ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer – uitgebreid)

8 oktober 2025*

„Energie – Interne markt voor elektriciteit – Richtsnoer voor elektriciteitsbalancering – Artikel 1 van verordening (EU) 2017/2195 – Europees platform voor onbalansnetting – Geen deelname van de Zwitserse transmissiesysteembeheerder – Besluit van ACER tot wijziging van het tenuitvoerleggingskader van het platform – Beroep ingesteld bij de raad van beroep van ACER – Bijzondere voorwaarden en bepalingen voor beroep – Artikel 28 van verordening (EU) 2019/942 – Niet-ontvankelijkheid wegens het ontbreken van procesbevoegdheid voor de raad van beroep – Rechtstreeks en individueel geraakt”

In zaak T-556/23,

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

verzoekster,

tegen

Agentschap van de Europese Unie voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER), vertegenwoordigd door P. Martinet en E. Tremmel als gemachtigden, bijgestaan door B. Creve en T. Kölsch, advocaten,

verweerder,

ondersteund door

Europese Commissie, vertegenwoordigd door O. Beynet, T. Scharf, B. De Meester en C. Hödlmayr als gemachtigden,

interveniënte,

wijst

HET GERECHT (Derde kamer – uitgebreid),

ten tijde van de beraadslagingen samengesteld als volgt: P. Škvařilová-Pelzl, president, I. Nõmm (rapporteur), G. Steinfatt, D. Kukovec en R. Meyer, rechters,

griffier: I. Kurme, administrateur,

* Procestaal: Engels.

gezien de stukken,

na de terechtzitting op 12 maart 2025,

het navolgende

Arrest

1 Met haar beroep krachtens artikel 263 VWEU vordert verzoekster, Swissgrid AG, nietigverklaring van beslissing A-009-2022 van de raad van beroep van het Agentschap van de Europese Unie voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER) van 29 juni 2023, waarbij het beroep tegen besluit 16/2022 van ACER van 30 september 2022 niet-ontvankelijk is verklaard (hierna: „bestreden beslissing").

Voorgeschiedenis van het geding

2 Verzoekster is een naamloze vennootschap naar Zwitsers recht, die de enige transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit (hierna: „TSB") in Zwitserland is.

3 Verzoekster heeft sinds 2012 deelgenomen aan de International Grid Control Cooperation (IGCC), een samenwerkingsstructuur tussen TSB's die tot doel heeft om door middel van een onbalansnettingsproces het geautomatiseerde beheer van frequentieherstelreserves te optimaliseren. In 2016 hebben elf TSB's, waaronder verzoekster, de multilaterale IGCC-overeenkomst gesloten, waarin werd vastgelegd hoe hun samenwerking zou worden geregeld.

4 Op grond van verordening (EG) nr. 714/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1228/2003 (PB 2009, L 211, blz. 15), heeft de Europese Commissie verordening (EU) 2017/2195 van 23 november 2017 tot vaststelling van richtsnoeren voor elektriciteitsbalancering (PB 2017, L 312, blz. 6) vastgesteld, die voorziet in de oprichting van gemeenschappelijke Europese platforms die het uitvoeren van het onbalansnettingsproces en het uitwisselen van balanceringsenergie uit frequentieherstelreserves en vervangingsreserves mogelijk maken en met name in artikel 22 voorziet in een Europees platform voor onbalansnetting.

5 In december 2019 hebben de TSB's die partij zijn bij de multilaterale IGCC-overeenkomst, waaronder verzoekster, een samenwerkingsovereenkomst inzake de IGCC gesloten (hierna: „IGCC-samenwerkingsovereenkomst"), die deze multilaterale overeenkomst vervangt. De samenwerkingsovereenkomst is gebonden aan een hoofdovereenkomst betreffende balanceringsplatforms die voor alle platforms geldt en op 1 juli 2020 in werking is getreden (hierna: „hoofdovereenkomst").

6 Op 24 juni 2020 heeft ACER besluit 13/2020 betreffende de oprichting van een Europees platform voor onbalansnetting (*imbalance netting process*; hierna: „IN-platform") vastgesteld. De bijlage daarbij bevat het tenuitvoerleggingskader van dat platform (hierna: „tenuitvoerleggingskader").

7 In artikel 2, lid 1, onder j), van het tenuitvoerleggingskader werd het begrip „TSB-lid” gedefinieerd als „elke TSB die tot het IN-platform [was] toegetreden, met inbegrip van de TSB's uit [belastingfrequentieregelzones] die door meerdere TSB's van verschillende lidstaten of derde landen worden beheerd”, en in artikel 2, lid 1, onder l), ervan het begrip „deelnemende TSB” als „elk TSB-lid dat het IN-platform gebruikt voor het uitvoeren van het onbalansnettingsproces voor de beoogde uitwisseling van balanceringsenergie”.

8 Artikel 2, lid 1, onder f), van het tenuitvoerleggingskader bepaalde dat de IGCC „het uitvoeringsproject [was] waarmee het IN-platform tot stand [werd] gebracht”, en volgens artikel 5, lid 2, ervan moesten „alle TSB-leden ermee [instemmen] om alle noodzakelijke aanpassingen van de functies van de IGCC uit te voeren overeenkomstig [het tenuitvoerleggingskader] […]”. Volgens artikel 5, lid 3, van het tenuitvoerleggingskader brachten alle TSB-leden, om te voldoen aan de verplichting om het IN-platform operationeel te maken, „het IN-platform [tot stand] dat gebaseerd [was] op het IGCC-uitvoeringsproject dat na de goedkeuring [van het tenuitvoerleggingskader] [werd] omgezet in het IN-platform”.

