Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Tredje Udvidede Afdeling)

8. oktober 2025*

»Energi – indre marked for elektricitet – retningslinjer for balancering af elektricitet – artikel 1, stk. 6 og 7, i forordning (EU) 2017/2195 – den europæiske platform for udveksling af balanceringsenergi fra frekvensgenoprettelsesreserver med automatisk aktivering – den schweiziske transmissionssystemoperatør deltager ikke – klage indgivet til ACER's klagenævn – særlige betingelser og vilkår for indbringelse af klager – artikel 28 i forordning (EU) 2019/942 – afvisning på grund af manglende søgsmålskompetence for klagenævnet – ikke umiddelbart berørt – ulovlighedsindsigelse«

I sag T-558/23,

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-008-2022 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. 15/2022 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 I 2018 indgik sagsøgeren og andre TSO'er en aftale, der formaliserede betingelserne for deres deltagelse i det projekt, der skulle føre til en platform for international koordinering af automatisk frekvensgenoprettelse og stabil systemdrift (Platform for the International Coordination of Automated Frequency Restoration and Stable System Operation, herefter »Picasso«).

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 (tiende betragtning), og navnlig i forordningens artikel 20 en europæisk platform for udveksling af balanceringsenergi fra frekvensgenoprettelsesreserver med automatisk aktivering.

5 Den 24. juni 2020 vedtog ACER afgørelse nr. 02/2020 om oprettelse af en europæisk platform for udveksling af balanceringsenergi fra frekvensgenoprettelsesreserver med automatisk aktivering (herefter »aFRR-platformen«), der som bilag indeholder rammerne for gennemførelsen af den nævnte aFRR-platform (herefter »gennemførelsesrammen«).

6 Gennemførelsesrammens artikel 2, stk. 1, litra l), definerede begrebet »medlems-TSO'er« som »enhver TSO, der [havde] tilsluttet sig aFRR-platformen«, og artikel 2, stk. 1, litra m), begrebet »deltagende TSO'er« som »alle medlems-TSO'er, der anvender aFRR-platformen med henblik på at udveksle standardprodukter til aFRR-balanceringsenergi«.

7 Det fremgik af gennemførelsesrammens artikel 2, stk. 1, litra n), at Picasso »[var] det projekt til gennemførelse, der udvikl[ede] sig hen imod aFRR-platformen«, og af dennes artikel 5, stk. 2, at »alle medlems-TSO'er [skulle] oprette projektet til gennemførelse af aFRR-platformen, som [var]

baseret på projektet til gennemførelse af Picasso, der [blev] omdannet til et projekt til gennemførelse af aFRR-platformen efter vedtagelsen af nærværende gennemførelsesramme for aFRR-platformen«.

8 Den 1. juli 2020 indgik medlems-TSO'erne inden for Picasso, herunder sagsøgeren, samarbejdsaftalen for Picasso-platformen, som erstatter den tidligere protokol (herefter »Picasso-samarbejdsaftalen«). Samarbejdsaftalen er underlagt en hovedaftale om balanceringsplatforme, der er fælles for alle platforme, og som ligeledes trådte i kraft den 1. juli 2020 (herefter »hovedaftalen«).

9 Ved skrivelse af 17. december 2020 påpegede direktøren i Kommissionens Generaldirektorat for Energi, at hun ikke så nogen grund til at vedtage en afgørelse, der gav Schweiz tilladelse til at deltage i de europæiske balanceringsplatforme i henhold til artikel 1, stk. 7, i forordning 2017/2195. Sagsøgeren anlagde sag til prøvelse af denne skrivelse, som blev afvist ved kendelse af 21. december 2022, Swissgrid mod Kommissionen (T-127/21, ikke trykt i Sml., EU:T:2022:868). Denne kendelse blev ophævet ved dom af 13. februar 2025, Swissgrid mod Kommissionen (C-121/23 P, EU:C:2025:83).

10 Den 31. marts 2022 forelagde det europæiske net af transmissionssystemoperatører for elektricitet (herefter »ENTSO-E«) i henhold til gennemførelsesrammens artikel 17 ACER et forslag om ændring af denne gennemførelsesramme for så vidt angår udpegelsen af de enheder, der skulle varetage de heri fastsatte funktioner.

11 Den 30. september 2022 vedtog ACER afgørelse nr. 15/2022 om ændring af gennemførelsesrammen. Artikel 1, litra b), i bilag I til denne afgørelse ændrede definitionen af »medlems-TSO«, der nu er i nævnte gennemførelsesrammes artikel 2, stk. 1, litra m), således at den nu omfatter »enhver TSO, som forordning [2017/2195] finder anvendelse på, og som har tilsluttet sig aFRR-platformen, herunder TSO'er fra multi-TSO-[systemområder for last-frekvensregulering]«.

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

13 Ved den anfægtede afgørelse fastslog klagenævnet, at afgørelse nr. 15/2022 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 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. 15/2022 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 med hensyn 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 udledte af det ovenstående, at forordning 2017/2195 i mangel af en afgørelse truffet af Kommissionen i henhold til artikel 1, stk. 7, i afgørelse nr. 15/2022 begrænsede sig til at anvende artikel 1 i forordning 2017/2195, og at sagsøgerens deltagelse ikke afhang af en afgørelse truffet af ACER, men af Kommissionen.

– Det tilbageviste sagsøgerens argumentation om, at selskabet havde været medlem af aFRR-platformen forud for afgørelse nr. 15/2022, idet klagenævnet fremhævede, at selskabet aldrig var blevet optaget som medlem af den nævnte platform, at afgørelse nr. 03/2020 ikke var rettet til det, at forordning 2017/2195 havde fundet anvendelse siden den 18. december 2017, og at dennes artikel 1 ikke var blevet ændret.

Parternes påstande

14 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede afgørelse annulleres.

– ACER tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

15 ACER har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

16 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– ACER frifindes.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

17 Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren fremsat tre anbringender.

18 Det første anbringende vedrører en retlig fejl, for så vidt som klagenævnet med urette fortolkede forordning 2017/2195 således, at den pålægger Kommissionen at vedtage en afgørelse i henhold til artikel 1, stk. 7, i forordning 2017/2195 med henblik på, at sagsøgeren kan deltage i aFRR-platformen.

19 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. 15/2022 ikke kunne antages til realitetsbehandling.

20 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 TSO'er i EU at inkludere selskabet i aFRR-platformen.

