

**Processo C-378/19****Pedido de decisão prejudicial****Data de entrada:**

14 de maio de 2019

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Ústavný súd Slovenskej republiky (Tribunal Constitucional, Eslováquia)

**Data da decisão de reenvio:**

23 de janeiro de 2019

**Recorrente:**

Prezident Slovenskej republiky

REPÚBLICA ESLOVACA

**DESPACHO**

do Ústavný súd Slovenskej republiky (Tribunal Constitucional da República Eslovaca)

(*omissis*)

O Ústavný súd Slovenskej republiky (Tribunal Constitucional da República Eslovaca), reunido à porta fechada (*omissis*) em sessão plenária (*omissis*) no processo que tem por objeto o pedido do Prezident Slovenskej republiky (Presidente da República Eslovaca) de abertura de um processo ao abrigo do artigo 125.º, n.º 1, alínea a), da Ústava Slovenskej republiky (Constituição da República Eslovaca) para apreciação da conformidade dos artigos 5.º, n.º 1, primeiro período, e 14.º, n.º 3, terceiro período, da Zákon n.º 250/2012 Z.z., o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (Lei n.º 250/2012 que regula o sistema de redes, conforme alterada), com o artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição da República Eslovaca em conjugação com o disposto no artigo 4.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia e no artigo 288.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

**decidiu:**

1. São submetidas ao Tribunal de Justiça da União Europeia as seguintes questões prejudiciais:

I. Pode o artigo 35.º, n.º 4, da Diretiva 2009/72/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece regras comuns para o mercado interno da eletricidade e que revoga a Diretiva 2003/54/CE, em particular à luz do seu considerando 33, ser interpretado no sentido de que se opõe a que num Estado-Membro, no contexto da alteração de uma medida interna de transposição da referida diretiva, o poder de nomear e destituir o presidente da Autoridade Reguladora seja retirado ao Presidente da República, eleito diretamente pelos cidadãos, para ser atribuído ao Governo, transferência que retoma a situação jurídica existente antes da transposição da referida diretiva?

II. Pode o artigo 35.º, n.º 5, da Diretiva 2009/72/CE [...], em particular à luz do seu considerando 34, ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que, para assegurar a defesa do interesse público, autoriza os ministérios a participarem no procedimento de regulação tarifária perante a Autoridade Reguladora?

(*omissis*) [suspensão do processo] (*omissis*)

Fundamentação:

**I.**

### **Tramitação do processo no Tribunal Constitucional da República Eslovaca**

Em 16 de outubro de 2017, o Tribunal Constitucional da República Eslovaca (a seguir «Tribunal Constitucional») foi notificado do pedido do Presidente da República Eslovaca (a seguir «Presidente») de abertura de um processo ao abrigo do artigo 125.º, n.º 1, alínea a), da Constituição da República Eslovaca (a seguir «Constituição») para apreciação da conformidade dos artigos 5.º, n.º 1, primeiro período, e 14.º, n.º 3, terceiro período, da *Zákon n.º 250/2012 Z.z.*, o *regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov* (Lei que regula o sistema de redes, conforme alterada; a seguir «Lei que regula o sistema de redes»), com o artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição em conjugação com o disposto no artigo 4.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia e no artigo 288.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

O pedido do Presidente funda-se no pressuposto de que as disposições impugnadas da Lei que regula o sistema de redes configuram uma transposição incorreta da Diretiva 2009/72/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece regras comuns para o mercado interno da eletricidade e que revoga a Diretiva 2003/54/CE (a seguir «Diretiva 2009/72»), e da Diretiva 2009/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural e que revoga a Diretiva 2003/55/CE (a seguir «Diretiva 2009/73»), pelo que estão em conflito com o artigo 4.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia e com o artigo

288.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, e portanto, paralelamente, também com o artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição.

## II.

### **Disposições do ordenamento jurídico nacional impugnadas**

A Lei que regula o sistema de redes é a lei através da qual as Diretivas 2009/72 e 2009/73 foram transpostas para o ordenamento jurídico interno.

A Lei que regula o sistema de redes foi alterada pela Zákon n.º 164/2017 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (Lei n.º 164/2017 que altera e completa a Lei n.º 250/2012 Z.z., que regulamenta o sistema de redes; a seguir «Lei n.º 164/2017»).

A disposição impugnada constante do artigo 5.º, n.º 1, primeiro período, da Lei que regula o sistema de redes, antes da alteração introduzida pela Lei n.º 164/2017, tinha a seguinte redação:

«A Autoridade Reguladora [a seguir, igualmente, «Autoridade»] é dirigida por um presidente nomeado e destituído pelo Presidente da República Eslovaca mediante proposta do Governo da República Eslovaca (a seguir “Governo”)).»

