z OPS ne bi imela neposrednih izvedbenih pooblastil.

28 Tretjič, zgolj dopis direktorice GD za energijo naj ne bi bil akt, ki bi lahko kakor koli zavezoval Komisijo. V skladu s poslovnikom te institucije naj bi namreč njene odločitve sprejemal kolegij komisarjev, razen v primeru podelitve pooblastila ali prenosa pooblastil na člana Komisije ali generalnega direktorja ali vodjo službe, za kar pa naj v obravnavanem primeru ne bi šlo.

29 Četrtič, zahteva, naslovljena na OPS Unije, naj v določenem roku ponovno vzpostavijo spoštovanje prava Unije, navedena v spornem dopisu, naj bi bila namenjena zgolj odobritvi „prehodnega obdobja“, v katerem naj Komisija ne bi sprejela izvedbenih ukrepov v zvezi z državami članicami, in spodbujanju zadevnih strank k tej ponovni vzpostavitvi, ne da bi morala Komisija začeti formalni sodni postopek. V tem dopisu naj namreč ne bi bila navedena nobena takojšnja sankcija, če OPS Unije ne bi spoštovali tega roka.

30 Petič, sporni dopis naj se ne bi neposredno nanašal na pritožnico, ki naj zato ne bi imela procesnega upravičenja v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU. Iz ustaljene sodne prakse naj bi namreč izhajalo, da dejstvo, da se ukrep Unije na fizično ali pravno osebo neposredno nanaša, predpostavlja, da ima ta ukrep neposredne učinke na pravni položaj te osebe in da naslovnikom navedenega ukrepa ne dopušča nobene diskrecijske pravice glede njegovega izvajanja. Pritožnica pa naj ne bi dokazala, da je bilo tako v obravnavani zadevi, in v nasprotju s tem, kar trdi, naj Splošno sodišče v točki 30 izpodbijanega sklepa ne bi ugotovilo, da se ta dopis nanjo neposredno in posamično nanaša.

31 Komisija zlasti v zvezi s trditvijo pritožnice, da se sporni dopis nanjo neposredno nanaša, ker ji odvzema pravice in obveznosti, povezane s pristopom k platformi TERRE, trdi, da za take učinke ni mogoče šteti, da izhajajo neposredno iz tega dopisa. Tudi če bi OPS Unije tožečo stranko posledično izključili iz te platforme, bi tak ukrep izhajal iz dejstva, da tožeča stranka zakonito ne more biti članica navedene platforme, in iz tega, da nacionalni energetski regulatorji uporabljajo pravo Unije. Navedeni dopis sam po sebi pritožnici ne more odvzeti pravice, ki je nima.

32 Pritožnica v repliki poudarja, da je Splošno sodišče s tem, da je presodilo, da namen spornega dopisa ni bil ustvariti zavezujoče pravne učinke zanjo in da ne more biti predmet ničnostne tožbe, zamešalo izpodbojnost akta s procesnim upravičenjem, kot sta opredeljena v sodbi z dne 13. oktobra 2011, Deutsche Post in Nemčija/Komisija (C-463/10 P in C-475/10 P, EU:C:2011:656).

33 Prvič, pritožnica v zvezi s trditvijo Komisije, da spornemu dopisu ni nameravala podeliti zavezujočih pravnih učinkov, trdi, da je treba namen avtorja akta določiti objektivno. Izpodbojnost akta naj bi bila namreč odvisna od objektivnega pomena, ki ga ta akt lahko razumno ima v trenutku, ko je sporočen, za skrbnega in preudarnega naslovnika. Trditve Komisije v zvezi z vsebino spornega dopisa, ki so bile podane naknadno, naj torej ne bi bile upoštevne.

34 Drugič, trditvi Komisije, da v razmerju do OPS Unije nima zavezujočih pooblastil, da zahteva izključitev pritožnice iz platforme TERRE, in da sporni dopis ne določa sankcije za nespoštovanje te zahteve, naj prav tako ne bi bili upoštevni, saj naj te okoliščine za OPS Unije ne bi bile očitne.

35 Tretjič, neobstoj prenosa pooblastila na Komisijo v zvezi z izdajo spornega dopisa je vprašanje, ki sodi v vsebinsko analizo zadeve in ne v analizo izpodbojnosti tega dopisa.

