Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Dritte erweiterte Kammer)

8. Oktober 2025 * [i]

„Energie – Elektrizitätsbinnenmarkt – Leitlinie über den Systemausgleich im Elektrizitätsversorgungssystem – Art. 1 der Verordnung (EU) 2017/2195 – Europäische Plattform für das IN-Verfahren – Fehlende Beteiligung des schweizerischen Übertragungsnetzbetreibers – Entscheidung der ACER, mit der der Umsetzungsrahmen der Plattform geändert wurde – Beschwerde beim Beschwerdeausschuss der ACER – Besondere Bedingungen und Modalitäten der Einlegung einer Beschwerde – Art. 28 der Verordnung (EU) 2019/942 – Unzulässigkeit wegen fehlender Befugnis zur Einlegung einer Beschwerde beim Beschwerdeausschuss – Unmittelbare und individuelle Betroffenheit“

In der Rechtssache T-556/23,

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

Klägerin,

gegen

Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER), vertreten durch P. Martinet und E. Tremmel als Bevollmächtigte im Beistand der Rechtsanwälte B. Creve und T. Kölsch,

Beklagte,

unterstützt durch

Europäische Kommission, vertreten durch O. Beynet, T. Scharf, B. De Meester und C. Hödlmayr als Bevollmächtigte,

Streithelferin,

erlässt

DAS GERICHT (Dritte erweiterte Kammer)

zum Zeitpunkt der Beratung unter Mitwirkung der Präsidentin P. Škvařilová-Pelzl, des Richters I. Nõmm (Berichterstatter), der Richterin G. Steinfatt sowie der Richter D. Kukovec und R. Meyer,

* Verfahrenssprache: Englisch.

Kanzler: I. Kurme, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

auf die mündliche Verhandlung vom 12. März 2025

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klage nach Art. 263 AEUV begehrt die Klägerin, die Swissgrid AG, die Aufhebung der Entscheidung A-009-2022 des Beschwerdeausschusses der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) vom 29. Juni 2023, mit der ihre Beschwerde gegen die Entscheidung 16/2022 der ACER vom 30. September 2022 als unzulässig zurückgewiesen wurde (im Folgenden: angefochtene Entscheidung).

Vorgeschichte des Rechtsstreits

2 Die Klägerin ist eine Aktiengesellschaft schweizerischen Rechts. Sie ist der einzige Strom-Übertragungsnetzbetreiber (im Folgenden: ÜNB) in der Schweiz.

3 Die Klägerin beteiligte sich seit 2012 an der International Grid Control Cooperation (IGCC), einem Gremium, in dem die ÜNB zur Optimierung der automatischen Verwaltung der Frequenzwiederherstellungsreserven im IN-Verfahren zusammenarbeiten. 2016 schlossen elf ÜNB, darunter die Klägerin, eine multilaterale Vereinbarung über die IGCC, mit der die Modalitäten der Zusammenarbeit geregelt wurden.

4 Die Europäische Kommission erließ auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 714/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1228/2003 (ABl. 2009, L 211, S. 15) die Verordnung (EU) 2017/2195 der Kommission vom 23. November 2017 zur Festlegung einer Leitlinie über den Systemausgleich im Elektrizitätsversorgungssystem (ABl. 2017, L 312, S. 6), die die Einrichtung gemeinsamer europäischer Plattformen für die Anwendung des Imbalance-Netting-Verfahrens (im Folgenden: IN-Verfahren) und den Austausch von Regelarbeit aus Frequenzwiederherstellungs- und Ersatzreserven und insbesondere eine europäische Plattform für das IN-Verfahren (Art. 22) vorsieht.

5 Im Dezember 2019 schlossen die ÜNB, die Parteien des multilateralen Abkommens über die IGCC waren, darunter die Klägerin, eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Rahmen der IGCC (im Folgenden: Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Rahmen der IGCC), die die multilaterale Vereinbarung ersetzt. Die Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Rahmen der IGCC unterliegt einer am 1. Juli 2020 in Kraft getretenen Grundvereinbarung für Plattformen für den Austausch von Standardprodukten für Regelarbeit, die für alle Plattformen gilt (im Folgenden: Grundvereinbarung).

6 Am 24. Juni 2020 erließ die ACER die Entscheidung 13/2020 über die Schaffung einer Europäischen Plattform für das IN-Verfahren, die im Anhang den Umsetzungsrahmen der IN-Plattform (im Folgenden: Umsetzungsrahmen) enthält.

7 Im Umsetzungsrahmen war „Mitglieds-ÜNB“ definiert als „jeder ÜNB, der der IN-Plattform beigetreten ist, einschließlich der ÜNB der [Leistungs-Frequenz-Regelzonen], die von mehreren ÜNB aus verschiedenen Mitgliedstaaten oder Drittländern betrieben werden“ (Art. 2 Abs. 1 Buchst. j), und „teilnehmender ÜNB“ als „jeder ÜNB, der die IN-Plattform für die Durchführung des IN-Verfahrens zum vorgesehenen Austausch von Regelarbeit nutzt“ (Art. 2 Abs. 1 Buchst. l).

8 Nach Art. 2 Abs. 1 Buchst. f des Umsetzungsrahmens war die IGCC „das Umsetzungsprojekt hin zur IN-Plattform“, und nach Art. 5 Abs. 2 des Umsetzungsrahmens „… kommen [alle Mitglieds-ÜNB] darin überein, alle Anpassungen vorzunehmen, die gemäß [dem Umsetzungsrahmen] für die Mechanismen der IGCC erforderlich sind …“. Nach Art. 5 Abs. 3 des Umsetzungsrahmens errichteten alle Mitglieds-ÜNB, „um der Verpflichtung nachzukommen, die IN-Plattform betriebsbereit zu machen, … die IN-Plattform, die auf dem Projekt zur Durchführung der IGCC beruht, das nach der Genehmigung [des Umsetzungsrahmens] in die IN-Plattform umgewandelt wird“.