Após a alteração introduzida pela Lei n.º 164/2017, a disposição impugnada constante do artigo 5.º, n.º 1, primeiro período, da Lei que regula o sistema de redes passou a ter a seguinte redação:

«A Autoridade Reguladora é dirigida por um presidente, nomeado e destituído pelo Governo da República Eslovaca (a seguir “Governo”)).»

Na exposição de motivos da Lei n.º 164/2017, no que respeita à alteração do texto do artigo 5.º, n.º 1, primeiro período, da Lei que regula o sistema de redes, vem referido o seguinte:

«Modificam-se as regras da nomeação para o cargo de presidente da Autoridade Reguladora. Segundo a legislação em vigor, o presidente é nomeado e destituído pelo Presidente da República Eslovaca mediante proposta do Governo da República Eslovaca. Propõe-se que o presidente passe a ser nomeado pelo Governo da República Eslovaca. Esta modificação reflete a verdadeira responsabilidade do Governo da República Eslovaca no setor da regulamentação do sistema de redes, sem prejuízo da manutenção da independência da Autoridade no contexto de posteriores alterações. Ao Governo da República Eslovaca cabe a integral responsabilidade pela política energética na República Eslovaca, sendo muito reduzidos os poderes do Presidente da República nesse setor. Assim, parece ser oportuno e lógico que o poder de nomear e destituir o presidente da Autoridade seja conferido ao Governo da República Eslovaca».

A disposição impugnada constante do artigo 14.º, n.º 3, da Lei que regula o sistema de redes, antes da alteração introduzida pela Lei n.º 164/2017, tinha a seguinte redação:

«A entidade regulamentada que apresentou proposta de tarifas é parte no procedimento de regulação tarifária. Se o procedimento de regulação tarifária for aberto officiosamente, a entidade regulamentada cujas tarifas a Autoridade pretende regular é parte no processo».

Após a alteração efetuada pela Lei n.º 164/2017, a disposição impugnada constante do artigo 14.º, n.º 3, da Lei que regula o sistema de redes, passou a ter a seguinte redação:

«A entidade regulamentada que apresentou proposta de tarifas é parte no procedimento de regulação tarifária. Se o procedimento de regulação tarifária for aberto officiosamente, a entidade regulamentada cujas tarifas a Autoridade pretende regular é parte no processo. O Ministério [da Economia da República Eslovaca] também é parte no procedimento de regulação tarifária, desde que se trate do procedimento de regulação tarifária na aceção do artigo 11.º, n.º 1, alínea d), do artigo 11.º, n.º 1, alínea e), no caso de administradores de sistemas de distribuição regional, do artigo 11.º, n.º 2, alínea c) ou do artigo 11.º, n.º 2, alínea d), no caso de administradores de sistemas de distribuição a que estejam ligados mais de 100 000 pontos de fornecimento, ou o Ministério do Ambiente da República Eslovaca, desde que se trate do procedimento de regulação tarifária a que se refere o artigo 11.º, n.º 4, alíneas a) a c)».

Na exposição de motivos da Lei n.º 164/2017, no que respeita à alteração do texto do artigo 14.º, n.º 3, da Lei que regula o sistema de redes, vem referido o seguinte:

«Em determinados procedimentos tarifários é reconhecida ao Ministério da Economia da República Eslovaca e ao Ministério do Ambiente da República Eslovaca a posição processual de parte, sendo que, no contexto de tais procedimentos, serão atribuídos aos referidos ministérios os instrumentos processuais necessários para uma proteção coerente do interesse público».

### III

#### **Necessidade de uma resposta às questões prejudiciais**

O fundamento da alegada desconformidade das disposições nacionais impugnadas com o Tratado da União Europeia e com o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia é constituído pela inobservância da obrigação de correta transposição das Diretivas 2009/72 e 2009/73 no que respeita à necessidade de assegurar a independência da Autoridade Reguladora prevista no artigo 35.º, n.º 4, da Diretiva 2009/72 (ou no artigo 39.º, n.º 4, da Diretiva 2009/73) e no artigo 35.º, n.º 5, da Diretiva 2009/72 (ou no artigo 39.º, n.º 5, da Diretiva 2009/73).

Um pressuposto essencial da decisão do Tribunal Constitucional sobre o pedido do Presidente é, portanto, a apreciação da questão de saber se a Lei que regula o sistema de redes, conforme alterada pela Lei n.º 164/2017, transpõe corretamente as Diretivas 2009/72 e 2009/73. Para poder apreciar corretamente essa questão, o Tribunal Constitucional necessita de uma resposta às questões prejudiciais submetidas, que visam a interpretação do conceito de «independência» da Autoridade Reguladora.

Com o intuito de simplificar, o texto das questões prejudiciais apenas refere a interpretação da Diretiva 2009/72. Dada a idêntica regulação da questão da independência nas Diretivas 2009/72 e 2009/73, as respostas do Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir «Tribunal de Justiça») devem igualmente ser válidas para a Diretiva 2009/73.