9 Op 31 maart 2022 heeft het Europees netwerk van transmissiesysteembeheerders voor elektriciteit (hierna: „ENTSO-E”) overeenkomstig artikel 10, lid 2, van het tenuitvoerleggingskader bij ACER een wijzigingsvoorstel voor dat tenuitvoerleggingskader ingediend dat betrekking had op de aanwijzing van de entiteiten die de daarin omschreven functies zouden uitoefenen.

10 Op 30 september 2022 heeft ACER besluit 16/2022 tot wijziging van het tenuitvoerleggingskader vastgesteld. Bij artikel 1, onder b), van bijlage I bij dat besluit is de inmiddels in artikel 2, lid 1, onder j), van dat tenuitvoerleggingskader opgenomen definitie van „TSB-lid” aldus gewijzigd dat deze voortaan ziet op „elke TSB waarop verordening [2017/2195] van toepassing [was] en die tot het IN-platform [was] toegetreden, met inbegrip van TSB's uit multi-TSB-[belastingfrequentieregelzones]”.

11 Op 30 november 2022 heeft verzoekster tegen dat besluit beroep ingesteld bij de raad van beroep van ACER.

12 Bij de bestreden beslissing heeft de raad van beroep geoordeeld dat besluit 16/2022 geen handeling vormde die verzoeksters rechtspositie kon aantasten, zodat niet verder hoefde te worden onderzocht of verzoekster door dat besluit rechtstreeks en individueel werd geraakt in de zin van artikel 28, lid 1, van verordening (EU) 2019/942 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de samenwerking tussen energieregulators (PB 2019, L 158, blz. 22), en heeft de raad haar beroep derhalve niet-ontvankelijk verklaard. Meer in het bijzonder heeft de raad van beroep:

– in herinnering gebracht dat de ontvankelijkheid van beroepen op grond van artikel 28, lid 1, van verordening 2019/942, moest worden onderzocht in het licht van de rechtspraak over artikel 263 VWEU, en daaruit afgeleid dat moest worden nagegaan of besluit 16/2022 bindende rechtsgevolgen in het leven riep die verzoeksters belangen konden aantasten doordat zij haar rechtspositie aanmerkelijk wijzigden;

– vastgesteld dat uit verordening 2017/2195 voortvloeide dat alleen onder het recht van de Europese Unie vallende TSB's mochten deelnemen aan de platforms die binnen het toepassingsgebied daarvan vielen (met uitzondering van de Zwitserse TSB's voor de Europese platforms voor de uitwisseling van standaardproducten voor balanceringsenergie en op

voorwaarde dat de Commissie een besluit had genomen als bedoeld in artikel 1, lid 7, van die verordening);

– geoordeeld dat de omstandigheid dat de procedure van artikel 1, lid 7, van verordening 2017/2195 enkel betrekking had op de deelname van Zwitserland aan de Europese platforms voor de uitwisseling van standaardproducten voor balanceringsenergie, en niet aan het IN-platform, de conclusie bevestigde dat alleen onder het Unierecht vallende TSB's konden deelnemen;

– uit het voorgaande afgeleid dat besluit 16/2022 enkel uitvoering gaf aan verordening 2017/2195 en dat verzoeksters rechtspositie niet werd beheerst door dat besluit, maar door verordening 2017/2195;

– erop gewezen dat verordening 2017/2195 sinds 18 december 2017 van toepassing was en dat artikel 1 ervan niet was gewijzigd en vastgesteld dat verzoeksters rechtspositie onder de besluiten 13/2020 en 16/2022 hetzelfde was, zodat dit laatste besluit haar rechtspositie niet heeft gewijzigd;

– benadrukt dat verzoekster niet tot de adressaten van besluit 13/2020 behoorde, zodat niet kon worden aangenomen dat zij door besluit 16/2022 haar hoedanigheid van lid van het IN-platform had verloren en als gevolg daarvan rechtstreeks en individueel werd geraakt;

– vastgesteld dat verzoekster niet met een beroep op haar eerdere deelname aan platformprojecten of contractuele regelingen de uitlegging van de bepalingen van verordening 2017/2195 ter discussie kan stellen.

Conclusies van partijen

13 Verzoekster verzoekt het Gerecht:

– de bestreden beslissing te vernietigen;

– ACER te verwijzen in de kosten.

14 ACER verzoekt het Gerecht:

– het beroep te verwerpen;

– verzoekster te verwijzen in de kosten.

15 De Commissie verzoekt het Gerecht:

– het beroep te verwerpen;

– verzoekster te verwijzen in de kosten.

In rechte

16 Ter ondersteuning van haar beroep voert verzoekster drie middelen aan.

17 Het eerste middel heeft betrekking op een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van verordening 2017/2195. Verzoekster betoogt dat de raad van beroep ten onrechte heeft geoordeeld dat het op grond van deze verordening was uitgesloten dat zij deelnam aan het IN-platform.

18 Het tweede middel is ontleend aan een beoordelingsfout bij de toepassing van artikel 28, lid 1, van verordening 2019/942 op de omstandigheden van het onderhavige geval. Verzoekster stelt dat de raad van beroep ten onrechte heeft geoordeeld dat het beroep tegen besluit 16/2022 niet-ontvankelijk was.

19 Met haar derde middel, dat subsidiair is aangevoerd, werpt verzoekster krachtens artikel 277 VWEU een exceptie van onwettigheid op tegen verordening 2017/2195, voor het geval deze verordening aldus moet worden uitgelegd dat haar deelname aan het IN-platform op grond daarvan verboden is.

