Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PAOLO MENGOZZI
apresentadas em 26 de julho de 2017 [1]

Processo C-226/16

Eni SpA,
Eni Gas & Power France SA,
Union professionnelle des industries privées du gaz (Uprigaz)
contra
Premier ministre,
Ministre de l'environnement, de l'Énergie et de la Mer,
sendo intervenientes:
Storengy,
Total Infrastructures Gaz France (TIGF)

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França)]

«Reenvio prejudicial — Regulamento (UE) n.º 994/2010 — Segurança de aprovisionamento de gás natural — Artigo 2.º, segundo parágrafo, n.º 1 — Conceito de "clientes protegidos" — Artigo 8.º, n.º 2 — Obrigações adicionais impostas por razões de segurança do aprovisionamento — Artigo 8.º, n.º 5 — Obrigação de localizar no território de um Estado-Membro o armazenamento de gás natural»

1. O presente pedido de decisão prejudicial tem por objeto questões de interpretação do Regulamento (UE) n.º 994/2010, relativo a medidas destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento de gás natural [2].

2. Este pedido foi apresentado no âmbito de dois processos instaurados no Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França), o órgão jurisdicional de reenvio, nos quais é contestada a legalidade do Decreto n.º 2014-328 [3] que alterou a regulamentação francesa em matéria de acesso ao armazenamento subterrâneo de gás natural. No Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), as recorrentes, as sociedades Eni SpA e Eni Gas & Power France SA, por um lado e a UPRIGAZ, por outro, dois fornecedores de gás natural, alegaram, nomeadamente, a violação de várias disposições do Regulamento n.º 994/2010.

3. Trata-se da primeira vez que o Tribunal de Justiça é chamado a interpretar este regulamento, relativo à segurança do aprovisionamento de gás natural, um setor muito sensível. As respostas que o Tribunal de Justiça vier a dar serão úteis para compreender o alcance das obrigações que, no âmbito do sistema instituído por este regulamento, os Estados-Membros podem impor aos fornecedores de gás natural para garantir a segurança do aprovisionamento.

1 Língua original: francês.

2 Regulamento (UE) n.º 994/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010, relativo a medidas destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento de gás e que revoga a Diretiva 2004/67/CE do Conselho (JO 2010, L 295, p. 1).

3 Decreto n.º 2014-328 de 12 de março de 2014, que altera o Decreto n.º 2006-1034, de 21 de agosto de 2006, relativo ao acesso ao armazenamento subterrâneo de gás natural.

I. Quadro jurídico

A. Direito da União

4. Nos termos do artigo 2.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 994/2010:

«[…] entende-se por:

1) "clientes protegidos", todos os clientes domésticos já ligados a uma rede de distribuição de gás, que podem também incluir, se o Estado-Membro em causa assim o decidir:

   a) As pequenas e médias empresas, desde que estejam ligadas a uma rede de distribuição de gás, e os serviços essenciais de caráter social, desde que estejam ligados a uma rede de distribuição ou de transmissão de gás e desde que todos esses clientes adicionais não representem mais de 20% da utilização final do gás; e/ou

   b) Instalações de aquecimento urbano, na medida em que proporcionem aquecimento aos clientes domésticos e aos clientes referidos na alínea a), desde que essas instalações não tenham possibilidade de mudar para outros combustíveis e estejam ligadas a uma rede de distribuição ou de transmissão de gás.»

5. Nos termos do artigo 3.º, n.º 6, do Regulamento n.º 994/2010:

«As medidas destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento constantes dos planos preventivos de ação e dos planos de emergência devem ser claramente definidas, transparentes, proporcionadas, não discriminatórias e verificáveis, não devem distorcer indevidamente a concorrência, não devem obstar ao funcionamento eficaz do mercado interno do gás nem devem pôr em perigo a segurança do aprovisionamento de gás dos outros Estados-Membros ou da União no seu conjunto.»

6. O artigo 8.º do Regulamento n.º 994/2010, sob a epígrafe «Normas relativas ao aprovisionamento» estabelece:

«1. A autoridade competente deve exigir às empresas de abastecimento de gás natural por si identificadas que tomem medidas para garantir o aprovisionamento de gás aos clientes protegidos no Estado-Membro nos seguintes casos:

a) Temperaturas extremas durante um período de pico de sete dias cuja probabilidade estatística de ocorrência seja uma vez em 20 anos;

b) Um período de pelo menos 30 dias de procura de gás excecionalmente elevada cuja probabilidade estatística de ocorrência seja uma vez em 20 anos; e

c) Para um período de pelo menos 30 dias em caso de interrupção no funcionamento da maior infraestrutura individual de aprovisionamento de gás em condições invernais médias.

A autoridade competente identifica as empresas de gás natural a que se refere o primeiro parágrafo até 3 de junho de 2012.

2. Qualquer norma de reforço do aprovisionamento de duração superior ao período de 30 dias referido nas alíneas b) e c) do n.º 1, ou qualquer obrigação adicional imposta por razões de segurança do aprovisionamento de gás, deve basear-se na avaliação de riscos a que se refere o artigo 9.º, deve refletir-se no plano preventivo de ação e:

a) Deve cumprir o disposto no n.º 6 do artigo 3.º;

b) Não deve distorcer indevidamente a concorrência nem entravar o funcionamento do mercado interno do gás natural;

c) Não deve prejudicar a capacidade de qualquer outro Estado-Membro de fornecer os seus clientes protegidos nos termos do presente artigo caso se verifique uma emergência a nível nacional, da União ou a nível regional; e

d) Deve observar os critérios estabelecidos no n.º 5 do artigo 11.º caso se verifique uma emergência a nível da União ou a nível regional.