Presoja Sodišča

36 Uvodoma je treba ugotoviti, da trditve Komisije, ki se nanaša na brezpredmetnost tega pritožbenega razloga, ni mogoče sprejeti. Iz trditev, ki jih je pritožnica navedla v utemeljitev tega pritožbenega razloga, je namreč jasno razvidno, da izpodbija celotno obrazložitev izpodbijanega sklepa v zvezi z merili, ki jih je Splošno sodišče uporabilo za ugotovitev, ali je sporni dopis izpodbojni akt v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU. Če bi torej Sodišče ugodilo navedenemu pritožbenemu razlogu, bi se za ta sklep štelo, da je bilo v njem pravo napačno

uporabljeno, kar bi povzročilo njegovo razveljavitev (glej po analogiji sodbo z dne 5. aprila 2017, Changshu City Standard Parts Factory in Ningbo Jinding Fastener/Svet, C-376/15 P in C-377/15 P, EU:C:2017:269, točki 44 in 45).

37 V zvezi s tem je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da je ničnostno tožbo na podlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU v povezavi s prvim odstavkom tega člena mogoče vložiti zoper vse ukrepe, ki jih sprejmejo institucije, organi, uradi ali agencije Unije, ne glede ne na njihovo obliko, in katerih namen je ustvariti zavezujoče pravne učinke, ki lahko vplivajo na interese fizične ali pravne osebe. Za ugotovitev, ali je namen ukrepa ustvariti take učinke in je zato lahko predmet take tožbe, se je treba osredotočiti na bistvo tega ukrepa in te učinke presojati glede na objektivna merila, kot je vsebina navedenega akta, po potrebi ob upoštevanju konteksta, v katerem je bil sprejet, in pristojnosti institucije, organa, urada ali agencije, ki ga je sprejela, pri čemer se te pristojnosti ne smejo razlagati abstraktno, ampak kot elementi, s katerimi se pojasni konkretna analiza vsebine tega ukrepa (glej v tem smislu sodbi z dne 6. maja 2021, ABLV Bank in drugi/ECB, C-551/19 P in C-552/19 P, EU:C:2021:369, točka 41 in navedena sodna praksa, ter z dne 18. junija 2024, Komisija/EOR, C-551/22 P, EU:C:2024:520, točka 65 in navedena sodna praksa).

38 Sodišče je že večkrat odločilo, da lahko fizična ali pravna oseba vloži ničnostno tožbo zoper akt, ki ga je izdala ena od institucij, le če ima ta akt zavezujoče pravne učinke, ki lahko vplivajo na interese tožeče stranke tako, da bistveno spremenijo pravni položaj te osebe (sodba z dne 13. oktobra 2011, Deutsche Post in Nemčija/Komisija, C-463/10 P in C-475/10 P, EU:C:2011:656, točka 37 in navedena sodna praksa).

39 Vendar je treba poudariti, da je bila sodna praksa, navedena v prejšnji točki, razvita v okviru tožb, ki so jih pri sodišču Unije vložile fizične in pravne osebe zoper akte, ki so bili naslovljeni nanje. Kadar pa, kot v obravnavani zadevi, ničnostno tožbo zoper akt, ki ni naslovljen nanjo, vloži neprivilegirana pritožnica, se zahteva, da morajo zavezujoči pravni učinki izpodbijanega ukrepa vplivati na interese te tožeče stranke tako, da bistveno spremenijo njen pravni položaj, prekriva s pogoji, določenimi v členu 263, četrti odstavek, PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 13. oktobra 2011, Deutsche Post in Nemčija/Komisija, C-463/10 P in C-475/10 P, EU:C:2011:656, točka 38).

40 V zvezi s tem je treba ob upoštevanju predmeta prvega pritožbenega razloga najprej preučiti, ali je Splošno sodišče za ugoditev ugovoru nedopustnosti, ki ga je Komisija podala, ker sporni dopis ni mogel ustvariti zavezujočih pravnih učinkov, ki vplivajo na interese pritožnice, tako da bistveno spremenijo njen pravni položaj, in tako ni mogel biti izpodbojni akt, pravilno uporabilo merila v zvezi z izpodbojnostjo akta ob upoštevanju sodne prakse, navedene v točkah od 37 do 39 te sodbe.

41 V obravnavanem primeru je Splošno sodišče v točki 21 izpodbijanega sklepa navedlo, da je v tem dopisu, prvič, opozorjeno, da udeležba pritožnice v platformi TERRE ni mogoča brez tega, da bi Komisija na podlagi člena 1(6) in (7) Uredbe 2017/2195 predhodno Švicarski konfederaciji dovolila udeležbo v njej, drugič, poudarjeno, da se zdi, da pogoji za tako udeležbo niso izpolnjeni, in tretjič, od OPS Unije zahtevano, naj pritožnico izključijo iz navedene platforme najpozneje do 1. marca 2021.

