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, n.ºs 6 e 7, do Regulamento (UE) 2017/2195 — Plataforma europeia de troca de energia de regulação proveniente de reservas de restabelecimento da frequência com ativação automática — Não participação do operador de rede de transporte suíço — 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 — Falta de afetação direta — Exceção de ilegalidade»

No processo T-558/23,

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, nas deliberações, 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 ao abrigo do artigo 263.º TFUE, a recorrente, Swissgrid AG, pede a anulação da Decisão A-008-2022 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 15/2022 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 Em 2018, a recorrente e outros ORT celebraram um protocolo de acordo a formalizar as condições da sua participação no projeto tendente à criação de uma Plataforma para a Coordenação Internacional da Restauração Automatizada da Frequência e do Funcionamento Estável do Sistema (Platform for the International Coordination of Automated Frequency Restoration and Stable System Operation, a seguir «Picasso»).

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), que 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 (considerando 10) e, nomeadamente, no seu artigo 20.º, uma plataforma europeia de troca de energia de regulação proveniente de reservas de restabelecimento da frequência com ativação automática.

5 Em 24 de junho de 2020, a ACER adotou a Decisão 02/2020 relativa à criação de uma plataforma europeia de troca de energia de regulação proveniente de reservas de restabelecimento da frequência com ativação automática (a seguir «plataforma aFRR»), que incluía, em anexo, o quadro de implementação da referida plataforma aFRR (a seguir «quadro de implementação»).

6 O artigo 2.º, n.º 1, alínea l), do quadro de implementação definia o conceito de «ORT membro» como «qualquer ORT que tenha aderido à plataforma aFRR» e o artigo 2.º, n.º 1, alínea m), o conceito de «ORT participante» como «qualquer ORT membro que utilize a plataforma aFRR para trocar produtos normalizados de energia de regulação energéticos aFRR».

7 O artigo 2.º, n.º 1, alínea n), do quadro de implementação indicava que o Picasso «[era] o projeto de implementação que evolu[ía] para a plataforma aFRR» e o seu artigo 5.º, n.º 2, que «todos os ORT membros estabelec[iam] o projeto de implementação da plataforma aFRR, que [se baseava]

no projeto de implementação do Picasso que [se transformava] em projeto de implementação da plataforma aFRR na sequência da adoção do presente enquadramento de implementação da plataforma aFRR».

8 Em 1 de julho de 2020, os ORT membros do Picasso, incluindo a recorrente, celebraram o acordo de cooperação da plataforma Picasso, que substitui o protocolo anterior (a seguir «acordo de cooperação Picasso»). Este acordo de cooperação está sujeito um acordo principal relativo às plataformas de regulação — comum a todas as plataformas — que também entrou em vigor em 1 de julho de 2020 (a seguir «acordo principal»).

9 Por carta de 17 de dezembro de 2020, a Diretora da Direção-Geral da Energia da Comissão sublinhou que não via nenhuma razão para adotar uma decisão a autorizar a Suíça a participar nas plataformas europeias de regulação ao abrigo do artigo 1.º, n.º 7, do Regulamento 2017/2195. A recorrente interpôs recurso desta carta, o qual foi julgado inadmissível por Despacho de 21 de dezembro de 2022, no processo T-127/21, Swissgrid/Comissão (não publicado, EU:T:2022:868). Este despacho foi anulado pelo Acórdão de 13 de fevereiro de 2025, Swissgrid/Comissão (C-121/23 P, EU:C:2025:83).

10 Em 31 de março de 2022, em aplicação do artigo 17.º 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 do referido quadro de implementação, no que respeita à designação das entidades que desempenhariam as funções ali definidas.

11 Em 30 de setembro de 2022, a ACER adotou a Decisão 15/2022 que alterou o quadro de implementação. O artigo 1.º, alínea b), do anexo I dessa decisão alterou a definição de «ORT membro», agora contida no artigo 2.º, n.º 1, alínea m), do referido quadro de implementação, para passar a referir-se a «qualquer ORT a que se aplique o [Regulamento 2017/2195] e que tenha aderido à plataforma aFRR, incluindo os ORT de zonas [de controlo potência-frequência] multi-ORT».

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

13 Por meio da decisão impugnada, a Câmara de Recurso considerou que a Decisão 15/2022 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. 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 15/2022 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 para as 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);

– deduziu do que precede que, na falta de uma decisão adotada pela Comissão nos termos do artigo 1.º, n.º 7, do Regulamento 2017/2195, a Decisão 15/2022 se limitava a aplicar o artigo 1.º do Regulamento 2017/2195 e que a participação da recorrente não dependia de uma decisão da ACER, mas da Comissão;

– refutou o argumento da recorrente segundo o qual já era membro da plataforma aFRR antes da Decisão 15/2022, salientando esta que nunca foi admitida como membro da referida plataforma, que a Decisão 03/2020 não lhe era dirigida, que o Regulamento 2017/2195 era aplicável desde 18 de dezembro de 2017 e que o seu artigo 1.º não tinha sido alterado.

Pedidos das partes

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

– anular a decisão impugnada;

– condenar a ACER no pagamento das despesas.

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

– negar provimento ao recurso;

– condenar a recorrente nas despesas.

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

– negar provimento ao recurso;

– condenar a recorrente nas despesas.

Questão de direito

17 A recorrente invoca três fundamentos de recurso.

18 O primeiro fundamento é relativo a um erro de direito, uma vez que a Câmara de Recurso interpretou erradamente o Regulamento 2017/2195 no sentido de que impõe que a Comissão adote uma decisão nos termos do artigo 1.º, n.º 7, do Regulamento 2017/2195 para que ela pudesse participar na plataforma aFRR.

19 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 15/2022 era inadmissível.

20 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 os ORT da União de a incluírem na plataforma aFRR.