Num espírito de solidariedade, a autoridade competente identifica no plano preventivo de ação e no plano de emergência o modo como uma norma de reforço do aprovisionamento ou uma obrigação adicional imposta às empresas de gás natural poderão ser temporariamente reduzidas caso se verifique uma emergência a nível da União ou a nível regional.

3. Após os períodos definidos pela autoridade competente nos termos dos n.os 1 e 2, ou em condições mais adversas do que as estabelecidas no n.º 1, a autoridade competente e as empresas de gás natural procuram manter, na medida do possível, o aprovisionamento de gás, em particular, aos clientes protegidos.

4. As obrigações impostas às empresas de gás natural para o cumprimento das normas de aprovisionamento previstas no presente artigo não podem ser discriminatórias nem podem impor encargos indevidos a essas empresas.

5. As empresas de gás natural estão autorizadas a cumprir estas obrigações a nível regional ou a nível da União, consoante adequado. A autoridade competente não pode exigir que as normas estabelecidas no presente artigo sejam cumpridas tendo apenas em conta as infraestruturas situadas no seu território.

6. A autoridade competente assegura que sejam estabelecidas condições para o aprovisionamento dos clientes protegidos sem prejuízo do correto funcionamento do mercado interno do gás e a um preço que respeite o valor de mercado dos aprovisionamentos».

B. Direito francês

7. Em França, o armazenamento de gás natural é regulado pelos artigos L. 421-1 a L. 421-16, do Código da Energia [Code de l'énergie]. Estas disposições organizam o acesso ao armazenamento de gás no quadro das obrigações de serviço público que exigem que os fornecedores garantam a continuidade do aprovisionamento mesmo em caso de situação extrema.

8. Em particular, nos termos do artigo L. 421-3 do Código da Energia:

«As reservas de gás natural devem permitir garantir prioritariamente:

1.º O bom funcionamento e o equilíbrio das redes ligadas ao armazenamento subterrâneo de gás natural;

2.º A satisfação direta ou indireta das necessidades dos clientes domésticos e de outros clientes que não aceitaram contratualmente o fornecimento ininterrupto ou que asseguram missões de interesse geral;

3.º O cumprimento das outras obrigações de serviço público previstas no artigo L. 121-32.»

9. O artigo L. 421-4 do Código da Energia dispõe:

«Qualquer fornecedor deve possuir em França, em 31 de outubro de cada ano, direta ou indiretamente por intermédio de um mandatário, reservas de gás natural suficientes, tendo em consideração os seus outros instrumentos de adaptação conjuntural, para cumprir durante o período compreendido entre 1 de novembro e 31 de março as suas obrigações contratuais de fornecimento direto ou indireto dos clientes referidos no terceiro parágrafo do artigo L. 421-3. […]»

10. Nos termos do artigo L. 421-7 do Código da Energia, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) fixa por decreto os requisitos e as modalidades de aplicação do artigo L. 421-4.

11. O Decreto n.º 2006/1034, adotado em aplicação desta disposição, e posteriormente alterado pelo Decreto n.º 2014-328, impugnado no órgão jurisdicional de reenvio, precisa as condições em que é organizado o acesso ao armazenamento de gás natural. Resulta da decisão de reenvio que este decreto, conforme alterado, prevê, por um lado, a atribuição a cada fornecedor de gás natural de direitos de acesso às capacidades de armazenamento ou «direitos de armazenamento» [4], determinados em função da sua carteira de clientes, de modo a que possam fornecer estes clientes durante o período invernal e, por outro, a determinação das obrigações impostas a estes fornecedores.

12. O artigo 9.º do Decreto n.º 2014-328 alterou o Decreto n.º 2006/1034 prevendo, por um lado, que as obrigações de armazenamento que incumbem aos fornecedores são calculadas em função de «direitos de armazenamento» que correspondem não apenas ao consumo anual dos seus clientes domésticos e dos seus clientes que asseguram missões de interesse geral, como previa o decreto na sua versão anterior, mas também ao consumo dos clientes ligados à rede de distribuição que não aceitaram contratualmente um fornecimento ininterrupto. Por outro, em contrapartida, o Decreto n.º 2014-328 diminuiu o nível das obrigações de armazenamento de 85% para 80% dos direitos de armazenamento.

II. Factos no processo principal, processo nacional e questões prejudiciais

13. Através de duas petições, as sociedades Eni SpA e Eni Gas & Power France SA (a seguir, em conjunto, «ENI»), por um lado, e a UPRIGAZ, por outro, interpuseram um recurso no Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), no qual pediram a anulação por abuso de poder do Decreto n.º 2014-328.

14. No seu recurso, a ENI e a UPRIGAZ alegaram, nomeadamente, que este decreto não tem em consideração as disposições do Regulamento n.º 994/2010. Por um lado, este decreto alarga irregularmente a definição de «clientes protegidos» prevista no artigo 2.º, segundo parágrafo, n.º 1, do referido regulamento. Por outro, impõe aos fornecedores de gás natural a obrigação de localizarem em França as capacidades de armazenamento, violando o artigo 8.º, n.º 5, do Regulamento n.º 994/2010.

4 Nos termos do artigo R. 421-6 do Código da Energia o direito de acesso às capacidades de armazenamento de um fornecedor é igual à soma dos direitos de armazenamento dos clientes que este fornecedor abastece em função do perfil de consumo e da zona geográfica de cada cliente.

15. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio declara, em primeiro lugar, que o Decreto n.º 2014 -328 inclui na definição de «clientes protegidos» os clientes não domésticos ligados à rede de distribuição que não aceitaram contratualmente um fornecimento suscetível de interrupção, os quais não são necessariamente «pequenas e médias empresas» nos termos do artigo 2.º, segundo parágrafo, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 994/2010. A definição de «clientes protegidos» adotada no decreto pode, assim, exceder os termos da definição que figura neste regulamento. As autoridades francesas defendem, no entanto, que estes clientes adicionais correspondem a instalações de dimensão modesta que, mesmo que pertençam a grandes empresas, partilham um grande número de características com as pequenas e médias empresas. Além disso, segundo estas autoridades, tal definição alargada está relacionada com as obrigações adicionais impostas por razões de segurança do aprovisionamento de gás que, nos termos do artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 994/2010, os Estados-Membros podem impor às empresas de gás natural.