42 Nato je Splošno sodišče v točkah 23 in 24 izpodbijanega sklepa ugotovilo, da pravni okvir, v katerega je umeščen sporni dopis, preprečuje, da bi se ta opredelil kot akt, katerega namen je ustvariti zavezujoče pravne učinke za pritožnico, saj člen 1(7) Uredbe 2017/2195 ne določa pravice pritožnice, da od Komisije zahteva in doseže dovolitev udeležbe Švicarske konfederacije in s tem OPS, ki delujejo v tej državi, v evropskih platformah za izravnavo, zlasti v platformi TERRE.

43 Splošno sodišče je v utemeljitev te ugotovitve, prvič, v točkah od 25 do 27 navedenega sklepa poudarilo, da iz člena 1(7) Uredbe 2017/2195 izhaja, da ta določba Komisiji le omogoča, da zavzame stališče o tem, ali je treba tako udeležbo dovoliti, vendar ji v zvezi s tem ne nalaga nobene obveznosti, tako da ima Komisija še naprej pravico zavrniti tako udeležbo, čeprav so izpolnjeni pogoji za uporabo člena 1(6) te uredbe.

44 Drugič, Splošno sodišče je v točkah 28 in 29 istega sklepa v bistvu poudarilo, da čeprav člen 1(7) Uredbe 2017/2195 določa postopek, ki ga mora Komisija upoštevati pred sprejetjem sklepa o dovolitvi, ta določba pritožnici kot OPS, ki deluje v Švici, ne podeljuje nobene pravice do sprožitve navedenega postopka ali do vključitve vanj na kakršen koli način, zlasti v okviru uresničevanja pravice do izjave. Splošno sodišče je na podlagi tega ugotovilo, da je sprejetje sklepa, s katerim se Švicarski konfederaciji in s tem OPS, ki delujejo v tej državi, dovoli udeležba v evropskih platformah za izravnavo, odvisno izključno od odločitve Komisije, ki ima v zvezi s tem diskrecijsko pravico.

45 Splošno sodišče je v točki 30 izpodbijanega sklepa še dodalo, da okoliščina, da je imela pritožnica neposreden in posamičen interes za razglasitev ničnosti spornega dopisa, ker je bila z njim zavrnjena izdaja dovoljenja Švicarski konfederaciji in s tem OPS s sedežem v njej za udeležbo v evropskih platformah za izravnavo, tej stranki ne daje pravice do izpodbijanja tega dopisa, saj ga ni mogoče šteti za akt, katerega namen je ustvariti zavezujoče pravne učinke zanjo.

46 Splošno sodišče pa je s tem, da je tako raziskalo, ali je sporni dopis sklep, ki ima lahko zavezujoče pravne učinke „za tožečo stranko“, ki bi lahko spremenili njen pravni položaj, napačno uporabilo merila, značilna za položaje, v katerih je pritožnica naslovnica izpodbijanega akta, namesto tistih, ki se uporabljajo za položaje, v katerih, kot v obravnavani zadevi, pritožnica ni naslovnica izpodbijanega akta. V drugonavedenem primeru namreč zadostuje ugotovitev, da je namen tega akta ustvariti zavezujoče pravne učinke zlasti za njegove naslovnike, da bi se štel za akt, zoper katerega je mogoče vložiti ničnostno tožbo (glej v tem smislu sodbo z dne 13. oktobra 2011, Deutsche Post in Nemčija/Komisija, C-463/10 P in C-475/10 P, EU:C:2011:656, točka 40). V tej fazi pa ni treba preveriti, ali lahko ti pravni učinki vplivajo na interese pritožnice tako, da bistveno spremenijo njen pravni položaj v smislu sodne prakse, navedene v točki 39 te sodbe, saj se to preverjanje, kot je v bistvu pojasnjeno v zadnjenavedeni sodni praksi, nujno opravi v fazi preučitve pogoja iz člena 263, četrti odstavek, PDEU, v skladu s katerim se mora akt neposredno in posamično nanašati na osebo, ki ga izpodbija.

47 Poleg tega v razlogovanju Splošnega sodišča, kot je povzeto v točkah od 41 do 45 te sodbe, ni dovolj upoštevana vsebina spornega dopisa, s katerim je Komisija ugotovila, da je udeležba pritožnice v platformi TERRE nezakonita, in zahtevala, da se ta udeležba prekine, zlasti okoliščina, da je Komisija v tem dopisu ugotovila, da pogoji za sodelovanje Švice v evropskih platformah za izravnavo, ki se zahtevajo s členom 1(6) in (7) Uredbe 2017/2195, niso izpolnjeni, in od OPS Unije zahtevala, naj „ponovno vzpostavijo stanje, ki je v skladu s pogoji za udeležbo v platformah [Unije] iz [Uredbe 2017/2195], in [pritožnico] najpozneje do 1. marca 2021 izključijo iz platforme TERRE“.