9 Am 31. März 2022 reichte das European Network of Transmission System Operators for Electricity (Europäischer Verbund der Übertragungsnetzbetreiber, im Folgenden: ENTSO-E) bei der ACER gemäß Art. 10 Abs. 2 des Umsetzungsrahmens einen Vorschlag zu dessen Änderung ein. Er betraf die Bezeichnung der Einrichtungen, die die im Umsetzungsrahmen definierten Funktionen wahrnehmen.

10 Am 30. September 2022 erließ die ACER dann die Entscheidung 16/2022, mit der der Umsetzungsrahmen geändert wurde. Mit Art. 1 Buchst. b des Anhangs I dieser Entscheidung wurde die Definition von „Mitglieds-ÜNB“ (Art. 2 Abs. 1 Buchst. j des Umsetzungsrahmens) dahin geändert, dass mit „Mitglieds-ÜNB“ nun gemeint ist: „jeder ÜNB, auf den die Verordnung [2017/2195] Anwendung findet und der der IN-Plattform beigetreten ist, auch ÜNB aus [Leistungs-Frequenz-Regelzonen] mit mehreren ÜNB“.

11 Die Klägerin legte gegen die Entscheidung 16/2022 beim Beschwerdeausschuss der ACER am 30. November 2022 eine Beschwerde ein.

12 Mit der angefochtenen Entscheidung stellte der Beschwerdeausschuss fest, dass die Entscheidung 16/2022 keine Handlung darstelle, die geeignet sei, die Rechtsstellung der Klägerin zu beeinträchtigen, so dass nicht weiter zu prüfen sei, ob sie die Klägerin im Sinne von Art. 28 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2019/942 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 zur Gründung einer Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ABl. 2019, L 158, S. 22) unmittelbar und individuell betreffe. Der Beschwerdeausschuss wies die Beschwerde deshalb als unzulässig zurück. Er führte hierzu im Einzelnen aus:

– Die Zulässigkeit der Beschwerde gemäß Art. 28 Abs. 1 der Verordnung 2019/942 sei nach Maßgabe der Rechtsprechung zu Art. 263 AEUV zu prüfen. Mithin sei zu prüfen, ob die Entscheidung 16/2022 verbindliche Rechtswirkungen erzeuge, die die Interessen der Klägerin dadurch berühren könnten, dass sie deren Rechtsstellung in qualifizierter Weise änderten.

– Nach der Verordnung 2017/2195 dürften sich an den Plattformen, die in den Anwendungsbereich der Verordnung fielen, nur ÜNB beteiligen, die dem Unionsrecht unterlägen (mit Ausnahme der schweizerischen ÜNB, und zwar nur bei den europäischen Plattformen für den Austausch von Standardprodukten für Regelarbeit, sofern die

Kommission einen entsprechenden Beschluss gemäß Art. 1 Abs. 7 der Verordnung erlassen habe).

– Der Umstand, dass das Verfahren gemäß Art. 1 Abs. 7 der Verordnung 2017/2195 lediglich die Beteiligung der Schweiz an den europäischen Plattformen für den Austausch von Standardprodukten für Regelarbeit betreffe, nicht aber die Beteiligung der Schweiz an der IN-Plattform, bestätige, dass sich nur dem Unionsrecht unterliegende ÜNB beteiligen dürften.

– Mit der Entscheidung 16/2022 werde also lediglich die Verordnung 2017/2195 umgesetzt. Die Rechtsstellung der Klägerin werde nicht durch diese Entscheidung, sondern durch die Verordnung 2017/2195 bestimmt.

– Die Verordnung 2017/2195 sei seit dem 18. Dezember 2017 anwendbar. Und ihr Art. 1 sei nicht geändert worden. Die Rechtsstellung der Klägerin sei unter der Entscheidung 13/2020 und unter der Entscheidung 16/2022 dieselbe. Sie habe sich durch die Entscheidung 16/2022 also nicht geändert.

– Die Entscheidung 13/2020 sei nicht an die Klägerin gerichtet. Deshalb könne nicht angenommen werden, dass die Entscheidung 16/2022 der Klägerin ihre Eigenschaft als Mitglied der IN-Plattform genommen und sie damit möglicherweise unmittelbar und individuell betroffen hätte.

– Die Klägerin könne sie sich nicht darauf berufen, dass sie sich in der Vergangenheit an Plattform-Projekten oder vertraglichen Vereinbarung beteiligt habe, um die Auslegung der Vorschriften der Verordnung 2017/2195 in Zweifel zu ziehen.

Anträge der Parteien

13 Die Klägerin beantragt,

– die angefochtene Entscheidung aufzuheben;

– der ACER die Kosten aufzulegen.

14 Die ACER beantragt,

– die Klage abzuweisen;

– der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

15 Die Kommission beantragt,

– die Klage abzuweisen;

– der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

16 Die Klägerin macht drei Klagegründe geltend.

17 Sie meint, der Beschwerdeausschuss habe die Verordnung 2017/2195 rechtsfehlerhaft nicht richtig ausgelegt. Er habe zu Unrecht angenommen, dass die Verordnung ihre Beteiligung an der IN-Plattform ausschließe (erster Klagegrund).

18 Außerdem sei ihm bei der Anwendung von Art. 28 Abs. 1 der Verordnung 2019/942 auf den vorliegenden Fall ein Beurteilungsfehler unterlaufen. Er habe zu Unrecht angenommen, dass ihre Beschwerde gegen die Entscheidung 16/2022 unzulässig sei (zweiter Klagegrund).

19 Für den Fall, dass die Verordnung 2017/2195 dahin auszulegen sein sollte, dass sie ihre Beteiligung an der IN-Plattform verbiete, erhebt die Klägerin hilfsweise gemäß Art. 277 AEUV die Einrede, dass die Verordnung 2017/2195 rechtswidrig sei (dritter Klagegrund).