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

21 Sagsøgeren har foreholdt klagenævnet, at det fastslog, at selskabets deltagelse i aFRR-platformen først ville være mulig, efter at Kommissionen havde vedtaget en afgørelse herom i henhold til artikel 1, stk. 7, i forordning 2017/2195, og at en sådan afgørelse ikke forelå. Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at klagenævnet burde have lagt til grund, at selskabets deltagelse i denne platform var mulig, eftersom betingelserne for dets deltagelse i artikel 1, stk. 6, for det første var opfyldt som følge af de risici, som selskabets manglende deltagelse udgør for systemsikkerheden, for det andet fordi begrundelsen for Kommissionens afslag på en sådan deltagelse i skrivelsen af 17. december 2020 var ukorrekt, for det tredje fordi klagenævnet skal have kompetence til at efterprøve, om betingelserne for den nævnte deltagelse er opfyldt, og for det fjerde fordi kendelse af 21. december 2022, Swissgrid mod Kommissionen (T-127/21, ikke trykt i Sml., EU:T:2022:868), hvorved sagsøgerens annullationssøgsmål til prøvelse af skrivelsen af 17. december 2020 blev afvist, er uden relevans. I denne henseende har sagsøgeren i retsmødet påpeget, at denne kendelse blev ophævet ved dom af 13. februar 2025, Swissgrid mod Kommissionen (C-121/23 P, EU:C:2025:83).

22 ACER og Kommissionen er af den opfattelse, at klagenævnet ikke begik den angivelige retlige fejl. ACER har desuden påpeget, at den argumentation, som sagsøgeren har fremført for første gang i replikken, ikke kan antages til realitetsbehandling.

23 Indledningsvis skal ACER's formalitetsindsigelse om, at den argumentation, som sagsøgeren har fremført i replikken, ikke kan antages til realitetsbehandling, med den begrundelse, at den svarer til den sene fremsættelse af et nyt anbringende, forkastes.

24 Ifølge artikel 84, stk. 1, i Rettens procesreglement må nye anbringender ikke fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne. Et anbringende, som udgør en uddybning af et anbringende, der tidligere er fremført direkte eller indirekte i stævningen, og som har tæt forbindelse dermed, skal dog realitetsbehandles. For at et nyt argument kan anses for en uddybning af et tidligere fremsat anbringende eller klagepunkt, skal det være tilstrækkeligt tæt knyttet til de oprindeligt fremførte argumenter eller klagepunkter i stævningen til, at det kan anses for at være en del af den normale udvikling i forhandlingerne i en retssag (jf. dom af 20.11.2017, Petrov m.fl. mod Parlamentet, T-452/15, EU:T:2017:822, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

25 Det skal fastslås, at sagsøgeren allerede i stævningen i det væsentlige gjorde gældende, at klagenævnet ikke kunne basere sig på, at der ikke forelå en afgørelse, der gav sagsøgeren tilladelse til at deltage i aFRR-platformen. Ved i replikken at gøre gældende, at klagenævnet burde have undersøgt, om Kommissionens standpunkt vedrørende selskabets deltagelse var velbegrundet, eller i det mindste burde have undersøgt, om betingelserne for en sådan deltagelse var opfyldt, har sagsøgeren følgelig begrænset sig til at uddybe de argumenter, der var anført i stævningen.

26 Artikel 1 i forordning 2017/2195 med overskriften »Genstand og anvendelsesområde« bestemmer i stk. 6, 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«.

27 Det fremgår af artikel 1, stk. 7, i forordning 2017/2195, at »[f]orudsat 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[, idet [d]e 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«.

28 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).

29 Det må konstateres, at det fremgår af såvel en ordlydsfortolkning af forordning 2017/2195 som af den sammenhæng, hvori denne forordning indgår, at selv om artikel 1, stk. 6, i forordning 2017/2195 fastsætter de omstændigheder, hvorunder schweiziske TSO'er kan få adgang til europæiske platforme for udvekslingen af standardprodukter vedrørende balanceringsenergi, og blandt disse platforme den mulighed, at ikke-planlagte, fysiske elektricitetsstrømme passerer gennem Schweiz og bringer systemsikkerheden i regionen i fare, fastsætter samme artikels stk. 7 den procedure, der skal følges med henblik på at opnå en sådan adgang.

30 I denne henseende er ordlyden af artikel 1, stk. 7, i forordning 2017/2195 klar. Det følger heraf, at selv om ACER og TSO'erne i EU skal afgive deres udtalelse, er det Kommissionen, der har beføjelse til at træffe afgørelse, og at den i forbindelse med udøvelsen heraf ikke alene tager hensyn til indvirkningen på systemsikkerheden, men ligeledes kontrollerer, at de schweiziske TSO'ers rettigheder og ansvar er i overensstemmelse med TSO'ernes rettigheder og ansvarsområder i EU.

31 Det følger for det første heraf, at klagenævnet med rette fastslog, at sagsøgeren, idet der ikke forelå en afgørelse fra Kommissionen i henhold til artikel 1, stk. 7, i forordning 2017/2195, ikke havde ret til at deltage i aFRR-platformen, eftersom det er ubestridt, dels at den nævnte platform er omfattet af begrebet »europæisk platform for udvekslingen af standardprodukter vedrørende balanceringsenergi«, der er anvendt i artikel 1, stk. 7, i forordning 2017/2195, dels at der ikke er blevet vedtaget nogen afgørelse fra Kommissionen herom.

32 Eftersom det for det andet følger af artikel 1, stk. 6 og 7, i forordning 2017/2195, at det tilkommer Kommissionen at vedtage en afgørelse om Schweiz' deltagelse i platformene og i denne forbindelse at undersøge, om de betingelser, der er fastsat i den nævnte forordnings artikel 1, stk. 6, er opfyldt, er det med urette, at sagsøgeren har foreholdt klagenævnet, at det ikke undersøgte, om de nævnte betingelser var opfyldt, eller om Kommissionen burde have vedtaget en afgørelse i henhold til forordningens artikel 1, stk. 7.

33 Det skal ligeledes bemærkes, at sagsøgerens kritik vedrørende vurderingerne i skrivelsen af 17. december 2020 for så vidt angår de indvirkninger på systemsikkerheden, som sagsøgerens manglende deltagelse i aFRR-platformen indebærer, og henvisningen til dom af 13. februar 2025, Swissgrid mod Kommissionen (C-121/23 P, EU:C:2025:83), om ophævelse af kendelse af 21. december 2022, Swissgrid mod Kommissionen (T-127/21, ikke trykt i Sml., EU:T:2022:868), hvilken kendelse havde afvist det annullationssøgsmål, som sagsøgeren havde anlagt til prøvelse af den nævnte skrivelse, er uden relevans.