48 V zvezi s tem je treba poleg tega ugotoviti, da dejstvo, da sporni dopis nima oblike uradnega sklepa Komisije, temveč obliko dopisa, ki ga je podpisala direktorica generalnega direktorata te institucije, in sicer GD za energijo, ni odločilno za njegovo opredelitev kot „izpodbojni akt“ v smislu člena 263 PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 17. julija 2008, Athinaïki Techniki/Komisija, C-521/06 P, EU:C:2008:422, točki 44 in 59 ter navedena sodna praksa). Na opredelitev zadevnega akta namreč načeloma ne vpliva dejstvo, ali ta akt izpolnjuje določene formalne zahteve, in sicer predvsem, ali ga je avtor pravilno poimenoval in ali so v njem navedene določbe, ki so njegova pravna podlaga. Prav tako ni pomembno, da Komisija o zadevnem aktu ni obvestila pritožnice, ker taka kršitev ne more spremeniti njegove vsebine (glej v tem smislu sodbo z dne 18. novembra 2010, NDSHT/Komisija, C-322/09 P, EU:C:2010:701, točka 47 in navedena sodna praksa).

49 V nasprotnem primeru bi se lahko Komisija s kršitvijo formalnih zahtev, ki urejajo sprejetje izpodbijanega akta, izognila nadzoru sodišča Unije, pri čemer gre za zahteve, ki so nujne glede na pravo bistvo tega akta in med katerimi so zahteve, ki se nanašajo na pristojnost službe, ki je akt sprejela, in na pravilno opredelitev tega akta kot „sklepa“. Ker pa je Unija pravna skupnost, v kateri so njene institucije zavezane nadzoru skladnosti svojih aktov s Pogodbo, morata sodišči Unije podrobno ureditev postopkovnih pravil, ki se uporabljajo za tožbe, o katerih odločata, razlagati tako, da bo uporaba te podrobne ureditve čim bolj prispevala k doseganju cilja zagotovitve učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih imajo pravni subjekti na podlagi prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 17. julija 2008, Athinaïki Techniki/Komisija, C-521/06 P, EU:C:2008:422, točka 45 in navedena sodna praksa).

50 Iz zavrnitve Komisije, da Švicarski konfederaciji in s tem OPS, ki delujejo v tej državi, izda dovoljenje za udeležbo v evropskih platformah za izravnavo na podlagi člena 1(7) Uredbe 2017/2195, v povezavi z zahtevo, naslovljeno na OPS Unije, da prekinejo udeležbo pritožnice v platformi TERRE, pa izhaja, da je namen spornega dopisa ustvariti zavezujoče pravne učinke.

51 Poleg tega je Splošno sodišče s tem, da se je v točki 29 izpodbijanega sklepa oprlo na neobstoj individualne pravice pritožnice na podlagi člena 1(7) Uredbe 2017/2195, ki bi uokvirjala pristojnost Komisije za odločanje, in s tem na obstoj diskrecijske pravice Komisije glede sprejetja sklepov na podlagi te določbe, dodalo merilo v zvezi z obstojem subjektivne pravice, ki ne izhaja iz sodne prakse Sodišča v zvezi z izpodbojnostjo akta, na katero je bilo opozorjeno v točkah 37 in 38 te sodbe.

52 Zato je Splošno sodišče dvakrat napačno uporabilo pravo, ker je na eni strani brez upoštevanja pravega bistva spornega dopisa menilo, da ta ni akt, zoper katerega je mogoče vložiti ničnostno tožbo na podlagi člena 263 PDEU, in ker je na drugi strani dodalo merilo v zvezi z obstojem subjektivne pravice pritožnice.

53 Poleg tega je mogoče glede na navedbe v točkah 47 in 50 te sodbe trditev Komisije, da naj bi bil v spornem dopisu zgolj opisan pravni položaj na podlagi Uredbe 2017/2195 in da naj ta sklep ne bi imel nobenega zavezujočega pravnega učinka za njegove naslovnike, le zavrniti.

