

Processo C-290/20**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

30 de junho de 2020

Órgão jurisdicional de reenvio:

Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia)

Data da decisão de reenvio:

11 de junho de 2020

Recorrente:

AS Latvijas Gāze

Outras partes no processo:

Saeima (Parlamento letão)

Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (Comissão Reguladora dos Serviços Públicos)

Objeto do processo principal

Recurso de inconstitucionalidade tendo por objeto a conformidade das regras relativas à ligação da rede de transporte de gás natural adotadas pela Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (Comissão Reguladora dos Serviços Públicos) com as disposições da Satversme (Constituição) e da Enerģētikas likums (Lei relativa à Energia), e sobre a conformidade das disposições da Lei relativa à Energia com a Constituição, mediante o qual se pede que se esclareça a adequação da regulamentação jurídica de um Estado-Membro nos termos da qual qualquer utilizador de gás natural se pode ligar à rede de transporte de gás natural.

Objeto e base jurídica do pedido de decisão prejudicial

Com base no artigo 267.º TFUE, o órgão jurisdicional de reenvio pede a interpretação do artigo 2.º, ponto 3, do artigo 23.º e do artigo 32.º, n.º 1, da Diretiva 2009/73, para determinar se os utilizadores de gás natural (e, em caso de

resposta afirmativa, que categoria de utilizadores) devem poder ligar-se à rede de transporte de gás natural.

Questões prejudiciais

- 1) Devem o artigo 23.º e o artigo 32.º, n.º 1, da Diretiva 2009/73/CE ser interpretados no sentido de que os Estados-Membros têm de adotar uma regulamentação jurídica segundo a qual, por um lado, qualquer cliente final pode escolher a que tipo de rede — rede de transporte ou de distribuição — se ligará e, por outro, o operador da rede é obrigado a permitir-lhe ligar-se à rede em causa?
- 2) Deve o artigo 23.º da Diretiva 2009/73/CE ser interpretado no sentido de que os Estados-Membros têm de adotar uma regulamentação jurídica nos termos da qual apenas os clientes finais não domésticos (isto é, os clientes industriais) se podem ligar à rede de transporte de gás natural?
- 3) Deve o artigo 23.º da Diretiva 2009/73/CE, em especial o conceito de «cliente industrial», ser interpretado no sentido de que este artigo impõe aos Estados-Membros a obrigação de adotarem uma regulamentação jurídica nos termos da qual apenas os clientes finais não domésticos (isto é, os clientes industriais) que não tenham estado anteriormente ligados à rede de distribuição se podem ligar à rede de transporte de gás natural?
- 4) Devem o artigo 2.º, ponto 3, e o artigo 23.º da Diretiva 2009/73/CE ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação jurídica de um Estado-Membro segundo a qual o transporte de gás natural abrange o transporte de gás natural diretamente para a rede de fornecimento de gás natural do cliente final?

Disposições de direito da União invocadas

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), artigo 2.º, n.º 2, e artigo 4.º, n.º 2, alíneas a) e i).

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, considerandos 1, 3, 6, 8 e 48, artigo 2.º, pontos 3, 5, 24 e 25 a 27, artigo 23.º, n.ºs 1 e 2, e artigo 32.º, n.º 1.

Diretiva 2003/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2003, que estabelece regras comuns para o mercado interno da eletricidade e que revoga a Diretiva 96/92/CE, artigos 2.º e 20.º

Jurisprudência do Tribunal de Justiça

Acórdão de 9 de outubro de 2008, Sabatauskas e o., C-239/07, EU:C:2008:551, n.ºs 45, 47 e 49.

Disposições de direito nacional invocadas

Constituição da República da Letónia, artigos 1.º, 64.º, 89.º e 105.º, primeiro período.

Lei relativa à Energia, artigo 1.º, pontos 7, 12, 13, 15, 16, 32 e 35, artigo 45.º, n.ºs 2 e 7, artigo 84.¹, n.º 1, e artigo 111.º, n.º 1, pontos 1 e 2.

Decisão n.º 1/7 do Conselho da Comissão Reguladora dos Serviços Públicos, de 18 de abril de 2019, «Dabaszgāzes pārvades sistēmas pieslēguma noteikumi biometāna ražotājiem, sašķidrīnātās dabaszgāzes sistēmas operatoriem un dabaszgāzes lietotājiem» («Regras relativas à ligação da rede de transporte de gás natural para produtores de biometano, operadores de redes de gás natural liquefeito e utilizadores de gás natural»).