34 Selv hvis Retten efter genoptagelsen af proceduren i sag T-127/21 måtte annullere den eventuelle afgørelse om afslag, der var indeholdt i skrivelsen af 17. december 2020, ville en sådan annullation nemlig ikke have tilsvarende virkninger som vedtagelsen af en afgørelse fra Kommissionen, der gav Schweiz tilladelse til at deltage i aFRR-platformen i henhold til artikel 1, stk. 7, i forordning 2017/2195. I henhold til artikel 264, stk. 1, TEUF er virkningerne af annullationen begrænset til, at den nævnte afgørelse fjernes fra retsordenen med tilbagevirkende kraft. Parterne befinder sig således i den situation, som de befandt sig i før den 17. december 2020, en situation, der er kendetegnet ved, at Kommissionen ikke har truffet afgørelse om at godkende Schweiz' deltagelse i henhold til artikel 1, stk. 7, i forordning 2017/2195.

35 For det tredje kan sagsøgerens henvisning til nødvendigheden af, at ACER og klagenævnet bør være i stand til at undersøge, om betingelserne for selskabets deltagelse i aFRR-platformen var opfyldt, med henblik på at undgå, at der foreligger en »alvorlig mangel i Unionens retssystem«, heller ikke tiltrædes.

36 Med en sådan argumentation har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at der foreligger en lakune i domstolsprøvelsen af artikel 1, stk. 6 og 7, i forordning 2017/2195, som er i strid med en retsunion, hvori både dens institutioner, organer, kontorer og agenturer er undergivet kontrol med, at deres retsakter er forenelige med bl.a. traktaterne og generelle retsprincipper (dom af 23.4.1986, Les Verts mod Parlamentet, 294/83, EU:C:1986:166, præmis 23; jf. ligeledes dom af 26.6.2012, Polen mod Kommissionen, C-336/09 P, EU:C:2012:386, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

37 For så vidt som det tilkommer Kommissionen at træffe den afgørelse, der er omhandlet i artikel 1, stk. 7, i forordning 2017/2195, står det i denne forbindelse sagsøgeren frit for, såfremt denne finder, at Kommissionen med urette nægter at vedtage en sådan afgørelse, at gøre brug af det retsmiddel, der er fastsat i artikel 265 TEUF, og som vedrører passivitet i form af en undladelse af at træffe afgørelse eller tage stilling (dom af 13.7.1971, Deutscher Komponistenverband mod Kommissionen, 8/71, EU:C:1971:82, præmis 2; jf. ligeledes dom af 19.11.2013, Kommissionen mod Rådet, C-196/12, EU:C:2013:753, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).

38 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

39 Sagsøgeren har gjort gældende, at klagenævnet tilsidesatte artikel 28, stk. 1, i forordning 2019/942 ved at fastslå, at afgørelse nr. 15/2022 ikke udgjorde en væsentlig ændring af sagsøgerens retsstilling. Inden for rammerne af det første led har sagsøgeren foreholdt klagenævnet, at det ikke tog hensyn til tilføjelsen ved afgørelse nr. 15/2022 af en yderligere betingelse for selskabets deltagelse i aFRR-platformen i forhold til den gennemførelsesramme, der fulgte af afgørelse nr. 03/2020, eftersom det ikke længere var tilstrækkeligt, at selskabet opnåede en afgørelse, der

gav det tilladelse til at deltage i henhold til artikel 1, stk. 7, i forordning 2017/2195, men at det ligeledes skulle være underlagt EU-retten. Med det andet led har sagsøgeren gjort gældende, at det var med urette, at klagenævnet ikke tog hensyn til virkningerne af afgørelse nr. 15/2022 på de kontrakter, som selskabet var part i.

40 ACER er, støttet af Kommissionen, af den opfattelse, at klagenævnet ikke tilsidesatte artikel 28, stk. 1, i forordning 2019/942. ACER har ligeledes gjort gældende, at anbringendets andet led skal afvises.

41 I den anfægtede afgørelses punkt 62-67 konkluderede klagenævnet, at afgørelse nr. 15/2022 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. 15/2022, men af forordning 2017/2195, for det andet, at det – for så vidt som sagsøgeren ikke havde ret til at deltage i aFRR-platformen i henhold til afgørelse nr. 03/2020 – ikke kunne lægges til grund, at afgørelse nr. 15/2022 berørte selskabet umiddelbart og individuelt, og for det tredje, at sagsøgerens tidligere deltagelse i platformsprojekter eller de dertil knyttede kontrakter var uden relevans.

42 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«.

43 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.

44 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).

45 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).

46 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).

47 Det er i lyset af disse betragtninger, at anbringendets to led skal undersøges.

Anbringendets første led

48 Med det første led har sagsøgeren gjort gældende, at afgørelse nr. 15/2022 tilføjede en betingelse for selskabets deltagelse ud over betingelsen om at opnå en afgørelse fra Kommissionen i henhold til artikel 1, stk. 7, i forordning 2017/2195. Selskabet har i det væsentlige gjort gældende, at selv hvis det opnåede en afgørelse fra Kommissionen om tilladelse til at deltage i aFRR-platformen i henhold til den nævnte artikel 1, stk. 7, ville selskabet ikke opfylde den definition af »medlems-TSO«, som fremgår af gennemførelsesrammen efter ændringen heraf ved afgørelse nr. 15/2022.

49 I denne henseende er det tilstrækkeligt at fremhæve, at en sådan argumentation hviler på en fejlagtig fortolkning af rammen for gennemførelse, som ændret ved afgørelse nr. 15/2022. Den omstændighed, at begrebet »TSO, som forordning 2017/2195 finder anvendelse på«, nu er indeholdt i definitionen af »medlems-TSO'er« (jf. præmis 11 ovenfor), kan nemlig kun fortolkes således, at den omfatter sagsøgeren, såfremt selskabet har opnået en afgørelse fra Kommissionen om godkendelse af dets deltagelse i aFRR-platformen i henhold til artikel 1, stk. 7, i forordning 2017/2195.

50 For så vidt som afgørelse nr. 15/2022 er blevet vedtaget på grundlag af forordning 2017/2195, skal bestemmelserne i gennemførelsesrammen, som ændret ved denne afgørelse, nemlig fortolkes i overensstemmelse med denne forordnings bestemmelser, medmindre de har en klar og utvetydig betydning, som således ikke kræver fortolkning (jf. i denne retning dom af 15.9.2021, Daimler mod Kommissionen, T-359/19, EU:T:2021:568, præmis 92).