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

21 A recorrente alega que a Câmara de Recurso considerou que a sua participação na plataforma aFRR só era possível após a adoção de uma decisão da Comissão para esse efeito, nos termos do artigo 1.º, n.º 7, do Regulamento 2017/2195, e que essa decisão não existia. A recorrente alega, em substância, que a Câmara de Recurso devia ter considerado que a sua participação nessa plataforma era possível, uma vez que, primeiro, as condições da sua participação previstas no artigo 1.º, n.º 6, estavam preenchidas em razão dos riscos que a sua não participação colocava à segurança da rede; segundo, que os motivos pelos quais a Comissão tinha recusado deferir essa participação na carta de 17 de dezembro de 2020 eram incorretos; terceiro, que a Câmara de Recurso deve dispor de competência para verificar se as condições da referida participação estão preenchidas e, quarto, que o Despacho de 21 de dezembro de 2022, Swissgrid/Comissão (T-127/21, não publicado, EU:T:2022:868), que negou provimento ao seu recurso de anulação da carta de 17 de dezembro de 2020 por ser inadmissível, é irrelevante. A este respeito, recordou na audiência que este despacho tinha sido anulado pelo Acórdão de 13 de fevereiro de 2025, Swissgrid/Comissão (C-121/23 P, EU:C:2025:83).

22 A ACER e a Comissão consideram que a Câmara de Recurso não cometeu o erro de direito alegado. A ACER sublinha, além disso, que os argumentos apresentados pela recorrente pela primeira vez na réplica são inadmissíveis.

23 A título preliminar, importa rejeitar a exceção de inadmissibilidade da ACER relativa ao caráter inadmissível dos argumentos apresentados pela recorrente na sua réplica, por constituírem a apresentação extemporânea de um novo fundamento.

24 Nos termos do artigo 84.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, é proibido deduzir novos fundamentos no decurso da instância, a menos que esses fundamentos tenham origem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado durante o processo. Todavia, deve ser declarado admissível um fundamento que constitua a ampliação de um fundamento anteriormente enunciado, explícita ou implicitamente, na petição inicial e que apresente um nexo estreito com ele. Para poder ser considerado uma ampliação de um fundamento ou de uma alegação anteriormente enunciados, um novo argumento deve apresentar um nexo suficientemente estreito com os fundamentos ou as alegações inicialmente expostos na petição, para se poder considerar que resultou da evolução normal do debate num processo contencioso (v. Acórdão de 20 de novembro de 2017, Petrov e o./Parlamento, T-452/15, EU:T:2017:822, n.º 46 e jurisprudência referida).

25 É forçoso constatar que a recorrente alegou, desde a sua petição, no essencial, que a Câmara de Recurso não podia invocar a inexistência de uma decisão que a autorizasse a participar na plataforma aFRR. Por conseguinte, ao alegar, na sua réplica, que a Câmara de Recurso devia ter examinado o mérito da posição da Comissão relativamente à sua participação ou, pelo menos, ter examinado se as condições dessa participação estavam preenchidas, a recorrente limitou-se a desenvolver os argumentos constantes da sua petição.

26 O artigo 1.º do Regulamento 2017/2195, intitulado «Objeto e âmbito de aplicação», prevê no seu n.º 6 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».

27 De acordo com 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».

28 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).

29 Importa salientar que de uma interpretação tanto literal como contextual do Regulamento 2017/2195 resulta que, embora o artigo 1.º, n.º 6, do Regulamento 2017/2195 preveja as circunstâncias em que pode ocorrer a admissão dos ORT suíços às plataformas europeias para troca de produtos normalizados de energia de regulação e, entre estas, a eventualidade de fluxos físicos de energia não-programados poderem passar através da Suíça e comprometer a segurança do sistema na região, o n.º 7 deste mesmo artigo estabelece o procedimento a seguir para obtenção dessa admissão.

30 A este respeito, a redação do artigo 1.º, n.º 7, do Regulamento 2017/2195 é clara. Daqui decorre que embora a ACER e os ORT da União sejam chamados a emitir os seus pareceres, é à Comissão que cabe o poder de decisão e que, no exercício desse poder, não tem só em conta os impactos potenciais na segurança da rede, mas verifica também se os direitos e as responsabilidades dos ORT suíços são coerentes com os dos ORT da União.

31 Daqui resulta, em primeiro lugar, que a Câmara de Recurso teve razão em considerar que, na falta de uma decisão da Comissão nos termos do artigo 1.º, n.º 7, do Regulamento 2017/2195, a recorrente não tinha o direito de participar na plataforma aFRR, uma vez que é facto assente, por um lado, que a referida plataforma está abrangida pelo conceito de «plataforma europeia para troca de produtos normalizados de energia de regulação» utilizado no artigo 1.º, n.º 7, do Regulamento 2017/2195 e, por outro, que não foi adotada nenhuma decisão da Comissão nesse sentido.

32 Em segundo lugar e consequentemente, uma vez que decorre do artigo 1.º, n.ºs 6 e 7, do Regulamento 2017/2195 que é à Comissão que compete adotar uma decisão sobre a participação da Suíça nas plataformas e, neste contexto, examinar se as condições estabelecidas no artigo 1.º, n.º 6, do referido regulamento estão preenchidas, a recorrente acusa erradamente a Câmara de Recurso de não ter examinado se estas condições estavam preenchidas ou se a Comissão deveria ter adotado uma decisão nos termos do artigo 1.º, n.º 7, desse regulamento.

33 Do mesmo modo, há que salientar que são desprovidas de pertinência as críticas da recorrente relativas às apreciações contidas na carta de 17 de dezembro de 2020 no que respeita aos impactos na segurança da rede da sua não participação na plataforma aFRR, bem como a referência ao Acórdão de 13 de fevereiro de 2025, Swissgrid/Comissão (C-121/23 P, EU:C:2025:83), que anulou o Despacho de 21 de dezembro de 2022, Swissgrid/Comissão (T-127/21, não publicado, EU:T:2022:868), que tinha declarado inadmissível o recurso de anulação por ela interposto da referida carta.

