Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Tredje Udvidede Afdeling)

8. oktober 2025*

»Energi – indre marked for elektricitet – retningslinjer for balancering af elektricitet – artikel 1 i forordning (EU) 2017/2195 – europæisk platform for processen til udligning af modsatrettede ubalancer – den schweiziske transmissionssystemoperatør deltager ikke – ACER's afgørelse om ændring af rammerne for gennemførelse af platformen – klage indbragt for ACER's klagenævn – særlige betingelser og vilkår for indbringelse af klage – artikel 28 i forordning (EU) 2019/942 – afvisning på grund af manglende søgsmålskompetence for klagenævnet – umiddelbart og individuelt berørt«

I sag T-556/23,

Swissgrid AG, Aarau (Schweiz), ved advokaterne P. De Baere, P. L'Ecluse, K. T'Syen, V. Lefever og V. Ion,

sagsøger,

mod

Den Europæiske Unions Agentur for Samarbejde mellem Energireguleringsmyndigheder (ACER) ved P. Martinet og E. Tremmel, som befuldmægtigede, bistået af advokaterne B. Creve og T. Kölsch,

sagsøgt,

støttet af:

Europa-Kommissionen ved O. Beynet, T. Scharf, B. De Meester og C. Hödlmayr, som befuldmægtigede,

intervenient,

har

RETTEN (Tredje Udvidede Afdeling),

sammensat under rådslagningen af afdelingsformanden, P. Škvařilová-Pelzl, og dommerne I. Nõmm (refererende dommer), G. Steinfatt, D. Kukovec og R. Meyer,

justitssekretær: fuldmægtig I. Kurme,

* Processprog: engelsk.

på grundlag af den skriftlige forhandling

efter retsmødet den 12. marts 2025,

afsagt følgende

Dom

1 Med sit søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF har sagsøgeren, Swissgrid AG, nedlagt påstand om annullation af afgørelse A-009-2022 truffet af klagenævnet ved Den Europæiske Unions Agentur for Samarbejde mellem Energireguleringsmyndigheder (ACER) den 29. juni 2023, hvorved sagsøgerens klage over ACER's afgørelse nr. 16/2022 af 30. september 2022 blev afvist (herefter »den anfægtede afgørelse«).

Tvistens baggrund

2 Sagsøgeren er et schweizisk aktieselskab, der udgør Schweiz' eneste transmissionssystemoperatør for elektricitet (herefter »TSO«).

3 Sagsøgeren har siden 2012 deltaget i International Grid Control Cooperation (IGCC), som er en samarbejdsstruktur mellem TSO'er, der har til formål at optimere den automatiserede forvaltning af frekvensgenoprettelsesreserver ved hjælp af en proces til udligning af modsatrettede ubalancer. I 2016 indgik 11 TSO'er, herunder sagsøgeren, den multilaterale aftale om IGCC, som regulerede vilkårene for deres samarbejde.

4 På grundlag af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 714/2009 af 13. juli 2009 om betingelserne for netadgang i forbindelse med grænseoverskridende elektricitetsudveksling og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1228/2003 (EUT 2009, L 211, s. 15) vedtog Europa-Kommissionen forordning (EU) 2017/2195 af 23. november 2017 om fastsættelse af retningslinjer for balancering af elektricitet (EUT 2017, L 312, s. 6), hvorved der etableres fælles europæiske platforme, der skal styre processen til udligning af modsatrettede ubalancer og muliggøre udveksling af balanceringsenergi fra frekvensgenoprettelsesreserver og erstatningsreserver, og navnlig i forordningens artikel 22 en europæisk platform for processen til udligning af modsatrettede ubalancer.

5 I december 2019 indgik de TSO'er, der var parter i den multilaterale IGCC-aftale, herunder sagsøgeren, en samarbejdsaftale om IGCC (herefter »IGCC-samarbejdsaftalen«), som erstatter denne multilaterale aftale. Samarbejdsaftalen er underlagt en hovedaftale om balanceringsplatforme, der er fælles for alle platforme, og som trådte i kraft den 1. juli 2020 (herefter »hovedaftalen«).

6 Den 24. juni 2020 vedtog ACER afgørelse nr. 13/2020 om oprettelse af en europæisk platform for processen til udligning af modsatrettede ubalancer (imbalance netting process, herefter »IN-platformen«), der som bilag indeholder rammerne for gennemførelsen af den nævnte platform (herefter »gennemførelsesrammen«).

7 Gennemførelsesrammens artikel 2, stk. 1, litra j), definerede begrebet »medlems-TSO'er« som »enhver TSO, der [havde] tilsluttet sig IN-platformen, herunder TSO'er i [systemområder for last-frekvensregulering], der drives af flere TSO'er fra forskellige medlemsstater eller

tredjelande«, og artikel 2, stk. 1, litra l), begrebet »deltagende TSO'er« som »alle TSO'er, der anvender IN-platformen til at gennemføre processen til udligning af modsatrettede ubalancer i forbindelse med den planlagte udveksling af balanceringsenergi«.

8 Det fremgik af gennemførelsesrammens artikel 2, stk. 1, litra f), at IGCC »[var] det projekt til gennemførelse, der udvikl[ede] sig hen imod IN-platformen«, og artikel 5, stk. 2, bestemte, at »alle de TSO'er, der [var] medlemmer, [skulle] gennemføre alle nødvendige tilpasninger af IGCC's funktioner i overensstemmelse med [gennemførelsesrammen] [...]«. I henhold til gennemførelsesrammens artikel 5, stk. 3, »oprettede [alle TSO'er, der er medlemmer, med henblik på at opfylde forpligtelsen til at gøre IN-platformen operationel,] IN-platformen, som [var] baseret på projektet til gennemførelse af IGCC, der [blev] omdannet til en IN-platform efter godkendelsen af [gennemførelsesrammen]«.

