Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção Alargada)

8 de outubro de 2025 *

«Energia — Mercado interno da eletricidade — Orientações relativas ao equilíbrio do sistema elétrico — Artigo 1.º do Regulamento (UE) 2017/2195 — Plataforma europeia do processo de coordenação de desvios — Não participação do operador de rede de transporte suíço — Decisão da ACER que altera o quadro de implementação da plataforma — Recurso interposto na Câmara de Recurso da ACER — Condições e regras específicas de recurso — Artigo 28.º do Regulamento (UE) 2019/942 — Inadmissibilidade por falta de legitimidade para agir perante a Câmara de Recurso — Afetação direta e individual»

No processo T-556/23,

Swissgrid AG, com sede em Aarau (Suíça), representada por P. De Baere, P. L'Ecluse, K. T'Syen, V. Lefever e V. Ion, advogados,

recorrente,

contra

Agência da União Europeia de Cooperação dos Reguladores da Energia (ACER), representada por P. Martinet e E. Tremmel, na qualidade de agentes, assistidos por B. Creve e T. Kölsch, advogados,

recorrida,

apoiada por:

Comissão Europeia, representada por O. Beynet, T. Scharf, B. De Meester e C. Hödlmayr, na qualidade de agentes,

interveniente,

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção Alargada),

composto, na deliberação, por: P. Škvařilová-Pelzl, presidente, I. Nõmm (relator), G. Steinfatt, D. Kukovec e R. Meyer, juízes,

secretário: I. Kurme, administradora,

vistos os autos,

* Língua do processo: inglês.

após a audiência de 12 de março de 2025,

profere o presente

Acórdão

1 Por meio do seu recurso interposto nos termos do artigo 263.º TFUE, a recorrente, Swissgrid AG, pede a anulação da Decisão A-009-2022 da Câmara de Recurso da Agência da União Europeia de Cooperação dos Reguladores da Energia (ACER), de 29 de junho de 2023, que julgou inadmissível o recurso interposto da Decisão 16/2022 da ACER, de 30 de setembro de 2022 (a seguir «decisão impugnada»).

Antecedentes do litígio

2 A recorrente é uma sociedade anónima de direito suíço que constitui o único operador de rede de transporte de eletricidade (a seguir «ORT») na Suíça.

3 A recorrente participou desde 2012 no International Grid Control Cooperation (IGCC), uma estrutura de cooperação entre ORT que tem por objetivo otimizar a gestão automatizada das reservas de restabelecimento da frequência através de um processo de coordenação de desvios. Em 2016, onze ORT, entre os quais a recorrente, celebraram entre si o acordo multilateral sobre a IGCC, que regulava as modalidades da sua cooperação.

4 Com base no Regulamento (CE) n.º 714/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, relativo às condições de acesso à rede para o comércio transfronteiriço de eletricidade e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1228/2003 (JO 2009, L 211, p. 15), a Comissão Europeia adotou o Regulamento (UE) 2017/2195, de 23 de novembro de 2017, que estabelece orientações relativas ao equilíbrio do sistema elétrico (JO 2017, L 312, p. 6), o qual prevê o estabelecimento de plataformas europeias comuns para o processo de coordenação de desvios e para troca de energia de regulação proveniente de reservas de restabelecimento da frequência e de reservas de reposição e, nomeadamente, no seu artigo 22.º, uma plataforma europeia uma plataforma europeia do processo de coordenação de desvios.

5 Em dezembro de 2019, os ORT partes no acordo multilateral sobre a IGCC, entre os quais a recorrente, celebraram um acordo de cooperação sobre a IGCC (a seguir «acordo de cooperação sobre a IGCC»), que substitui esse acordo multilateral. Este acordo de cooperação está sujeito a um acordo principal relativo às plataformas de regulação, comum a todas as plataformas, que entrou em vigor em 1 de julho de 2020 (a seguir «acordo principal»).

6 Em 24 de junho de 2020, a ACER adotou a Decisão 13/2020, relativa à criação de uma plataforma europeia do processo de coordenação de desvios (*imbalance netting process*, a seguir «plataforma IN»), que incluía, em anexo, o quadro de implementação da referida plataforma (a seguir «quadro de implementação»).

7 O artigo 2.º, n.º 1, alínea j), do quadro de implementação definia o conceito de «ORT membro» como «qualquer ORT que [tenha] aderido à plataforma IN, incluindo os ORT de zonas [de regulação de frequência] operadas por vários ORT de diferentes Estados-Membros ou países

terceiros» e o seu artigo 2.º, n.º 1, alínea l), o conceito de «ORT participante» como «qualquer ORT membro que utilize a plataforma IN para implementar o processo de compensação de desvios para as transações previstas de energia de regulação».

8 O artigo 2.º, n.º 1, alínea f), do quadro de implementação indicava que a IGCC «[era] o projeto de implementação que evolu[ía] para a plataforma IN» e o seu artigo 5.º, n.º 2, previa que «todos os ORT membros concord[avam] em implementar todas as adaptações necessárias às funcionalidades da IGCC em conformidade com [o quadro de implementação] [...]». Nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do quadro de implementação, para cumprir a obrigação de tornar operacional a plataforma IN, todos os ORT membros «estabelec[iam] a plataforma IN que [se baseava] no projeto de implementação da IGCC que [se transformava] em plataforma IN na sequência da aprovação [do quadro de implementação]».