16. Neste contexto, a legalidade do Decreto n.º 2014-328 depende da questão de saber se o artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 994/2010 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que um Estado-Membro imponha aos fornecedores de gás natural obrigações adicionais que resultem da inclusão entre os «clientes protegidos» de clientes que não são referidos no artigo 2.º, segundo parágrafo, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 994/2010.

17. Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio declara que, para garantir a continuidade do aprovisionamento dos clientes de gás, o artigo L. 421-4 do Código da Energia impõe que os fornecedores possuam em França reservas de gás natural suficientes, tendo em conta outros instrumentos de adaptação conjuntural de que disponham, e que o Decreto n.º 2014-328 implica que 80% dos direitos de armazenamento sejam realizados no território nacional prevendo, não obstante, que o Ministro da Energia deve ter em conta outros instrumentos de adaptação conjuntural de que um fornecedor de gás dispõe para apreciar se as capacidades de armazenamento que este possui são suficientes para garantir o cumprimento da sua obrigação de armazenamento. A legalidade do Decreto n.º 2014-328 depende da questão de saber se o artigo 8.º, n.º 5, do Regulamento n.º 994/2010 se opõe a que um Estado-Membro imponha aos fornecedores de gás natural tais obrigações.

18. Neste contexto, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o n.º 2 do artigo 8.º do [Regulamento n.º 994/2010] ser interpretado no sentido de que obsta a que um Estado-Membro imponha aos fornecedores de gás natural obrigações adicionais que resultem da inclusão entre os "clientes protegidos", cujo consumo contribui para definir o âmbito das obrigações de armazenamento destinadas a garantir a continuidade do aprovisionamento, de clientes que não são referidos no [artigo 2.º, segundo parágrafo, n.º 1] deste mesmo regulamento?

2) Deve o n.º 5 do artigo 8.º do [Regulamento n.º 994/2010] ser interpretado no sentido de que obsta a que um Estado-Membro imponha aos fornecedores de gás natural obrigações que tenham por objeto os volumes de gás armazenados e os débitos de trasfega associados, bem como a detenção de capacidades de armazenamento adquiridas a título dos direitos correspondentes à obrigação de detenção de *stocks* no território desse Estado-Membro, ao mesmo tempo que prevê que o ministro, na sua apreciação das capacidades de armazenamento detidas por um fornecedor, tenha em conta outros instrumentos de adaptação conjuntural de que este dispõe?»

III. Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

19. A decisão de reenvio deu entrada no Tribunal de Justiça em 20 de abril de 2016 e a Eni, a UPRIGAZ, a Storengy e a TIGF, os Governos francês e polaco, assim como a Comissão Europeia apresentaram observações e participaram na audiência que se realizou em 16 de março 2017.

IV. Análise

20. Antes de responder às duas questões prejudiciais submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, considero necessário, a título preliminar, analisar as finalidades do Regulamento n.º 994/2010, assim como o contexto em que se insere.

A. Quanto às disposições do direito da União relativas à segurança do aprovisionamento de gás natural e, em particular, quanto ao Regulamento n.º 994/2010

21. Resulta do artigo 194.º, n.º 1, alínea b), TFUE que a segurança do aprovisionamento energético na União constitui um dos objetivos fundamentais da política da União no domínio da energia [5].

22. O primeiro quadro jurídico comum destinado a garantir a segurança do aprovisionamento de gás e a contribuir para o bom funcionamento do mercado interno do gás em caso de perturbações de aprovisionamento foi estabelecido em 2004, pela Diretiva 2004/67/CE [6].

23. A crise do gás russo-ucraniana desencadeada em 2009, que causou uma interrupção sem precedentes do aprovisionamento de gás natural na União, demonstrou, todavia, as fragilidades do sistema instituído pela Diretiva 2004/67. Esta crise evidenciou claramente a necessidade da adoção de medidas harmonizadas na União suscetíveis de garantir um nível mínimo comum de preparação em todos os Estados-Membros em caso de crise devida a perturbações graves do aprovisionamento de gás natural [7].

24. Com base na experiência resultante da execução da Diretiva 2004/67, o legislador da União adotou, assim, o Regulamento n.º 994/2010.

25. O Regulamento n.º 994/2010 prevê uma abordagem comum geral em matéria de segurança do aprovisionamento baseada, nomeadamente, em solidariedade e políticas compatíveis com o mercado interno [8]. Para o efeito, estabelece disposições destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento de gás, assegurando o funcionamento correto e contínuo do mercado interno do gás natural, permitindo a execução de medidas excecionais quando o mercado já não for capaz de assegurar o necessário aprovisionamento de gás e prevendo uma definição e uma atribuição claras de responsabilidades entre as empresas de gás natural, os Estados-Membros e a União, tanto em termos de ação preventiva como de reação a perturbações concretas de aprovisionamento [9].

5 A este respeito, v. acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637; n.os 47 e 48), assim como as conclusões que apresentei no mesmo processo ANODE (C-121/15, EU:C:2016:248 n.º 56).

6 Diretiva 2004/67/CE do Conselho, de 26 de abril de 2004, relativa a medidas destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento em gás natural (JO 2004, L 127, p. 92).