51 Eftersom forordning 2017/2195 udtrykkeligt fastsætter schweiziske TSO'ers deltagelse på de betingelser og i henhold til de nærmere bestemmelser, der er fastsat i forordningens artikel 1, stk. 6 og 7, følger det nødvendigvis heraf, at begrebet »TSO'er, som forordning [2017/2195] finder anvendelse på« i gennemførelsesrammens artikel 2, stk. 1, litra q), skal fortolkes således, at det omfatter en schweizisk TSO, hvis deltagelse er blevet tilladt i henhold til denne forordning.

52 Det andet anbringendes første led skal derfor forkastes.

Om anbringendets andet led

53 Med det andet led har sagsøgeren påberåbt sig virkningerne af ændringen af gennemførelsesrammens ordlyd på Picasso-samarbejdsaftalen med henblik på at gøre gældende, at afgørelse nr. 15/2022 har ændret sagsøgerens retsstilling væsentligt.

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

54 ACER er af den opfattelse, at nærværende led af anbringendet skal afvises, for så vidt som sagsøgeren ikke har fremlagt en kopi af samarbejdsaftalen om Picasso som bilag til stævningen og kun har henvist vagt og generelt til dens indhold.

55 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, samt 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).

56 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at selskabet har en kontraktlig ret til at deltage i aFRR-platformen i henhold til Picasso-samarbejdsaftalen. For det andet er sagsøgeren af den opfattelse, at gennemførelsesrammen, således som den fremgår af bilaget til afgørelse nr. 15/2022, 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. 15/2022 har ændret selskabets retsstilling væsentligt.

57 En sådan argumentation er fuldt ud i overensstemmelse med procesreglementets artikel 76, litra d).

58 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 aFRR-platformen i henhold Picasso-samarbejdsaftalen, for så vidt som sagsøgeren ikke har fremlagt en kopi af denne aftale som bilag til sin stævning.

59 Det er korrekt, at sagsøgeren ikke har fremlagt en kopi af Picasso-samarbejdsaftalen som bilag til stævningen. Sagsøgeren har i replikken begrundet denne mangel med dokumentets kompleksitet og længde og den 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 Picasso-samarbejdsaftalen og af hovedaftalen.

60 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«.

61 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 aFRR-platformen.

62 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at sagsøgeren allerede i sin klageskrivelse for klagenævnet gjorde gældende, at afgørelse nr. 15/2022 påvirkede sagsøgerens kontraktlige rettigheder, således som klagenævnet sammenfattede det i den anfægtede afgørelses punkt 48. Det nævnte klagenævn forkastede imidlertid dette argument som irrelevant snarere end som følge af, at sagsøgeren ikke havde godtgjort de rettigheder, som selskabet påberåbte sig, idet det i den anfægtede afgørelses punkt 64 fremhævede, 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.

63 ACER's formalitetsindsigelse skal derfor forkastes.

– *Realitetsbehandlingen af det andet led*

64 For så vidt angår realitetsbehandlingen af dette led af anbringendet bemærkes, at sagsøgeren har undertegnet både hovedaftalen og Picasso-samarbejdsaftalen.

65 Det skal desuden bemærkes, at de aftaler, som sagsøgeren er part i, har til formål at regulere aFRR-platformens funktion i forlængelse af forordning 2017/2195 og gennemførelsesrammen. Det følger således 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. Det fremgår ligeledes af præamblen til Picasso-samarbejdsaftalen, at den blev vedtaget i forlængelse af forordning 2017/2195, gennemførelsesrammen og hovedaftalen.

66 Det følger imidlertid ikke heraf, at ændringen af definitionen af begrebet »medlems-TSO'er« medførte, at sagsøgeren blev udelukket fra at udøve sine kontraktlige rettigheder, og at den derfor umiddelbart havde indvirkning på sagsøgerens retsstilling som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 44 ovenfor.

67 For det første skal det bemærkes, at aFRR-platformens formål består i udveksling af standardprodukter til balanceringsenergi fra frekvensgenoprettelsesreserver med automatisk aktivering.

68 For det andet må det konstateres, at sagsøgeren selv ikke før afgørelse nr. 15/2022 havde en ubetinget kontraktlig ret til at anvende aFRR-platformen til sådanne formål.

69 Det er nemlig ubestridt mellem parterne, dels at denne mulighed ikke tilbydes alle »medlems-TSO'er«, men alene de TSO'er, der er omfattet af kvalificeringen som »deltagende TSO'er«, dels at de aftaler, som sagsøgeren er part i, betinger sagsøgerens mulighed for at deltage i aFRR-platformen af vedtagelsen af en afgørelse fra Kommissionen i henhold til artikel 1 i forordning 2017/2195, således som det bl.a. fremgår af hovedaftalens punkt 8.3.

70 For det tredje kan det, for så vidt som sagsøgeren forud for afgørelse nr. 15/2022 i henhold til de omhandlede kontrakter – og dette uafhængigt af dennes eventuelle kvalificering som »medlems-TSO« – ikke havde en kontraktlig ret til at anvende aFRR-platformen med henblik på at udveksle standardprodukter til balanceringsenergi, når der ikke forelå en afgørelse fra Kommissionen herom, ikke lægges til grund, at afgørelse nr. 15/2022 fratog sagsøgeren en sådan ret og følgelig havde direkte indvirkning på sagsøgerens retsstilling som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 45 ovenfor.

71 Det følger af det ovenstående, at klagenævnet ikke begik en retlig fejl ved at afvise klagen med den begrundelse, at betingelserne i artikel 28, stk. 1, i forordning 2019/942 ikke var opfyldt.

72 Det andet led og dermed det andet anbringende skal derfor forkastes.

Det tredje anbringende, der er fremsat subsidiært, og som i det væsentlige vedrører ulovligheden af forordning 2017/2195

73 Med det tredje anbringende har sagsøgeren fremsat en ulovlighedsindsigelse som omhandlet i artikel 277 TEUF mod forordning 2017/2195 for det tilfælde, at artikel 1, stk. 6 og 7, i forordning 2017/2195 skal fortolkes således, at de udelukker Schweiz' deltagelse i balanceringsplatforme, selv om en sådan udelukkelse ville bringe netdriftssikkerheden i fare.