34 Com efeito, ainda que o Tribunal Geral devesse, na sequência da reabertura do processo T-127/21, anular qualquer eventual decisão de recusa contida na carta de 17 de dezembro de 2020, essa anulação não produziria efeitos equivalentes à adoção de uma decisão da Comissão a autorizar a Suíça a participar na plataforma aFRR nos termos do artigo 1.º, n.º 7, do Regulamento 2017/2195. Em aplicação do artigo 264.º, primeiro parágrafo, TFUE, os efeitos da anulação limitam-se à eliminação retroativa da referida decisão da ordem jurídica. As partes encontrar-se-iam assim na situação em que estavam antes de 17 de dezembro de 2020, situação caracterizada pela falta de uma decisão da Comissão a autorizar a participação da Suíça nos termos do artigo 1.º, n.º 7, do Regulamento 2017/2195.

35 Em terceiro lugar, a referência feita pela recorrente à necessidade de a ACER e a Câmara de Recurso poderem examinar se as condições da sua participação na plataforma aFRR estavam preenchidas, para evitar a existência de uma «lacuna grave no sistema jurisdicional da União», também não pode ser acolhida.

36 Com esta argumentação, a recorrente sustenta, em substância, que existe uma lacuna na fiscalização jurisdicional do artigo 1.º, n.ºs 6 e 7, do Regulamento 2017/2195, contrária à União de direito, na qual as suas instituições, órgãos e organismos estão sujeitos à fiscalização da conformidade dos seus atos, nomeadamente, com o Tratado e com os princípios gerais do direito (Acórdão de 23 de abril de 1986, Les Verts/Parlamento, 294/83, EU:C:1986:166, n.º 23; v., igualmente, Acórdão de 26 de junho de 2012, Polónia/Comissão, C-336/09 P, EU:C:2012:386, n.º 36 e jurisprudência referida).

37 A este respeito, dado que compete à Comissão tomar a decisão prevista no artigo 1.º, n.º 7, do Regulamento 2017/2195, a recorrente pode, na eventualidade de considerar que a Comissão se recusa, indevidamente, a adotar essa decisão, lançar mão da via de recurso prevista no artigo 265.º TFUE, que se refere à omissão por falta de decisão ou de tomada de posição (Acórdão de 13 de julho de 1971, Deutscher Komponistenverband/Comissão, 8/71, EU:C:1971:82, n.º 2; v., igualmente, Acórdão de 19 de novembro de 2013, Comissão/Conselho, C-196/12, EU:C:2013:753, n.º 22 e jurisprudência referida).

38 Há, por isso, que indeferir 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

39 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 15/2022 não alterava de forma caracterizada a sua situação jurídica. No âmbito de uma primeira parte, alega que a Câmara de Recurso não teve em conta o aditamento pela Decisão 15/2022 de uma condição adicional à participação na plataforma aFRR relativamente ao enquadramento de implementação conforme resultava da Decisão 03/2020, uma vez que já não lhe bastaria obter uma decisão a autorizar a participar nos termos do

artigo 1.º, n.º 7, do Regulamento 2017/2195, mas que deveria também estar sujeita ao direito da União. Com a sua segunda parte, considera que a Câmara de Recurso cometeu um erro ao não ter em conta os efeitos da Decisão 15/2022 nos contratos em que é parte.

40 A ACER, apoiada pela Comissão, considera que a Câmara de Recurso não infringiu o artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento 2019/942. A ACER alega ainda que a segunda parte do fundamento é inadmissível.

41 Nos n.os 62 a 67 da decisão impugnada, a Câmara de Recurso concluiu que a Decisão 15/2022 não produzia efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os interesses da recorrente ao alterar de forma caracterizada a sua situação jurídica, visto que, primeiro, a referida situação jurídica não era regida pela Decisão 15/2022 mas pelo Regulamento 2017/2195; segundo, uma vez que a recorrente não dispunha de um direito de participar na plataforma aFRR ao abrigo da Decisão 03/2020, não se podia considerar que a Decisão 15/2022 a afetava direta e individualmente e, terceiro, a participação anterior da recorrente em projetos de plataforma ou em contratos conexos era irrelevante.

42 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».

43 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.

44 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).

45 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).

46 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).

47 É à luz destas considerações que há que apreciar as duas partes do fundamento de recurso.

Quanto à primeira parte do fundamento

48 Através da sua primeira parte, a recorrente alega que a Decisão 15/2022 aditou uma condição à sua participação, além daquela relativa à obtenção de uma decisão da Comissão nos termos do artigo 1.º, n.º 7, do Regulamento 2017/2195. No essencial, argumenta que, ainda que obtivesse uma decisão da Comissão que autorizasse a sua participação na plataforma aFRR ao abrigo do referido artigo 1.º, n.º 7, não corresponderia à definição de «ORT membro» que consta do quadro de implementação na sequência da sua alteração pela Decisão 15/2022.

49 A este respeito, basta salientar que tal argumento assenta numa interpretação errada do quadro de implementação, conforme alterado pela Decisão 15/2022. Com efeito, o conceito de «ORT a que se aplique o [Regulamento 2017/2195]» que passou a constar da definição de «ORT membro» (v. n.º 11, *supra*) só podia ser interpretado no sentido de que incluía a recorrente, na eventualidade de esta ter obtido uma decisão da Comissão a aprovar a sua participação na plataforma aFRR nos termos do artigo 1.º, n.º 7, do Regulamento 2017/2195.

50 Com efeito, dado que a Decisão 15/2022 foi adotada com base no Regulamento 2017/2195, as disposições do quadro de implementação, como alterado por esta decisão, devem ser objeto de uma interpretação conforme com as disposições deste regulamento, a menos que tenham um significado claro e inequívoco que, por conseguinte, não exija nenhuma interpretação (v., neste sentido, Acórdão de 15 de setembro de 2021, Daimler/Comissão, T-359/19, EU:T:2021:568, n.º 92).