No que respeita ao conceito de «independência», o Tribunal de Justiça já afirmou, na sua jurisprudência, que em matéria de organismos públicos, essa expressão designa, normalmente, um estatuto que assegura ao órgão em causa a possibilidade de agir com toda a liberdade, ao abrigo de qualquer instrução ou pressão (Acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de março de 2010, processo C-518/07, Comissão/Alemanha, ECLI:EU:C:2010:125, n.º 18).

No seu pedido, o Presidente identificou duas interferências na independência da Autoridade Reguladora causadas pela Lei n.º 164/2017. A primeira decorre da alteração no que respeita ao poder de nomear e destituir o presidente da Autoridade Reguladora, que é transferido do Presidente, diretamente eleito pelos cidadãos, para o Governo. A segunda é constituída pela inclusão de ministérios entre as entidades que são partes no procedimento tarifário que corre perante a Autoridade Reguladora, ministérios esses que, no contexto desse procedimento, devem defender o interesse público.

Nas observações submetidas no âmbito do processo perante o Tribunal Constitucional, o Governo da República Eslovaca afirma que a transferência do poder de nomear e destituir o presidente da Autoridade Reguladora do Presidente para o Governo não pode pôr em causa a independência dessa autoridade, dado que a Lei que regula o sistema de redes inclui um conjunto de garantias adicionais da independência da Autoridade Reguladora que não foram abrangidas pela alteração realizada pela Lei n.º 164/2017.

Todavia, na sequência da alteração da Lei que regula o sistema de redes realizada pela Lei n.º 164/2017, subsistem dúvidas no que respeita à correção da transposição da Diretiva 2009/72. Essas dúvidas estão relacionadas com o escopo da diretiva, que é (como resulta do seu considerando 33) o de contribuir para o reforço da independência da Autoridade Reguladora, em especial relativamente ao Governo do Estado-Membro. Nesta perspetiva, não parece possível considerar que as modificações introduzidas com a Lei n.º 164/2017 são medidas que reforçam a independência da Autoridade Reguladora relativamente ao Governo. A este respeito, não sobram dúvidas de que a aprovação do texto original da Lei que

regula o sistema de redes reforçava a independência da Autoridade Reguladora comparativamente ao diploma anterior, concretamente a *Zákon č 276/2001 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach* a o zmene a doplnení niektorých zákonov (Lei n.º 276/2001 que regula o sistema de redes, que altera e completa outros diplomas), dado que com a aprovação do texto original da Lei que regula o sistema de redes se procedia à transferência da competência de nomeação e destituição do presidente da Autoridade Reguladora do Governo para o Presidente. Porém, através da modificação controvertida da Lei que regula o sistema de redes, através da Lei n.º 164/2017, o enquadramento jurídico da nomeação e destituição do presidente da Autoridade Reguladora tornou a ser o anterior à transposição da Diretiva 2009/72, porquanto a referida competência voltou a ser atribuída ao Governo.

Conclusões análogas impõem-se no que respeita à possibilidade de os ministérios identificados serem parte no processo tarifário perante a Autoridade Reguladora. A legislação anterior à transposição da Diretiva 2009/72, composta pela referida Lei n.º 276/2001 que regula o sistema de redes, que altera e completa outros diplomas, previa essa possibilidade no artigo 14.º No contexto da transposição da Diretiva 2009/72, realizada através da Lei que regula o sistema de redes, essa possibilidade ficou todavia excluída, mas após a modificação desta última por força da Lei n.º 164/2017 foi de novo permitido aos ministérios serem parte no procedimento tarifário perante a Autoridade Reguladora. Também nesta perspetiva a alteração da Lei que regula o sistema de redes ao abrigo da Lei n.º 164/2017 não parece ter contribuído para o reforço da independência da Autoridade Reguladora relativamente ao enquadramento jurídico existente aquando da transposição da Diretiva 2009/72 (com a aprovação do texto original da Lei que regula o sistema de redes), como contrariamente o exige, à luz do seu escopo, a Diretiva 2009/72.

Nos termos do artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o Tribunal de Justiça da União Europeia é competente para decidir, a título prejudicial:

- a) Sobre a interpretação dos Tratados;
- b) Sobre a validade e a interpretação dos atos adotados pelas instituições, órgãos ou organismos da União.

Sempre que uma questão desta natureza seja suscitada em processo pendente perante um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não sejam suscetíveis de recurso judicial previsto no direito interno, esse órgão é obrigado a submeter a questão ao Tribunal.

No que respeita à fundamentação exposta, o Tribunal Constitucional decidiu, ao abrigo do artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, submeter questões prejudiciais (enunciadas no ponto 1 do dispositivo do presente despacho) ao Tribunal de Justiça.

(*omissis*) [reprodução das normas processuais relativas à suspensão do procedimento no Tribunal Constitucional] (*omissis*)

DOCUMENTO DE TRABALHO