Eerste middel: onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van verordening 2017/2195

20 Verzoekster betoogt dat er sprake is van een onjuiste rechtsopvatting bij de motivering van de bestreden beslissing, volgens welke motivering het op grond van verordening 2017/2195 is uitgesloten dat Zwitserland deelneemt aan het IN-platform. Met het eerste onderdeel van dit middel voert zij aan dat deze vaststelling voortvloeit uit een onjuiste uitlegging van verordening 2017/2195. In het kader van het tweede onderdeel betwist zij meer in het bijzonder de uitlegging van artikel 1, leden 6 en 7, van verordening 2017/2195.

21 De Commissie en ACER zijn van mening dat met deze motivering van de bestreden beslissing geen blijk is gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

22 De twee onderdelen van het onderhavige middel, die samen moeten worden onderzocht, dwingen ertoe na te gaan of de raad van beroep terecht heeft geoordeeld dat artikel 1 van verordening 2017/2195, dat betrekking heeft op het onderwerp en toepassingsgebied van deze verordening, uitsloot dat verzoekster deelnam aan het in artikel 22 van die verordening bedoelde IN-platform.

23 Volgens vaste rechtspraak moet bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet enkel rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie arrest van 14 maart 2024, VR Bank Ravensburg-Weingarten, C-536/22, EU:C:2024:234, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

24 Opgemerkt zij dat artikel 1, lid 2, van verordening 2017/2195 preciseert dat „deze verordening [...] van toepassing [is] op [TSB's], distributiesysteembeheerders (DSB's) met inbegrip van gesloten distributiesystemen, regulerende instanties, [ACER], [ENTSO-E], derden aan wie verantwoordelijkheden zijn gedelegeerd of toegewezen en overige marktdeelnemers".

25 In artikel 1, lid 6, van verordening 2017/2195 wordt verduidelijkt dat „[d]e Europese platforms voor de uitwisseling van standaardproducten voor balanceringsenergie kunnen worden opengesteld voor TSB's die actief zijn in Zwitserland, op voorwaarde dat de belangrijkste bepalingen van de EU-wetgeving inzake de elektriciteitsmarkt ten uitvoer zijn gelegd in Zwitserland en dat er een intergouvernementele overeenkomst bestaat inzake samenwerking op

het gebied van elektriciteit tussen de Unie en Zwitserland, of wanneer de uitsluiting van Zwitserland kan leiden tot ongeplande fysieke vermogensstromen via Zwitserland die de veiligheid van het systeem van de regio in gevaar brengen".

26 Ten slotte bepaalt artikel 1, lid 7, van verordening 2017/2195, het volgende:

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

27 Wat de letterlijke en contextuele uitlegging van verordening 2017/2195 betreft, moet worden opgemerkt dat hoewel artikel 1, lid 2, van deze verordening niet uitdrukkelijk alleen naar TSB's uit de Unie verwijst, in artikel 1, leden 6 en 7, van die verordening geregeld is in welke gevallen en onder welke voorwaarden Zwitserse TSB's op basis van een besluit van de Commissie kunnen worden toegelaten tot deelname aan bepaalde in die verordening bedoelde platforms.

28 Het feit dat de Commissie uitsluitend bij Zwitserse TSB's de deelname aan bepaalde platforms kan toestaan en dat alleen onder bepaalde voorwaarden, kan slechts worden opgevat als een uitzondering die erop wijst dat er geen principiële regel bestaat die inhoudt dat TSB's van buiten de Unie deelnemen aan de in verordening 2017/2195 bedoelde platforms, waaronder het in artikel 22 bedoelde IN-platform.

29 Bovendien moet worden opgemerkt dat deze vaststelling wordt bevestigd door de teleologische uitlegging van verordening 2017/2195, aangezien uit de overwegingen 1 en 10 blijkt dat deze verordening beoogt een volledig operationele en geïnterconnecteerde interne energiemarkt tot stand te brengen.

30 In dit verband moet worden opgemerkt dat er volgens de Commissie voor de TSB's die deelnemen aan de platforms een gelijk speelveld moest zijn. De formulering van een dergelijke doelstelling is opgenomen in overweging 8 van verordening 2017/2195, volgens welke „de regels betreffende de voorwaarden voor balancering [...] zorgen [...] voor passende concurrentie tussen de marktdeelnemers [...] op basis van een gelijk speelveld". Deze doelstelling komt ook voor in artikel 19, lid 3, onder d), artikel 20, lid 3, onder d), artikel 21, lid 3, onder d), en artikel 22, lid 3, onder d), van verordening 2017/2195, waarin is bepaald dat de regels voor de verschillende platforms moeten zijn „[gebaseerd] op het beginsel van non-discriminatie en gelijke behandeling van alle TSB's die lid zijn van het platform, waarbij wordt gegarandeerd dat geen enkele TSB ongerechtvaardigde economische voordelen geniet dankzij de deelname aan de functies van het Europees platform".

31 Zoals het Hof reeds heeft kunnen benadrukken, heeft de Zwitserse Bondsstaat door de Overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte (EER) af te wijzen, niet ingestemd met het project van een geïntegreerd economisch geheel met één enkele markt, gebaseerd op gemeenschappelijke regels voor de leden ervan, maar er de voorkeur aan gegeven op bepaalde gebieden bilaterale overeenkomsten te sluiten met de Unie en haar lidstaten. De Zwitserse Bondsstaat is dus niet toegetreden tot de interne markt van de Unie (arresten van 12 november 2009, Grimme, C-351/08, EU:C:2009:697, punt 27, en 7 maart 2013, Zwitserland/Commissie, C-547/10 P, EU:C:2013:139, punten 78 en 79).