51 Ora, uma vez que o Regulamento 2017/2195 prevê expressamente a participação dos ORT suíços nas condições e segundo os procedimentos previstos no seu artigo 1.º, n.ºs 6 e 7, daí decorre necessariamente que o conceito de «ORT a que se aplique o [Regulamento 2017/2195]» constante do artigo 2.º, n.º 1, alínea q), do quadro de implementação deve ser interpretado no sentido de que inclui um ORT suíço cuja participação tenha sido admitida ao abrigo deste regulamento.

52 Por conseguinte, há que julgar improcedente a primeira parte do segundo fundamento.

Quanto à segunda parte do fundamento

53 Com a sua segunda parte, a recorrente invoca os efeitos da alteração da redação do quadro de implementação sobre o acordo de cooperação Picasso para sustentar que a Decisão 15/2022 alterou de forma caracterizada a sua situação jurídica.

– *Quanto à admissibilidade da segunda parte, contestada pela ACER*

54 A ACER considera que a presente parte do fundamento é inadmissível porquanto a recorrente não forneceu a cópia do acordo de cooperação Picasso em anexo à sua petição e refere-se de forma vaga e geral ao seu conteúdo.

55 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 do Tribunal Geral, 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. Com o objetivo 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).

56 A recorrente alega, primeiro, que dispõe de um direito contratual de participar na plataforma aFRR por força do acordo de cooperação Picasso. Segundo, considera que o quadro de implementação, tal como consta do anexo da Decisão 15/2022, 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 15/2022 alterou de forma caracterizada a sua situação jurídica.

57 Esta argumentação está totalmente em conformidade com o artigo 76.º, alínea d), do Regulamento de Processo.

58 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 participar na plataforma aFRR por força do acordo de cooperação Picasso, uma vez que não forneceu em anexo à sua petição uma cópia desse acordo.

59 É verdade que a recorrente não apresentou uma cópia do acordo de cooperação Picasso em anexo à sua petição. Na sua resposta, justificou essa falta com a complexidade e a extensão desse documento e o caráter 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 Picasso e do acordo principal.

60 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».

61 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 aFRR.

62 A este respeito, deve notar-se que, logo na sua petição de recurso na Câmara de Recurso, a recorrente alegou que a Decisão 15/2022 afetava os seus direitos contratuais, tal como resumido pela Câmara de Recurso no n.º 48 da decisão impugnada. No entanto, a referida câmara rejeitou este argumento mais por o considerar irrelevante do que por a recorrente não ter demonstrado os direitos que invocava, salientando, no n.º 64 da decisão impugnada, que a participação anterior em projetos de plataforma ou em acordos contratuais não podia ser invocada de forma que pusesse 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.

63 Por conseguinte, a exceção de inadmissibilidade da ACER deve ser indeferida.

– *Quanto à apreciação do mérito da segunda parte*

64 No que respeita à apreciação do mérito desta parte do fundamento, há que salientar que a recorrente é signatária tanto do acordo principal como do acordo de cooperação Picasso.

65 Além disso, importa notar que os contratos de que a recorrente é parte têm por objeto regular o funcionamento da plataforma aFRR na sequência do Regulamento 2017/2195 e do quadro de implementação. Assim, 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. Do mesmo modo, resulta do preâmbulo do acordo de cooperação Picasso que este foi adotado na sequência do Regulamento 2017/2195, do quadro de implementação e do acordo principal.

66 Daqui não resulta, porém, que a alteração da definição do conceito de «ORT membro» tenha conduzido a privar a recorrente do exercício dos seus direitos contratuais e, portanto, tenha produzido diretamente efeitos na sua situação jurídica na aceção da jurisprudência referida no n.º 44, *supra*.

67 Primeiro, convém recordar que o objeto da plataforma aFRR consiste na troca de produtos normalizados de energia de regulação proveniente de reservas de restabelecimento da frequência com ativação automática.

68 Segundo, há que observar que, mesmo antes da Decisão 15/2022, a recorrente não dispunha de um direito contratual incondicional de utilização da plataforma aFRR para esses fins.

69 Com efeito, é facto assente entre as partes, por um lado, que essa possibilidade não é oferecida a todos os «ORT membros», mas apenas àqueles abrangidos pela qualidade de «ORT participantes» e, por outro, que os contratos de que a recorrente é parte fazem depender a possibilidade de a recorrente participar na plataforma aFRR da adoção de uma decisão da Comissão nos termos do artigo 1.º do Regulamento 2017/2195, conforme o atesta, nomeadamente, o ponto 8.3 do acordo principal.

70 Terceiro, uma vez que, antes da Decisão 15/2022, a recorrente, nos termos dos contratos em causa, e independentemente da sua eventual qualidade de «ORT membro», não dispunha do direito contratual de utilizar a plataforma aFRR para trocar produtos normalizados de energia de regulação na falta de uma decisão da Comissão nesse sentido, não se pode considerar que a Decisão 15/2022 o tenha privado desse direito e, por conseguinte, tenha afetado diretamente a sua situação jurídica na aceção da jurisprudência referida no n.º 45, *supra*.

71 Resulta de tudo o que precede que a Câmara de Recurso não cometeu nenhum erro de direito ao julgar o recurso inadmissível por não estarem preenchidas as condições previstas no artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2019/942.

72 Por conseguinte, a segunda parte e, consequentemente, o segundo fundamento devem ser julgados improcedentes.

Quanto ao terceiro fundamento, apresentado a título subsidiário e relativo, em substância, à ilegalidade do Regulamento 2017/2195

73 Com o seu terceiro fundamento, a recorrente invoca uma exceção de ilegalidade, nos termos do artigo 277.º TFUE, contra o Regulamento 2017/2195 na eventualidade de o artigo 1.º, n.ºs 6 e 7, do Regulamento 2017/2195 dever ser interpretado no sentido de que exclui a participação da Suíça nas plataformas de regulação, ainda que essa exclusão ponha em risco a segurança da operação da rede.

74 A ACER considera que o presente fundamento é inadmissível, porquanto a recorrente não interpôs um recurso de anulação do Regulamento 2017/2195 e não demonstra a existência de qualquer dúvida quanto à admissibilidade de tal recurso.