Zum ersten Klagegrund: Rechtsfehlerhafte Auslegung der Verordnung 2017/2195

20 Die Klägerin macht geltend, dass der Beschwerdeausschuss in der angefochtenen Entscheidung rechtsfehlerhaft angenommen habe, dass die Verordnung 2017/2195 die Beteiligung der Schweiz an der IN-Plattform ausschließe. Diese Annahme beruhe auf einer unzutreffenden Auslegung der Verordnung (erster Teil des ersten Klagegrundes). Der Beschwerdeausschuss habe insbesondere Art. 1 Abs. 6 und 7 der Verordnung 2017/2195 nicht richtig ausgelegt (zweiter Teil des ersten Klagegrundes).

21 Die Kommission und die ACER vertreten die Auffassung, dass die angefochtene Entscheidung insoweit nicht unter einem Rechtsfehler leide.

22 Es bietet sich an, den ersten und den zweiten Teil des ersten Klagegrundes zusammen zu prüfen. Es ist zu prüfen, ob der Beschwerdeausschuss zu Recht angenommen hat, dass Art. 1 („Gegenstand und Anwendungsbereich“) der Verordnung 2017/2195 die Beteiligung der Klägerin an der in Art. 22 der Verordnung vorgesehenen IN-Plattform ausschließe.

23 Nach ständiger Rechtsprechung sind für die Auslegung einer Bestimmung des Unionsrechts nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden (vgl. Urteil vom 14. März 2024, VR Bank Ravensburg-Weingarten, C-536/22, EU:C:2024:234, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

24 Art. 1 der Verordnung 2017/2195 bestimmt in Abs. 2:

„Diese Verordnung gilt für [ÜNB], Verteilernetzbetreiber (im Folgenden „VNB“) einschließlich der Betreiber geschlossener Verteilernetze, Regulierungsbehörden, die [ACER], [das ENTSO-E], Dritte, denen Zuständigkeiten übertragen oder zugewiesen wurden, und andere Marktteilnehmer.“

25 Art. 1 der Verordnung 2017/2195 bestimmt in Abs. 6:

„In die europäischen Plattformen für den Austausch von Standardprodukten für Regelarbeit können auch in der Schweiz tätige ÜNB einbezogen werden, sofern die wesentlichen Bestimmungen des Unionsrechts für den Strommarkt in Schweizer Recht umgesetzt wurden und ein zwischenstaatliches Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen der Union und der

Schweiz im Elektrizitätsbereich besteht oder wenn der Ausschluss der Schweiz zu ungeplanten physischen Leistungsflüssen durch die Schweiz führen könnte, die die Systemsicherheit der Region gefährden."

26 Art. 1 der Verordnung 2017/2195 bestimmt in Abs. 7:

„Soweit die Bedingungen in Absatz 6 erfüllt sind, entscheidet die Kommission auf der Grundlage einer Stellungnahme der [ACER] und aller ÜNB gemäß Artikel 4 Absatz 3 über die Beteiligung der Schweiz an den europäischen Plattformen für den Austausch von Standardprodukten für Regelarbeit. Im Interesse eines reibungslos funktionierenden Regelreservemarkts auf Unionsebene und gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle Interessenträger entsprechen die Rechte und Pflichten der schweizerischen ÜNB dabei den Rechten und Pflichten der in der Union tätigen ÜNB."

27 Zum Wortlaut und zur Systematik der Verordnung 2017/2195 ist festzustellen, dass in Art. 1 Abs. 2 der Verordnung zwar nicht ausdrücklich allein von ÜNB aus der Union die Rede ist, in Art. 1 Abs. 6 und 7 der Verordnung aber die Fälle und Modalitäten geregelt sind, in bzw. nach denen den schweizerischen ÜNB auf der Grundlage eines Beschlusses der Kommission gestattet werden kann, sich an bestimmten der in der Verordnung vorgesehenen Plattformen zu beteiligen.

28 Dass die Kommission – unter ganz bestimmten Bedingungen – die Möglichkeit hat, die Beteiligung allein der schweizerischen ÜNB an ganz bestimmten Plattformen zu genehmigen, kann nur als Ausnahme verstanden werden, die zeigt, dass eben nicht die allgemeine Regel gilt, dass sich die ÜNB außerhalb der Union an den in der Verordnung 2017/2195 vorgesehenen Plattformen, u. a. der IN-Plattform gemäß Art. 22 der Verordnung, beteiligen können.

29 Dies bestätigt auch das Ziel der Verordnung 2017/2195. Wie sich aus den Erwägungsgründen 1 und 10 ergibt, wird mit der Verordnung das Ziel der Schaffung eines voll funktionierenden und vernetzten Energiebinnenmarkt verfolgt.

30 Die Kommission wollte, dass für die ÜNB, die sich an den Plattformen beteiligen, gleiche Wettbewerbsbedingungen gelten. Dieses Ziel wird im achten Erwägungsgrund der Verordnung 2017/2195 genannt: „… [durch die Vorschriften zu den Modalitäten für den Systemausgleich] [wird] ein angemessener Wettbewerb gewährleistet, da gleiche Ausgangsbedingungen für die Marktteilnehmer … geschaffen werden". Es kommt auch in Art. 19 Abs. 3 Buchst. d, Art. 20 Abs. 3 Buchst. d, Art. 21 Abs. 3 Buchst. d und Art. 22 Abs. 3 Buchst. d der Verordnung 2017/2195 zum Ausdruck, wo es heißt, dass bei den Bestimmungen für die verschiedenen Plattformen „der Grundsatz der Diskriminierungsfreiheit einzuhalten ist und sichergestellt werden muss, dass alle beteiligten ÜNB gleich behandelt werden und kein ÜNB durch die Beteiligung an den Funktionen der europäischen Plattform ungerechtfertigte wirtschaftliche Vorteile erlangt".