7 A este respeito, v. documento da Comissão que acompanha a Proposta de Regulamento [SEC (2009) 979 final, pp. 3 e 17], assim como o documento da Comissão de 16 de outubro de 2014, sob a epígrafe «Report on the implementation of Regulation (EU) 994/2010 and its contribution to solidarity and preparedness for gas disruptions in the EU» [SWD(2014) 325 final]. Os considerandos 26 e 27 do Regulamento n.º 994/2010 fazem igualmente uma referência explícita à crise do gás de janeiro de 2009.

8 V. considerando 22 do Regulamento n.º 994/2010.

9 V. artigo 1.º, assim como considerandos 3, 5, 23 e 24 do Regulamento n.º 994/2010.

26. Mais especificamente, para manter o bom funcionamento do mercado interno do gás, nomeadamente em situações de perturbação do aprovisionamento e de crise, o Regulamento n.º 994/2010 prevê uma abordagem a três níveis: em primeiro lugar, as empresas de gás natural em causa, que funcionam com base em mecanismos do mercado, são responsáveis por garantir o seu aprovisionamento contínuo; no caso de falha dos mecanismos do mercado, são os Estados-Membros, a nível nacional ou regional, que assumem tal responsabilidade; por último, é a própria União que assume essa responsabilidade [10].

27. O Regulamento n.º 994/2010 institui mecanismos que visam, num espírito de solidariedade, a coordenação do planeamento e a resposta em caso de emergência ao nível dos Estados-Membros, das regiões e da União [11]. Para o efeito, prevê, em particular, o estabelecimento, pelos Estados-Membros, de dois planos: um plano preventivo de ação, que inclua as medidas necessárias para eliminar ou atenuar os riscos identificados que afetem a segurança do aprovisionamento de gás no Estado-Membro; e um plano de emergência, que inclua as medidas a tomar para eliminar ou atenuar o impacto de uma perturbação no aprovisionamento [12].

28. A fim de garantir o aprovisionamento de gás em caso de crise, o Regulamento n.º 994/2010 estabelece, por um lado, normas relativas às infraestruturas de gás destinadas a reforçar a segurança do aprovisionamento de gás [13] e, por outro, normas harmonizadas de segurança do aprovisionamento. Estas últimas normas preveem a obrigação de garantir o aprovisionamento dos «clientes protegidos» em determinadas situações de perturbação no aprovisionamento ou de procura excecionalmente elevada. Pretendem garantir a cobertura de uma situação pelo menos equivalente à que ocorreu durante a crise do gás de 2009 [14].

29. Mais especificamente, as normas harmonizadas de segurança do aprovisionamento, que figuram no artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 994/2010, visam garantir que o aprovisionamento de gás seja mantido, *em particular* no que respeita aos clientes domésticos, assim como a um número *limitado* de outros clientes, que são particularmente vulneráveis e que carecem de proteção particular [15], designadamente, os «clientes protegidos» tais como definidos no artigo 2.º, segundo parágrafo, n.º 1, do referido regulamento. Considera-se que uma ampla definição de tais clientes protegidos não deve, no entanto, entrar em conflito com os mecanismos de solidariedade europeus [16].

30. Embora o Regulamento n.º 994/2010 pretenda alcançar um determinado nível de harmonização das normas de segurança de aprovisionamento, o legislador da União reconheceu, todavia, as preocupações dos Estados-Membros que previram normas de segurança do aprovisionamento mais amplas. Nesta perspetiva, o referido legislador estabeleceu, no artigo 8.º, n.º 2, do regulamento em causa que os Estados-Membros podem prever normas de reforço do aprovisionamento ou obrigações adicionais que ultrapassem as normas harmonizadas de segurança do aprovisionamento previstas no n.º 1, do mesmo artigo. Contudo, para evitar comprometer o sistema de garantia da segurança do aprovisionamento, assente na solidariedade entre Estados-Membros, instituído por este regulamento, o artigo 8.º, n.º 2, do regulamento prevê de forma estrita a possibilidade de os Estados-Membros adotarem tais medidas.

10 V. artigo 3.º e considerando 24 do Regulamento n.º 994/2010. V., igualmente p. 2 do documento da Comissão de 16 de outubro de 2014, sob a epígrafe «Report on the implementation of Regulation (EU) 994/2010 and its contribution to solidarity and preparedness for gas disruptions in the EU» [SWD (2014) 325 final].

11 V. artigo 1.º do Regulamento n.º 994/2010.

12 V. artigo 4.º do Regulamento n.º 994/2010, nomeadamente, o seu n.º 1.

13 V. artigo 6.º e considerandos 13 e 15 do Regulamento n.º 994/2010.

14 V. considerando 26 do Regulamento n.º 994/2010.

15 V. considerandos 10 e 29 (o sublinhado é meu).

16 V. considerando 10 do Regulamento n.º 994/2010.

31. A este respeito, importa observar que a exigência de solidariedade entre Estados-Membros desempenha um papel essencial no sistema instituído pelo Regulamento n.º 994/2010 e, mais amplamente, no âmbito da política da União no domínio da energia. Por conseguinte, neste contexto, importa tecer algumas breves considerações específicas sobre este aspeto.

B. Breves considerações sobre o princípio da solidariedade entre Estados-Membros no âmbito da política da União no domínio da energia

32. O artigo 194.º TFUE, que introduziu pela primeira vez no direito da União uma disposição de direito primário relativa à política energética da União, prevê, no seu n.º 1, que esta política deve ser prosseguida «num espírito de solidariedade entre os Estados-Membros».

33. Esta referência à solidariedade entre Estados-Membros, que foi aditada na redação do texto do Tratado de Lisboa [17], insere-se num contexto em que o princípio da solidariedade entre Estados-Membros assumiu um caráter que pode ser definido como «princípio constitucional». Com efeito, a ideia da solidariedade entre Estados-Membros não só está expressa em diversos pontos dos Tratados [18], como constitui, nos termos do artigo 3.º, n.º 3, terceiro parágrafo, do TUE, um dos objetivos da União.