32 Aangezien de Zwitserse TSB's dus niet onderworpen zijn aan dezelfde regels als die welke gelden voor de TSB's van de lidstaten van de Unie, is het in het licht van de doelstelling van verordening 2017/2195 volledig gerechtvaardigd om ze uit te sluiten van deelname aan de platforms bedoeld in deze verordening, waarbij altijd de mogelijkheid van een alternatieve bilaterale regeling blijft bestaan.

33 Hieruit volgt dat de raad van beroep geen blijk heeft gegeven van de door verzoekster aangevoerde onjuiste rechtsopvatting door in de overwegingen 52 tot en met 57 van de bestreden beslissing uiteen te zetten dat de deelname van Zwitserse TSB's, buiten de in artikel 1, leden 6 en 7, van verordening 2017/2195 bedoelde gevallen, was uitgesloten.

34 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door het betoog van verzoekster.

35 Wat met name overweging 70 van verordening (EU) 2019/943 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de interne markt voor elektriciteit (PB 2019, L 158, blz. 54) betreft, moet worden vastgesteld dat daarin enkel wordt gewezen op het belang van nauwe samenwerking tussen de lidstaten, de partijen bij de Energiegemeenschap en andere derde landen die deze verordening toepassen of deel uitmaken van de synchrone zone Continentaal Europa.

36 De bedoeling van de wetgever om internationale samenwerking te bevorderen en het feit dat artikel 1 van verordening 2017/2195 de deelname aan de daarin geregelde platforms enkel beperkt tot TSB's van de Unie, zijn echter niet met elkaar in strijd. De deelname aan die platforms kan immers worden gebaseerd op een andere bepaling dan artikel 1 van die verordening, zoals een internationale overeenkomst tussen de Unie en het betrokken derde land, waarbij een dergelijke overeenkomst volgens artikel 216, lid 2, VWEU verbindend is voor de instellingen van de Unie en bijgevolg van hogere rang is dan de handelingen van de Unie (zie arrest van 21 december 2011, Air Transport Association of America e.a., C-366/10, EU:C:2011:864, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 Evenzo kan in die context het feit dat artikel 23 van verordening 2017/2195, dat betrekking heeft op de verdeling van de kosten tussen TSB's in verschillende lidstaten, in lid 3 bepaalt dat de gemeenschappelijke kosten worden gespreid over alle TSB's in de lidstaten en derde landen die deelnemen aan de Europese platforms, niet aldus worden uitgelegd dat TSB's van derde landen daardoor op zich een recht op deelname aan de platforms krijgen. Deze bepaling moet veeleer worden opgevat als een verduidelijking van de regelingen voor de verdeling van die kosten tussen de TSB's van de Unie die aan de platforms deelnemen op grond van artikel 1 van verordening 2017/2195 en de TSB's van derde landen die op basis van een andere rechtsgrondslag aan die platforms deelnemen.

38 Overweging 15 van verordening (EU) 2017/1485 van de Commissie van 2 augustus 2017 tot vaststelling van richtsnoeren betreffende het beheer van elektriciteitstransmissiesystemen (PB 2017, L 220, blz. 1), waarnaar verzoekster verwijst, benadrukt uitdrukkelijk de doelstelling om derde landen te ondersteunen bij het toepassen van voorschriften die vergelijkbaar zijn met de voorschriften in deze verordening. Hoewel in deze verordening de nadruk wordt gelegd op de doelstelling om met betrekking tot het veilige beheer van het net de samenwerking tussen TSB's van de Unie en TSB's uit derde landen te bevorderen, moet bovendien worden opgemerkt dat voor deze samenwerking niet noodzakelijkerwijs toegang hoeft te worden verleend tot de in verordening 2017/2195 bedoelde platforms; die samenwerking kan ook de vorm aannemen van overeenkomsten tussen de TSB's van de Unie en de TSB's van de betrokken derde landen, zoals

uitdrukkelijk is bepaald in artikel 13 van verordening 2017/1485, waarin wordt bepaald dat „[w]anneer een synchrone zone zowel TSB's in de Unie als TSB's in derde landen omvat, [...] alle Unie-TSB's in die synchrone zone zich [inspannen] om binnen 18 maanden na de inwerkingtreding van deze verordening met de TSB's in derde landen die niet aan deze verordening zijn gebonden een overeenkomst te sluiten die de grondslag vormt voor hun samenwerking inzake veilig systeembeheer en die afspraken omvat betreffende de naleving door de TSB's in derde landen van de verplichtingen uit hoofde van deze verordening".

39 Ten slotte impliceert de omstandigheid dat het IN-platform niet onder het in artikel 1, lid 6, van verordening 2017/2195 gebruikte begrip „Europese platforms voor de uitwisseling van standaardproducten voor balanceringsenergie" valt, enkel dat verzoeksters deelname niet kan worden toegestaan op basis van een besluit van de Commissie op grond van artikel 1, lid 7, van die verordening, maar dat er een andere rechtsgrondslag moet bestaan, zoals in punt 36 hierboven is uiteengezet.