75 O Tribunal Geral considera que, nas circunstâncias do caso em apreço, a boa administração da justiça justifica pronunciar-se sobre o mérito da exceção de ilegalidade invocada pela recorrente, sem que seja necessário pronunciar-se previamente sobre a sua admissibilidade (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 26 de fevereiro de 2002, Conselho/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, n.º 52).

76 A exceção de ilegalidade é constituída por cinco partes relativas, respetivamente, em substância, primeiro, a uma inobservância pela Comissão do alcance das suas competências de execução; segundo, à violação do artigo 3.º, alíneas h) e i), e do artigo 6.º, n.º 3, 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); terceiro, à violação do artigo 218.º, n.º 6, TFUE; quarto, à violação do artigo 13.º, n.º 1, do Acordo entre a Comunidade Económica Europeia e a Confederação Suíça, de 22 de julho de 1972 (JO 1972, L 300, p. 188, EE 11 F 2 p. 191; a seguir «Acordo de Comércio Livre») e, quinto, à violação do princípio da prevenção decorrente do direito internacional consuetudinário.

77 A ACER, apoiada pela Comissão, considera que a exceção de ilegalidade deve ser indeferida.

Quanto à primeira parte do fundamento

78 A recorrente alega que a Comissão não dispunha de competência para regular a questão da participação da Suíça na plataforma aFRR no Regulamento 2017/2195. Por um lado, argumenta que a participação da Suíça na plataforma aFRR é equiparável a uma matéria essencial que não pode ser objeto de um ato de execução. Por outro lado e em qualquer caso, a Comissão, ao adotar regras sobre esta questão, excedeu o âmbito do poder que lhe foi conferido regulando um domínio em relação ao qual o Regulamento 2019/943 é omisso e reconhecendo-se a si própria um poder discricionário ilimitado para decidir sobre a participação da Suíça nas plataformas de regulação.

79 A título preliminar, importa salientar que o Regulamento 2017/2195 tem como base jurídica o artigo 18.º, n.º 3, alíneas b) e d), e n.º 5, do Regulamento n.º 714/2009. Dado que decorre do artigo 18.º, n.º 5, primeiro período, deste último regulamento que, no que respeita ao n.º 3 do referido artigo, a Comissão só pode adotar orientações, os seus poderes, à luz da distinção efetuada pelo Tratado FUE nos seus artigos 290.º e 291.º entre «ato delegado» e «ato de execução», pertencem a esta segunda categoria. Esta interpretação é confirmada pelo Regulamento 2019/943, que reformula o Regulamento n.º 714/2009, cuja disposição correspondente, a saber, o artigo 61.º, n.ºs 4 a 6, se refere explicitamente à adoção de «atos de execução».

80 Nos termos do artigo 291.º, n.º 2, TFUE, quando sejam necessárias condições uniformes de execução dos atos juridicamente vinculativos da União, estes conferirão competências de execução à Comissão ou, em casos específicos devidamente justificados e nos casos previstos nos artigos 24.º e 26.º TUE, ao Conselho da União Europeia.

81 Quando é conferido um poder de execução à Comissão com base no artigo 291.º, n.º 2, TFUE, esta é chamada a especificar o conteúdo do ato legislativo, para assegurar a sua execução em condições uniformes em todos os Estados-Membros (v., neste sentido, Acórdão de 15 de outubro de 2014, Parlamento/Comissão, C-65/13, EU:C:2014:2289, n.º 43).

82 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a adoção das regras essenciais de uma matéria como a que está em causa no presente processo é reservada à competência do legislador da União e essas regras devem ser adotadas na regulamentação de base. Daqui decorre que as disposições que estabelecem os elementos essenciais de uma regulamentação de base, para a adoção das quais seja necessário efetuar opções políticas que são da responsabilidade do legislador da União, não podem ser objeto de uma delegação deste tipo nem figurar em atos de execução (v., neste sentido, Acórdão de 5 de setembro de 2012, Parlamento/Conselho, C-355/10, EU:C:2012:516, n.ºs 64 a 66 e jurisprudência referida).

83 A questão de saber quais são os elementos de uma matéria que devem ser qualificados de essenciais deve basear-se em elementos objetivos, suscetíveis de serem objeto de fiscalização jurisdicional, e impõe que sejam tomadas em consideração as características e as particularidades do domínio em causa (v., neste sentido, Acórdão de 5 de setembro de 2012, Parlamento/Conselho, C-355/10, EU:C:2012:516, n.ºs 67 e 68).

84 Além disso, em aplicação de jurisprudência constante, a Comissão especifica o ato legislativo se as disposições do ato de execução que adota, por um lado, respeitarem os objetivos gerais essenciais prosseguidos pelo ato legislativo e, por outro, forem necessárias ou úteis para a sua aplicação sem o completar nem alterar, mesmo nos seus aspetos não essenciais (v., neste sentido, Acórdão de 15 de outubro de 2014, Parlamento/Comissão, C-65/13, EU:C:2014:2289, n.os 45 e 46).

85 Deve considerar-se que essas condições estão preenchidas no caso em apreço.

86 Como resulta, nomeadamente, do considerando 1 do Regulamento n.º 714/2009 e do considerando 2 do Regulamento 2019/943, o seu objetivo é a criação de um mercado interno da eletricidade com base em regras equitativas para o comércio transfronteiriço de eletricidade, para melhorar a concorrência no mercado interno da eletricidade. O Regulamento 2017/2195 inscreve-se na perspetiva da realização deste objetivo, como o evidenciam os seus considerandos 1 e 10, dos quais decorre que o referido regulamento visa a integração dos mercados de energia de regulação, que deve ser facilitada pelo estabelecimento de plataformas europeias comuns com vista à criação de um mercado interno da energia plenamente funcional e interligado.

87 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).