9 Den 31. marts 2022 forelagde det europæiske net af transmissionssystemoperatører for elektricitet (herefter »ENTSO-E«) i henhold til gennemførelsesrammens artikel 10, stk. 2, ACER et forslag om ændring af denne gennemførelsesramme for så vidt angår udpegelsen af de enheder, der skulle varetage de heri fastsatte funktioner.

10 Den 30. september 2022 vedtog ACER afgørelse nr. 16/2022 om ændring af gennemførelsesrammen. Artikel 1, litra b), i bilag I til denne afgørelse ændrede definitionen af »medlems-TSO« i gennemførelsesrammens artikel 2, stk. 1, litra j), således at den nu omfatter »enhver TSO, som forordning [2017/2195] fandt anvendelse på, og som [havde] tilsluttet sig IN-platformen, herunder TSO'er fra multi-TSO-[systemområder for last-frekvensregulering]«.

11 Den 30. november 2022 påklagede sagsøgeren denne afgørelse til ACER's klagenævn.

12 Ved den anfægtede afgørelse fastslog klagenævnet, at afgørelse nr. 16/2022 ikke udgjorde en retsakt, der kunne påvirke sagsøgerens retsstilling, således at det ikke var fornødent at undersøge nærmere, om sagsøgeren var umiddelbart og individuelt berørt af den nævnte afgørelse som omhandlet i artikel 28, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/942 af 5. juni 2019 om oprettelse af Den Europæiske Unions Agentur for Samarbejde mellem Energireguleringsmyndigheder (EUT 2019, L 158, s. 22), og afviste følgelig sagsøgerens klage. Klagenævnet foretog sig nærmere bestemt det følgende:

– Det bemærkede, at spørgsmålet om, hvorvidt klagerne kunne behandles i henhold til artikel 28, stk. 1, i forordning 2019/942, skulle undersøges i lyset af retspraksis vedrørende artikel 263 TEUF, og udledte heraf, at det skulle efterprøves, om afgørelse nr. 16/2022 havde retligt bindende virkninger, som kunne berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af dennes retsstilling.

– Det lagde til grund, at det fulgte af forordning 2017/2195, at kun TSO'er, der er underlagt EU-retten, kunne deltage i platforme, der var omfattet af forordningens anvendelsesområde (med undtagelse af schweiziske TSO'er og kun i forhold til europæiske platforme for udvekslingen af standardprodukter vedrørende balanceringsenergi, og for så vidt som Kommissionen havde vedtaget en afgørelse herom i henhold til nævnte forordnings artikel 1, stk. 7).

– Det fandt, at den omstændighed, at den i artikel 1, stk. 7, i forordning 2017/2195 fastsatte procedure alene vedrørte Schweiz' deltagelse i de europæiske platforme for udvekslingen af

standardprodukter vedrørende balanceringsenergi og ikke i IN-platformen, styrkede konklusionen om, at deltagelsen kun var åben for TSO'er, der var underlagt EU-retten.

– Det udledte af det ovenstående, at afgørelse nr. 16/2022 begrænsede sig til at gennemføre forordning 2017/2195, og at sagsøgerens retsstilling ikke var reguleret af den nævnte afgørelse, men af forordning 2017/2195.

– Det understregede, at forordning 2017/2195 havde fundet anvendelse siden den 18. december 2017, og at forordningens artikel 1 ikke var blevet ændret, samt fastholdt, at sagsøgeren befandt sig i samme retlige situation, mens afgørelse nr. 13/2020 og nr. 16/2022 var gældende, således at denne sidstnævnte ikke havde ændret sagsøgerens retsstilling.

– Det fremhævede den omstændighed, at sagsøgeren ikke var blandt adressaterne for afgørelse nr. 13/2020, hvorfor det ikke kunne lægges til grund, at afgørelse nr. 16/2022 havde til følge, at sagsøgeren mistede sin status som medlem af IN-platformen, hvilket kunne berøre sagsøgeren umiddelbart og individuelt.

– Det lagde til grund, at sagsøgerens tidligere deltagelse i platformsprojekter eller kontraktlige ordninger ikke kunne påberåbes på en måde, der førte til, at der blev rejst tvivl om fortolkningen af bestemmelserne i forordning 2017/2195.

Parternes påstande

13 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede afgørelse annulleres.

– ACER tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

14 ACER har nedlagt følgende påstande:

– Kommissionen frifindes.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

15 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

16 Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren fremsat tre anbringender.

17 Det første anbringende vedrører en retlig fejl ved fortolkningen af forordning 2017/2195. Sagsøgeren har gjort gældende, at klagenævnet med urette lagde til grund, at forordningen udelukkede sagsøgerens deltagelse i IN-platformen.

18 Det andet anbringende vedrører et urigtigt skøn i forbindelse med anvendelsen af artikel 28, stk. 1, i forordning 2019/942 på omstændighederne i den foreliggende sag. Sagsøgeren har gjort gældende, at klagenævnet med urette fastslog, at klagen over afgørelse nr. 16/2022 ikke kunne antages til realitetsbehandling.