40 Bijgevolg moet het eerste middel worden afgewezen.

Tweede middel: beoordelingsfout bij de toepassing van artikel 28, lid 1, van verordening 2019/942 op de omstandigheden van het onderhavige geval

41 Verzoekster betoogt dat de raad van beroep artikel 28, lid 1, van verordening 2019/942 heeft geschonden met zijn oordeel dat besluit 16/2022 haar rechtspositie niet aanmerkelijk wijzigde. In het kader van het eerste onderdeel verwijt zij de raad van beroep niet te hebben vastgesteld dat zij op grond van besluit 13/2020 het recht had om deel te nemen aan het IN-platform. Met het tweede onderdeel stelt verzoekster dat de raad van beroep ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de gevolgen van besluit 16/2022 voor de overeenkomsten waarbij zij partij is.

42 ACER, ondersteund door de Commissie, antwoordt met name dat het eerste onderdeel berust op de onjuiste veronderstelling dat verzoekster op grond van besluit 13/2020 het recht had om deel te nemen aan het IN-platform. Een dergelijke deelname kon namelijk slechts voortvloeien uit een besluit in die zin van de Commissie op grond van verordening 2017/2195. ACER voegt daaraan toe dat de verwijzing naar „derde landen" in artikel 3, lid 1, onder j), van het tenuitvoerleggingskader, in de juridische context waarin besluit 13/2020 was vastgesteld, enkel aldus kon worden opgevat dat zij betrekking had op derde landen die het Unierecht toepassen. Wat het tweede onderdeel van het middel betreft, betwist ACER de ontvankelijkheid ervan en voert het aan dat dit onderdeel hoe dan ook ongegrond moet worden verklaard. Zo heeft de raad van beroep terecht opgemerkt dat privaatrechtelijke contractuele regelingen niet kunnen worden ingeroepen om de toepassing van het Unierecht ter discussie te stellen, en stelt verzoekster ten onrechte dat met besluit 16/2022 in feite de rechtmatigheid van de hoofdovereenkomst en de IGCC-samenwerkingsovereenkomst in twijfel wordt getrokken.

43 In de punten 57 tot en met 63 van de bestreden beslissing heeft de raad van beroep vastgesteld dat besluit 16/2022 geen bindende rechtsgevolgen in het leven riep die verzoeksters belangen konden aantasten door een aanmerkelijke wijziging van haar rechtspositie, ten eerste omdat die rechtspositie niet werd beheerst door de besluiten 13/2020 en 16/2022, maar door verordening 2017/2195, waaruit bleek dat verzoekster niet het recht had om deel te nemen aan het IN-platform, ten tweede omdat niet kon worden vastgesteld dat verzoekster bij gebreke van een dergelijk recht op grond van besluit 13/2020 rechtstreeks en individueel werd geraakt door besluit 16/2022 en ten derde omdat verzoeksters eerdere deelname aan platformprojecten of daaraan gerelateerde overeenkomsten irrelevant was.

44 Het Gerecht is van oordeel dat de twee onderdelen van het middel samen moeten worden behandeld en dat bijgevolg eerst de door ACER betwiste ontvankelijkheid van het tweede onderdeel moet worden onderzocht.

Ontvankelijkheid van het tweede onderdeel, betwist door ACER

45 ACER is van mening dat het tweede onderdeel van het middel niet-ontvankelijk is, aangezien verzoekster geen kopieën van de IGCC-samenwerkingsovereenkomst en van de hoofdovereenkomst als bijlage bij haar verzoekschrift heeft overgelegd en slechts op vage en algemene wijze naar de inhoud ervan verwijst.

46 Krachtens artikel 21, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat volgens artikel 53, eerste alinea, van dit Statuut van toepassing is op de procedure bij het Gerecht, en artikel 76, onder d), van het Reglement voor de procesvoering moet het verzoekschrift het voorwerp van het geschil, de aangevoerde middelen en argumenten alsmede een summiere uiteenzetting van deze middelen bevatten. Deze gegevens dienen voldoende duidelijk en nauwkeurig te zijn opdat de verweerder zijn verweer kan voorbereiden en het Gerecht uitspraak kan doen op het beroep, in voorkomend geval zonder bijkomende informatie. Teneinde de rechtszekerheid en een goede rechtsbedeling te waarborgen, is het voor de ontvankelijkheid van een beroep noodzakelijk dat de essentiële feitelijke en juridische gronden van het beroep coherent en begrijpelijk uit het verzoekschrift zelf blijken (zie in die zin beschikking van 28 april 1993, De Hoe/Commissie, T-85/92, EU:T:1993:39, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het verzoekschrift moet bijgevolg duidelijk doen uitkomen wat het aan het beroep ten grondslag liggende middel inhoudt, zodat de louter abstracte vermelding ervan niet aan de vereisten van het Reglement voor de procesvoering voldoet. Vergelijkbare eisen gelden wanneer een argument tot staving van een middel wordt aangevoerd (zie arrest van 25 maart 2015, België/Commissie, T-538/11, EU:T:2015:188, punt 131 en aldaar aangehaalde rechtspraak; beschikking van 27 november 2020, PL/Commissie, T-728/19, niet gepubliceerd, EU:T:2020:575, punt 64).

47 In het kader van het tweede onderdeel van het middel stelt verzoekster ten eerste dat zij op grond van de hoofdovereenkomst en de IGCC-samenwerkingsovereenkomst een contractueel recht heeft om deel te nemen aan het IN-platform. Ten tweede is zij van mening dat het tenuitvoerleggingskader, zoals dat is opgenomen in de bijlage bij besluit 16/2022, ertoe leidt dat haar dit contractuele recht wordt ontnomen. Ten derde leidt zij uit een analoge toepassing van het standpunt van het Gerecht in de arresten van 11 juli 2007, Alrosa/Commissie (T-170/06, EU:T:2007:220, punt 39), en 12 december 2018, Groupe Canal +/Commissie (T-873/16, EU:T:2018:904, punten 22-27), af dat besluit 16/2022 haar rechtspositie aanmerkelijk heeft gewijzigd.