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 A disposição legal em causa — artigo 84.¹, n.º 1, da Lei relativa à Energia — foi introduzida nesta lei pelas alterações de 2016, necessárias, entre outros motivos, para dar cumprimento às exigências da Diretiva 2009/73, assegurando a criação de um mercado interno eficaz, a fim de permitir a venda de gás natural na União Europeia com base em condições equitativas, sem discriminação nem restrições, e para garantir um acesso economicamente razoável e efetivo de terceiros à rede de gás natural.
- 2 A referida disposição legal prevê que a Comissão Reguladora dos Serviços Públicos aprova as regras relativas à ligação da rede de transporte de gás natural para produtores de biometano, operadores de redes de gás natural liquefeito e utilizadores de gás natural, e as regras relativas à ligação da rede de distribuição de gás natural estabelecidas pelo operador da rede de distribuição de gás natural para os utilizadores de gás natural. Além disso, nos termos da Lei relativa à Energia, o transporte de gás natural abrange o transporte de gás natural pelas redes de transporte, não apenas até à rede de distribuição de gás natural, mas também diretamente até aos utilizadores de gás natural. A distribuição de gás natural abrange, igualmente, o transporte de gás natural desde a rede de transporte de gás natural até à rede de fornecimento energético do utilizador de gás natural.
- 3 Em 18 de abril de 2019, o Conselho da Comissão Reguladora dos Serviços Públicos adotou a Decisão n.º 1/7, referente às «Regras relativas à ligação da rede de transporte de gás natural para produtores de biometano, operadores de redes de gás natural liquefeito e utilizadores de gás natural». Nos termos destas regras,

qualquer utilizador de gás natural se pode ligar à rede de transporte de gás natural sem a intermediação de um operador de rede de distribuição.

- 4 A recorrente interpôs um recurso de inconstitucionalidade no Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional), por considerar que essas regras e o artigo 84.¹, n.º 1, da Lei relativa à Energia violavam, em especial, o seu direito de propriedade.
- 5 No âmbito do recurso de inconstitucionalidade da recorrente, o Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia) é chamado a pronunciar-se sobre: 1) a conformidade das regras relativas à ligação da rede de transporte de gás natural com os artigos 1.º, 64.º, 89.º e 105.º, primeiro período, da Constituição da República da Letónia e com os artigos 45.º, n.º 7, e 84.¹, n.º 1, da Lei relativa à Energia; e 2) a conformidade do artigo 84.¹, n.º 1, da Lei relativa à Energia, com o artigo 64.º da Constituição da República da Letónia.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 6 **Segundo a recorrente**, as regras em causa não estão em conformidade com os artigos 64.º e 105.º, primeiro período, da Constituição; violam os princípios da boa administração, da boa legislação, da proteção da confiança legítima e da segurança jurídica que decorrem dos artigos 1.º e 89.º da Constituição; também não estão em conformidade com os artigos 45.º, n.º 7, e 84.¹, n.º 1, da Lei relativa à Energia. Por seu turno, o artigo 84.¹, n.º 1, da Lei relativa à Energia, não está em conformidade com o artigo 64.º da Constituição.
- 7 A recorrente alega que, até 3 de abril de 2017, só ela, enquanto empresa verticalmente integrada, assegurou a compra, o armazenamento, o transporte, a distribuição e a comercialização de gás natural no mercado letão do gás natural. No processo de liberalização do mercado do gás natural na Letónia, foi criada, separando-a da recorrente, a sociedade anónima Conexus Baltic Grid, para a qual foram transferidas, em especial, a infraestrutura nacional de transporte de gás natural e a rede única de transporte de gás natural. A recorrente não é acionista desta sociedade anónima. Além disso, enquanto filial diferente da recorrente, foi criada a sociedade anónima Gaso, que presta, ao abrigo de uma licença, um serviço de distribuição de gás natural no território da Letónia. A recorrente é a única acionista desta sociedade anónima e continua a comercializar gás natural. Em conformidade com a licença, a sociedade anónima Gaso é o único operador da rede de distribuição de gás natural na Letónia que garante o fornecimento de gás natural desde a rede de transporte até aos consumidores finais. O segmento da distribuição de gás natural constitui um dos segmentos de negócio mais importantes do grupo da recorrente. As regras relativas à ligação da rede de transporte de gás natural em causa permitem a qualquer utilizador de gás natural ligar-se à rede de transporte de gás natural sem a intermediação do operador da rede de distribuição. Assim, está limitado o direito, adquirido mediante licença, da sociedade anónima Gaso, pertencente ao grupo da recorrente, de exercer uma atividade comercial no âmbito da rede de distribuição de gás natural.