19 Med det tredje anbringende, der er fremsat subsidiært, har sagsøgeren fremsat en ulovlighedsindsigelse i henhold til artikel 277 TEUF mod forordning 2017/2195, såfremt denne forordning skal fortolkes således, at den forbyder sagsøgerens deltagelse i IN-platformen.

Det første anbringende om en retlig fejl ved fortolkningen af forordning 2017/2195

20 Sagsøgeren har gjort gældende, at begrundelsen for den anfægtede afgørelse om, at forordning 2017/2195 udelukker Schweiz' deltagelse i IN-platformen, er behæftet med en retlig fejl. Med dette anbringendes første led har sagsøgeren gjort gældende, at denne konklusion følger af en fejlagtig fortolkning af forordning 2017/2195. I forbindelse med det andet led har sagsøgeren nærmere bestemt anfægtet fortolkningen af artikel 1, stk. 6 og 7, i forordning 2017/2195.

21 Kommissionen og ACER er af den opfattelse, at denne begrundelse i den anfægtede afgørelse ikke er behæftet med retlige fejl.

22 Dette anbringendes to led, som skal behandles samlet, indebærer, at det skal efterprøves, om det var med rette, at klagenævnet fastslog, at artikel 1 i forordning 2017/2195 vedrørende denne forordnings genstand og anvendelsesområde udelukkede sagsøgerens deltagelse i IN-platformen som omhandlet i den nævnte forordnings artikel 22.

23 Ifølge fast retspraksis skal der med henblik på en fortolkning af en bestemmelse i EU-retten ikke blot tages hensyn til dens ordlyd, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (jf. dom af 14.3.2024, VR Bank Ravensburg-Weingarten, C-536/22, EU:C:2024:234, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

24 Det skal bemærkes, at artikel 1, stk. 2, i forordning 2017/2195 præciserer, at »[d]enne forordning gælder for [TSO'er], distributionssystemoperatører (»DSO'er«), herunder lukkede distributionssystemer, regulerende myndigheder, [ACER], [ENTSO-E], tredjeparter, der er blevet overdraget eller tildelt ansvar, og andre markedsdeltagere«.

25 Hvad angår artikel 1, stk. 6, i forordning 2017/2195 præciseres det heri, at »[d]e europæiske platforme for udveksling af standardprodukter vedrørende balanceringsenergi kan åbnes for TSO'er, der opererer i Schweiz, på betingelse af at de vigtigste bestemmelser i Unionens lovgivning vedrørende elektricitetsmarkedet gennemføres i Schweiz' nationale ret, og at der foreligger en mellemstatslig aftale om samarbejde på elektricitetsområdet mellem Unionen og Schweiz, eller hvis udelukkelsen af Schweiz kan føre til ikke-planlagte, fysiske elektricitetsstrømme via Schweiz og derved bringe systemsikkerheden i regionen i fare«.

26 Endelig har artikel 1, stk. 7, i forordning 2017/2195 følgende ordlyd:

»Forudsat at de i stk. 6 omhandlede betingelser er opfyldt, træffer Kommissionen afgørelse om Schweiz' deltagelse i de europæiske platforme for udvekslingen af standardprodukter vedrørende balanceringsenergi på grundlag af en udtalelse fra [ACER] og alle TSO'er i henhold til de procedurer, som er fastsat i artikel 4, stk. 3. De rettigheder og pligter, der gælder for TSO'er fra Schweiz, skal være i

overensstemmelse med de rettigheder og pligter, der gælder for TSO'er, som opererer i Unionen, for at sikre et velfungerende balancemarked på EU-plan samt lige vilkår for alle interesserede parter.«

27 Hvad angår en ordlydsfortolkning og en fortolkning ud fra sammenhængen af forordning 2017/2195 skal det bemærkes, at selv om denne forordnings artikel 1, stk. 2, ikke udtrykkeligt kun henviser til TSO'er i EU, fastsætter den nævnte forordnings artikel 1, stk. 6 og 7, de tilfælde og den fremgangsmåde, hvorunder de schweiziske TSO'er kan få tilladelse til at deltage i visse af de platforme, der er fastsat i den nævnte forordning, på grundlag af en afgørelse fra Kommissionen.

28 Den omstændighed, at Kommissionen har en sådan mulighed for alene at acceptere schweiziske TSO'ers deltagelse i visse platforme og kun på visse betingelser, kan imidlertid kun fortolkes som en undtagelse, der viser, at der ikke findes en principiel regel, der omfatter deltagelse af TSO'er uden for Unionen i de platforme, der er fastsat i forordning 2017/2195, herunder den i artikel 22 omhandlede IN-platform.

29 Det skal endvidere bemærkes, at denne konklusion bestyrkes af en teleologisk fortolkning af forordning 2017/2195, eftersom det fremgår af første og tiende betragtning til forordningen, at denne forordning har til formål at skabe et fuldt fungerende og indbyrdes sammenkoblet indre marked for energi.

30 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Kommissionen har haft til hensigt, at der skal gælde rimelige regler for TSO'er, der deltager i platformene. Formuleringen af et sådant formål fremgår af ottende betragtning til forordning 2017/2195, hvorefter »[r]eglerne vedrørende vilkår og betingelser for balancering [...] sikrer en passende konkurrence på lige konkurrencevilkår for markedsdeltagere«. Dette formål kommer ligeledes til udtryk i artikel 19, stk. 3, litra d), artikel 20, stk. 3, litra d), artikel 21, stk. 3, litra d), og artikel 22, stk. 3, litra d), i forordning 2017/2195, hvorefter reglerne for de forskellige platforme skal være »[baseret på] princippet om ikkeforskelsbehandling og [sikre] ligebehandling af alle deltagende TSO'er samt [...], at ingen TSO'er opnår uberettigede økonomiske fordele som følge af deltagelsen i den europæiske platforms funktioner«.