34. Por outro lado, conforme resulta tanto do artigo 194.º, n.º 1, alínea b), como do artigo 122.º, n.º 1, TFUE, o princípio da solidariedade entre Estados-Membros assume especial relevância no que respeita ao aprovisionamento no domínio da energia.

35. Assim, é neste contexto que, em conformidade com a abordagem adotada a nível do direito primário, o sistema instituído pelo Regulamento n.º 994/2010 assenta na exigência de solidariedade entre Estados-Membros, subjacente a todo o regulamento. Com efeito, o espírito de solidariedade entre Estados-Membros é expressamente mencionado em vários considerandos deste regulamento, [19] assim como em várias das suas disposições [20].

36. Mais especificamente, conforme resulta de forma explícita do considerando 36 um dos objetivos do regulamento é reforçar a solidariedade entre os Estados-Membros caso se verifique uma emergência na União e, em particular, a fim de apoiar os Estados-Membros expostos a condições geográficas ou geológicas menos favoráveis.

37. Nestas circunstâncias, ao interpretar as disposições do Regulamento n.º 994/2010, é necessário ter em conta o papel fundamental que o princípio da solidariedade desempenha entre Estados-Membros no âmbito deste regulamento.

38. A este respeito, importa igualmente assinalar que, numa nova proposta de regulamento apresentada pela Comissão para revogar o Regulamento n.º 994/2010 [21], o princípio da solidariedade desempenha um papel ainda mais importante e está expressamente integrado no texto do regulamento com um artigo especificamente consagrado à solidariedade [22].

17 O artigo III-256 do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa assinado em Roma, em 29 de outubro de 2004 (JO 2004, C 310, p. 1), que inspirou a redação do artigo 194.º TFUE, não incluía qualquer referência à solidariedade entre Estados-Membros.

18 Assim, no preâmbulo do TUE, os Estados-Membros declaram que ao instituírem a União, pretendem «aprofundar a solidariedade entre os seus povos». A solidariedade entre Estados-Membros é, em seguida, expressamente referida no artigo 67.º, n.º 2, TFUE em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas; no título VIII da terceira parte do TFUE, especificamente no capítulo consagrado à política económica, o artigo 122.º, n.º 1, refere também de forma explícita a solidariedade entre os Estados-Membros. A este respeito, v., igualmente, o n.º 142 e seguintes da tomada de posição da advogada-geral J. Kokott no processo Pringle (C-370/12, EU:C:2012:675).

19 V. considerandos 10, 22, 25, 36 e 38 do Regulamento n.º 994/2010.

20 Especificamente nos artigos 1.º, 8.º, n.º 2, segundo parágrafo, e 14.º segundo parágrafo, alínea b), assim como no anexo IV.

21 Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de fevereiro de 2016, relativo a medidas destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento de gás e que revoga o Regulamento n.º 994/2010 [COM (2016) 52 final].

22 V. artigo 12.º da proposta referida na anterior nota de pé de página.

C. Quanto à primeira questão prejudicial

1. Observações preliminares

39. A primeira questão prejudicial submetida ao Tribunal de Justiça pelo órgão jurisdicional de reenvio tem por objeto a inter-relação entre a definição de «clientes protegidos», nos termos do artigo 2.º, segundo parágrafo, n.º 1, do Regulamento n.º 994/2010, e as obrigações adicionais que o artigo 8.º, n.º 2, do mesmo regulamento permite que os Estados-Membros imponham aos fornecedores de gás natural.

40. Mais precisamente, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) pretende saber se, quando impõe tal obrigação adicional, um Estado-Membro pode, ou não, «exceder» a definição de clientes protegidos que figura no artigo 2.º, segundo parágrafo, n.º 1, do Regulamento n.º 994/2010, ao incluir no âmbito da obrigação adicional, clientes que não estão abrangidos pela referida definição.

41. Esta questão tem o seu fundamento na circunstância de a definição de «clientes protegidos» prevista na legislação francesa, após a adoção do Decreto n.º 2014-328, incluir entre os clientes protegidos os «clientes não-domésticos ligados à rede de distribuição que não aceitaram contratualmente um fornecimento suscetível de interrupção». Ora, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, esta categoria inclui clientes não-domésticos que não se encontram necessariamente abrangidos pelo conceito de pequenas e médias empresas (a seguir «PME»), conforme previsto no artigo 2.º, segundo parágrafo, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 994/2010.

42. As partes que apresentaram observações no Tribunal de Justiça têm posições opostas relativamente à resposta a dar à primeira questão prejudicial.

43. Por um lado, os Governos francês e polaco, assim como a Storengy e a TIGF, empresas de armazenamento de gás natural, alegam, no essencial, que nada no Regulamento n.º 994/2010 obsta a que um Estado-Membro imponha aos fornecedores de gás natural uma obrigação adicional cujo âmbito inclua clientes que não são enumerados entre os clientes protegidos referidos no artigo 2.º, segundo parágrafo, n.º 1, deste regulamento. O Governo francês defende mesmo, como ponto de partida, que a questão da compatibilidade da legislação nacional com o Regulamento n.º 994/2010 não se coloca, uma vez que a definição de «clientes protegidos» adotada no direito nacional não é mais ampla do que a prevista pelo artigo 2.º deste regulamento.

44. A ENI e a UPRIGAZ, fornecedores de gás natural, alegam, em contrapartida, que o artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 994/2010 opõe-se a que um Estado-Membro imponha aos fornecedores de gás natural obrigações adicionais resultantes de uma definição de «clientes protegidos» mais ampla do que a prevista no artigo 2.º do mesmo regulamento.