54 Glede na vse zgornje preudarke je treba prvemu pritožbenemu razlogu ugoditi.

55 Zato je treba izpodbijani sklep razveljaviti, ne da bi bilo treba preučiti drugi in tretji pritožbeni razlog.

Vrnitev zadeve v razsojanje Splošnemu sodišču

56 Sodišče v skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije odločitev Splošnega sodišča razveljavi, če je pritožba utemeljena. Če stanje postopka to dovoljuje, lahko samo dokončno odloči o zadevi ali pa jo vrne v razsojanje Sodišču prve stopnje.

57 Ker je Splošno sodišče v obravnavani zadevi tožbo razglasilo za nedopustno z obrazložitvijo, da izpodbijani sklep nima zavezujočih pravnih učinkov, Sodišče v tej fazi postopka o njej ne more dokončno odločiti.

58 Poleg tega se Komisija v utemeljitev ugovora nedopustnosti ni sklicevala le na to, da sporni dopis ni izpodbojni akt, ampak tudi na to, da pritožnica nima procesnega upravičenja, saj se navedeni dopis nanjo ne nanaša neposredno.

59 V zvezi s tem je treba opozoriti, da lahko v skladu s členom 263, četrti odstavek, PDEU fizična ali pravna oseba vloži tožbo zoper odločbo, naslovljeno na drugo osebo, samo če se navedena odločba nanjo neposredno in posamično nanaša (sodba z dne 13. oktobra 2011, Deutsche Post in Nemčija/Komisija, C-463/10 P in C-475/10 P, EU:C:2011:656, točka 65).

60 Na eni strani, glede vprašanja, ali se sporni dopis, ki je naslovljen na OPS Unije, na pritožnico neposredno nanaša, iz ustaljene sodne prakse izhaja, da ta pogoj zahteva, da sta kumulativno izpolnjeni dve merili, in sicer, da ima na eni strani izpodbijani ukrep neposredne učinke na pravni položaj posameznika in da na drugi strani naslovnikom tega ukrepa, ki jim je naložena njegova izvedba, ne dopušča nobene diskrecijske pravice, saj je ta izvedba samodejna in temelji izključno na ureditvi Unije brez uporabe drugih vmesnih pravil (glej v tem smislu sodbo z dne 13. oktobra 2011, Deutsche Post in Nemčija/Komisija, C-463/10 P in C-475/10 P, EU:C:2011:656, točka 66 in navedena sodna praksa).

61 Na drugi strani je treba glede vprašanja, ali se sporni dopis na pritožnico posamično nanaša, opozoriti, da se lahko v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča subjekti, ki niso naslovniki sklepa, sklicujejo na to, da se sklep nanje posamično nanaša, samo če se ta sklep nanje nanaša zaradi nekaterih njihovih značilnosti ali zaradi dejanskega položaja, ki jih opredeljuje glede na vse druge osebe in jih zato individualizira enako, kot bi bil individualiziran naslovnik takega sklepa (glej v tem smislu sodbo z dne 13. oktobra 2011, Deutsche Post in Nemčija/Komisija, C-463/10 P in C-475/10 P, EU:C:2011:656, točka 71 in navedena sodna praksa).

62 Poleg tega je treba dejstvo, da je Splošno sodišče v točki 30 izpodbijanega sklepa navedlo, da „okoliščina, da je imela tožeča stranka neposreden in posamičen interes za razglasitev ničnosti [spornega] dopisa, […] tej stranki ne daje pravice do izpodbijanja navedenega dopisa, saj ga ni mogoče šteti za akt, katerega namen je ustvariti zavezujoče pravne učinke zanjo […]“, ob neobstoju vsakršne obrazložitve, s katero bi se podprl obstoj takega neposrednega in posamičnega interesa, obravnavati kot odvečni preudarek, saj je bil podan za primer, da bi bil tak posamičen in neposreden interes ugotovljen. Ta preudarek nikakor ni upošteven, ker je Splošno sodišče ugotovilo, da sporni dopis ni akt, katerega namen je ustvariti zavezujoče pravne učinke.

63 V teh okoliščinah je treba zadevo vrniti v razsojanje Splošnemu sodišču, da to odloči o tem, ali se sporni dopis neposredno in posamično nanaša na pritožnico, in po potrebi o njenem predlogu za razglasitev ničnosti tega dopisa.

Stroški

64 Ker se zadeva vrne Sodišču prve stopnje, se odločitev o stroških pritožbenega postopka pridrži.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

1. **Sklep Splošnega sodišča Evropske unije z dne 21. decembra 2022, Swissgrid/Komisija (T-127/21, EU:T:2022:868), se razveljavi.**

2. **Zadeva se vrne v razsojanje Splošnemu sodišču Evropske unije.**

3. **Odločitev o stroških se pridrži.**

Podpisi