31 Som Domstolen imidlertid har haft lejlighed til at fremhæve, afslog Det Schweiziske Forbund ved at afvise aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) at deltage i en samlet integreret økonomi med et fælles marked på grundlag af fælles regler hos medlemmerne, men foretrak en løsning med bilaterale ordninger med Unionen og dens medlemsstater inden for specifikke områder. Det Schweiziske Forbund har således ikke tiltrådt Unionens indre marked (dom af 12.11.2009, Grimme, C-351/08, EU:C:2009:697, præmis 27, og af 7.3.2013, Schweiz mod Kommissionen, C-547/10 P, EU:C:2013:139, præmis 78 og 79).

32 Eftersom de schweiziske TSO'er følgelig ikke er underlagt de samme regler som dem, der finder anvendelse på TSO'er i EU-medlemsstaterne, er deres udelukkelse fra deltagelse i de platforme, der er omhandlet i forordning 2017/2195, med forbehold for en alternativ bilateral ordning, der fortsat er mulig, fuldt ud begrundet, henset til det formål, der forfølges med den nævnte forordning.

33 Det følger heraf, at klagenævnet ikke begik den retlige fejl, som sagsøgeren har gjort gældende, ved i 52.-57. betragtning til den anfægtede afgørelse at anføre, at de schweiziske TSO'ers deltagelse ud over de tilfælde, der er omhandlet i artikel 1, stk. 6 og 7, i forordning 2017/2195, var udelukket.

34 Denne konklusion afkræftes ikke af sagsøgerens argumentation.

35 Hvad navnlig angår 70. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/943 af 5. juni 2019 om det indre marked for elektricitet (EUT 2019, L 158, s. 54) må det konstateres, at denne betragtning begrænser sig til at fremhæve betydningen af et tæt samarbejde mellem medlemsstaterne, Energifællesskabets kontraherende parter og andre tredjelande, der anvender denne forordning eller er en del af det synkrone område i det kontinentale Europa.

36 Der er således ingen modsigelse mellem på den ene side lovgivers hensigt om at fremme et internationalt samarbejde og på den anden side den omstændighed, at artikel 1 i forordning 2017/2195 begrænser deltagelsen i de platforme, som den regulerer, til kun at omfatte TSO'er i Unionen. Deltagelsen i de nævnte platforme kan nemlig støttes på en anden bestemmelse end denne forordnings artikel 1, såsom en international aftale mellem Unionen og det pågældende tredjeland, idet en sådan aftale ifølge artikel 216, stk. 2, TEUF er bindende for EU-institutionerne og følgelig har forrang for EU-retsakter (jf. dom af 21.12.2011, Air Transport Association of America m.fl., C-366/10, EU:C:2011:864, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

37 I denne sammenhæng kan den omstændighed, at artikel 23 i forordning 2017/2195 om udgiftsfordeling mellem TSO'er i forskellige medlemsstater i stk. 3 foreskriver deling af de fælles udgifter mellem TSO'er i medlemsstaterne og tredjelande, der deltager i de europæiske platforme, heller ikke fortolkes således, at den i sig selv giver TSO'er i tredjelande ret til at deltage i platformene. Den skal snarere forstås således, at den forklarer fremgangsmåden for fordelingen af de nævnte omkostninger mellem de TSO'er i EU, der deltager i platformene i henhold til artikel 1 i forordning 2017/2195, og TSO'er i tredjelande, der deltager i disse platforme, i henhold til et andet retsgrundlag.

38 Hvad angår 15. betragtning til Kommissionens forordning (EU) 2017/1485 af 2. august 2017 om fastsættelse af retningslinjer for drift af elektricitetstransmissionssystemer (EUT 2017, L 220, s. 1), som sagsøgeren har henvist til, fremhæves det udtrykkeligt heri, at formålet er at støtte tredjelande i deres indsats for at anvende tilsvarende regler som reglerne i nævnte forordning. Selv om denne forordning fremhæver formålet om at lette samarbejdet mellem TSO'er i Unionen og TSO'er i tredjelande for så vidt angår sikker drift af nettet, skal det desuden bemærkes, at dette samarbejde ikke nødvendigvis indebærer adgang til de platforme, der er omhandlet i forordning 2017/2195, men kan tage form af aftaler mellem TSO'er i Unionen og TSO'er i de berørte tredjelande, således som det udtrykkeligt er fastsat i artikel 13 i forordning 2017/1485, hvorefter det følger, at »[n]år et synkront område omfatter TSO'er i både Unionen og et tredjeland, tilstræber alle EU-TSO'er i det pågældende synkrone område senest 18 måneder efter denne forordnings ikrafttræden at indgå en aftale med de tredjelands-TSO'er, der ikke er bundet af denne forordning, som fastsætter grundlaget for deres samarbejde om sikker systemdrift, og som fastsætter ordninger for tredjelands-TSO'ernes overholdelse af forpligtelserne i denne forordning«.

39 Hvad endelig angår den omstændighed, at IN-platformen ikke er omfattet af begrebet »europæiske platforme for udvekslingen af standardprodukter vedrørende balanceringsenergi«, der er anvendt i artikel 1, stk. 6, i forordning 2017/2195, indebærer den blot, at sagsøgerens deltagelse ikke kan godkendes på grundlag af en afgørelse fra Kommissionen i henhold til samme forordnings artikel 1, stk. 7, men kræver, at der foreligger et andet retsgrundlag, således som det er forklaret i præmis 36 ovenfor.