9 Em 31 de março de 2022, em aplicação do artigo 10.º, n.º 2, do quadro de implementação, a Rede Europeia dos Operadores das Redes de Transporte de Eletricidade (a seguir «REORT-E») apresentou à ACER uma proposta de alteração deste quadro de implementação, no que respeita à designação das entidades que desempenhariam as funções que ali estavam definidas.

10 Em 30 de setembro de 2022, a ACER adotou a Decisão 16/2022 que alterou o quadro de implementação. O artigo 1.º, alínea b), do anexo I dessa decisão alterou a definição de «ORT membro» contida no artigo 2.º, n.º 1, alínea j), do quadro de implementação, de modo a passar a referir-se a «qualquer ORT a que se apli[casse] o Regulamento [2017/2195] e que t[ivesse] aderido à plataforma IN, incluindo os ORT de zonas [de controlo potência-frequência] multi-ORT».

11 Em 30 de novembro de 2022, a recorrente interpôs recurso dessa decisão na Câmara de Recurso da ACER.

12 Com a decisão impugnada, a Câmara de Recurso considerou que a Decisão 16/2022 não constituía um ato suscetível de afetar a situação jurídica da recorrente, pelo que não havia que examinar mais aprofundadamente se a referida decisão lhe dizia direta e individualmente respeito na aceção do artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2019/942 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, que institui a Agência da União Europeia de Cooperação dos Reguladores da Energia (JO 2019, L 158, p. 22) e, por conseguinte, julgou o seu recurso inadmissível. Mais precisamente, a Câmara de Recurso:

– recordou que a admissibilidade dos recursos nos termos do artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento 2019/942 devia ser examinada à luz da jurisprudência relativa ao artigo 263.º TFUE e deduziu daí que era necessário verificar se a Decisão 16/2022 produzia efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os interesses da recorrente, ao alterar de forma caracterizada a sua situação jurídica;

– considerou que decorria do Regulamento 2017/2195 que apenas os ORT sujeitos ao direito da União Europeia estavam autorizados a participar em plataformas abrangidas pelo seu âmbito de aplicação (com exceção dos ORT suíços e apenas em relação às plataformas europeias para troca de produtos normalizados de energia de regulação e desde que a Comissão tivesse adotado uma decisão para esse efeito nos termos do artigo 1.º, n.º 7, do referido regulamento);

– considerou que o facto de o procedimento previsto no artigo 1.º, n.º 7, do Regulamento 2017/2195 dizer apenas respeito à participação da Suíça nas plataformas europeias para troca

de produtos normalizados de regulação, e não à plataforma IN, reforçava a conclusão de que a participação estava apenas aberta aos ORT sujeitos ao direito da União;

– deduziu do que precede que a Decisão 16/2022 se limitava a aplicar o Regulamento 2017/2195 e que a situação jurídica da recorrente não era regulada pela referida decisão, mas pelo Regulamento 2017/2195;

– sublinhou que o Regulamento 2017/2195 era aplicável desde 18 de dezembro de 2017 e que o seu artigo 1.º não tinha sido alterado e considerou que a recorrente se encontrava na mesma situação jurídica sob a égide das Decisões 13/2020 e 16/2022, pelo que esta última não tinha alterado a sua situação jurídica;

– realçou o facto de a recorrente não figurar entre os destinatários da Decisão 13/2020, pelo que não se podia considerar que a Decisão 16/2022 tinha tido como consequência fazê-la perder a sua qualidade de membro da plataforma IN, o que teria sido suscetível de a afetar direta e individualmente;

– considerou que a participação anterior da recorrente em projetos de plataformas ou em acordos contratuais não podia ser invocada de uma forma que pusesse em causa a interpretação das disposições do Regulamento 2017/2195.

Pedidos das partes

13 A recorrente conclui pedindo ao Tribunal Geral que se digne:

– anular a decisão impugnada;

– condenar a ACER no pagamento das despesas.

14 A ACER conclui pedindo ao Tribunal Geral que se digne:

– negar provimento ao recurso;

– condenar a recorrente nas despesas.

15 A Comissão conclui pedindo ao Tribunal Geral que se digne:

– negar provimento ao recurso;

– condenar a recorrente nas despesas.

Questão de direito

16 A recorrente invoca três fundamentos de recurso.

17 O primeiro fundamento é relativo a um erro de direito na interpretação do Regulamento 2017/2195. A recorrente sustenta que a Câmara de Recurso considerou erradamente que este excluía a sua participação na plataforma IN.

18 O segundo fundamento é relativo a um erro de apreciação na aplicação do artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento 2019/942 às circunstâncias do caso em apreço. A recorrente alega que a Câmara de Recurso considerou erradamente que o recurso da Decisão 16/2022 era inadmissível.