88 Por conseguinte, deve considerar-se que a exclusão dos ORT que operam na Suíça da participação nas plataformas previstas no Regulamento 2017/2195, sob reserva de um acordo bilateral alternativo que continua sempre a ser possível, é plenamente justificada à luz dos objetivos prosseguidos pelo Regulamento n.º 714/2009 e, em especial, o da criação de um mercado interno.

89 A este respeito, há que salientar que a primeira das duas hipóteses salientadas pelo artigo 1.º, n.º 6, do Regulamento 2017/2195 visa precisamente a hipótese da adoção de um acordo bilateral com a Confederação Suíça, na aceção da jurisprudência referida no n.º 87, *supra*, uma vez que tem por objeto a eventualidade de «a legislação nacional suíça [aplicar] 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».

90 Além disso, importa recordar que a segunda hipótese equacionada pelo artigo 1.º, n.º 6, do Regulamento 2017/2195 tem por objeto a eventualidade de «da exclusão da Suíça [poderem] resultar fluxos físicos de energia não-programados através da Suíça que pudessem comprometer a segurança do sistema na região». Impõe-se concluir que, ao admitir, a título excecional, a possibilidade de uma participação unilateral da Suíça nas plataformas por razões de segurança do sistema, a Comissão se limitou a adotar uma «regra necessária ou útil» na aceção da jurisprudência citada no n.º 84, *supra*, uma vez que conciliou a falta de participação da Suíça no mercado interno com o imperativo de garantir a segurança e a fiabilidade da rede, que figurava de forma transversal no Regulamento n.º 714/2009 e se encontra também no Regulamento 2019/943.

91 A este respeito, no que toca ao poder discricionário da Comissão na adoção da decisão prevista no artigo 1.º, n.º 7, do Regulamento 2017/2195, importa salientar que este poder não é incompatível com a natureza de ato de execução do Regulamento 2017/2195. Com efeito, este poder discricionário é inerente à análise das questões de saber se da exclusão da Suíça podem resultar fluxos físicos de energia não-programados através da Suíça, se estes podem comprometer a segurança do sistema na região e se os direitos e responsabilidades dos ORT suíços são coerentes com os dos ORT que operam na União. Não se trata do exercício de uma opção política na aceção da jurisprudência referida no n.º 82, *supra*.

92 Tendo em conta o que precede, deve concluir-se que a Comissão não ignorou os limites da sua competência de execução ao adotar o Regulamento 2017/2195.

93 Atendendo ao exposto, há que julgar improcedente a primeira parte do fundamento.

Quanto à segunda parte do fundamento

94 A recorrente alega que o Regulamento 2017/2195, ao excluí-la da plataforma aFRR, é contrário ao artigo 3.º, alíneas h) e i), do Regulamento 2019/943, bem como ao artigo 6.º, n.º 3, do mesmo regulamento.

95 Primeiro, no que respeita ao artigo 3.º do Regulamento 2019/943, este tem como epígrafe «Princípios relativos ao funcionamento dos mercados da eletricidade» e insere-se no capítulo II relativo às «regras gerais aplicáveis ao mercado da eletricidade». De acordo com esta disposição:

«Os Estados-Membros, as entidades reguladoras, os operadores de redes de transporte, os operadores de redes de distribuição, os operadores do mercado e os operadores delegados devem garantir que os mercados da eletricidade são explorados de acordo com os seguintes princípios:

[…]

h) Devem ser progressivamente eliminados os obstáculos aos fluxos transfronteiriços de eletricidade entre zonas de ofertas ou Estados-Membros e às transações transfronteiriças nos mercados da eletricidade e nos mercados de serviços;

i) As regras do mercado devem prever a cooperação regional, quando tal reforce a eficácia;

[…]»

96 Note-se que não existe contradição entre a limitação do âmbito de aplicação dos ORT suscetíveis de participar na plataforma aFRR prevista no artigo 1.º do Regulamento 2017/2195 e estes objetivos. Com efeito, a participação na referida plataforma não constitui o único meio de atingir o objetivo expresso no artigo 3.º, alínea h), do Regulamento 2019/943. A este respeito, basta recordar que o artigo 13.º 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) prevê expressamente que «[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».

97 Do mesmo modo, embora o objetivo de cooperação regional estabelecido no artigo 3.º, alínea i), do Regulamento 2019/943 possa ser interpretado no sentido de que inclui a cooperação com ORT de países terceiros, tal como sublinhado, nomeadamente, no considerando 70 do Regulamento 2019/943 no que respeita ao funcionamento seguro da rede, essa cooperação não implica necessariamente 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 o atesta o artigo 13.º do Regulamento 2017/1485 referido no n.º 96, *supra*.

98 Segundo, no que diz respeito ao artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento 2019/943, este especifica que «[o]s mercados de balanço devem garantir a segurança operacional e permitir a utilização máxima possível e a atribuição eficiente de capacidade interzonal nos diferentes períodos de operação». Contudo, importa salientar que este objetivo deve ser conciliado com a criação de «regras equitativas em matéria de comércio transfronteiriço de eletricidade, aumentando assim a concorrência no mercado interno da eletricidade», prevista no artigo 1.º, alínea c), desse mesmo regulamento e com a falta de participação da Suíça no mercado interno. Por razões análogas às já expostas nos n.os 90 e 91, *supra*, essa conciliação é precisamente efetuada pelo artigo 1.º, n.os 6 e 7, do Regulamento 2017/2195, na parte em que este prevê a possibilidade de um acesso da recorrente à plataforma aFRR, por motivos relacionados com a segurança do sistema, assegurando simultaneamente um controlo da coerência dos direitos e responsabilidades dos ORT que operam na União e na Suíça.

99 A segunda parte do fundamento deve, por conseguinte, ser também julgada improcedente.

Quanto à terceira parte do fundamento

100 Segundo a recorrente, se o artigo 1.º, n.os 6 e 7, do Regulamento 2017/2195 devesse ser interpretado no sentido de que permite à Comissão recusar a sua participação nas plataformas de regulação mesmo na eventualidade de ter sido celebrado um acordo entre a Confederação Suíça e a União, a decisão do Conselho relativa à celebração do acordo adotada ao abrigo do artigo 218.º, n.º 6, TFUE, poderia ficar privada de efeito.