74 ACER er af den opfattelse, at dette anbringende ikke kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som sagsøgeren ikke har anlagt et annullationssøgsmål til prøvelse af forordning 2017/2195 og ikke har godtgjort, at det skulle være tvivlsomt, om et sådant søgsmål kan antages til realitetsbehandling.

75 Retten finder, at det under de foreliggende omstændigheder af retsplejehensyn er berettiget at tage stilling til realiteten i sagsøgerens ulovlighedsindsigelse, uden at det er nødvendigt først at tage stilling til formaliteten (jf. i denne retning og analogt dom af 26.2.2002, Rådet mod Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, præmis 52).

76 Ulovlighedsindsigelsen består af fem led, der i det væsentlige vedrører henholdsvis for det første Kommissionens tilsidesættelse af rækkevidden af sine gennemførelsesbeføjelser, for det andet tilsidesættelse af artikel 3, litra h) og i), og artikel 6, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/943 af 5. juni 2019 om det indre marked for elektricitet (EUT 2019, L 158, s. 54), for det tredje tilsidesættelse af artikel 218, stk. 6, TEUF, for det fjerde tilsidesættelse af artikel 13, stk. 1, i aftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund af 22. juli 1972 (EFT 1972, L 300, s. 188, herefter »frihandelsaftalen«) og for det femte tilsidesættelse af det forebyggelsesprincip, der følger af folkeretlig sædvaneret.

77 ACER er, støttet af Kommissionen, af den opfattelse, at ulovlighedsindsigelsen skal forkastes.

Anbringendets første led

78 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen ikke havde kompetence til at regulere spørgsmålet om Schweiz' deltagelse i aFRR-platformen i forordning 2017/2195. Sagsøgeren har dels gjort gældende, at Schweiz' deltagelse i aFRR-platformen ligner et væsentligt område, der ikke kan gøres til genstand for en gennemførelsesretsakt. Dels og under alle omstændigheder overskred Kommissionen ved at vedtage regler om dette spørgsmål rækkevidden af den beføjelse, som den var blevet tildelt, ved at regulere et område, med hensyn til hvilket forordning 2019/943 er tavs, og ved at tillægge sig selv en ubegrænset skønsbeføjelse med henblik på at træffe afgørelse om Schweiz' deltagelse i balanceringsplatformene.

79 Indledningsvis bemærkes, at retsgrundlaget for forordning 2017/2195 er artikel 18, stk. 3, litra b) og d), og artikel 18, stk. 5, i forordning nr. 714/2009. I det omfang det følger af sidstnævnte forordnings artikel 18, stk. 5, første punktum, at Kommissionen for så vidt angår den nævnte artikels stk. 3 kun kan vedtage retningslinjer, henhører dens beføjelser, henset til den sondring, der i EUF-traktatens artikel 290 og 291 foretages mellem »delegeret retsakt« og »gennemførelsesretsakt«, under denne anden kategori. Denne fortolkning bekræftes af forordning 2019/943, som har foretaget en omarbejdning af forordning nr. 714/2009, hvis tilsvarende bestemmelse, nemlig artikel 61, stk. 4-6, udtrykkeligt henviser til vedtagelsen af »gennemførelsesretsakter«.

80 Det følger af artikel 291, stk. 2, TEUF, at når ensartede betingelser for gennemførelse af Unionens juridisk bindende retsakter er nødvendige, tildeler disse retsakter Kommissionen eller – i specifikke behørigt begrundede tilfælde samt i de tilfælde, der er fastsat i artikel 24 TEU og 26 TEU – Rådet gennemførelsesbeføjelser.

81 Når EU-lovgiver tildeler Kommissionen en gennemførelsesbeføjelse på grundlag af artikel 291, stk. 2, TEUF, skal Kommissionen præcisere indholdet af den lovgivningsmæssige retsakt for at sikre gennemførelsen heraf under ensartede betingelser i alle medlemsstaterne (jf. i denne retning dom af 15.10.2014, Parlamentet mod Kommissionen, C-65/13, EU:C:2014:2289, præmis 43).

82 Det følger af Domstolens faste praksis, at væsentlige regler på det i den foreliggende sag omhandlede område er forbeholdt EU-lovgiver, og at disse regler skal vedtages i den grundlæggende retsforskrift. Det følger heraf, at bestemmelser, der fastsætter væsentlige elementer i en grundlæggende retsforskrift, og hvis vedtagelse kræver et politisk valg, som det hører under EU-lovgivers egen kompetence at træffe, hverken kan gøres til genstand for delegation eller fremgå af gennemførelsesretsakter (jf. i denne retning dom af 5.9.2012, Parlamentet mod Rådet, C-355/10, EU:C:2012:516, præmis 64-66 og den deri nævnte retspraksis).

83 Spørgsmålet om, hvilke bestemmelser på et område der skal kvalificeres som væsentlige, skal baseres på objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, og kræver, at det pågældende områdes kendetegn og særtræk tages i betragtning (jf. i denne retning dom af 5.9.2012, Parlamentet mod Rådet, C-355/10, EU:C:2012:516, præmis 67 og 68).

84 I henhold til fast retspraksis præciserer Kommissionen desuden indholdet af den lovgivningsmæssige retsakt, hvis bestemmelserne i gennemførelsesretsakten, som den vedtager, dels overholder de væsentlige generelle mål, som forfølges med retsakten, dels er nødvendige

eller egnede til gennemførelse af denne, uden at de hverken supplerer eller ændrer den – end ikke de ikke-væsentlige bestemmelser heri (jf. i denne retning dom af 15.10.2014, Parlamentet mod Kommissionen, C-65/13, EU:C:2014:2289, præmis 45 og 46).

85 Det må fastslås, at disse betingelser er opfyldt i den foreliggende sag.

86 Som det bl.a. fremgår af første betragtning til forordning nr. 714/2009 og af anden betragtning til forordning 2019/943, har disse bestemmelser til formål at skabe et indre marked for elektricitet på grundlag af fair regler for grænseoverskridende handel med elektricitet med henblik på at øge konkurrencen på det indre marked for elektricitet. Forordning 2017/2195 indgår i bestræbelserne på at nå dette mål, således som det fremgår af første og tiende betragtning hertil, hvoraf det fremgår, at den nævnte forordning har til formål at integrere markederne for balanceringsenergi, som bør fremmes gennem etableringen af fælles europæiske platforme med henblik på at skabe et fuldt fungerende og indbyrdes sammenkoblet indre marked for energi.

87 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).