48 Vastgesteld moet worden dat een dergelijk argument volledig in overeenstemming is met artikel 76, onder d), van het Reglement voor de procesvoering.

49 Wat ACER betwist, betreft veeleer het feit dat verzoekster geen bewijs heeft geleverd van de feitelijke premisse waarop dit argument is gebaseerd, te weten het bestaan van een contractueel recht om op grond van de hoofdovereenkomst en de IGCC-samenwerkingsovereenkomst deel te nemen aan het IN-platform, aangezien zij in de bijlage bij haar verzoekschrift geen kopie van die documenten heeft overgelegd.

50 Het is juist dat verzoekster geen kopie van die overeenkomsten als bijlage bij haar verzoekschrift heeft overgelegd. In repliek heeft zij het ontbreken hiervan gerechtvaardigd door te wijzen op de complexiteit en de lengte van deze documenten en het vermeende onnodige karakter van een dergelijke overlegging, maar heeft zij daartoe wel een bewijsaanbod gedaan. Naar aanleiding van een maatregel tot organisatie van de procesgang heeft verzoekster het Gerecht een kopie van de IGCC-samenwerkingsovereenkomst en van de hoofdovereenkomst overgelegd.

51 Overeenkomstig artikel 85, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering „[worden] het bewijs en de bewijsaanbiedingen [...] overgelegd in het kader van de eerste memoriewisseling" en volgens lid 2 „[kunnen] de hoofdpartijen [...] in de repliek en in de dupliek nog bewijs overleggen of aanbieden hun stellingen nader te bewijzen, mits de vertraging waarmee dit geschiedt, wordt gerechtvaardigd".

52 Vastgesteld moet worden dat verzoekster de vertraging in haar bewijsaanbod heeft gerechtvaardigd in de zin van artikel 85, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, door in wezen te benadrukken dat het naar haar mening niet nodig was om aan te tonen dat zij een contractueel recht had om deel te nemen aan het IN-platform.

53 Dienaangaande zij opgemerkt dat verzoekster reeds in haar beroepschrift bij de raad van beroep heeft betoogd dat besluit 16/2022 haar contractuele rechten aantastte, zoals de raad van beroep in punt 44 van de bestreden beslissing heeft samengevat. De raad van beroep heeft het bestaan van die contractuele rechten niet ter discussie gesteld, maar heeft dit argument als irrelevant afgewezen. Daarbij benadrukte de raad van beroep in punt 64 van de bestreden beslissing dat de eerdere deelname aan platformprojecten of contractuele regelingen niet op een zodanige wijze kon worden aangevoerd dat daardoor de bijzondere bepalingen van verordening 2017/2195 ter discussie kwamen te staan. Verzoekster kon zich dus terecht op het standpunt stellen dat zij niet hoefde aan te tonen dat deze contractuele rechten bestonden, waarvan de juistheid door de raad van beroep niet ter discussie was gesteld.

54 Bijgevolg moet het door ACER aangevoerde middel van niet-ontvankelijkheid worden afgewezen.

Onderzoek ten gronde van het middel

55 Artikel 28 van verordening 2019/942, met als opschrift „Besluiten waartegen beroep kan worden ingesteld", bepaalt in lid 1 dat „[e]lke natuurlijke of rechtspersoon, met inbegrip van de regulerende instanties, [...] beroep [kan] instellen tegen een tot hem gericht besluit als bedoeld in artikel 2, onder d), of tegen een besluit dat, ofschoon in de vorm van een besluit gericht tot een andere persoon, hem rechtstreeks en individueel raakt".

56 Aangezien deze bepaling is gebaseerd op de bepaling betreffende het beroep tot nietigverklaring bij het Hof en meer in het bijzonder op het eerste deel van artikel 263, vierde alinea, VWEU, moet zij worden uitgelegd in het licht van de rechtspraak over laatstgenoemde bepaling.

57 In dit verband zij er ten eerste aan herinnerd dat het beroep tot nietigverklaring, wanneer het door een natuurlijke persoon of een rechtspersoon wordt ingesteld, enkel openstaat indien de bestreden handeling bindende rechtsgevolgen sorteert die de belangen van de verzoeker aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen. Ten tweede valt dit vereiste, wat meer in het bijzonder een beroep tot nietigverklaring van een niet tot haar gerichte handeling betreft, samen met de in artikel 263, vierde alinea, VWEU gestelde voorwaarden dat de

verzoekende partij door de bestreden handeling rechtstreeks en individueel wordt geraakt (zie in die zin arrest van 13 oktober 2011, Deutsche Post en Duitsland/Commissie, C-463/10 P en C-475/10 P, EU:C:2011:656, punten 37 en 38).