19 Com o seu terceiro fundamento, apresentado a título subsidiário, a recorrente invoca uma exceção de ilegalidade, nos termos do artigo 277.º TFUE, contra o Regulamento 2017/2195, na eventualidade de este dever ser interpretado no sentido de que proíbe a sua participação na plataforma IN.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo a um erro de direito na interpretação do Regulamento 2017/2195

20 A recorrente sustenta que o fundamento da decisão impugnada relativo ao facto de o Regulamento 2017/2195 excluir a participação da Suíça na plataforma IN enferma de um erro de direito. No âmbito da primeira parte deste fundamento, alega que esta conclusão decorre de uma interpretação errada do Regulamento 2017/2195. No âmbito da segunda parte, contesta mais especificamente a interpretação do artigo 1.º, n.ºs 6 e 7, do Regulamento 2017/2195.

21 A Comissão e a ACER consideram que este fundamento da decisão impugnada não padece de um erro de direito.

22 As duas partes do presente fundamento, que importa examinar em conjunto, implicam verificar se foi com razão que a Câmara de Recurso considerou que o artigo 1.º do Regulamento 2017/2195, relativo ao objeto e ao âmbito de aplicação deste regulamento, excluía a participação da recorrente na plataforma IN prevista no artigo 22.º do referido regulamento.

23 Segundo jurisprudência constante, para a interpretação de uma disposição do direito da União, há que ter em conta não só os termos dessa disposição mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que a mesma faz parte (v. Acórdão de 14 de março de 2024, VR Bank Ravensburg-Weingarten, C-536/22, EU:C:2024:234, n.º 35 e jurisprudência referida).

24 Importa salientar que o artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento 2017/2195 precisa que o «presente regulamento [se aplica] aos [ORT], aos operadores de redes de distribuição (ORD), incluindo redes de distribuição fechadas, às entidades reguladoras, à [ACER], [à REORT-E], aos terceiros a quem tenham sido delegadas ou cometidas responsabilidades e aos outros participantes no mercado».

25 No que respeita ao artigo 1.º, n.º 6, do Regulamento 2017/2195, é especificado que «[a]s plataformas europeias para troca de produtos normalizados de energia de regulação poderão ser abertas aos ORT que operam na Suíça, desde que a legislação nacional suíça aplique as principais disposições da legislação que rege o mercado da eletricidade da União e exista um acordo intergovernamental de cooperação no domínio da eletricidade entre a União e a Suíça, ou se, da exclusão da Suíça, pudessem resultar fluxos físicos de energia não-programados através da Suíça que pudessem comprometer a segurança do sistema na região».

26 Por último, o artigo 1.º, n.º 7, do Regulamento 2017/2195:

«[s]ob reserva das condições estabelecidas no n.º 6, a Comissão decide, com base num parecer da [ACER] e dos ORT em conformidade com o estabelecido no artigo 4.º, n.º 3, sobre a participação da Suíça nas plataformas europeias para troca de produtos normalizados de energia de regulação. Os

direitos e responsabilidades dos ORT suíços devem ser coerentes com os direitos e responsabilidades dos ORT que operam na União, de modo a possibilitar o bom funcionamento do mercado de regulação ao nível da União e a colocar todas as partes interessadas em igualdade de circunstâncias.»

27 No que respeita à interpretação literal e contextual do Regulamento 2017/2195, importa salientar que, embora o artigo 1.º, n.º 2, deste regulamento não se refira expressamente apenas aos ORT da União, o artigo 1.º, n.ºs 6 e 7, do referido regulamento prevê as hipóteses e as modalidades em que os ORT suíços podem ser admitidos a participar em algumas das plataformas previstas no referido regulamento com base numa decisão da Comissão.

28 Ora, a existência dessa possibilidade reconhecida à Comissão de só aceitar a participação dos ORT suíços, apenas em certas plataformas e em certas condições, só pode ser interpretada como uma exceção, reveladora da inexistência de uma regra de princípio que inclua a participação dos ORT externos à União nas plataformas previstas pelo Regulamento 2017/2195, entre as quais a plataforma IN referida no artigo 22.º

29 Além disso, importa salientar que esta conclusão é reforçada pela interpretação teleológica do Regulamento 2017/2195, uma vez que resulta dos considerandos 1 e 10 que este prossegue a criação de um mercado interno da energia plenamente funcional e interligado.

30 A este respeito, há que salientar que a Comissão entendeu que se devem aplicar regras equitativas aos ORT que participam nas plataformas. O enunciado desse objetivo figura no considerando 8 do Regulamento 2017/2195, segundo o qual «[a]s regras relativas aos termos e condições respeitantes à regulação [...] asseguram um nível de concorrência adequado, colocando em igualdade de circunstâncias todos os participantes no mercado». Este objetivo manifesta-se igualmente no artigo 19.º, n.º 3, alínea d), no artigo 20.º, n.º 3, alínea d), no artigo 21.º, n.º 3, alínea d), e no artigo 22.º, n.º 3, alínea d), do Regulamento 2017/2195, segundo os quais as regras que regem as diferentes plataformas devem ser baseadas «no princípio da não-discriminação e de modo a assegurar um tratamento equitativo de todos os ORT membros e que nenhum deles beneficie de vantagens económicas injustificadas em virtude da participação nas funções da plataforma».