45. A Comissão tem uma posição matizada. Aparentemente, não exclui a possibilidade de um Estado-Membro poder impor uma obrigação adicional que alargue a definição de «clientes protegidos» para além dos limites previstos pelo artigo 2.º, do Regulamento n.º 994/2010. Todavia, evidencia a necessidade de serem respeitados os requisitos estritos previstos por este regulamento para a imposição de uma obrigação adicional.

46. Em meu entender, é necessário, antes de mais, efetuar algumas considerações a respeito do alcance da definição de «clientes protegidos», conforme prevista no artigo 2.º, segundo parágrafo, n.º 1, do Regulamento n.º 994/2010. Estas considerações afiguram-se úteis para que o órgão jurisdicional de reenvio possa analisar os argumentos apresentados pelo Governo francês, segundo os quais a definição de «clientes protegidos» prevista pela legislação nacional não excede a definição do mesmo conceito

que consta do Regulamento n.º 994/2010. Em seguida, com base nestas considerações, abordarei a questão da inter-relação entre a definição de «clientes protegidos» que consta do artigo 2.º, segundo parágrafo, n.º 1, do Regulamento n.º 994/2010 e a possibilidade de serem impostas obrigações adicionais, prevista no artigo 8.º, n.º 2, do mesmo regulamento.

2. Quanto ao alcance da definição de «clientes protegidos» prevista no artigo 2.º, segundo parágrafo, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 994/2010

47. O Governo francês alega que, ao incluir entre os clientes protegidos não apenas os clientes domésticos, mas igualmente os «clientes não-domésticos ligados à rede de distribuição que não aceitaram contratualmente um fornecimento suscetível de interrupção», o Decreto n.º 2014-328 não excedeu a definição de clientes protegidos conforme prevista no artigo 2.º, segundo parágrafo, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 994/2010.

48. Com efeito, esta categoria de clientes inclui entidades de dimensão modesta, tais como as empresas de pequena dimensão, as pequenas agências de grandes empresas, os pequenos negócios que pertencem a redes integradas ou as pequenas instalações industriais que pertencem a uma empresa maior, uma vez que as entidades com uma dimensão mais significativa não estão ligadas à rede de distribuição, mas diretamente à rede de transporte.

49. Segundo o Governo francês, a referência às PME no Regulamento n.º 994/2010 deve ser entendida no sentido de que não se limita às entidades cujo estatuto jurídico é o de PME, mas, à luz dos objetivos do referido regulamento, no sentido de que inclui igualmente as entidades que constituem, de facto, unidades autónomas que consumem um volume de gás equivalente ao que consome uma PME.

50. Em sua opinião, esta abordagem é necessária do ponto de vista prático para a gestão da redução dos abastecimentos em caso de aprovisionamento insuficiente. Além disso, está em conformidade com a margem de apreciação concedida aos Estados-Membros pelo Regulamento n.º 994/2010. Por último, é igualmente exigida pelo princípio da igualdade de tratamento, que impõe que o conceito de «PME» seja interpretado no sentido de que inclui entidades que têm o mesmo grau de vulnerabilidade.

51. Importa recordar que a definição de «clientes protegidos» que figura no artigo 2.º, segundo parágrafo, n.º 1, do Regulamento n.º 994/2010, prevê, em primeiro lugar, que devem *necessariamente* ser considerados «clientes protegidos» todos os clientes domésticos já ligados a uma rede de distribuição de gás. Em seguida, nas suas alíneas a) e b), permite que os Estados-Membros adicionem duas categorias específicas de «clientes protegidos».

52. No que respeita mais especificamente ao presente processo, nos termos do artigo 2.º, segundo parágrafo, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 994/2010, os Estados-Membros podem considerar clientes protegidos «as pequenas e médias empresas, desde que estejam ligadas a uma rede de distribuição de gás […] e desde que todos esses clientes adicionais não representem mais de 20% da utilização final do gás».

53. Resulta do estabelecimento de uma lista que limita os potenciais clientes protegidos que, embora o Regulamento n.º 994/2010 reconheça uma determinada margem de apreciação aos Estados-Membros na definição de «clientes protegidos», esta margem é, no entanto, estritamente definida pelo referido regulamento. A razão de ser dessa definição estrita resulta de forma evidente do considerando 10 do Regulamento n.º 994/2010, que salienta o risco de uma definição ampla de «clientes protegidos» poder entrar em conflito com os mecanismos de solidariedade entre Estados-Membros.

54. Com efeito, conforme afirmou corretamente a Comissão nas suas observações, a ideia que está na base da harmonização do conceito de «clientes protegidos» foi evitar que a previsão, a nível nacional, de uma proteção de um círculo excessivamente alargado de sujeitos possa comprometer o funcionamento dos mecanismos de solidariedade europeia previstos pelo Regulamento n.º 994/2010, criando assim riscos adicionais para os clientes protegidos nos outros Estados-Membros [23]. Na mesma perspetiva, o considerando 29 do referido regulamento menciona, ao lado dos clientes domésticos, «um número limitado de outros clientes».

55. A definição de «clientes protegidos» pretende garantir a segurança do aprovisionamento em caso de crise aos clientes mais vulneráveis. Esta proteção, que tem um grau mais elevado, não pode ser garantida a todos os clientes sob pena de esvaziar de conteúdo o sistema de garantia do aprovisionamento de gás previsto pelo Regulamento n.º 994/2010. A definição de «clientes protegidos» determina, assim, o âmbito de aplicação *rationae personae* das normas de aprovisionamento.

56. Por outro lado, no que respeita, mais em geral, à margem de apreciação dos Estados-Membros, resulta claramente do considerando 5 do Regulamento n.º 994/2010, ao qual faz referência o Governo francês para apoiar a sua tese, que, apesar de as medidas relativas à segurança do aprovisionamento de gás adotadas antes deste regulamento, reconhecerem uma ampla margem de apreciação aos Estados-Membros quanto à escolha das suas medidas, o Regulamento n.º 994/2010 pretende definir com mais precisão esta margem de modo a evitar que medidas elaboradas unilateralmente por um Estado-Membro possam comprometer o bom funcionamento do mercado interno do gás e o aprovisionamento de gás aos clientes, conduzindo a uma escassez de gás nos países vizinhos [24].