88 Det skal således fastslås, at udelukkelsen af TSO'er, der udøver virksomhed i Schweiz, fra deltagelse i de i forordning 2017/2195 omhandlede platforme med forbehold af en alternativ bilateral ordning, der altid er mulig, er fuldt ud begrundet, henset til de formål, der forfølges med forordning nr. 714/2009, og navnlig formålet om oprettelsen af et indre marked.

89 Det skal i denne henseende bemærkes, at det første af de to tilfælde, der er fremhævet i artikel 1, stk. 6, i forordning 2017/2195, netop vedrører det tilfælde, hvor der vedtages en bilateral aftale med Det Schweiziske Forbund som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 87 ovenfor, eftersom det vedrører muligheden for, 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«.

90 Det skal endvidere bemærkes, at det andet tilfælde, der er fremhævet i artikel 1, stk. 6, i forordning 2017/2195, vedrører muligheden for, at »udelukkelsen af Schweiz kan føre til ikke-planlagte, fysiske elektricitetsstrømme via Schweiz og derved bringe systemsikkerheden i regionen i fare«. Det må konstateres, at Kommissionen ved undtagelsesvis at tillade muligheden for Schweiz' ensidige deltagelse i platformene af grunde, der er knyttet til systemsikkerheden, begrænsede sig til vedtagelsen af en »nødvendig eller hensigtsmæssig« regel som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 84 ovenfor, eftersom den forligede Schweiz' manglende deltagelse i det indre marked med kravet om at sikre nettets sikkerhed og pålidelighed, som var gennemgående i forordning nr. 714/2009 og også er indeholdt i forordning 2019/943.

91 Hvad i denne henseende angår Kommissionens skønsbeføjelse i forbindelse med vedtagelsen af den afgørelse, der er omhandlet i artikel 1, stk. 7, i forordning 2017/2195, skal det bemærkes, at denne ikke er uforenelig med, at forordning 2017/2195 har karakter af en gennemførelsesretsakt. Denne skønsbeføjelse er nemlig uadskilleligt forbundet med undersøgelsen af spørgsmålene om,

hvorvidt udelukkelsen af Schweiz kan føre til, at ikke-planlagte, fysiske elektricitetsstrømme passerer via Schweiz, såfremt disse kan true systemsikkerheden i regionen, og såfremt de schweiziske TSO'ers rettigheder og ansvar er i overensstemmelse med rettighederne og ansvarsområderne for de TSO'er, der opererer i EU. Dette svarer ikke til udøvelsen af et politisk valg som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 82 ovenfor.

92 Henset til det ovenstående skal det konkluderes, at Kommissionen ikke har overskredet grænserne for sin gennemførelsesbeføjelse i forbindelse med vedtagelsen af forordning 2017/2195.

93 Anbringendets første led kan således ikke tiltrædes.

Anbringendets andet led

94 Sagsøgeren har gjort gældende, at forordning 2017/2195, for så vidt som den udelukker sagsøgeren fra aFRR-platformen, er i strid med artikel 3, litra h) og i), i forordning 2019/943 og med samme forordnings artikel 6, stk. 3.

95 Hvad for det første angår artikel 3 i forordning 2019/943 har denne overskriften »Principper vedrørende driften af elektricitetsmarkeder« og henhører under kapitel II om »almindelige bestemmelser for elmarkedet«. Ifølge denne bestemmelse gælder:

»Medlemsstaterne, regulerende myndigheder, transmissionssystemoperatørerne, distributionssystemoperatørerne, markedsoperatørerne og delegerede operatører sikrer, at elektricitetsmarkederne drives efter følgende principper:

[…]

h) [H]indringer for elektricitetsstrømme mellem budområder eller medlemsstater samt transaktioner på tværs af landegrænser på elektricitetsmarkeder og markeder for beslægtede tjenester fjernes gradvist.

i) [M]arkedsregler åbner mulighed for regionalt samarbejde, når dette er effektivt.

[…]«

96 Det skal fastslås, at der ikke er nogen modstrid mellem den begrænsning af anvendelsesområdet for de TSO'er, der kan deltage i aFRR-platformen, der fremgår af artikel 1 i forordning 2017/2195, og disse formål. Deltagelse i den nævnte platform udgør nemlig ikke det eneste middel til at nå det mål, der er angivet i artikel 3, litra h), i forordning 2019/943. I denne henseende er det tilstrækkeligt at fremhæve, at artikel 13 i Kommissionens forordning (EU) 2017/1485 af 2. august 2017 om fastsættelse af retningslinjer for driften af elektricitetstransmissionssystemet (EUT 2017, L 220, s. 1) udtrykkeligt bestemmer, 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«.

97 Selv om det formål med regionalt samarbejde, der fremgår af artikel 3, litra i), i forordning 2019/943, kan fortolkes således, at det omfatter samarbejde med TSO'er i tredjelande, således som det bl.a. er fremhævet i 70. betragtning til forordning 2019/943 for så vidt angår sikker drift af nettet, indebærer dette samarbejde ikke nødvendigvis en 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 pågældende tredjelande, således som det fremgår af artikel 13 i forordning 2017/1485, der er nævnt i præmis 96 ovenfor.

98 Hvad for det andet angår artikel 6, stk. 3, i forordning 2019/943 præciseres det heri, at »[b]alancemarkeder skal sikre driftssikkerhed og samtidig åbne mulighed for maksimal udnyttelse og effektiv fordeling af overførselskapacitet på tværs af tidsrammer«. Det skal imidlertid bemærkes, at dette formål skal forenes med indførelsen af »fair regler for grænseoverskridende handel med elektricitet, for dermed at øge konkurrencen på det indre marked for elektricitet« i samme forordnings artikel 1, litra c), og Schweiz' manglende deltagelse i det indre marked. Af grunde, der svarer til dem, der allerede er anført i præmis 90 og 91 ovenfor, foretages en sådan afvejning netop ved artikel 1, stk. 6 og 7, i forordning 2017/2195, for så vidt som denne bestemmelse fastsætter muligheden for, at sagsøgeren får adgang til aFRR-platformen af grunde, der er knyttet til systemsikkerheden, samtidig med at der sikres en kontrol af sammenhængen i rettighederne og ansvarsområderne for de TSO'er, der opererer i EU og Schweiz.