58 Wat de voorwaarde van rechtstreekse geraaktheid betreft, volgt uit vaste rechtspraak dat het op grond van de voorwaarde dat een natuurlijke of rechtspersoon rechtstreeks moet worden geraakt door de handeling waartegen beroep is ingesteld, vereist is dat deze handeling rechtstreeks gevolgen heeft voor zijn rechtspositie, en dat die handeling aan degenen tot wie zij is gericht en die met de uitvoering ervan zijn belast, geen enkele beoordelingsbevoegdheid laat, omdat de uitvoering ervan zuiver automatisch geschiedt en alleen uit de regelgeving van de Unie voortvloeit zonder dat andere uitvoeringsbepalingen worden toegepast (zie arrest van 13 maart 2008, Commissie/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

59 Wat de individuele geraaktheid betreft, kan volgens vaste rechtspraak een natuurlijke of rechtspersoon die niet de adressaat is van een handeling, slechts stellen dat hij individueel is geraakt in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU indien de betrokken handeling hem raakt uit hoofde van bepaalde bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie die hem ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hem derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat (arrest van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie, 25/62, EU:C:1963:17, blz. 223; zie ook arrest van 27 februari 2014, Stichting Woonlinie e.a./Commissie, C-133/12 P, EU:C:2014:105, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

60 In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat door het motiveren van de bestreden beslissing met het feit dat verzoeksters rechtspositie rechtstreeks wordt beheerst door verordening 2017/2195 en niet door de besluiten 13/2020 en 16/2022, niet de vaststelling valt te rechtvaardigen dat het bij de raad van beroep ingestelde beroep niet-ontvankelijk is.

61 Aangezien artikel 22, lid 1, van verordening 2017/2195 bepaalt dat een voorstel voor het tenuitvoerleggingskader moet worden ingediend en vastgesteld en besluit 16/2022 op die rechtsgrondslag is vastgesteld, kon verzoekster immers de rechtmatigheid ervan betwisten voor zover aan de voorwaarden van de in de punten 57 tot en met 59 hierboven vermelde rechtspraak was voldaan, ongeacht de strekking van verordening 2017/2195. De omstandigheid dat verordening 2017/2195, om de redenen die in antwoord op het eerste middel zijn uiteengezet, niet voorziet in de mogelijkheid dat verzoekster aan het IN-platform deelneemt, was voor het onderzoek ten gronde van het beroep immers een relevante overweging, maar niet voor de beoordeling van de ontvankelijkheid ervan.

62 In de tweede plaats moet over de vraag of de raad van beroep had moeten vaststellen dat verzoekster rechtstreeks en individueel werd geraakt door besluit 16/2022, ten eerste worden opgemerkt dat verzoeksters stelling dat zij partij is bij de hoofdovereenkomst en bij de IGCC-samenwerkingsovereenkomst en, wat laatstgenoemde overeenkomst betreft, dat zij een „deelnemend lid” daarvan is, dat wil zeggen dat zij sinds maart 2012 de IGCC voor onbalansnetting gebruikt, feitelijk juist is.

63 Ten tweede staat vast dat, zoals blijkt uit artikel 2, lid 1, onder f), van het tenuitvoerleggingskader in de versies van zowel besluit 13/2020 als besluit 16/2022, de IGCC het uitvoeringsproject is waarmee het IN-platform tot stand wordt gebracht.

64 Door de vaststelling overeenkomstig artikel 22, lid 1, van verordening 2017/2195 van een tenuitvoerleggingskader voor het IN-platform, zijn bovendien de overeenkomsten waarbij verzoekster partij is, niet irrelevant geworden, want die overeenkomsten blijven in het verlengde van dat tenuitvoerleggingskader de werking van dat platform regelen. Aldus volgt ten eerste uit de preambule van de hoofdovereenkomst die geldt voor alle in verordening 2017/2195 bedoelde platforms, dat deze hoofdovereenkomst ertoe strekt om in overeenstemming met de krachtens deze verordening vastgestelde tenuitvoerleggingskaders te bepalen welke wederzijdse verplichtingen de partijen bij de ontwikkeling, het onderhoud en de exploitatie van die platforms hebben. Wat ten tweede meer in het bijzonder de IGCC-samenwerkingsovereenkomst betreft, wordt in punt 6 van de preambule ervan herinnerd aan het feit dat deze overeenkomst het uitvoeringsproject voor de oprichting van het IN-platform vormt, en in punt 8 van die preambule dat zij in overeenstemming moet zijn met verordening 2017/2195 en met het krachtens artikel 22, lid 1, ervan vastgestelde tenuitvoerleggingskader.

65 Ten derde moet worden vastgesteld dat uit het tenuitvoerleggingskader zoals dat als bijlage bij besluit 13/2020 is gevoegd, niet duidelijk bleek dat verzoekster niet langer op grond van haar contractuele rechten kon blijven deelnemen aan het IN-platform en dat zij dus kon oordelen dat haar rechtspositie niet werd aangetast door besluit 13/2020. In artikel 2, lid 1, onder j), van het tenuitvoerleggingskader (zie punt 7 hierboven) werd een „TSB-lid” toen namelijk gedefinieerd als een TSB die tot het IN-platform was toegetreden, waaronder uitdrukkelijk ook de „TSB's van de [belastingfrequentieregelzones vielen] die door verschillende TSB's van verschillende lidstaten of derde landen werden beheerd” en werd alleen een definitie gegeven van een „deelnemende” TSB als „elk TSB-lid dat het IN-platform gebruikt voor het uitvoeren van het onbalansnettingsproces voor de beoogde uitwisseling van balanceringsenergie”.

66 Weliswaar moet bovendien, voor zover het tenuitvoerleggingskader is vastgesteld op grond van artikel 22, lid 1, van verordening 2017/2195, de precieze betekenis van de bepalingen ervan in het licht van die verordening worden bepaald, maar een dergelijke conforme uitlegging kan niet worden geacht elke twijfel weg te nemen over de mogelijkheid voor verzoekster om op basis van haar contractuele rechten aan het IN-platform te blijven deelnemen. Ten eerste had de Unierechter artikel 1 van verordening 2017/2195 destijds nog niet uitgelegd. Ten tweede kon de wijze waarop deze verordening is opgesteld, bij verzoekster de indruk wekken dat zij aan het IN-platform kon blijven deelnemen. Dit is met name het geval wegens het feit dat in artikel 1, lid 2, niet naar enkel de TSB's van de Unie wordt verwezen, wegens de omstandigheid dat het IN-platform niet valt onder het begrip „Europese platforms voor de uitwisseling van standaardproducten voor balanceringsenergie” in artikel 1, lid 6, en ook wegens de verwijzing in artikel 23, lid 3, naar „derde landen die deelnemen aan de Europese platforms”.