31 Ora, como o Tribunal de Justiça teve ocasião de salientar, a Confederação Suíça, ao rejeitar o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (EEE), não aderiu ao projeto de um conjunto económico integrado com um mercado único, baseado em regras comuns entre os seus membros, mas preferiu a via dos acordos bilaterais com a União e os seus Estados-Membros em domínios específicos. Assim, a Confederação Suíça não aderiu ao mercado interno da União (Acórdãos de 12 de novembro de 2009, Grimme, C-351/08, EU:C:2009:697, n.º 27), e de 7 de março de 2013, Suíça/Comissão (C-547/10 P, EU:C:2013:139, n.ºs 78 e 79).

32 Não estando, por conseguinte, os ORT suíços sujeitos às mesmas regras que as aplicáveis aos ORT dos Estados-Membros da União, a sua exclusão da participação nas plataformas previstas no Regulamento 2017/2195, sob reserva de um acordo bilateral alternativo que continua a ser possível, é plenamente justificada à luz do objetivo prosseguido pelo referido regulamento.

33 Daqui decorre que a Câmara de Recurso não cometeu o erro de direito alegado pela recorrente ao indicar, nos considerandos 52 a 57 da decisão impugnada, que a participação dos ORT suíços, fora das hipóteses previstas no artigo 1.º, n.ºs 6 e 7, do Regulamento 2017/2195, estava excluída.

34 Esta conclusão não é infirmada pela argumentação da recorrente.

35 No que respeita, nomeadamente, ao considerando 70 do Regulamento (UE) 2019/943 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, relativo ao mercado interno da eletricidade (JO 2019, L 158, p. 54), há que constatar que este se limita a salientar a importância de uma cooperação estreita entre os Estados-Membros, as partes contratantes da Comunidade da Energia e outros países terceiros que apliquem o referido regulamento ou que sejam parte da rede síncrona da Europa continental.

36 Ora, não existe nenhuma contradição entre, por um lado, o enunciado da intenção do legislador de promover uma cooperação internacional e, por outro, o facto de o artigo 1.º do Regulamento 2017/2195 limitar a participação nas plataformas que regula apenas aos ORT da União. Com efeito, a participação nas referidas plataformas pode basear-se numa disposição diferente do artigo 1.º deste regulamento, caso de um acordo internacional entre a União e o país terceiro em causa, vinculando esse acordo, por força do artigo 216, n.º 2, TFUE, as instituições da União e, por conseguinte, primando sobre os atos da União (v. Acórdão de 21 de dezembro de 2011, Air Transport Association of America e o., C-366/10, EU:C:2011:864, n.º 50 e jurisprudência referida).

37 Do mesmo modo, neste contexto, o facto de o artigo 23.º do Regulamento 2017/2195, relativo à partilha de custos entre ORT de Estados-Membros diferentes, prever, no seu n.º 3, a repartição dos custos comuns entre os ORT dos Estados-Membros e países terceiros que participem nas plataformas europeias não pode ser interpretado no sentido de que confere, por si só, um direito à participação nas plataformas aos ORT dos países terceiros. Deve antes ser entendido no sentido de que explicita as modalidades de repartição dos referidos custos entre os ORT da União que participem nas plataformas ao abrigo do artigo 1.º do Regulamento 2017/2195 e os ORT dos países terceiros que participem nessas plataformas ao abrigo de outro fundamento jurídico.

38 Quanto ao considerando 15 do Regulamento (UE) 2017/1485 da Comissão, de 2 de agosto de 2017, que estabelece orientações sobre a operação de redes de transporte de eletricidade (JO 2017, L 220, p. 1), a que a recorrente se refere, o mesmo salienta expressamente o objetivo de apoiar os países terceiros para efeitos da aplicação de regras semelhantes às que figuram no referido regulamento. Além disso, embora este regulamento saliente o objetivo de facilitar a cooperação entre os ORT da União e os de países terceiros no que respeita à segurança operacional da rede, há que salientar que esta cooperação não passa necessariamente por um acesso às plataformas previstas pelo Regulamento 2017/2195, mas pode assumir a forma de acordos entre os ORT da União e os ORT dos países terceiros em causa, como prevê expressamente o artigo 13.º do Regulamento 2017/1485, segundo o qual «[s]e uma zona síncrona abranger ORT da União e de países terceiros, os ORT da União integrados nessa zona devem, no prazo máximo de 18 meses após a data de entrada em vigor do presente regulamento, procurar celebrar com os ORT de países terceiros em causa, não obrigados pelo presente regulamento, um acordo que estabeleça as bases da cooperação com eles no respeitante à operação segura da rede, bem como disposições com vista à observância, por parte desses ORT, das obrigações estabelecidas no presente regulamento».

39 Por último, quanto à circunstância de a plataforma IN não estar abrangida pelo conceito de «plataformas europeias para troca de produtos normalizados de energia de regulação» utilizado no artigo 1.º, n.º 6, do Regulamento 2017/2195, esta implica apenas que a participação da recorrente não pode ser autorizada com base numa decisão da Comissão ao abrigo do artigo 1.º, n.º 7, deste mesmo regulamento, antes carecendo da existência de um outro fundamento jurídico, como explicado no n.º 36, *supra*.