40 Det første anbringende skal således forkastes.

Det andet anbringende om et urigtigt skøn ved anvendelsen af artikel 28, stk. 1, i forordning 2019/942 på omstændighederne i den foreliggende sag

41 Sagsøgeren har gjort gældende, at klagenævnet tilsidesatte artikel 28, stk. 1, i forordning 2019/942 ved at fastslå, at afgørelse nr. 16/2022 ikke udgjorde en væsentlig ændring af sagsøgerens retsstilling. Inden for rammerne af det første led har sagsøgeren kritiseret klagenævnet for ikke at have lagt til grund, at sagsøgeren havde ret til at deltage i IN-platformen i henhold til afgørelse nr. 13/2020. Med det andet led har sagsøgeren gjort gældende, at det var med urette, at klagenævnet ikke tog hensyn til virkningerne af afgørelse nr. 16/2022 på de kontrakter, som selskabet var part i.

42 ACER har, støttet af Kommissionen, bl.a. svaret, at det første led hviler på det fejlagtige postulat om, at sagsøgeren havde ret til at deltage i IN-platformen i henhold til afgørelse nr. 13/2020, eftersom en sådan deltagelse kun kunne følge af en afgørelse herom fra Kommissionen i henhold til forordning 2017/2195. ACER har tilføjet, at i den lovgivningsmæssige sammenhæng, som afgørelse nr. 13/2020 indgik i, kunne henvisningen til »tredjelande« i gennemførelsesrammens artikel 3, stk. 1, litra j), kun forstås således, at den vedrørte tredjelande, der anvender EU-retten. Hvad angår anbringendets andet led har ACER bestridt, at det kan antages til realitetsbehandling, og har gjort gældende, at det under alle omstændigheder skal forkastes som ugrundet. Klagenævnet anførte således med rette, at privatretlige kontraktlige ordninger ikke kan påberåbes med henblik på at rejse tvivl om anvendelsen af EU-retten, og sagsøgeren har med urette gjort gældende, at afgørelse nr. 16/2022 svarer til en anfægtelse af lovligheden af hovedaftalen og samarbejdsaftalen om IGCC.

43 I den anfægtede afgørelses punkt 57-63 konkluderede klagenævnet, at afgørelse nr. 16/2022 ikke havde bindende retsvirkninger, der kunne berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af dennes retsstilling, for det første med den begrundelse, at den nævnte retsstilling ikke var reguleret af afgørelse nr. 13/2020 og derefter nr. 16/2022, men af forordning 2017/2195, hvoraf det fremgik, at sagsøgeren ikke havde ret til at deltage i IN-platformen, for det andet, at det i mangel af en sådan ret i henhold til afgørelse nr. 13/2020 ikke kunne lægges til grund, at afgørelse nr. 16/2022 berørte selskabet umiddelbart og individuelt, og for det tredje, at sagsøgerens tidligere deltagelse i platformsprojekter eller de dertil knyttede kontrakter var uden relevans.

44 Retten finder, at anbringendets to led skal behandles samlet, og at det derfor indledningsvis skal undersøges, om det andet led, kan antages til realitetsbehandling, hvilket ACER har bestridt.

Om det andet leds antagelse til realitetsbehandling, hvilken ACER har bestridt

45 ACER er af den opfattelse, at anbringendets andet led skal afvises, for så vidt som sagsøgeren ikke har fremlagt kopier af samarbejdsaftalen om IGCC og af hovedaftalen som bilag til stævningen og kun har henvist vagt og generelt til deres indhold.

46 I henhold til artikel 21, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, der i medfør af samme statuts artikel 53, stk. 1, finder anvendelse på rettergangsmåden ved Retten, og procesreglementets artikel 76, litra d), skal stævningen indeholde en angivelse af de anbringender og argumenter, der gøres gældende, samt en kortfattet fremstilling af anbringenderne. Disse oplysninger skal være tilstrækkeligt klare og præcise til, at sagsøgte kan forberede sit forsvar, og at Retten kan træffe afgørelse i sagen, i givet fald uden andre oplysninger. Såfremt et søgsmål skal kunne admitteres, er det af retssikkerhedshensyn og af hensyn til en god retspleje nødvendigt, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet støttes på, fremgår konsekvent

og forståeligt af selve stævningens tekst (jf. i denne retning kendelse af 28.4.1993, De Hoe mod Kommissionen, T-85/92, EU:T:1993:39, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis). Stævningen skal derfor indeholde udtrykkelige angivelser af de grunde, søgsmålet støttes på, mens en rent generel angivelse heraf ikke opfylder kravene i procesreglementet. Tilsvarende krav gælder, når et argument fremføres til støtte for et anbringende (jf. dom af 25.3.2015, Belgien mod Kommissionen, T-538/11, EU:T:2015:188, præmis 131 og den deri nævnte retspraksis, og kendelse af 27.11.2020, PL mod Kommissionen, T-728/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:575, præmis 64).