67 In dit verband kan deze twijfel niet worden geacht op de datum van vaststelling van besluit 13/2020 te zijn weggenomen door de informele standpunten van de Commissie en ACER. Wat ten eerste de brief van een adjunct-directeur-generaal van de Commissie van 1 juli 2020 aan bepaalde TSB's betreft, volstaat het erop te wijzen dat deze brief betrekking had op een andere kwestie dan de mogelijkheid voor verzoekster om deel te nemen aan de onder verordening 2017/2195 vallende platforms, namelijk de uitsluiting van TSB's van derde landen – waaronder Zwitserland – van de in artikel 35 van verordening 2019/943 bedoelde regionale coördinatiecentra, en dat die brief geen enkele verwijzing bevatte naar verordening 2017/2195 of naar het IN-platform. Wat ten tweede de brief van 24 november 2021 van ACER aan ENTSO-E betreft, deze heeft weliswaar uitdrukkelijk betrekking op de onmogelijkheid voor verzoekster om

deel te nemen aan de in verordening 2017/2195 bedoelde platforms, maar is opgesteld na het verstrijken van de termijn voor het instellen van beroep bij de raad van beroep tegen besluit 13/2020.

68 Pas met de vaststelling van besluit 16/2022 heeft ACER in een formele standpuntbepaling uitdrukkelijk uitgesloten dat verzoekster aan het IN-platform kan deelnemen. In artikel 2, lid 1, onder j), van het tenuitvoerleggingskader (zie punt 10 hierboven) wordt thans uitdrukkelijk vermeld dat alleen de TSB's waarop verordening 2017/2195 van toepassing is, onder het begrip „aangesloten TSB" vallen.

69 Hieruit vloeit voort dat verzoekster ten gevolge van besluit 16/2022 niet langer op grond van de hoofdovereenkomst en de IGCC-samenwerkingsovereenkomst kan blijven deelnemen aan het IN-platform. Derhalve moet dit besluit worden geacht verzoekster de uitoefening van haar contractuele rechten te ontnemen en dus rechtstreeks gevolgen te hebben voor haar rechtspositie in de zin van de in punt 58 hierboven aangehaalde rechtspraak.

70 Evenzo moet verzoekster worden geacht door besluit 16/2022 te worden geraakt uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie welke haar ten opzichte van ieder ander karakteriseert in de zin van de in punt 59 hierboven aangehaalde rechtspraak.

71 Aangezien het IGCC volgens het tenuitvoerleggingskader zelf het project is waarmee het IN-platform tot stand wordt gebracht, zoals in punt 63 hierboven is benadrukt, bevindt verzoekster zich als deelnemer aan dit platform sinds 2012 immers in een andere situatie dan andere TSB's uit derde landen die niet hebben geprofiteerd van een dergelijke deelname.

72 Bovendien bevindt verzoekster zich, in haar positie als enige Zwitserse TSB, in een andere situatie dan TSB's van andere derde landen ten gevolge van de bijzondere geografische situatie van Zwitserland dat wordt omringd door lidstaten van de Unie. Vanuit het oogpunt van het doel van verordening 2017/2195, zoals verduidelijkt in artikel 1, lid 1, ervan, namelijk de vaststelling van „gedetailleerde richtsnoeren [...] voor de balancering van het elektriciteitssysteem, met inbegrip van de vaststelling van gemeenschappelijke beginselen voor de aankoop en afwikkeling van frequentiestabiliseringsreserves, frequentieherstelreserves en vervangingsreserves, alsmede een gemeenschappelijke methode voor het activeren van frequentieherstel- en vervangingsreserves", moet worden vastgesteld dat hier sprake is van een feitelijke situatie die verzoekster karakteriseert ten opzichte van TSB's in andere derde landen.

73 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat verzoekster door besluit 16/2022 rechtstreeks en individueel werd geraakt, zodat dit besluit overeenkomstig de in punt 57 hierboven aangehaalde rechtspraak bindende rechtsgevolgen sorteert die haar belangen aantasten.

74 De raad van beroep heeft dus artikel 28, lid 1, van verordening 2019/942 geschonden door het bij hem ingestelde beroep niet-ontvankelijk te verklaren.

75 Bijgevolg moet het tweede middel worden aanvaard en moet de bestreden beslissing worden vernietigd zonder dat het derde middel hoeft te worden onderzocht.

Kosten

76 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien ACER in het onderhavige geval in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van verzoekster te worden verwezen in zijn eigen kosten en in die van verzoekster.

77 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering dragen de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten. De Commissie zal derhalve haar eigen kosten dragen.

HET GERECHT (Derde kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) Beslissing A-009-2022 van de raad van beroep van het Agentschap van de Europese Unie voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER) van 29 juni 2023 wordt vernietigd.

2) ACER draagt zijn eigen kosten alsmede die van Swissgrid AG.

3) De Europese Commissie draagt haar eigen kosten.

Škvařilová-Pelzl Nõmm Steinfatt

Kukovec Meyer

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 8 oktober 2025.

ondertekeningen