31 Wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, hat die Schweizerische Eidgenossenschaft mit ihrer Zurückweisung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) das Vorhaben eines integrierten wirtschaftlichen Ganzen mit einem einheitlichen Markt, gestützt auf gemeinsame Regeln für seine Mitglieder, aber abgelehnt und es vorgezogen, in bestimmten Bereichen bilaterale Vereinbarungen mit der Union und ihren Mitgliedstaaten abzuschließen. Sie ist dem Binnenmarkt der Union daher nicht beigetreten (Urteile vom 12. November 2009, Grimme, C-351/08, EU:C:2009:697, Rn. 27, und vom 7. März 2013, Schweiz/Kommission, C-547/10 P, EU:C:2013:139, Rn. 78 und 79).

32 Für die schweizerischen ÜNB gelten mithin nicht dieselben Regeln wie für die ÜNB aus der Union. Im Hinblick auf das mit der Verordnung 2017/2195 verfolgte Ziel ist ihr Ausschluss von der Beteiligung an den in der Verordnung vorgesehenen Plattformen – vorbehaltlich einer bilateralen Vereinbarung als Alternative, die nach wie vor geschlossen werden könnte – also durchaus gerechtfertigt.

33 Somit ist festzustellen, dass der Beschwerdeausschuss, indem er in den Rn. 52 bis 57 der angefochtenen Entscheidung festgestellt hat, dass die Beteiligung der schweizerischen ÜNB außer in den in Art. 1 Abs. 6 und 7 der Verordnung 2017/2195 geregelten Fällen ausgeschlossen sei, den von der Klägerin gerügten Rechtsfehler nicht begangen.

34 Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Vorbringen der Klägerin.

35 Zum 70. Erwägungsgrund der Verordnung (EU) 2019/943 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über den Elektrizitätsbinnenmarkt (ABl. 2019, L 158, S. 54) ist festzustellen, dass dort lediglich hervorgehoben wird, wie wichtig es ist, dass die Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien der Energiegemeinschaft und weitere Drittländer, die die Verordnung anwenden oder Teil des Synchrongebiets Kontinentaleuropa sind, eng zusammenarbeiten.

36 Zwischen dem Willen des Gesetzgebers, eine internationale Zusammenarbeit zu fördern, und dem Umstand, dass Art. 1 der Verordnung 2017/2195 die Beteiligung an den in der Verordnung geregelten Plattformen den ÜNB aus der Union vorbehält, besteht aber kein Widerspruch. Die Beteiligung an diesen Plattformen kann nämlich auf der Grundlage einer anderen Bestimmung als Art. 1 der Verordnung 2017/2195 erfolgen, etwa auf der Grundlage einer internationalen Übereinkunft zwischen der Union und dem betreffenden Drittland. Nach Art. 216 Abs. 2 AEUV binden solche internationalen Übereinkünfte die Organe der Union. Sie haben deshalb gegenüber den Rechtsakten der Union Vorrang (vgl. Urteil vom 21. Dezember 2011, Air Transport Association of America u. a., C-366/10, EU:C:2011:864, Rn. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung).

37 Es kann auch nicht angenommen werden, dass Art. 23 der Verordnung 2017/2195 („Kostenteilung zwischen ÜNB unterschiedlicher Mitgliedstaaten“), weil er in Abs. 3 die Aufteilung der gemeinsamen Kosten zwischen den ÜNB der Mitgliedstaaten und Drittländern, die an den europäischen Plattformen beteiligt sind, vorsieht, als solcher ein Recht der ÜNB der Drittländer auf Beteiligung an den Plattformen begründen würde. In ihm ist vielmehr geregelt, wie die gemeinsamen Kosten auf die ÜNB aus der Union, die sich gemäß Art. 1 der Verordnung 2017/2195 an den Plattformen beteiligen, und die ÜNB der Drittländer, die sich auf der Grundlage einer anderen Rechtsgrundlage an den Plattformen beteiligen, aufzuteilen sind.

38 Soweit sich die Klägerin auf den 15. Erwägungsgrund der Verordnung (EU) 2017/1485 der Kommission vom 2. August 2017 zur Festlegung einer Leitlinie für den Übertragungsnetzbetrieb (ABl. 2017, L 220, S. 1) bezieht, ist festzustellen, dass dort ausdrücklich das Ziel genannt wird, die Drittländer dabei zu unterstützen, ähnliche Bestimmungen wie die der Verordnung anzuwenden. In der Verordnung 2017/1485 wird zwar betont, dass das Ziel verfolgt wird, im Interesse eines sicheren Netzbetriebs die Zusammenarbeit zwischen den ÜNB der Union und denen von Drittländern zu erleichtern. Eine solche Zusammenarbeit muss aber nicht unbedingt über den Zugang zu den in der Verordnung 2017/2195 vorgesehenen Plattformen erfolgen. Möglich sind auch Vereinbarungen zwischen den ÜNB aus der Union und den ÜNB aus den betreffenden Drittländern, wie Art. 13 der Verordnung 2017/1485 ausdrücklich vorsieht: „Sind in einem Synchrongebiet sowohl ÜNB aus der Union als auch aus Drittländern tätig, müssen sich alle

ÜNB aus EU-Mitgliedstaaten in diesem Synchrongebiet bemühen, mit den ÜNB aus Drittländern, die nicht dieser Verordnung unterliegen, binnen 18 Monaten nach dem Inkrafttreten dieser Verordnung eine Vereinbarung zu schließen, die die Grundlage für ihre Zusammenarbeit zur Gewährleistung eines sicheren Netzbetriebs bildet und Regelungen enthält, die sicherstellen, dass die ÜNB aus Drittländern die Verpflichtungen aus dieser Verordnung erfüllen."

39 Dass die IN-Plattform nicht unter den Begriff der europäischen Plattformen für den Austausch von Standardprodukten für Regelarbeit im Sinne von Art. 1 Abs. 6 der Verordnung 2017/2195 fällt, bedeutet lediglich, dass die Beteiligung der Klägerin nicht auf der Grundlage eines Beschlusses der Kommission gemäß Art. 1 Abs. 7 dieser Verordnung genehmigt werden kann, sondern eine andere Rechtsgrundlage erfordert (siehe oben, Rn. 36).