47 Med anbringendets andet led har sagsøgeren for det første gjort gældende, at selskabet har en kontraktlig ret til at deltage i IN-platformen i henhold til hovedaftalen og samarbejdsaftalen om IGCC. For det andet er sagsøgeren af den opfattelse, at gennemførelsesrammen, således som den fremgår af bilaget til afgørelse nr. 16/2022, medfører, at sagsøgeren fratages denne kontraktlige ret. For det tredje har sagsøgeren af en analog anvendelse af Rettens standpunkt i dom af 11. juli 2007, Alrosa mod Kommissionen (T-170/06, EU:T:2007:220, præmis 39), og af 12. december 2018, Groupe Canal + mod Kommissionen (T-873/16, EU:T:2018:904, præmis 22-27), udledt, at afgørelse nr. 16/2022 har ændret selskabets retsstilling væsentligt.

48 Det må fastslås, at en sådan argumentation fuldt ud er i overensstemmelse med procesreglementets artikel 76, litra d).

49 Det, som ACER har anfægtet, vedrører snarere sagsøgerens manglende bevis for den faktiske forudsætning, som denne argumentation hviler på, nemlig eksistensen af en kontraktlig ret til at deltage i IN-platformen i henhold til hovedaftalen og samarbejdsaftalen om IGCC, for så vidt som sagsøgeren ikke har fremlagt en kopi af disse dokumenter som bilag til sin stævning.

50 Det er korrekt, at sagsøgeren ikke har fremlagt en kopi af disse aftaler som bilag til stævningen. Sagsøgeren har i replikken begrundet denne mangel med disse dokumenters kompleksitet og længde og den angiveligt unødvendige karakter af en sådan fremlæggelse, men har fremsat et tilbud om fremlæggelse af bevis herfor. Som følge af en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse har sagsøgeren fremsendt en kopi til Retten af samarbejdsaftalen om IGCC og af hovedaftalen.

51 I henhold til procesreglementets artikel 85, stk. 1, »fremlægges eller anføres [beviserne] i forbindelse med den første udveksling af processkrifter«, og ifølge bestemmelsens stk. 2 »kan [hovedparterne] i forbindelse med replikken og duplikken fremlægge eller anføre yderligere beviser til støtte for deres anbringender, forudsat at den forsinkede påberåbelse af beviserne begrundes«.

52 Det skal fastslås, at sagsøgeren i henhold til procesreglementets artikel 85, stk. 2, har begrundet forsinkelsen i sit tilbud om fremlæggelse af beviser, idet selskabet i det væsentlige har fremhævet, at det vurderede, at det var unødvendigt, at selskabet godtgjorde, at det havde en kontraktlig ret til at deltage i IN-platformen.

53 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at sagsøgeren allerede i sin klageskrivelse for klagenævnet gjorde gældende, at afgørelse nr. 16/2022 påvirkede sagsøgerens kontraktlige rettigheder, således som klagenævnet sammenfattede det i den anfægtede afgørelses punkt 44. Det nævnte klagenævn rejste imidlertid ikke tvivl om den materielle rigtighed af disse kontraktlige rettigheder, men forkastede dette argument som irrelevant, idet det i den anfægtede afgørelses punkt 64 påpegede, at tidligere deltagelse i platformsprojekter eller kontraktlige ordninger ikke kunne påberåbes på en

måde, der rejser tvivl om de særlige bestemmelser i forordning 2017/2195. Sagsøgeren kunne således med rette antage, at det ikke var nødvendigt at godtgøre eksistensen af disse kontraktlige rettigheder, hvis rigtighed klagenævnet ikke havde rejst tvivl om.

54 ACER's formalitetsindsigelse skal derfor forkastes.

Realitetsbehandlingen af anbringendet

55 Artikel 28 i forordning 2019/942 med overskriften »Afgørelser, der kan påklages« præciserer i stk. 1, at alle »fysiske og juridiske personer, herunder de regulerende myndigheder, kan påklage en i artikel 2, litra d), omhandlet afgørelse, som er rettet til den pågældende, eller en afgørelse, som, selv om den formelt er rettet til en anden person, berører den pågældende umiddelbart og individuelt«.

56 Da denne bestemmelse er inspireret af bestemmelsen vedrørende annullationssøgsmål for Domstolen og nærmere bestemt af første del af artikel 263, stk. 4, TEUF, skal den fortolkes i lyset af retspraksis vedrørende sidstnævnte bestemmelse.

57 I denne henseende bemærkes for det første, at en fysisk eller juridisk person kun kan anlægge annullationssøgsmål til prøvelse af en retsakt, hvis den anfægtede retsakts retligt bindende virkninger kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af dennes retsstilling. Hvad for det andet nærmere bestemt angår et annullationssøgsmål til prøvelse af en retsakt, som sagsøgeren ikke er adressat for, overlapper dette krav med betingelserne i artikel 263, stk. 4, TEUF om, at sagsøgeren skal være umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede retsakt (jf. i denne retning dom af 13.10.2011, Deutsche Post og Tyskland mod Kommissionen, C-463/10 P og C-475/10 P, EU:C:2011:656, præmis 37 og 38).