40 Há, por isso, que julgar improcedente o primeiro fundamento.

Quanto ao segundo fundamento, relativo a um erro de apreciação na aplicação do artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento 2019/942 às circunstâncias do caso em apreço

41 A recorrente alega que a Câmara de Recurso violou o artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento 2019/942 ao considerar que a Decisão 16/2022 não alterava de forma caracterizada a sua situação jurídica. No âmbito de uma primeira parte, acusa a Câmara de Recurso de não ter considerado que ela dispunha de um direito de participar na plataforma IN ao abrigo da Decisão 13/2020. Com a sua segunda parte, considera que a Câmara de Recurso cometeu um erro ao não ter em conta os efeitos da Decisão 16/2022 nos contratos em que é parte.

42 A ACER, apoiada pela Comissão, responde, nomeadamente, que a primeira parte assenta na premissa errada de que a recorrente dispunha de um direito de participar na plataforma IN ao abrigo da Decisão 13/2020, uma vez que essa participação só podia decorrer de uma decisão da Comissão, nesse sentido, e nos termos do Regulamento 2017/2195. Acrescenta que, no contexto regulamentar em que se inscrevia a Decisão 13/2020, a referência aos «países terceiros» que figura no artigo 3.º, n.º 1, alínea j), do quadro de implementação só podia ser entendida no sentido de que visava os países terceiros que aplicam o direito da União. Quanto à segunda parte do fundamento, a ACER contesta a sua admissibilidade e alega que esta deve, em todo o caso, ser julgada improcedente. Assim, a Câmara de Recurso tinha salientado, com razão, que acordos contratuais de direito privado não podem ser invocados para pôr em causa a aplicação do direito da União e a recorrente tinha sustentado, erradamente, que a Decisão 16/2022 equivalia a pôr em causa a legalidade do acordo principal e do acordo de cooperação sobre a IGCC.

43 Nos n.os 57 a 63 da decisão impugnada, a Câmara de Recurso concluiu que a Decisão 16/2022 não produzia efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os interesses da recorrente ao alterar de forma caracterizada a sua situação jurídica, uma vez que, primeiro, a referida situação jurídica não era regida pelas Decisões 13/2020 e, depois, 16/2022, mas pelo Regulamento 2017/2195, do qual resultava que a recorrente não dispunha do direito de participar na plataforma IN, segundo, que, na falta desse direito ao abrigo da Decisão 13/2020, não se podia considerar que a Decisão 16/2022 a afetava direta e individualmente e, terceiro, que a participação anterior da recorrente em projetos de plataformas ou em contratos conexos era irrelevante.

44 O Tribunal Geral considera que há que tratar conjuntamente as duas partes do fundamento e, portanto, examinar a título preliminar a admissibilidade da segunda parte, contestada pela ACER.

Quanto à admissibilidade da segunda parte, contestada pela ACER

45 A ACER considera que a segunda parte do fundamento é inadmissível uma vez que a recorrente não forneceu as cópias do acordo de cooperação sobre a IGCC e do acordo principal anexo à sua petição e se refere de forma meramente vaga e geral ao seu conteúdo.

46 Nos termos do disposto no artigo 21.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, aplicável ao processo no Tribunal Geral por força do artigo 53.º, primeiro parágrafo, do mesmo estatuto, bem como do disposto no artigo 76.º, alínea d), do Regulamento de Processo, a petição deve conter o objeto do litígio, os fundamentos e argumentos invocados e uma exposição sumária dos referidos fundamentos. Estes elementos devem ser suficientemente claros e precisos para permitir que a parte demandada prepare a sua defesa e que o Tribunal decida, eventualmente, sem mais informações. A fim de garantir a segurança jurídica e uma boa administração da justiça, é necessário, para que um recurso seja admissível, que os elementos essenciais de facto e de direito em que aquele se baseia resultem de forma coerente e

compreensível do texto da própria petição (v., neste sentido, Despacho de 28 de abril de 1993, De Hoe/Comissão, T-85/92, EU:T:1993:39, n.º 20 e jurisprudência referida). A petição deve, por esse facto, explicitar em que consiste o fundamento em que o recurso se baseia, pelo que a sua simples enunciação abstrata não satisfaz as exigências do Regulamento de Processo. Requerem-se exigências análogas quando é feita uma alegação em apoio de um fundamento (v. Acórdão de 25 de março de 2015, Bélgica/Comissão, T-538/11, EU:T:2015:188, n.º 131 e jurisprudência referida; Despacho de 27 de novembro de 2020, PL/Comissão, T-728/19, não publicado, EU:T:2020:575, n.º 64).