99 Anbringendets andet led må derfor ligeledes forkastes.

Anbringendets tredje led

100 Sagsøgeren er af den opfattelse, at hvis artikel 1, stk. 6 og 7, i forordning 2017/2195 skal fortolkes således, at de giver Kommissionen mulighed for at nægte selskabet adgang til at deltage i balanceringsplatforme, selv om der indgås en aftale mellem Det Schweiziske Forbund og Unionen, vil Rådets afgørelse om indgåelse af den aftale, der er vedtaget i henhold til artikel 218, stk. 6, TEUF, kunne miste sin virkning.

101 Dette anbringende hviler således på det postulat, at Kommissionen, såfremt der indgås en aftale mellem Det Schweiziske Forbund og Unionen, kan udelukke, at denne aftale får virkning ved ikke at vedtage den afgørelse, der er fastsat i artikel 1, stk. 7, i forordning 2017/2195.

102 Det må imidlertid konstateres, at et sådant postulat er fejlagtigt.

103 Det følger af artikel 216, stk. 2, TEUF, at når Unionen har indgået internationale aftaler, er de ifølge artikel 216, stk. 2, TEUF bindende for Unionens institutioner, og de har følgelig 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).

104 Endvidere bemærkes, at en bestemmelse i en international aftale har direkte virkning, når der af dens ordlyd samt aftalens formål og karakter kan udledes en klar og præcis forpligtelse, hvis opfyldelse og retsvirkninger ikke var betinget af, at der udstedes yderligere retsakter (jf. i denne retning dom af 30.9.1987, Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, præmis 14, og af 13.9.2018, Gazprom Neft mod Rådet, T-735/14 og T-799/14, EU:T:2018:548, præmis150).

105 Det skal under alle omstændigheder bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at når der findes EU-lovgivning på det omhandlede område, kræver den forrang, som internationale aftaler indgået af Unionen har i forhold til den afledte ret, at denne afledte ret i videst muligt omfang fortolkes i overensstemmelse med disse aftaler (jf. dom af 22.11.2012, Digitalnet m.fl., C-320/11, C-330/11, C-382/11 og C-383/11, EU:C:2012:745, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

106 Det følger heraf, at selv hvis den bestemmelse i den internationale aftale, der fastsætter Schweiz' deltagelse, ikke opfylder de betingelser, der er præciseret i den retspraksis, der er nævnt i præmis 104 ovenfor, kan Kommissionen ikke undlade at tage hensyn til den nævnte aftales eksistens.

107 Anbringendets tredje led må derfor forkastes.

Anbringendets fjerde led

108 Sagsøgeren har gjort gældende, at forordning 2017/2195 udgør en kvantitativ restriktion for import af elektricitet, der er i strid med frihandelsaftalens artikel 13, stk. 1, der finder anvendelse på elektricitet. Sagsøgeren har gjort gældende, at betingelserne for, at artikel 13, stk. 1, kan påberåbes for Unionens retsinstanser, er opfyldt. For så vidt som forordning 2017/2195 fører til, at sagsøgeren forhindres i at afgive bud via aFRR-platformen, selv om denne forordning fastsætter, at balanceringsenergi i Unionen kun kan udveksles ved hjælp af balanceringsplatformene, er denne forordning følgelig i strid med frihandelsaftalens artikel 13, stk. 1. Desuden finder ingen begrundelse i henhold til den nævnte aftales artikel 20 vedrørende den offentlige sikkerhed anvendelse.

109 I henhold til frihandelsoverenskomstens artikel 13, stk. 1, indføres »[i]ngen nye kvantitative importrestriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning [...] i samhandelen mellem Fællesskabet og Schweiz«.

110 I den foreliggende sag må det fastslås, at dette led af anbringendet må forkastes, uden at det er nødvendigt at undersøge, om lovligheden af forordning 2017/2195 kan bedømmes i forhold til frihandelsaftalens artikel 13.

111 Indledningsvis bemærkes, at fortolkningen af EU-retlige bestemmelser, herunder traktatens bestemmelser om det indre marked, heriblandt artikel 28 TEUF, ikke automatisk kan overføres på fortolkningen af begreberne »kvantitative [...]restriktioner« og »foranstaltninger med tilsvarende virkning« i frihandelsaftalens artikel 13, stk. 1, i mangel af udtrykkelige bestemmelser herom i selve aftalen (jf. i denne retning dom af 9.2.1982, Polydor og RSO Records, 270/80, EU:C:1982:43, præmis 14-16, af 12.11.2009, Grimme, C-351/08, EU:C:2009:697, præmis 29, og af 24.9.2013, Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, præmis 44). Der findes imidlertid ingen bestemmelse herom i frihandelsaftalen.

112 Dernæst fremgår det af de grunde, der allerede er anført i præmis 86 og 87 ovenfor, af en samlet læsning af første og tiende betragtning til forordning 2017/2195, at skabelsen af fælles platforme skal ses i sammenhæng med gennemførelsen af det indre marked for elektricitet, dvs. en integreret økonomisk enhed, der hviler på overholdelsen af fælles regler, som Det Schweiziske Forbund ikke har tiltrådt, eftersom det har foretrukket bilaterale ordninger med Unionen og dens medlemsstater på specifikke områder.

113 Endelig, og således som Kommissionen har gjort gældende i sine skriftlige indlæg, er sigtet og formålet med frihandelsaftalen, således som det fremgår af dens artikel 1, »gennem udbygning af den gensidige samhandel at begunstige den harmoniske udvikling af de økonomiske forbindelser mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Schweiz«. Frihandelsaftalen har derimod ikke til formål at skabe et økonomisk område med ensartede lovgivningsmæssige rammer.

114 Det følger heraf, at udelukkelsen af sagsøgeren fra deltagelse i aFRR-platformen ikke kan anses for en kvantitativ importrestriktion for balanceringsenergi eller for en foranstaltning med tilsvarende virkning som omhandlet i frihandelsaftalens artikel 13.

115 Under alle omstændigheder er sagsøgeren ikke underlagt overholdelsen af de samme fælles regler som TSO'erne i EU og kan derfor ikke anses for at befinde sig i en situation, der er sammenlignelig med situationen for TSO'er i EU i forhold til målet om oprettelse af et indre marked for elektricitet. Sagsøgeren kan derfor ikke med føje påberåbe sig, at der foreligger en vilkårlig forskelsbehandling af selskabet.