58 Hvad angår betingelsen om at være umiddelbart berørt fremgår det af fast retspraksis, at betingelsen om, at en fysisk eller juridisk person skal være umiddelbart berørt af den retsakt, der er genstand for søgsmålet, kræver, at denne retsakt umiddelbart skal have indvirkning på dennes retsstilling, og at foranstaltningen ikke må overlade et skøn til adressaterne, der skal gennemføre den, men at gennemførelsen skal ske helt automatisk, udelukkende i medfør af EU-reglerne og uden anvendelse af andre mellemkommende regler (jf. dom af 13.3.2008, Kommissionen mod Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

59 Hvad angår spørgsmålet, om en fysisk eller juridisk person er individuelt berørt, følger det af fast retspraksis, at andre fysiske eller juridiske personer end adressaten for en retsakt kun kan gøre gældende, at de berøres individuelt som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, hvis de rammes af den pågældende retsakt på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten for en sådan retsakt (dom af 15.7.1963, Plaumann mod Kommissionen, 25/62, EU:C:1963:17, s. 223; jf. ligeledes dom af 27.2.2014, Stichting Woonlinie m.fl. mod Kommissionen, C-133/12 P, EU:C:2014:105, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

60 Det skal for det første bemærkes, at begrundelsen for den anfægtede afgørelse om, at sagsøgerens retsstilling er direkte reguleret af forordning 2017/2195 og ikke af afgørelse nr. 13/2020 og nr. 16/2022, ikke kan begrunde en konklusion om, at den sag, der er indbragt for klagenævnet, ikke kan antages til realitetsbehandling.

61 Eftersom artikel 22, stk. 1, i forordning 2017/2195 bestemmer, at der skal fremlægges og vedtages et forslag vedrørende gennemførelsesrammen, og at det er på dette retsgrundlag, at afgørelse nr. 16/2022 er blevet vedtaget, havde sagsøgeren nemlig ret til at anfægte lovligheden heraf, for så vidt som de betingelser, der er fastsat i den retspraksis, der er nævnt i præmis 57-59 ovenfor, er opfyldt, uafhængigt af rækkevidden af forordning 2017/2195. Den omstændighed, at forordning 2017/2195 af de grunde, der er anført som svar på det første anbringende, ikke fastsætter en mulighed for, at sagsøgeren kan deltage i IN-platformen, udgjorde nemlig en betragtning, der var relevant for realitetsbehandlingen af klagen, men ikke for vurderingen af, om den kunne antages til realitetsbehandling.

62 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt klagenævnet burde have lagt til grund, at sagsøgeren var umiddelbart og individuelt berørt af afgørelse nr. 16/2022, skal det for det første bemærkes, at sagsøgerens påstand om, at sagsøgeren er part i hovedaftalen og i samarbejdsaftalen om IGCC, og hvad angår denne anden aftale, at sagsøgeren er et »deltagende medlem«, dvs. at sagsøgeren har anvendt IGCC til udligning, og dette siden marts 2012, er materielt korrekt.

63 For det andet er det ubestridt, således som det fremgår af gennemførelsesrammens artikel 2, stk. 1, litra f), i de versioner, der følger af såvel afgørelse nr. 13/2020 som af afgørelse nr. 16/2022, at IGCC er det gennemførelsesprojekt, der udvikler sig hen imod IN-platformen.

64 Desuden har vedtagelsen af en ramme for gennemførelse af IN-platformen i henhold til artikel 22, stk. 1, i forordning 2017/2195 ikke frataget de aftaler, som sagsøgeren er part i, deres relevans, idet disse aftaler fortsat regulerer den nævnte platforms funktion i forlængelse af den nævnte gennemførelsesramme. Det følger således i første række af en læsning af præamblen til hovedaftalen, der er fælles for alle de platforme, der er fastsat i forordning 2017/2195, at denne har til formål at fastlægge rammerne for parternes gensidige forpligtelser vedrørende udvikling, vedligeholdelse og drift af de nævnte platforme og i overensstemmelse med de gennemførelsesrammer, der er vedtaget i henhold til denne forordning. Hvad i anden række nærmere bestemt angår samarbejdsaftalen om IGCC fremgår det af punkt 6 i præamblen, at den udgør gennemførelsesprojektet med henblik på oprettelsen af IN-platformen, og i punkt 8 i denne præambel, at den skal være i overensstemmelse med forordning 2017/2195 og med de gennemførelsesrammer for, der er vedtaget i henhold til denne forordnings artikel 22, stk. 1.

65 For det tredje må det konstateres, at det ikke klart fremgik af gennemførelsesrammen, således som den er knyttet som bilag til afgørelse nr. 13/2020, at sagsøgeren ikke kunne opretholde sin deltagelse i IN-platformen i henhold til sine kontraktlige rettigheder, og at selskabet derfor kunne antage, at dets retsstilling ikke var berørt af afgørelse nr. 13/2020. Ordlyden af gennemførelsesrammens artikel 2, stk. 1, litra j) (jf. præmis 7 ovenfor), definerede nemlig på daværende tidspunkt en »medlems-TSO« ved den omstændighed, at den havde tilsluttet sig IN-platformen og udtrykkeligt inkluderede »TSO'er i [systemområder for last-frekvensregulering], der drives af flere TSO'er fra forskellige medlemsstater eller tredjelande«, og begrænsede sig til at definere en »deltagende« TSO som »alle TSO'er, der anvender IN-platformen til at gennemføre processen til udligning af modsatrettede ubalancer i forbindelse med den planlagte udveksling af balanceringsenergi«.

66 Selv om den nøjagtige betydning af bestemmelserne heri, for så vidt som gennemførelsesrammen blev vedtaget i henhold til artikel 22, stk. 1, i forordning 2017/2195, skulle fastlægges i lyset af denne forordning, kan en sådan overensstemmende fortolkning desuden ikke anses for at have kunnet fjerne enhver tvivl med hensyn til sagsøgerens mulighed for at fortsætte sin deltagelse i

IN-platformen på grundlag af sine kontraktlige rettigheder. Dels havde artikel 1 i forordning 2017/2195 på daværende tidspunkt ikke været genstand for en fortolkning fra Unionens retsinstansers side. Dels kunne den måde, hvorpå denne forordning er affattet, give sagsøgeren anledning til at tro, at selskabet havde mulighed for at opretholde sin deltagelse i IN-platformen. Dette gælder bl.a. den manglende henvisning alene til TSO'er i EU i artikel 1, stk. 2, den omstændighed, at IN-platformen ikke er omfattet af begrebet »europæiske platforme for udvekslingen af standardprodukter vedrørende balanceringsenergi«, der anvendes i dens artikel 1, stk. 6, eller henvisningen i artikel 23, stk. 3, til »tredjelande, der deltager i de europæiske platforme«.