47 No âmbito da segunda parte do fundamento, a recorrente, primeiro, sustenta dispor de um direito contratual de participar na plataforma IN ao abrigo do acordo principal e do acordo de cooperação sobre a IGCC. Segundo, considera que o quadro de implementação, tal como consta do anexo da Decisão 16/2022, leva a que a Comissão seja privada desse direito contratual. Terceiro, infere de uma aplicação por analogia da posição do Tribunal Geral nos Acórdãos de 11 de julho de 2007, Alrosa/Comissão (T-170/06, EU:T:2007:220, n.º 39), e de 12 de dezembro de 2018, Groupe Canal +/Comissão (T-873/16, EU:T:2018:904, n.ºs 22 a 27), que a Decisão 16/2022 alterou de forma caracterizada a sua situação jurídica.

48 É forçoso constatar que esta argumentação está totalmente em conformidade com o artigo 76.º, alínea d), do Regulamento de Processo.

49 O que a ACER contesta prende-se antes com o facto de a recorrente não ter provado a premissa factual em que se baseia esta argumentação, a saber, a existência de um direito contratual de participação na plataforma IN por força do acordo principal e do acordo de cooperação sobre a IGCC, uma vez que não forneceu uma cópia desses documentos anexa à sua petição.

50 É certo que a recorrente não apresentou uma cópia desses acordos em anexo à sua petição. Na sua resposta, justificou essa falta com a complexidade e a extensão desses documentos e o caráter alegadamente desnecessário dessa apresentação, mas ofereceu-se para produzir prova nesse sentido. Na sequência de uma medida de organização do processo, a recorrente enviou ao Tribunal Geral uma cópia do acordo de cooperação sobre a IGCC e do acordo principal.

51 Em aplicação do artigo 85.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, «as provas e os oferecimentos de prova são apresentados na primeira troca de articulados» e em conformidade com o n.º 2, «[e]m apoio da sua argumentação, as partes principais podem ainda apresentar ou oferecer provas na réplica e na tréplica, desde que o atraso na apresentação desses elementos seja justificado».

52 É forçoso concluir que a recorrente justificou, na aceção do artigo 85.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, o atraso na produção de prova, sublinhando, em substância, que considerava não ser necessário demonstrar a existência, a seu respeito, de um direito contratual de participar na plataforma IN.

53 A este respeito, deve notar-se que, logo na sua petição de recurso na Câmara de Recurso, a recorrente alegou que a Decisão 16/2022 afetava os seus direitos contratuais, tal como resumido pela Câmara de Recurso no n.º 44 da decisão impugnada. No entanto, a referida câmara não pôs em causa a materialidade desses direitos contratuais, tendo antes rejeitado este argumento por ser irrelevante, ao sublinhar, no n.º 64 da decisão impugnada, que a participação anterior em projetos de plataforma ou em acordos contratuais não podia ser invocada com o objetivo de pôr em causa

as disposições específicas contidas no Regulamento 2017/2195. A recorrente podia, pois, legitimamente considerar que não tinha de demonstrar a existência desses direitos contratuais, cuja materialidade não tinha sido posta em causa pela Câmara de Recurso.

54 Por conseguinte, a exceção de inadmissibilidade apresentada pela ACER deve ser indeferida.

Quanto à apreciação do mérito do fundamento

55 O artigo 28.º do Regulamento 2019/942, sob a epígrafe «Decisões suscetíveis de recurso» prevê, no seu n.º 1, que «[q]ualquer pessoa singular ou coletiva, incluindo as entidades reguladoras, pode recorrer das decisões a que se refere o artigo 2.º, alínea d), de que seja destinatária, ou de uma decisão que, embora formalmente dirigida a outra pessoa, lhe diga direta e individualmente respeito».

56 Uma vez que esta disposição se inspira na disposição relativa ao recurso de anulação no Tribunal de Justiça e, mais especificamente, na primeira parte do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, deve ser interpretada à luz da jurisprudência relativa a esta última disposição.

57 A este respeito, importa recordar, por um lado, que quando um recurso de anulação for interposto por uma pessoa singular ou coletiva, este só terá início se os efeitos jurídicos vinculativos do ato impugnado forem suscetíveis de afetar os interesses do recorrente, modificando de forma caracterizada a sua situação jurídica. Por outro lado, no caso específico de um recurso de anulação de um ato de que o recorrente não é destinatário, esta exigência confunde-se com as condições consagradas no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, que exige que o recorrente seja direta e individualmente afetado pelo ato impugnado (v., neste sentido, Acórdão de 13 de outubro de 2011, Deutsche Post e Alemanha/Comissão, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, n.ºs 37 e 38).

58 No que diz respeito à condição da afetação direta, resulta de jurisprudência constante que a condição de a pessoa singular ou coletiva dever ser diretamente afetada pelo ato objeto do recurso exige que esse ato produza efeitos diretos na sua situação jurídica e que não deixe nenhum poder de apreciação aos seus destinatários encarregados da sua implementação, tendo esta um caráter puramente automático e decorrendo apenas da regulamentação da União, sem aplicação de outras regras intermédias (v. Acórdão de 13 de março de 2008, Comissão/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, n.º 47 e jurisprudência referida).