101 Assim, o presente fundamento assenta na premissa de que, na eventualidade de ser celebrado um acordo entre a Confederação Suíça e a União, a Comissão poderia impedir que esse acordo produzisse efeitos ao não adotar a decisão prevista no artigo 1.º, n.º 7, do Regulamento 2017/2195.

102 Ora, é forçoso concluir que essa premissa é incorreta.

103 Por força do artigo 216.º, n.º 2, TFUE, quando são celebrados acordos internacionais pela União, as instituições da União ficam vinculadas por tais acordos e, por conseguinte, estes primam 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).

104 Além disso, importa recordar que uma disposição de um acordo internacioal tem efeito direto quando, tendo em conta os seus termos e o objeto e a natureza do acordo, contém uma obrigação clara e precisa cujo cumprimento ou efeito não dependa da intervenção de qualquer ato posterior (v., neste sentido, Acórdãos de 30 de setembro de 1987, Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, n.º 14, e de 13 de setembro de 2018, Gazprom Neft/Conselho, T-735/14 e T-799/14, EU:T:2018:548, n.º 150).

105 Em todo o caso, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, quando exista regulamentação da União no domínio em causa, o primado dos acordos internacionais celebrados pela União sobre os textos de direito derivado determina que estes últimos sejam interpretados, na medida do possível, em conformidade com esses acordos (v. Acórdão de 22 de novembro de 2012, Digitalnet e o., C-320/11, C-330/11, C-382/11 e C-383/11, EU:C:2012:745, n.º 39 e jurisprudência referida).

106 Daqui resulta que, mesmo na eventualidade de a disposição do acordo internacional que prevê a participação da Suíça não preencher as condições especificadas na jurisprudência referida no n.º 104, *supra*, a Comissão não pode deixar de ter em conta a existência do referido acordo.

107 Há, por isso, que considerar improcedente a terceira parte do fundamento.

Quanto à quarta parte do fundamento

108 A recorrente alega que o Regulamento 2017/2195 constitui uma restrição quantitativa à importação de energia elétrica contrária ao artigo 13.º, n.º 1, do Acordo de Comércio Livre, aplicável à energia elétrica. Alega que as condições em que o artigo 13.º, n.º 1, pode ser invocado perante os órgãos jurisdicionais da União estão preenchidas. Por conseguinte, uma vez que o Regulamento 2017/2195 levaria a impedir a recorrente de apresentar propostas através da plataforma aFRR, apesar de prever que a energia de regulação na União só pode ser transacionada através das plataformas de regulação, é contrário ao artigo 13.º, n.º 1, do Acordo de Comércio Livre. Além disso, não é aplicável nenhuma justificação por razões de segurança pública nos termos do artigo 20 do referido acordo.

109 Segundo o artigo 13.º n.º 1, do Acordo de Comércio Livre, «[n]ão serão introduzidas novas restrições quantitativas à importação; nem medidas de efeito equivalente nas trocas comerciais entre a Comunidade e a Suíça».

110 No caso em apreço, é forçoso constatar que a presente parte do fundamento deve ser julgada improcedente sem que seja necessário examinar se a legalidade do Regulamento 2017/2195 pode ser apreciada à luz do artigo 13.º do Acordo de Comércio Livre.

111 Antes de mais, importa salientar que a interpretação dada às disposições do direito da União, incluindo as do Tratado relativas ao mercado interno, entre as quais o artigo 28.º TFUE, não pode ser automaticamente transposta para a interpretação dos conceitos de «restrição quantitativa» e de «medidas de efeito equivalente» que constam do artigo 13.º, n.º 1, do Acordo de Comércio Livre, na falta de disposições expressas para esse efeito previstas no próprio acordo (v., neste sentido, Acórdãos de 9 de fevereiro de 1982, Polydor e RSO Records, 270/80, EU:C:1982:43, n.ºs 14 a 16; de 12 de novembro de 2009, Grimme, C-351/08, EU:C:2009:697, n.º 29, e de 24 de setembro de 2013, Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, n.º 44). Ora, não consta do Acordo de Comércio Livre nenhuma estipulação nesse sentido.

112 Em seguida, pelas razões já expostas nos n.ºs 86 e 87, *supra*, resulta de uma leitura conjugada dos considerandos 1 e 10 do Regulamento 2017/2195 que a criação de plataformas comuns faz parte da realização do mercado interno da eletricidade, ou seja de um conjunto económico integrado baseado no respeito de regras comuns às quais a Confederação Suíça não aderiu, uma vez que preferiu a via de acordos bilaterais com a União e os seus Estados-Membros, em domínios específicos.

113 Por último, como alega a Comissão nos seus articulados, o objetivo e a finalidade do Acordo de Comércio Livre, tais como enunciados no seu artigo 1.º, são «[p]romover, através da expansão das trocas comerciais recíprocas, o desenvolvimento harmonioso das relações económicas entre a Comunidade Económica Europeia e a Confederação Suíça». Em contrapartida, o Acordo de Comércio Livre não tem por objetivo a criação de um espaço económico dotado de um ambiente regulamentar homogéneo.

114 Daqui resulta que a exclusão da recorrente da participação na plataforma aFRR não pode ser considerada uma restrição quantitativa à importação de energia de regulação ou uma medida de efeito equivalente, na aceção do artigo 13.º do Acordo de Comércio Livre.

115 Em todo o caso, a recorrente não está sujeita ao respeito das mesmas regras comuns que os ORT da União e não se pode, portanto, ser considerada em situação comparável à dos ORT da União em relação ao objetivo de criação de um mercado interno da eletricidade. A recorrente não pode, portanto, invocar utilmente a existência de uma discriminação arbitrária a seu respeito.