67 I denne henseende kan denne tvivl ikke anses for at være blevet fjernet på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelse nr. 13/2020 ved Kommissionens og ACER's uformelle stillingtagen. Hvad for det første angår skrivelsen fra en vicegeneraldirektør i Kommissionen af 1. juli 2020 til visse TSO'er er det tilstrækkeligt at påpege, at den vedrørte et andet spørgsmål end spørgsmålet om sagsøgerens mulighed for at deltage i de platforme, der er omfattet af forordning 2017/2195, nemlig udelukkelsen af TSO'er fra tredjelande – herunder Schweiz – fra de regionale koordinationscentre, der er fastsat i artikel 35 i forordning 2019/943, og at den ikke indeholdt nogen henvisning til forordning 2017/2195 eller til IN-platformen. Hvad for det andet angår ACER's skrivelse af 24. november 2021 til ENTSO-E bemærkes, at selv om denne skrivelse udtrykkeligt vedrører sagsøgerens manglende mulighed for at deltage i de platforme, der er fastsat i forordning 2017/2195, blev den udstedt efter udløbet af fristen for at indbringe klage for klagenævnet over afgørelse nr. 13/2020.

68 Det var først med vedtagelsen af afgørelse nr. 16/2022, at ACER indtog en formel holdning, der udtrykkeligt udelukkede ansøgerens mulighed for at deltage i IN-platformen. I gennemførelsesrammens artikel 2, stk. 1, litra j) (jf. præmis 10 ovenfor), er det nemlig nu udtrykkeligt nævnt, at kun de TSO'er, som forordning 2017/2195 finder anvendelse på, er omfattet af begrebet »medlems-TSO«.

69 Som følge heraf kan sagsøgeren efter afgørelse nr. 16/2022 ikke længere opretholde sin deltagelse i IN-platformen i henhold til hovedaftalen og samarbejdsaftalen om IGCC. Afgørelsen skal derfor anses for at fratage sagsøgeren muligheden for at udøve sine kontraktlige rettigheder og dermed for umiddelbart at have indvirkning på sagsøgerens retsstilling som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 58 ovenfor.

70 Sagsøgeren skal ligeledes anses for at være berørt af afgørelse nr. 16/2022 på grund af visse egenskaber, som er særlige for selskabet, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller det fra alle andre som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 59 ovenfor.

71 Eftersom IGCC, således som anført i præmis 63 ovenfor, ifølge selve gennemførelsesrammen er det projekt, der udvikler sig hen imod IN-platformen, befinder sagsøgeren sig som deltager i denne platform siden 2012 nemlig i en anden situation end andre TSO'er i tredjelande, der ikke har nydt godt af en sådan deltagelse.

72 Desuden befinder sagsøgeren sig som den eneste schweiziske TSO i en situation, der er forskellig fra situationen for TSO'er i andre tredjelande, idet Schweiz har en geografisk særegenhed ved de facto at være omgivet af EU-medlemsstater. I lyset af formålet med forordning 2017/2195, således som det fremgår af denne forordnings artikel 1, stk. 1, nemlig at fastsætte »detaljerede retningslinjer for balancering af elektricitet, herunder fælles principper for anskaffelse og afregning af frekvenskontrolreserver, frekvensgenoprettelsesreserver og erstatningsreserver samt

en fælles metode til aktivering af frekvensgenoprettelsesreserver og erstatningsreserver«, skal det fastslås, at der er tale om en faktisk situation, der adskiller sagsøgeren fra TSO'er i andre tredjelande.

73 På baggrund af det ovenstående må det konkluderes, at sagsøgeren var umiddelbart og individuelt berørt af afgørelse nr. 16/2022, således at denne i henhold til den retspraksis, der er nævnt i præmis 57 ovenfor, havde bindende retsvirkninger, som kunne berøre sagsøgerens interesser.

74 Klagenævnet tilsidesatte således artikel 28, stk. 1, i forordning 2019/942 ved at fastslå, at den klage, der var indbragt for det, ikke kunne antages til realitetsbehandling.

75 Det andet anbringende skal derfor tages til følge, og den anfægtede afgørelse skal annulleres, uden at det er fornødent at undersøge det tredje anbringende.

Sagsomkostninger

76 I henhold til procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da ACER i det foreliggende tilfælde har tabt sagen, bør det pålægges ACER at bære sine egne omkostninger og betale sagsøgerens omkostninger i overensstemmelse med selskabets påstand herom.

77 I henhold til procesreglements artikel 138, stk. 1, bærer institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Kommissionen bærer derfor sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Udvidede Afdeling):

1) Afgørelse A-009-2022 truffet af klagenævnet ved Den Europæiske Unions Agentur for Samarbejde mellem Energireguleringsmyndigheder (ACER) den 29. juni 2023 annulleres.

2) ACER bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Swissgrid AG.

3) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger.

Škvařilová-Pelzl Nõmm Steinfatt

Kukovec Meyer

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. oktober 2025.

Underskrifter