59 No que respeita à afetação individual, segundo jurisprudência constante, uma pessoa singular ou coletiva que não seja o destinatário de um ato só pode alegar que este lhe diz individualmente respeito, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, se o ato em causa lhe foi aplicável devido a certas qualidades que lhe são próprias ou a uma situação de facto que a caracteriza em relação a qualquer outra pessoa e, assim, a individualiza de modo análogo ao destinatário do ato (Acórdão de 15 de julho de 1963, Plaumann/Comissão, 25/62, EU:C:1963:17, p. 223; v., igualmente, Acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Stichting Woonlinie e o./Comissão, C-133/12 P, EU:C:2014:105, n.º 44 e jurisprudência referida).

60 Em primeiro lugar, há que salientar que o fundamento da decisão impugnada, relativo ao facto de a situação jurídica da recorrente ser diretamente regulada pelo Regulamento 2017/2195 e não pelas Decisões 13/2020 e 16/2022, não é suscetível de justificar o pedido de inadmissibilidade do recurso que lhe foi submetido.

61 Com efeito, uma vez que o artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento 2017/2195 prevê a apresentação e a adoção de uma proposta relativa ao quadro de implementação e que foi com esse fundamento jurídico que a Decisão 16/2022 foi adotada, a recorrente tinha o direito de contestar a sua legalidade, desde que as condições previstas na jurisprudência mencionada nos n.os 57 a 59, *supra*, estivessem preenchidas, independentemente do alcance do Regulamento 2017/2195. Com efeito, a circunstância de, pelos motivos enunciados em resposta ao primeiro fundamento, o Regulamento 2017/2195 não prever a possibilidade de uma participação da recorrente na plataforma IN constituía uma consideração pertinente para a apreciação do mérito do recurso, mas não para a apreciação da sua admissibilidade.

62 Em segundo lugar, quanto à questão de saber se a Câmara de Recurso devia ter considerado que recorrente era direta e individualmente afetada pela Decisão 16/2022, há que salientar, primeiro, que é materialmente exata a afirmação da recorrente de que é parte no acordo principal e no acordo de cooperação sobre a IGCC e, no que respeita a este segundo acordo, que ela é um «membro participante», isto é, que utiliza a IGCC para efeitos de compensação, e isto desde março de 2012.

63 Segundo, é pacífico, como resulta do artigo 2.º, n.º 1, alínea f), do quadro de implementação nas suas versões resultantes tanto da Decisão 13/2020 como da Decisão 16/2022 que a IGCC é o projeto de implementação que evolui para a plataforma IN.

64 Além disso, a adoção de um quadro de implementação da plataforma IN em aplicação do artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento 2017/2195 não privou de relevância os contratos de que a recorrente é parte, continuando estes a reger o funcionamento da referida plataforma no prolongamento do referido quadro de implementação. Assim, por um lado, resulta da leitura do preâmbulo do acordo principal, comum a todas as plataformas previstas pelo Regulamento 2017/2195, que este visa determinar o quadro das obrigações recíprocas das partes no que diz respeito ao desenvolvimento, à manutenção e à exploração das referidas plataformas e em conformidade com os quadros de implementação adotados ao abrigo desse regulamento. Por outro lado, no que respeita mais especificamente ao acordo de cooperação sobre a IGCC, é recordado no n.º 6 do seu preâmbulo que este constitui o projeto de implementação para o estabelecimento da plataforma IN e, no n.º 8 deste preâmbulo, que o mesmo deve estar em conformidade com o Regulamento 2017/2195 e o quadro de implementação adotado em aplicação do seu artigo 22.º, n.º 1.

65 Terceiro, não se pode deixar de observar que não resulta claramente do quadro de implementação conforme anexado à Decisão 13/2020 que a recorrente não podia manter a sua participação na plataforma IN ao abrigo dos seus direitos contratuais e que podia, portanto, considerar que a sua situação jurídica não era afetada pela Decisão 13/2020. Com efeito, a redação do artigo 2.º, n.º 1, alínea j), do quadro de implementação (v. n.º 7, *supra*) definia, então, um «ORT membro» pelo facto de ter aderido à plataforma IN, nela incluindo expressamente os «ORT de zonas [de regulação de frequência] operadas por vários ORT de diferentes Estados-Membros ou países terceiros» e limitava-se a definir um ORT «participante» como «qualquer ORT membro que utilize a plataforma IN para implementar o processo de compensação de desvios para as transações previstas de energia de regulação».

66 Além disso, se, na medida em que o quadro de implementação foi adotado ao abrigo do artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento 2017/2195, o sentido exato das suas disposições devesse ser determinado à luz deste regulamento, não se poderia considerar que essa interpretação conforme tivesse sido suscetível de dissipar todas as dúvidas quanto à possibilidade de a recorrente continuar a sua

participação na plataforma IN com base nos seus direitos contratuais. Por um lado, o artigo 1.º do Regulamento 2017/2195 não tinha, então, sido objeto de interpretação pelo juiz da União. Por outro lado, a forma como este regulamento está redigido podia levar a recorrente a pensar que tinha a possibilidade de manter a sua participação na plataforma IN. Assim é, designadamente, devido ao facto de o seu artigo 1.º, n.º 2, não se referir apenas aos ORT da União, ao facto de a plataforma IN não estar abrangida pelo conceito de «plataformas europeias para troca de produtos normalizados de energia de regulação» utilizado no seu artigo 1.º, n.º 6, ou ainda ao facto de o artigo 23.º, n.º 3, se referir aos «países terceiros que participem nas plataformas europeias».