40 Folglich ist der erste Klagegrund zurückzuweisen.

Zum zweiten Klagegrund: Beurteilungsfehler bei der Anwendung von Art. 28 Abs. 1 der Verordnung 2019/942 auf den vorliegenden Fall

41 Die Klägerin macht geltend, dass der Beschwerdeausschuss mit der Annahme, dass ihre Rechtsstellung durch die Entscheidung 16/2022 nicht qualifiziert geändert worden sei, gegen Art. 28 Abs. 1 der Verordnung 2019/942 verstoßen habe. Der Beschwerdeausschuss habe zu Unrecht nicht festgestellt, dass sie gemäß der Entscheidung 13/2020 einen Anspruch auf Beteiligung an der IN-Plattform habe (erster Teil des zweiten Klagegrundes). Außerdem habe er die Auswirkungen der Entscheidung 16/2022 auf die Verträge, die sie geschlossen habe, zu Unrecht nicht berücksichtigt (zweiter Teil des zweiten Klagegrundes).

42 Die ACER vertritt die Auffassung, dass der erste Teil des zweiten Klagegrundes auf der unzutreffenden Annahme beruhe, dass die Klägerin gemäß der Entscheidung 13/2020 einen Anspruch auf Beteiligung an der IN-Plattform habe. Eine solche Beteiligung könne sich nur aus einem Beschluss der Kommission gemäß der Verordnung 2017/2195 ergeben. Die Kommission teilt diese Auffassung. Die ACER macht weiter geltend, dass nach dem systematischen Zusammenhang der Entscheidung 13/2020 mit „Drittland" im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. j des Umsetzungsrahmens nur Drittländer gemeint sein könnten, die das Unionsrecht anwendeten. Der zweite Teil des zweiten Klagegrundes sei unzulässig, jedenfalls aber unbegründet. Der Beschwerdeausschuss habe zu Recht angenommen, dass private vertragliche Vereinbarungen die Anwendung des Unionsrecht nicht in Frage stellen könnten. Die Klägerin mache zu Unrecht geltend, dass mit der Entscheidung 16/2022 die Rechtmäßigkeit der Grundvereinbarung und der Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Rahmen der IGCC in Zweifel gezogen werde.

43 Der Beschwerdeausschuss hat in den Rn. 57 bis 63 der angefochtenen Entscheidung festgestellt, dass die Entscheidung 16/2022 keine verbindlichen Rechtswirkungen erzeuge, die geeignet wären, die Interessen der Klägerin durch eine qualifizierte Änderung ihrer Rechtsstellung zu berühren. Erstens werde die Rechtsstellung der Klägerin nicht durch die Entscheidungen 13/2020 und 16/2022, sondern durch die Verordnung 2017/2195 bestimmt, aus der sich ergebe, dass die Klägerin keinen Anspruch auf Beteiligung an der IN-Plattform habe. Zweitens könne, da die Klägerin nach der Entscheidung 13/2020 keinen Anspruch auf Beteiligung an der IN-Plattform habe, nicht angenommen werden, dass die Entscheidung 16/2022 sie unmittelbar und individuell betreffe. Drittens sei nicht von Belang, dass sich die Klägerin in der Vergangenheit an Plattformprojekten beteiligt und entsprechende Verträge geschlossen habe.

44 Es bietet sich an, den ersten und den zweiten Teil des zweiten Klagegrundes zusammen zu prüfen. Zunächst ist daher zu prüfen, ob der zweite Teil des zweiten Klagegrundes überhaupt zulässig ist. Die ACER bestreitet dies.

Zur Zulässigkeit des zweiten Teils des zweiten Klagegrundes (von der ACER bestritten)

45 Die ACER meint, der zweite Teil des zweiten Klagegrundes sei unzulässig. Die Klägerin habe der Klageschrift keine Kopien der Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Rahmen der IGCC und der Grundvereinbarung beigefügt, auf deren Inhalt sie lediglich unbestimmt und allgemein Bezug nehme.

46 Nach Art. 21 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, der nach deren Art. 53 Abs. 1 auf das Verfahren vor dem Gericht anwendbar ist, und Art. 76 Buchst. d der Verfahrensordnung muss die Klageschrift den Streitgegenstand, die geltend gemachten Klagegründe und Argumente sowie eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten. Diese Angaben müssen so klar und genau sein, dass dem Beklagten die Vorbereitung seiner Verteidigung und dem Gericht die Entscheidung über die Klage, gegebenenfalls auch ohne weitere Informationen, ermöglicht wird. Um die Rechtssicherheit und eine ordnungsgemäße Rechtspflege zu gewährleisten, ist es für die Zulässigkeit einer Klage erforderlich, dass sich die tatsächlichen und rechtlichen Umstände, auf die sich die Klage stützt, zusammenhängend und verständlich unmittelbar aus der Klageschrift ergeben (vgl. in diesem Sinne Beschluss vom 28. April 1993, De Hoe/Kommission, T-85/92, EU:T:1993:39, Rn. 20 und die dort angeführte Rechtsprechung). In der Klageschrift ist deshalb darzulegen, worin der Klagegrund besteht, auf den die Klage gestützt wird, so dass dessen bloß abstrakte Nennung den Erfordernissen der Verfahrensordnung nicht entspricht. Entsprechende Erfordernisse gelten für eine zur Stützung eines Klagegrundes vorgebrachte Rüge (vgl. Urteil vom 25. März 2015, Belgien/Kommission, T-538/11, EU:T:2015:188, Rn. 131 und die dort angeführte Rechtsprechung; Beschluss vom 27. November 2020, PL/Kommission, T-728/19, nicht veröffentlicht, EU:T:2020:575, Rn. 64).