116 Por conseguinte, a quarta parte deve ser julgada improcedente.

Quanto à quinta parte do fundamento

117 A recorrente alega, em substância, que, na eventualidade de o Regulamento 2017/2195 dever ser interpretado no sentido de excluir a sua participação na plataforma aFRR, este regulamento seria manifestamente contrário ao princípio da prevenção decorrente do direito internacional consuetudinário, que a União é obrigada a respeitar nos termos do artigo 3.º, n.º 5, TUE. Sublinha que esta regra de direito internacional consuetudinário implica a não utilização do seu território para efeitos de atos contrários aos direitos dos outros Estados. No caso em apreço, a Comissão ignorou manifestamente a sua obrigação de fazer prova da diligência exigida com vista a evitar a ocorrência de danos significativos no território suíço devido aos muitos fluxos físicos de energia não-programados de eletricidade através da Suíça suscetíveis de serem criados por uma plataforma aFRR a operar sem a sua participação e aos efeitos de congestionamento e respetivas consequências negativas daí resultantes.

118 Primeiro, importa recordar que resulta do artigo 3.º, n.º 5, TUE, que a União contribui para a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional. Por conseguinte, quando adota um ato, é obrigada a respeitar o direito internacional na sua totalidade, incluindo o direito internacional consuetudinário que vincula as instituições 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 101 e jurisprudência referida).

119 A este respeito, é certo que desde o seu Acórdão Canal de Corfu (Reino Unido contra Albânia), de 9 de abril de 1949, Col. 1949, p. 22, o Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) sublinhou, ao abrigo de certos princípios gerais e bem reconhecidos, a «obrigação de cada Estado de não permitir que o seu território seja utilizado para atos contrários aos direitos de outros Estados». A existência desta regra consuetudinária foi recordada pelo TIJ, nomeadamente, no seu Acórdão Fábricas de pasta de papel sobre o rio Uruguai [Argentina contra. Uruguai), de 20 de abril de 2010, Col. 2010, pp. 45 e 46, n.º 101], do qual decorre, em substância, que um sujeito de direito internacional está sujeito a um dever de diligência exigido no exercício das suas competências.

120 Segundo, decorre de jurisprudência constante que, para que um princípio de direito internacional consuetudinário possa ser invocado por um sujeito jurídico, para efeitos do exame da validade de um ato da União pelo Tribunal de Justiça, é necessário, por um lado, que o referido princípio seja suscetível de pôr em causa a competência da União para adotar o referido ato e, por outro, que o ato em causa seja suscetível de afetar direitos do sujeito jurídico derivados do direito da União ou de gerar obrigações para o mesmo à luz desse direito (v., neste sentido, Acórdão de 21 de dezembro de 2011, Air Transport Association of America e o., C-366/10, EU:C:2011:864, n.º 107 e jurisprudência referida).

121 No caso em apreço, não se pode excluir que estas duas condições estejam preenchidas em relação à recorrente.

122 Por um lado, é consensual que a Suíça faz parte da zona síncrona da Europa continental e está, de facto, geograficamente rodeada de Estados-Membros da União. Deste ponto de vista, pode considerar-se que o princípio da prevenção é suscetível de pôr em causa a competência da União para adotar uma legislação suscetível de ter incidência em todo este espaço sincrónico, incluindo a Suíça.

123 Por outro lado, sendo a recorrente o único operador da rede elétrica suíça, na eventualidade de a sua não participação na plataforma aFRR ter por consequência dever tomar as medidas determinadas por fluxos físicos de energia não-programados, poderia considerar-se que o Regulamento 2017/2195 cria obrigações a seu respeito na aceção da jurisprudência referida no n.º 120, *supra*.

124 Terceiro, uma vez que um princípio de direito internacional consuetudinário não tem o mesmo grau de precisão que uma disposição de um acordo internacional, a fiscalização jurisdicional deve, necessariamente, limitar-se à questão de saber se as instituições da União, ao adotarem o ato em causa, cometeram erros manifestos de apreciação quanto às condições de aplicação desse princípio (v., neste sentido, Acórdão de 21 de dezembro de 2011, Air Transport Association of America e o., C-366/10, EU:C:2011:864, n.º 110 e jurisprudência referida).

125 Esta terceira condição não pode, em contrapartida, ser considerada preenchida.

126 Por um lado, como já foi referido nos n.ºs 96 e 97, *supra*, o direito da União, por intermédio do artigo 13.º do Regulamento 2017/1485, prevê expressamente a celebração de acordos entre ORT da União e ORT de países terceiros, quando estes estejam presentes numa mesma zona síncrona. Daqui decorre que a não participação da recorrente na plataforma aFRR não impede, de modo algum, uma colaboração entre a recorrente e os ORT da União no que respeita à segurança do sistema numa zona síncrona, que é, pelo contrário, promovida.

127 Por outro lado, como já foi referido no n.º 90, *supra*, deve recordar-se que o artigo 1.º, n.ºs 6 e 7, do Regulamento 2017/2195 prevê a possibilidade de a recorrente participar na plataforma aFRR, na eventualidade de a Comissão considerar que «da exclusão da Suíça [poderiam] resultar fluxos físicos de energia não-programados através da Suíça que pudessem comprometer a segurança do sistema na região» e desde que os direitos e responsabilidades dos ORT suíços sejam coerentes com os dos ORT que operam na União.

128 Nestas condições, não se pode considerar que a Comissão tenha, de forma manifesta, violado o dever de diligência exigido à União decorrente da regra consuetudinária invocada pela recorrente ao limitar, em princípio, a participação na plataforma aFRR apenas aos ORT da União.

129 Por conseguinte, a quinta parte e, consequentemente, o presente fundamento e o recurso devem ser julgados improcedentes na íntegra.

Quanto às despesas

130 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. Tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la a suportar as suas próprias despesas e as despesas efetuadas pela ACER, em conformidade com o pedido desta.

131 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 negado provimento ao recurso.

2) A Swissgrid AG suportará as suas próprias despesas e as despesas efetuadas pela Agência da União Europeia de Cooperação dos Reguladores da Energia (ACER).

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