67 A este respeito, não se pode considerar que esta dúvida tenha sido dissipada quando da adoção da Decisão 13/2020 pelas tomadas de posição informais da Comissão e da ACER. Por um lado, no que toca à carta de um diretor-geral adjunto da Comissão de 1 de julho de 2020 dirigida a certos ORT, basta sublinhar que ela incidia sobre uma questão diferente da da possibilidade de a recorrente participar nas plataformas abrangidas pelo Regulamento 2017/2195, a saber a questão da exclusão dos ORT de países terceiros — entre os quais a Suíça — dos centros de coordenação regional previstos no artigo 35.º do Regulamento 2019/943, e que não continha nenhuma referência ao Regulamento 2017/2195 ou à plataforma IN. Por outro lado, no que toca à carta de 24 de novembro de 2021 da ACER à REORT-E, embora esta diga expressamente respeito à impossibilidade de a recorrente participar nas plataformas previstas no Regulamento 2017/2195, foi emitida após o termo do prazo para interposição do recurso na Câmara de Recurso contra a Decisão 13/2020.

68 Só com a adoção da Decisão 16/2022 é que a ACER adotou uma tomada de posição formal que excluía expressamente a possibilidade de uma participação da recorrente na plataforma IN. Com efeito, no artigo 2.º, n.º 1, alínea j), do quadro de implementação (v. n.º 10, *supra*), passou a mencionar-se expressamente que apenas são abrangidos pelo conceito de «ORT membro» os ORT aos quais o Regulamento 2017/2195 é aplicável.

69 Consequentemente, na sequência da Decisão 16/2022, a recorrente deixou de poder manter a sua participação na plataforma IN ao abrigo do acordo principal e do acordo de cooperação sobre a IGCC. Logo, deve considerar-se que esta decisão priva a recorrente do exercício dos seus direitos contratuais e, por conseguinte, produz diretamente efeitos na sua situação jurídica na aceção da jurisprudência referida no n.º 58, *supra*.

70 Do mesmo modo, deve considerar-se que a recorrente é afetada pela Decisão 16/2022 devido a certas qualidades que lhe são próprias ou a uma situação de facto que a caracteriza em relação a qualquer outra pessoa devido a certas qualidades que lhe são próprias ou a uma situação de facto que a caracteriza em relação a qualquer outra pessoa na aceção da jurisprudência referida no n.º 59, *supra*.

71 Com efeito, como foi sublinhado no n.º 63, *supra*, uma vez que a IGCC é, segundo o próprio quadro de implementação, o projeto que evolui para a plataforma IN, a recorrente, enquanto participante nessa plataforma desde 2012, encontra-se numa situação diferente relativamente a outros ORT de países terceiros que não beneficiaram de tal participação.

72 Além disso, a recorrente, enquanto único ORT suíço, encontra-se numa situação diferente da dos ORT de outros países terceiros, uma vez que a Suíça apresenta a especificidade geográfica de estar, de facto, rodeada de países membros da União. Da perspetiva do objeto do Regulamento 2017/2195, conforme explicitado no artigo 1.º, n.º 1, deste regulamento, a saber, estabelecer

«orientações pormenorizadas sobre equilíbrio do sistema elétrico, incluindo o estabelecimento de princípios comuns para a contratação e a liquidação de reservas de contenção da frequência, reservas de restabelecimento da frequência e reservas de reposição, assim como uma metodologia comum para ativação», há que considerar que se trata de uma situação de facto que caracteriza a recorrente em relação aos ORT situados noutros países terceiros.

73 Tendo em conta o que precede, há que concluir que a recorrente era direta e individualmente afetada pela Decisão 16/2022, pelo que, em aplicação da jurisprudência referida no n.º 57, *supra*, esta produzia efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os seus interesses.

74 A Câmara de Recurso violou, portanto, ao artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento 2019/942 ao considerar que o recurso nela interposto era inadmissível.

75 Há, pois, que julgar procedente o segundo fundamento e, sem que seja necessário examinar o terceiro fundamento, anular a decisão impugnada.

Quanto às despesas

76 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. No caso em apreço, tendo a ACER sido vencida, há que condená-la a suportar as suas próprias despesas e as despesas efetuadas pela recorrente, em conformidade com o pedido desta.

77 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas. A Comissão suportará, portanto, as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção Alargada)

decide:

1) É anulada a Decisão A-009-2022 da Câmara de Recurso da Agência da União Europeia de Cooperação dos Reguladores da Energia (ACER), de 29 de junho de 2023.

2) A ACER suportará as suas despesas e as despesas efetuadas pela Swissgrid AG.

3) A Comissão Europeia suportará as suas próprias despesas.

Škvařilová-Pelzl Nõmm Steinfatt

Kukovec Meyer

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 8 de outubro de 2025.

Assinaturas