47 Mit dem zweiten Teil des zweiten Klagegrundes macht die Klägerin erstens geltend, dass sie nach der Grundvereinbarung und der Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Rahmen der IGCC einen vertraglichen Anspruch auf Beteiligung an der mFRR-Plattform habe, zweitens, dass ihr dieser vertragliche Anspruch durch den Umsetzungsrahmen im Anhang der Entscheidung 16/2022 genommen werde, und drittens, unter Verweis auf die Ausführungen des Gerichts in den Urteilen vom 11. Juli 2007, Alrosa/Kommission (T-170/06, EU:T:2007:220, Rn. 39), und vom 12. Dezember 2018, Groupe Canal +/Kommission (T-873/16, EU:T:2018:904, Rn. 22 bis 27), die sich auf den vorliegenden Fall übertragen ließen, dass ihre Rechtsstellung durch die Entscheidung 16/2022 qualifiziert geändert worden sei.

48 Dieses Vorbringen entspricht durchaus den Anforderungen von Art. 76 Buchst. d der Verfahrensordnung.

49 Der Vorwurf der ACER geht eher dahin, dass die Klägerin die tatsächliche Annahme, auf der dieses Vorbringen beruht, nämlich das Bestehen eines sich aus der Grundvereinbarung und der Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Rahmen der IGCC ergebenden vertraglichen Anspruchs auf Beteiligung an der IN-Plattform, nicht bewiesen habe, weil sie der Klageschrift keine Kopien der betreffenden Dokumente beigefügt habe.

50 Die Klägerin hat der Klageschrift in der Tat keine Kopien dieser Vereinbarungen beigefügt. In der Erwiderung hat sie dies damit begründet, dass die betreffenden Dokumente komplex und umfangreich seien und es nicht zweckmäßig sei, sie vorzulegen. Sie hat aber ein entsprechendes Beweisangebot gemacht. Auf eine prozessleitende Maßnahme hin hat sie dem Gericht dann eine Kopie der Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Rahmen der IGCC und eine Kopie der Grundvereinbarung vorgelegt.

51 Nach Art. 85 der Verfahrensordnung „[sind] Beweise und Beweisangebote … im Rahmen des ersten Schriftsatzwechsels vorzulegen“ (Abs. 1). Allerdings „können [die Hauptparteien] für ihr Vorbringen noch in der Erwiderung oder in der Gegenerwiderung Beweise oder Beweisangebote vorlegen, sofern die Verspätung der Vorlage gerechtfertigt ist“ (Abs. 2).

52 Die Klägerin hat die Verspätung ihres Beweisangebots gemäß Art. 85 Abs. 2 der Verfahrensordnung im Wesentlichen damit begründet, dass sie davon ausgegangen sei, dass sie ihren vertraglichen Anspruch auf Beteiligung an der IN-Plattform nicht beweisen müsse.

53 Wie der Beschwerdeausschuss in Rn. 44 der angefochtenen Entscheidung festgestellt hat, hatte die Klägerin bereits in ihrer Beschwerde vor dem Beschwerdeausschuss geltend gemacht, dass die Entscheidung 16/2022 ihre vertraglichen Rechte beeinträchtige. Der Beschwerdeausschuss hat das Vorbringen der Klägerin aber nicht wegen Zweifeln am Bestehen dieser vertraglichen Rechte, sondern als nicht relevant zurückgewiesen. Er hat in Rn. 64 der angefochtenen Entscheidung festgestellt, dass der Umstand, dass sich die Klägerin in der Vergangenheit an Plattform-Projekten oder vertraglichen Vereinbarungen beteiligt habe, nichts an den besonderen Bestimmungen, wie sie in der Verordnung 2017/2195 enthalten seien, ändern könne. Die Klägerin konnte mithin davon ausgehen, dass sie das Bestehen ihrer vertraglichen Rechte, das von dem Beschwerdeausschuss nicht in Zweifel gezogen wurde, nicht nachweisen müsse.

54 Die von der ACER erhobene Einrede der Unzulässigkeit ist daher zurückzuweisen.

Zur Begründetheit des zweiten Teils des zweiten Klagegrundes

55 Art. 28 („Anfechtung von Entscheidungen“) der Verordnung 2019/942 bestimmt in Abs. 1: „Jede natürliche oder juristische Person einschließlich der Regulierungsbehörden kann gegen eine Entscheidung gemäß Artikel 2 Buchstabe d, die an sie gerichtet ist, sowie gegen eine Entscheidung, die an eine andere Person gerichtet ist, sie aber unmittelbar und individuell betrifft, Beschwerde einlegen.“

56 Bei dieser Bestimmung stand die Bestimmung über Nichtigkeitsklagen beim Gerichtshof Pate, insbesondere Art. 263 Abs. 4, erster Teil AEUV. Sie ist daher nach Maßgabe der Rechtsprechung zu dieser Bestimmung auszulegen.

57 Für natürliche und juristische Personen ist die Nichtigkeitsklage gegen eine Handlung nur dann gegeben, wenn die verbindlichen Rechtswirkungen der angefochtenen Handlung die Interessen des Klägers durch eine qualifizierte Änderung seiner Rechtsstellung beeinträchtigen. Bei einer Nichtigkeitsklage, die vom Kläger gegen eine nicht an ihn gerichtete Handlung erhoben wird, überschneidet sich dieses Erfordernis mit der Voraussetzung gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV, dass die angefochtene Handlung den Kläger unmittelbar und individuell betreffen muss (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Oktober 2011, Deutsche Post und Deutschland/Kommission, C-463/10 P und C-475/10 P, EU:C:2011:656, Rn. 37 und 38).