116 Det fjerde led må derfor forkastes.

Anbringendets femte led

117 Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at såfremt forordning 2017/2195 skal fortolkes således, at den udelukker sagsøgerens deltagelse i aFRR-platformen, er denne forordning åbenbart i strid med det forebyggelsesprincip, der følger af folkeretlig sædvaneret, og som Unionen er forpligtet til at overholde i henhold til artikel 3, stk. 5, TEU. Sagsøgeren har understreget, at denne regel i den folkeretlige sædvaneret indebærer, at dens område ikke anvendes til handlinger, der er i strid med andre staters rettigheder. I det foreliggende tilfælde tilsidesatte Kommissionen klart den forpligtelse, der påhviler den, til at udvise den fornødne omhu med henblik på at forhindre, at der indtræffer betydelige skader på schweizisk område som følge af de talrige ikke-planlagte, fysiske elektricitetsstrømme via Schweiz, og som kan opstå i kraft af en aFRR-platform, der fungerer uden Schweiz' deltagelse, samt de kapacitetsbegrænsninger og disses negative konsekvenser, der følger heraf.

118 For det første bemærkes, at det fremgår af artikel 3, stk. 5, TEU, at Unionen bidrager til nøje overholdelse og udvikling af folkeretten. Følgelig er Unionen i forbindelse med vedtagelse af en retsakt forpligtet til at overholde folkeretten som helhed, herunder den folkeretlige sædvaneret, som har bindende virkning for Unionens institutioner (jf. dom af 21.12.2011, Air Transport Association of America m.fl., C-366/10, EU:C:2011:864, præmis 101 og den deri nævnte retspraksis).

119 I denne henseende er det korrekt, at Den Internationale Domstol (ICJ) allerede i sin dom i sagen Détroit de Corfou ((United Kingdom v. Albania) af 9.4.1949, Reports 1949, s. 22), i henhold til visse velanerkendte generelle principper fremhævede »forpligtelsen for enhver stat til at sørge for, at dens område ikke anvendes til handlinger, der er i strid med andre staters rettigheder«. Eksistensen af denne sædvaneregel er blevet fremhævet af Den Internationale Domstol bl.a. i dommen i sagen Pulp Mills on the River Uruguay ((Argentina v. Uruguay) af 20.4.2010, Reports 2010, s. 45 og 46, præmis 101), hvoraf det i det væsentlige fremgår, at et folkeretligt retssubjekt er underlagt en pligt til at udvise omhu, som kræves i forbindelse med udøvelsen af sine beføjelser.

120 For det andet følger det af fast retspraksis, at for at et princip i folkeretlig sædvaneret kan påberåbes af en borger med henblik på Unionens retsinstansers undersøgelse af en EU-retsakts gyldighed, er det nødvendigt dels, at det kan rejse tvivl om Unionens kompetence til at vedtage den nævnte retsakt, dels at den pågældende retsakt kan påvirke rettigheder, som tilkommer borgeren i henhold til EU-retten, eller skabe forpligtelser i henhold hertil (jf. i denne retning dom af 21.12.2011, Air Transport Association of America m.fl., C-366/10, EU:C:2011:864, præmis 107 og den deri nævnte retspraksis).

121 I det foreliggende tilfælde kan det ikke udelukkes, at disse to betingelser i forhold til sagsøgeren er opfyldt.

122 På den ene side er det ubestridt, at Schweiz er en del af det synkrone område i det kontinentale Europa og de facto er geografisk omgivet af EU-medlemsstater. Ud fra denne synsvinkel kan det lægges til grund, at forebyggelsesprincippet kan rejse tvivl om Unionens kompetence til at vedtage en lovgivning, der kan påvirke hele det nævnte synkrone område, herunder Schweiz.

123 På den anden side kan det, eftersom sagsøgeren er den eneste forvalter af det schweiziske elnet, såfremt sagsøgerens manglende deltagelse i aFRR-platformen ville medføre, at sagsøgeren skulle træffe de foranstaltninger, der er forbundet med ikke-planlagte, fysiske elektricitetsstrømme, lægges til grund, at forordning 2017/2195 skaber forpligtelser over for sagsøgeren som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 120 ovenfor.

124 For det tredje gælder, at når et princip i folkeretlig sædvaneret ikke har samme præcise karakter som en bestemmelse i en international aftale, må den retslige kontrol imidlertid nødvendigvis begrænses til spørgsmålet om, hvorvidt Unionens institutioner ved at vedtage den omhandlede retsakt har foretaget et åbenbart urigtigt skøn med hensyn til betingelserne for at anvende dette princip (jf. dom af 21.12.2011, Air Transport Association of America m.fl., C-366/10, EU:C:2011:864, præmis 110 og den deri nævnte retspraksis).

125 Denne tredje betingelse kan derimod ikke anses for at være opfyldt.

126 I første række foreskriver EU-retten, således som det allerede er anført i præmis 96 og 97 ovenfor, gennem artikel 13 i forordning 2017/1485 udtrykkeligt indgåelsen af aftaler mellem TSO'er i EU og TSO'er i tredjelande, når disse befinder sig i det samme synkrone område. Det følger heraf, at sagsøgerens manglende deltagelse i aFRR-platformen på ingen måde udelukker et samarbejde mellem sagsøgeren og TSO'erne i EU for så vidt angår systemsikkerheden i det synkrone område, som tværtimod fremmes.

127 I anden række skal det, således som det allerede er fremhævet i præmis 90 ovenfor, bemærkes, at artikel 1, stk. 6 og 7, i forordning 2017/2195 giver sagsøgeren mulighed for at deltage i aFRR-platformen, såfremt Kommissionen fastslår, at »udelukkelsen af Schweiz kan føre til ikke-planlagte, fysiske elektricitetsstrømme via Schweiz og derved bringe systemsikkerheden i regionen i fare«, og for så vidt som de schweiziske TSO'ers rettigheder og ansvar er i overensstemmelse med rettighederne og ansvarsområderne for TSO'er, der opererer i EU.

128 Under disse omstændigheder kan det ikke lægges til grund, at Kommissionen åbenbart tilsidesatte den forpligtelse til at udvise omhu, som kræves af Unionen, og som følger af den sædvaneregel, som sagsøgeren har påberåbt sig, ved principielt at begrænse deltagelsen i aFRR-platformen til kun at omfatte TSO'er i EU.

129 Det femte led skal derfor forkastes, og følgelig forkastes nærværende anbringende, idet ACER skal frifindes i det hele.

Sagsomkostninger

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

131 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) Den Europæiske Unions Agentur for Samarbejde mellem Energireguleringsmyndigheder (ACER) frifindes.

2) Swissgrid AG bærer sine egne omkostninger og betaler de af ACER afholdte omkostninger.

3) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger.

Škvařilová-Pelzl Nõmm Steinfatt

Kukovec Meyer

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

Underskrifter