- 8 Segundo a recorrente, a adoção das regras impugnadas teve por efeito diminuir o valor do grupo da recorrente violando, dessa forma, o seu direito de propriedade, reconhecido pelo artigo 105.º da Constituição. Tendo as regras em causa sido adotadas nos termos do artigo 84.¹, n.º 1, da Lei relativa à Energia, este direito de propriedade é igualmente comprometido por esta disposição da Lei relativa à Energia.
- 9 Na opinião da recorrente, resulta da análise do artigo 84.¹, n.º 1, da Lei relativa à Energia, à luz da natureza e da finalidade desta lei, que o legislador não autorizou a Comissão Reguladora dos Serviços Públicos a adotar regras que permitam a qualquer utilizador de gás natural desligar-se da rede de distribuição de gás natural e ligar-se diretamente à rede de transporte de gás natural. A este respeito, há que tomar em consideração a Diretiva 2009/73.
- 10 Segundo a recorrente, resulta da Diretiva 2009/73 a independência e a separação dos operadores da rede de distribuição de gás natural em relação aos operadores da rede de transporte de gás natural. Os utilizadores de gás natural dispõem de um direito de acesso à rede de gás natural, mas não têm o direito de se ligar a um determinado tipo de rede — de distribuição ou de transporte. Regra geral, o utilizador de gás natural está ligado à rede de gás natural através da rede de distribuição de gás natural, cuja operação é efetuada pelo operador da rede de distribuição de gás natural.
- 11 A recorrente alega que, em conformidade com o artigo 23.º da Diretiva 2009/73, uma regulamentação estabelecida por um Estado-Membro só pode permitir a ligação direta dos utilizadores de gás natural à rede de transporte de gás natural se o operador da rede de distribuição de gás natural recusar a ligação à rede devido a condicionamentos técnicos ou operacionais ou se existirem outras razões objetivas que tornem necessária a ligação direta do utilizador de gás natural à rede de transporte de gás natural. Além disso, este artigo visa apenas um grupo específico de utilizadores de gás natural: os novos clientes industriais.
- 12 **A entidade que adotou o ato impugnado — a Comissão Reguladora dos Serviços Públicos** — afirma que as regras em causa são conformes com a Constituição, com o artigo 45.º, n.º 7, da Lei relativa à Energia, e com a disposição em causa da lei referida — o artigo 84.¹, n.º 1, da Lei relativa à Energia.
- 13 Em seu entender, o artigo 84.¹, n.º 1, da Lei relativa à Energia transpõe o artigo 23.º da Diretiva 2009/73, nos termos do qual os Estados-Membros devem assegurar a ligação não discriminatória das instalações dos clientes industriais à rede de transporte de gás natural.
- 14 O facto de as regras em causa preverem o direito de as entidades referidas no artigo 84.¹, n.º 1, da Lei relativa à Energia, incluindo os utilizadores de gás natural, pedirem a ligação das suas instalações à rede de transporte de gás natural e a obrigação do operador da rede de transporte de gás natural de assegurar essa ligação, bem como a possibilidade de os utilizadores de gás natural obterem gás

natural a partir da rede de transporte de gás natural após a criação dessa ligação, não tornam o transporte de gás natural através da rede de transporte numa distribuição de gás natural.