58 Die Voraussetzung, dass die angefochtene Handlung eine natürliche oder juristische Person unmittelbar betreffen muss, ist nach ständiger Rechtsprechung nur dann erfüllt, wenn sich die angefochtene Handlung unmittelbar auf die Rechtsstellung der betreffenden Person auswirkt und ihren Adressaten, die mit ihrer Durchführung betraut sind, keinerlei Ermessensspielraum lässt, ihre Durchführung vielmehr rein automatisch erfolgt und sich allein aus der Unionsregelung ergibt, ohne dass weitere Durchführungsvorschriften angewandt werden (vgl. Urteil vom 13. März 2008, Kommission/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

59 Eine natürliche oder juristische Person, die nicht Adressat einer Handlung ist, kann nach ständiger Rechtsprechung nur dann geltend machen, dass die Handlung sie im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV individuell betrifft, wenn die Handlung sie wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, sie aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten der Handlung (Urteil vom 15. Juli 1963, Plaumann/Kommission, 25/62, EU:C:1963:17, S. 238; vgl. auch Urteil vom 27. Februar 2014, Stichting Woonlinie u. a./Kommission, C-133/12 P, EU:C:2014:105, Rn. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung).

60 Als Erstes ist festzustellen, dass die in der angefochtenen Entscheidung gegebene Begründung, dass die Rechtsstellung der Klägerin unmittelbar durch die Verordnung 2017/2195 geregelt werde, und nicht durch die Entscheidungen 13/2020 und 16/2022, die Feststellung der Unzulässigkeit der Beschwerde nicht trägt.

61 Da Art. 22 Abs. 1 der Verordnung 2017/2195 die Vorlage und den Erlass eines Vorschlags für den Umsetzungsrahmen vorsieht und die Entscheidung 16/2022 auf dieser Rechtsgrundlage erlassen wurde, war die Klägerin unter den Voraussetzungen gemäß der oben in den Rn. 57 bis 59 dargestellten Rechtsprechung nämlich befugt, diese Entscheidung anzufechten. Insoweit kommt es nicht darauf an, welche Tragweite die Verordnung 2017/2195 hat. Dass die Verordnung nicht die Möglichkeit einer Beteiligung der Klägerin an der IN-Plattform vorsieht (siehe oben, Ausführungen zum ersten Klagegrund), ist für die Begründetheit der Beschwerde relevant, nicht aber für deren Zulässigkeit.

62 Was als Zweites die Frage angeht, ob der Beschwerdeausschuss hätte feststellen müssen, dass die Entscheidung 16/2022 die Klägerin unmittelbar und individuell betrifft, ist erstens festzustellen, dass die Behauptung der Klägerin, dass sie Partei der Grundvereinbarung und der Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Rahmen der IGCC sei und dass sie bei Letzterer ein „teilnehmendes Mitglied“ sei, also die IGCC zur Ungleichgewichtssaldierung benutze, und zwar seit März 2012, zutrifft.

63 Zweitens steht außer Frage, dass die IGCC das Durchführungsprojekt hin zur IN-Plattform ist, wie sich aus Art. 2 Abs. 1 Buchst. f des Umsetzungsrahmens in der durch die Entscheidungen 13/2020 und 16/2022 geänderten Fassung ergibt.

64 Im Übrigen hat der Erlass eines Umsetzungsrahmens der IN-Plattform gemäß Art. 22 Abs. 1 der Verordnung 2017/2195 den Verträgen, die die Klägerin geschlossen hat, nicht ihre Relevanz genommen. Diese regeln nach wie vor die Funktionsweise der Plattform gemäß dem Umsetzungsrahmen. So werden mit der Grundvereinbarung, die für sämtlichen Plattformen gilt, die die Verordnung 2017/2195 vorsieht, die gegenseitigen Pflichten der Vertragsparteien hinsichtlich der Entwicklung, der Unterhaltung und des Betriebs der Plattformen festgelegt, und zwar im Einklang mit den gemäß der Verordnung erlassenen Umsetzungsrahmen, wie aus der

Präambel der Grundvereinbarung hervorgeht. Und die Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Rahmen der IGCC stellt das Durchführungsprojekt für die Errichtung der IN-Plattform dar (Präambel, Abs. 8). Sie muss der Verordnung 2017/2195 und dem gemäß deren Art. 22 Abs. 1 erlassenen Umsetzungsrahmen entsprechen (Präambel, Abs. 6).

65 Drittens ist festzustellen, dass aus dem Umsetzungsrahmen im Anhang der Entscheidung 13/2020 nicht klar hervorgeht, dass sich die Klägerin nicht weiter auf der Grundlage ihrer vertraglichen Rechte an der IN-Plattform beteiligen könnte. Sie konnte daher annehmen, dass ihre Rechtsstellung durch die Entscheidung 13/2020 nicht beeinträchtigt werde. Art. 2 Abs. 1 Buchst. j des Umsetzungsrahmens (siehe oben, Rn. 7) definierte seinerzeit einen „Mitglieds-ÜNB“ nämlich als ÜNB, der der IN-Plattform beigetreten ist. Er bezog „ÜNB aus [Leistungs-Frequenz-Regelzonen], die von mehreren ÜNB aus verschiedenen Mitgliedstaaten oder Drittländern betrieben werden“, ausdrücklich ein und definierte einen „teilnehmenden“ ÜNB lediglich als „jeden Mitglieds-ÜNB, der die IN-Plattform nutzt, um für den Austausch von Regelarbeit das IN-Verfahren durchzuführen“.

66 Die Bestimmungen des Umsetzungsrahmens, der gemäß Art. 22 Abs. 1 der Verordnung 2017/2195 erlassen worden war, waren zwar im Lichte dieser Verordnung auszulegen. Dadurch konnte aber hinsichtlich der Frage, ob die Klägerin sich weiter auf der Grundlage ihrer vertraglichen Rechte an der IN-Plattform beteiligen konnte, nicht jeglicher Zweifel beseitigt werden. Zum einen hatten sich die Unionsgerichte seinerzeit noch nicht mit Art. 1 der Verordnung 2017/2195 befasst. Zum anderen konnte die Klägerin aufgrund der Art und Weise, wie die Verordnung verfasst war, annehmen, dass sie sich weiter an der IN-Plattform beteiligen könne. So werden etwa in Art. 1 Abs. 2 der Verordnung nicht lediglich die ÜNB aus der Union genannt, die IN-Plattform fällt nicht unter dem Begriff der europäischen Plattformen für den Austausch von Standardprodukten für Regelarbeit im Sinne von Art. 1 Abs. 6 der Verordnung, und in Art. 23 Abs. 3 der Verordnung ist die Rede von „Drittländern, die an den europäischen Plattformen beteiligt sind“.