57. Neste contexto, a referência efetuada no artigo 2.º, segundo parágrafo, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 994/2010 às PME não pode ser entendida como uma referência aberta, interpretável livremente pelos Estados-Membros. Em contrapartida, trata-se de uma referência a um conceito jurídico preciso. Ora, ainda que o Regulamento n.º 994/2010 não defina expressamente o conceito de «PME», na falta de referência ao direito nacional, este conceito não pode ser definido através de referências às legislações dos Estados-Membros [25]. Pelo contrário, atendendo ao objetivo prosseguido pelo Regulamento n.º 994/2010 e ao âmbito em que se insere o seu artigo 2.º, deve considerar-se que esta disposição faz referência ao conceito de PME utilizado no direito da União [26].

23 A este respeito, v., igualmente, o documento da Comissão de 16 de outubro de 2014, sob a epígrafe «Report on the implementation of Regulation (EU) 994/2010 and its contribution to solidarity and preparedness for gas disruptions in the EU» [SWD (2014) 325 final, p. 2].

24 Conforme salientou a Comissão na exposição de motivos da sua Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2016, relativo a medidas destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento de gás natural que revoga o Regulamento n.º 994/2010 [COM (2016) 52 final] a «necessidade de ação da UE é evidente, visto estar comprovado que as abordagens nacionais têm como consequência medidas subotimizadas e o agravamento do impacto de uma crise» (v. p. 3).

25 V., neste sentido, entre outros, acórdão de 11 de novembro de 2015, Pujante Rivera (C-422/14, EU:C:2015:743, n.º 48).

26 A este respeito, v., neste sentido, relativamente a domínios diferentes, acórdãos de 9 de novembro de 2016, Wathelet (C-149/15, EU:C:2016:840), n.º 29), e acórdão de 2 de março de 2017, J. D. (C-4/16, EU:C:2017:153, n.º 24).

58. Neste contexto, assume relevância a Recomendação 2003/361/CE da Comissão, de 6 de maio de 2003, relativa à definição de micro, pequenas e médias empresas [27]. Esta recomendação prevê critérios precisos para identificação de tal categoria de empresas [28] e deve ser feita referência a esta recomendação para determinar tal conceito [29]. Além disso, observo que resulta das indicações que constam das observações do Governo francês, que a definição de «PME» no direito francês corresponde à que é proposta na referida recomendação.

59. No que respeita à invocação do princípio da igualdade de tratamento, efetuada pelo Governo francês na audiência, há que observar que assenta na circunstância de uma agência ou uma filial de grande empresa ser tão vulnerável como uma PME. Todavia, em meu entender, esta premissa é manifestamente errada. Com efeito, a pertença a uma entidade (um grupo) com uma dimensão significativa, permite que tais entidades disponham de recursos (económicos e técnicos), dos quais as PME geralmente não dispõem e que podem permitir fazer face a situações de crise de aprovisionamento energético. Assim, as agências e as filiais de grandes empresas e as PME objetivamente não se encontram na mesma situação.

60. Aliás, o legislador, para identificar os clientes vulneráveis que carecem de proteção adicional, não utiliza o critério do consumo energético. Por conseguinte, o Governo francês não pode invocá-lo para fundamentar uma analogia entre as PME e as agências ou filiais das grandes empresas.

61. Caso se venha a concluir que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio, e não ao Tribunal de Justiça, determinar se a legislação nacional em causa é compatível com o Regulamento n.º 994/2010, à luz dos argumentos apresentados pelo próprio Governo francês afigura-se que a definição de «clientes protegidos» que consta da legislação francesa aparentemente não está em conformidade com a definição estabelecida no artigo 2.º, segundo parágrafo, n.º 1, deste regulamento. Aliás, na decisão de reenvio, o órgão jurisdicional de reenvio parece partilhar deste entendimento [30].

3. Quanto à possibilidade de impor obrigações adicionais a clientes que não estão abrangidos pela definição de «clientes protegidos»

62. Importa agora abordar, à luz de todas as considerações anteriores, a questão de saber se um Estado-Membro pode impor aos fornecedores de gás natural uma obrigação adicional nos termos do artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 994/2010 que inclua no seu âmbito clientes distintos dos que estão abrangidos pela definição de «clientes protegidos» nos termos do artigo 2.º, segundo parágrafo, n.º 1, do Regulamento n.º 994/2010.

63. Conforme referi no n.º 30 das presentes conclusões, o artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 994/2010 confere aos Estados-Membros a possibilidade de adotarem dois tipos de medidas que excedam as normas harmonizadas de segurança de aprovisionamento previstas no n.º 1, do mesmo artigo: as normas de reforço de aprovisionamento e as obrigações adicionais.

64. Considero que se trata de dois tipos de medidas distintas, cujo alcance resulta da sua própria denominação.

27 JO 2003, L 124, p. 36.

28 V. artigo 2.º do anexo da recomendação.

29 Vários atos da União, nomeadamente regulamentos, baseiam-se explicitamente na definição que consta desta recomendação para definir o conceito de «PME». V., por exemplo, Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão de 17 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado (JO 2014, L 187, p. 1; v. considerando 3 e Anexo I), ou Regulamento (UE) 2015/1017 do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de junho de 2015, que cria o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, a Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento e o Portal Europeu de Projetos de Investimento e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1291/2013 e (UE) n.º 1316/2013 — Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos [(JO 2015, L 169 p. 1; v. artigo 2.º, n.º 4)].