- 15 [Segundo a entidade em causa,] durante a elaboração das regras em causa, as partes interessadas pediram que fossem impostas restrições à ligação das instalações dos utilizadores de gás natural à rede de transporte de gás natural. No entanto, nem a legislação nacional nem o artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2009/23, preveem restrições a esse direito. Além disso, se alguns clientes industriais de gás natural decidissem retirar as suas instalações da rede de distribuição de gás natural e ligá-las à rede de transporte de gás natural, o impacto sobre os pagamentos dos outros utilizadores de gás natural através da distribuição de gás natural seria relativamente reduzido.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 16 No caso em apreço, é necessário determinar se a Diretiva 2009/73 se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro nos termos da qual qualquer utilizador de gás natural se pode ligar à rede de transporte de gás natural.
- 17 Segundo o *Satversmes tiesa* (Tribunal Constitucional, Letónia), resulta, à primeira vista, do artigo 2.º, ponto 3, da Diretiva 2009/73, que o transporte de gás natural não inclui o transporte de gás natural através de um setor da rede que faz parte dos gasodutos de alta pressão utilizados principalmente na distribuição local de gás natural, para efeitos do seu fornecimento ao cliente final. Com efeito, o gás natural é transportado diretamente até à rede de fornecimento de gás natural do cliente final a partir da rede de distribuição de gás natural e não através da rede de transporte de gás natural.
- 18 No entanto, resulta do artigo 23.º da Diretiva 2009/73, que os clientes industriais ou, pelo menos, os novos clientes industriais, se podem ligar à rede de transporte de gás natural. A Diretiva 2009/73 não clarifica o conceito de «cliente industrial». De entre as categorias de clientes referidas no artigo 2.º, ponto 24, da Diretiva 2009/73, o conceito de «cliente industrial» pode ser atribuído aos clientes finais, uma vez que, a avaliar pelos trabalhos preparatórios desta diretiva, o conceito de «cliente industrial» poderia dizer respeito às pessoas que consomem gás natural. O *Satversmes tiesa* (Tribunal Constitucional, Letónia) considera que, uma vez que o cliente final referido no artigo 2.º, ponto 27, da Diretiva 2009/73, pode ser tanto um cliente doméstico como um cliente não doméstico, o cliente industrial só pode ser um cliente não doméstico, na aceção do artigo 2.º, ponto 26, da diretiva.
- 19 Por conseguinte, poderia considerar-se que decorre do artigo 23.º da Diretiva 2009/73 a obrigação de os Estados-Membros adotarem uma regulamentação jurídica que permita, pelo menos aos clientes não domésticos, ligarem-se diretamente à rede de transporte de gás natural, ou que essa regulamentação poderia estar em conformidade com esta diretiva.

- 20 Resulta das regras em causa no presente processo, bem como do artigo 1.º, pontos 13 e 15, da Lei relativa à Energia, que, na Letónia, qualquer utilizador de gás natural, incluindo aquele que não seja um novo cliente industrial, se pode ligar à rede de transporte de gás natural. Por conseguinte, no caso em apreço, é necessário determinar se essa regulamentação é contrária aos artigos 2.º, ponto 3, e 23.º da Diretiva 2009/73.
- 21 No caso em apreço, deve tomar-se em consideração o artigo 2.º, n.º 2, TFUE, no que respeita às competências da União Europeia e dos Estados-Membros em certos domínios. Nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alíneas a) e i), as competências da União Europeia e dos Estados-Membros são partilhadas nos domínios do mercado interno e da energia.
- 22 Ao adotar a Diretiva 2009/73, o Parlamento Europeu e o Conselho exerceram, essencialmente, as competências da União Europeia no domínio do mercado interno e da energia. No entanto, no caso em apreço, subsistem dúvidas quanto ao significado, no âmbito do exercício de uma competência partilhada entre a União Europeia e os Estados-Membros, do princípio do acesso de terceiros consagrado no artigo 32.º, n.º 1, da Diretiva 2009/73.
- 23 Decorre dos considerandos 1, 3, 6 e 8 da Diretiva 2009/73/CE que o mercado interno do gás natural da União Europeia visa proporcionar uma possibilidade real de escolha a todos os consumidores da União Europeia, sejam eles cidadãos ou empresas. Sem a separação efetiva entre as redes e as atividades de produção e de comercialização, existe um risco de discriminação na exploração da rede. Tal discriminação pode ocorrer quando um operador económico verticalmente integrado exerce, simultaneamente, atividades de produção ou de comercialização de gás natural e opera uma rede de transporte e de distribuição de gás natural. Nesse caso, o operador económico verticalmente integrado pode não ter interesse em garantir a eventuais concorrentes no mercado de produção ou de comercialização de gás natural o acesso às redes de transporte e de distribuição do gás natural que opera. Isso tornaria mais difícil o exercício das liberdades garantidas pelo Tratado FUE, não permitindo a todos os consumidores escolher livremente o seu fornecedor e a todos os fornecedores comercializarem livremente com os seus clientes, quando, segundo o considerando 48 da Diretiva 2009/73, os interesses dos consumidores deverão constituir o seu cerne.
- 24 Na opinião do Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia), resulta das considerações precedentes, que a Diretiva 2009/73 visa proteger os interesses dos consumidores, assegurando a proteção dos comerciantes ou dos fornecedores de gás natural escolhidos pelos consumidores em causa, a saber, os clientes finais, contra a discriminação no acesso às redes de transporte e de distribuição do gás natural. Com efeito, o princípio do acesso de terceiros reconhecido no artigo 32.º, n.º 1, da Diretiva 2009/73, diz respeito, por via intermédia, aos clientes finais.
- 25 Considerações semelhantes foram expressas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no âmbito da apreciação do princípio do acesso de terceiros ao mercado