67 Es kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass diese Zweifel zum Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung 13/2020 durch die informellen Stellungnahmen der Kommission und der ACER behoben worden wären. Das Schreiben eines stellvertretenden Generaldirektors der Kommission vom 1. Juli 2020 an bestimmte ÜNB betraf nicht die Frage, ob die Klägerin sich an den unter die Verordnung 2017/2195 fallenden Plattformen beteiligen könne, sondern den Ausschluss der ÜNB aus Drittländern, u. a. der Schweiz, von den regionalen Koordinierungszentren gemäß Art. 35 der Verordnung 2019/943. Von der Verordnung 2017/2195 oder der IN-Plattform ist in ihm überhaupt nicht die Rede. Das Schreiben der ACER an das ENTSO-E vom 24. November 2021 betrifft zwar ausdrücklich die Unmöglichkeit der Klägerin, sich an den in der Verordnung 2017/2195 vorgesehenen Plattformen zu beteiligen. Es wurde aber erst nach Ablauf der Frist zur Einlegung einer Beschwerde gegen die Entscheidung 13/2020 abgesandt.

68 Eine formelle Stellungnahme, mit der die Möglichkeit einer Beteiligung der Klägerin an der IN Plattform ausdrücklich abgelehnt wurde, wurde von der ACER erst mit dem Erlass der Entscheidung 16/2022 abgegeben. In Art. 2 Abs. 1 Buchst. j des Umsetzungsrahmens (siehe oben, Rn. 10) heißt es nun nämlich ausdrücklich, dass unter den Begriff der Mitglieds-ÜNB nur die ÜNB fallen, auf die die Verordnung 2017/2195 Anwendung findet.

69 Nach der Entscheidung 16/2022 kann sich die Klägerin auf der Grundlage der Grundvereinbarung und der Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Rahmen der IGCC also nicht mehr weiter an der IN-Plattform beteiligen. Daher ist davon auszugehen, dass diese Entscheidung die Klägerin an der Ausübung ihrer vertraglichen Rechte hindert und somit unmittelbare Auswirkungen auf ihre Rechtsstellung im Sinne der oben in Rn. 58 genannten Rechtsprechung hat.

70 Ebenso ist davon auszugehen, dass die Entscheidung 16/2022 die Klägerin im Sinne der oben in Rn. 59 genannten Rechtsprechung wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, sie aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt.

71 Wie sich aus dem Umsetzungsrahmen selbst ergibt, ist die IGCC nämlich das Durchführungsprojekt hin zur IN-Plattform (siehe oben, Rn. 63). Die Klägerin, die sich seit 2012 an dieser Plattform beteiligt hat, befindet sich deshalb in einer anderen Situation als andere ÜNB aus Drittländern, bei denen dies nicht der Fall ist.

72 Im Übrigen befindet sich die Klägerin auch als einziger ÜNB der Schweiz in einer anderen Situation als die ÜNB anderer Drittländer. Die Schweiz weist nämlich die geografische Besonderheit auf, dass sie faktisch von Mitgliedstaaten der Union umschlossen ist. Im Hinblick auf das in Art. 1 Abs. 1 der Verordnung 2017/2195 ausdrücklich genannte Ziel, „eine detaillierte Leitlinie für den Systemausgleich im Elektrizitätsversorgungssystem …, einschließlich gemeinsamer Grundsätze für die Beschaffung und die Abrechnung von Frequenzhaltungsreserven (FCR), Frequenzwiederherstellungsreserven (FRR) und Ersatzreserven (RR) sowie einer gemeinsamen Methode für die Aktivierung der Frequenzwiederherstellungsreserven und der Ersatzreserven“, festzulegen, handelt es sich dabei um einen Umstand, der die Klägerin aus dem Kreis der ÜNB aus anderen Drittländern heraushebt.

73 Somit ist festzustellen, dass die Entscheidung 16/2022 die Klägerin unmittelbar und individuell betraf, so dass sie im Sinne der oben in Rn. 57 dargestellten Rechtsprechung verbindliche Rechtswirkungen hatte, die die Interessen der Klägerin beeinträchtigten.

74 Mit der Feststellung, dass die Beschwerde unzulässig sei, hat der Beschwerdeausschuss mithin gegen Art. 28 Abs. 1 der Verordnung 2019/942 verstoßen.

75 Dem zweiten Klagegrund ist daher stattzugeben, und die angefochtene Entscheidung ist, ohne dass über den dritten Klagegrund entschieden zu werden braucht, aufzuheben.

Kosten

76 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Im vorliegenden Fall sind der ACER, da sie unterlegen ist, wie von der Klägerin beantragt, ihre eigenen Kosten und die der Klägerin aufzuerlegen.

77 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Die Kommission wird demnach ihre eigenen Kosten zu tragen haben.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Dritte erweiterte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Entscheidung A-009-2022 des Beschwerdeausschusses der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) vom 29. Juni 2023 wird aufgehoben.**

2. **Die ACER trägt ihre eigenen Kosten und die der Swissgrid AG.**

3. **Die Europäische Kommission trägt ihre eigenen Kosten.**

Škvařilová-Pelzl Nõmm Steinfatt

Kukovec Meyer

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 8. Oktober 2025.

Unterschriften

[i] Die vorliegende Sprachfassung ist in den Rn. 1, 13 und 75 sowie in Tenor 1 gegenüber der ursprünglich online gestellten Fassung geändert worden.