interno da eletricidade nos termos do artigo 20.º da Diretiva 2003/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2003, que estabelece regras comuns para o mercado interno da eletricidade e que revoga a Diretiva 96/92/CE. O n.º 1 do referido artigo dispunha, em especial, que os Estados-Membros devem garantir a aplicação de um sistema de acesso de terceiros às redes de transporte e distribuição baseado em tarifas publicadas, aplicáveis a todos os clientes elegíveis e aplicadas objetivamente e sem discriminação entre os utilizadores da rede. Além disso, embora da Diretiva 2003/54 não constasse uma disposição análoga à do artigo 23.º da Diretiva 2009/73, o artigo 2.º da Diretiva 2003/54 previa que o transporte abrangeria o transporte de eletricidade não só aos distribuidores, mas também aos clientes finais.

- 26 A este respeito, o Tribunal de Justiça concluiu que, ao incluir os utilizadores das redes no seu âmbito de aplicação, o artigo 20.º, n.º 1, da Diretiva 2003/54, atribuía, igualmente, aos clientes elegíveis, um direito de acesso não discriminatório às redes. Os Estados-Membros possuem margem de manobra para orientarem os utilizadores das redes para um ou outro tipo de rede, desde que, todavia, o façam por motivos não discriminatórios e segundo considerações objetivas. Os utilizadores de redes têm, portanto, um direito de acesso a uma rede de eletricidade, mas os Estados-Membros podem decidir que a ligação será feita a um ou outro tipo de rede. Tendo em conta estas considerações, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 20.º da Diretiva 2003/54 devia ser interpretado no sentido de que só definia as obrigações dos Estados-Membros no que respeita ao acesso, e não à ligação de terceiros às redes de transporte e de distribuição de eletricidade, e de que não previa que o sistema de acesso às redes que os Estados-Membros eram obrigados a pôr em prática devesse permitir ao cliente elegível escolher de forma discricionária o tipo de rede a que se pretendia ligar (Acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de outubro de 2008, Sabatauskas e o., C-239/07, EU:C:2008:551, n.ºs 45, 47 e 49).
- 27 Este acórdão do Tribunal de Justiça diz respeito ao princípio do acesso de terceiros ao mercado interno da eletricidade, mas esse mesmo princípio é igualmente reconhecido no mercado interno do gás natural. Poder-se-ia, portanto, concluir que o artigo 32.º, n.º 1, da Diretiva 2009/73, define as obrigações dos Estados-Membros no que respeita ao acesso, e não à ligação, de terceiros às redes de transporte e de distribuição de gás natural, e que não prevê que o sistema de acesso às redes que os Estados-Membros são obrigados a criar deva permitir ao cliente final escolher, de forma discricionária, o tipo de rede a que será ligado.
- 28 Das considerações precedentes, podem extrair-se diversas conclusões, em especial:
- 1) O artigo 32.º, n.º 1, da Diretiva 2009/73 impõe aos Estados-Membros obrigações no que diz respeito ao acesso, e não à ligação, de terceiros às redes de fornecimento de gás natural, e os Estados-Membros possuem margem de manobra para orientar os utilizadores das redes, incluindo os clientes finais, para um ou outro tipo de rede, ao passo que as exigências impostas pelo artigo 23.º da

diretiva, aos Estados-Membros, em matéria de ligação dos clientes industriais à rede de transporte de gás natural, só dizem respeito aos casos em que um Estado-Membro tenha orientado os clientes finais para a rede de transporte de gás natural.

2) O artigo 23.º e o artigo 32.º, n.º 1, da Diretiva 2009/73, impõem aos Estados-Membros obrigações no que diz respeito ao acesso e à ligação de terceiros às redes de comercialização de gás natural, que preveem, em especial, a ligação dos clientes industriais tanto às redes de transporte de gás natural como às redes de distribuição de gás natural.

29 No caso em apreço, o Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia) já constatou o nexo entre as disposições da Lei relativa à Energia e as da Diretiva 2009/73. A jurisprudência do Tribunal de Justiça ainda não está assente no que respeita às questões suscitadas pelo presente despacho. Consequentemente, as circunstâncias do caso em apreço justificam que se submeta um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia.

DOCUMENTO DE TRABALHO