30 V. n.º 15 das presentes conclusões.

65. Com efeito, no que respeita ao primeiro tipo de medidas, trata-se das «normas de aprovisionamento», ou seja, das normas previstas no n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento n.º 994/2010 — para o qual, de resto, o n.º 2 remete explicitamente —, que, todavia, são «reforçadas», isto é, mais amplas temporalmente, ou seja, «de duração superior ao período de 30 dias». Ora, decorre da redação do n.º 1 deste artigo, que as normas de aprovisionamento visam exclusivamente a proteção dos clientes protegidos.

66. Em contrapartida, no que respeita ao segundo tipo de medidas, trata-se de obrigações «adicionais» que podem ser impostas às empresas de gás natural. A utilização do termo «adicionais» clarifica que se trata de obrigações suplementares, de natureza distinta das normas de aprovisionamento referidas no n.º 1, para o qual, de resto, a disposição em causa não remete no que respeita a este segundo tipo de medidas.

67. Resulta desta análise literal do artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 994/2010 que nada impede um Estado-Membro de prever uma obrigação adicional às empresas de gás natural que seja aplicável a um âmbito de clientes mais amplo do que o previsto pela definição de «clientes protegidos» nos termos deste regulamento.

68. Todavia, decorre da mesma disposição, interpretada à luz dos objetivos do Regulamento n.º 994/2010, que tal possibilidade está sujeita a requisitos muito estritos. Com efeito, o artigo 8.º, n.º 2, regula estritamente esta possibilidade, ao prever vários requisitos que devem ser preenchidos para que tal obrigação adicional possa ser considerada compatível com o referido regulamento.

69. Assim, em primeiro lugar, resulta da própria redação do proémio do n.º 2, do artigo 8.º do Regulamento n.º 994/2010 que a obrigação adicional deve ser imposta «por razões de segurança do aprovisionamento de gás». Ora, para que este requisito seja preenchido, a obrigação adicional deve ter como objetivo reforçar a resiliência do sistema de aprovisionamento de gás a acontecimentos excecionais e imprevistos que ameacem a capacidade de aprovisionamento.

70. Em segundo lugar, ainda nos termos do proémio do n.º 2 do artigo 8.º, do Regulamento n.º 994/2010, tal obrigação adicional deve assentar numa avaliação, referida no artigo 9.º deste regulamento, dos riscos que afetam a segurança do aprovisionamento de gás no Estado-Membro em causa.

71. Em terceiro lugar, nos termos da alínea a), do n.º 2, do referido artigo 8.º, tal obrigação adicional deve estar em conformidade com as exigências referidas no artigo 3.º, n.º 6, deste regulamento. Assim, deve ser claramente definida, transparente, proporcionada, não discriminatória e verificável; não deve distorcer indevidamente a concorrência nem entravar o funcionamento eficaz do mercado interno do gás [31] e não deve comprometer a segurança do aprovisionamento de gás de outros Estados-Membros ou da União no seu conjunto.

72. Em quarto lugar, nos termos da alínea c), do n.º 2, do referido artigo 8.º do Regulamento n.º 994/2010, em conformidade com o espírito de solidariedade entre Estados-Membros no qual assenta o sistema estabelecido por este regulamento, a obrigação adicional não deve causar prejuízo à capacidade de qualquer outro Estado-Membro garantir o aprovisionamento dos seus clientes protegidos em caso de urgência a nível nacional, da União ou a nível regional.

31 Este requisito é repetido no artigo 8.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 994/2010.

73. Em quinto lugar, tal obrigação deve estar em conformidade com os critérios referidos no artigo 11.º, n.º 5, do mesmo regulamento em caso de emergência à escala da União ou a nível regional [32].

74. Em sexto lugar, nos termos do segundo parágrafo do artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 994/2010, é necessário que, num espírito de solidariedade entre Estados-Membros, a autoridade competente determine, no plano de ação preventivo e no plano de emergência, a forma como esta obrigação adicional pode ser temporariamente reduzida em caso de emergência a nível da União ou a nível regional.

75. No âmbito de um reenvio prejudicial, é ao órgão jurisdicional de reenvio que cabe apreciar a compatibilidade das medidas nacionais com o direito da União, pois o Tribunal de Justiça apenas é competente para lhe fornecer todos os elementos de interpretação decorrentes do direito da União que lhe possam permitir apreciar essa compatibilidade. Por conseguinte, caberá ao referido órgão jurisdicional determinar se o estabelecimento de uma obrigação adicional, que consiste na obrigação imposta aos fornecedores de gás natural de alargarem o armazenamento de gás natural para garantir a segurança do aprovisionamento em caso de crise aos «clientes não-domésticos ligados à rede de distribuição que não aceitaram contratualmente um fornecimento suscetível de interrupção» que não sejam PME cumpre, no caso em apreço, os requisitos referidos nos n.ºs 69 a 74 das presentes conclusões. Na apreciação de tal compatibilidade, o órgão jurisdicional de reenvio deverá ter em conta os elementos interpretativos que lhe serão fornecidos pelo Tribunal de Justiça [33].

76. Neste contexto, limitar-me-ei a efetuar algumas considerações em relação a dois aspetos: por um lado, o requisito de a obrigação adicional ser imposta «por razões de segurança do aprovisionamento de gás»; e por outro, a exigência do caráter proporcionado da obrigação adicional referida no n.º 71 das presentes conclusões.

a) Quanto à exigência de a obrigação adicional ser imposta por razões de segurança do aprovisionamento de gás

77. O primeiro requisito que deve ser cumprido para que o estabelecimento de uma obrigação adicional em relação às empresas de gás natural por um Estado-Membro seja compatível com o Regulamento n.º 994/2010 é que a mesma tenha sido imposta por razões de segurança do aprovisionamento de gás.

78. O Governo francês, na audiência, alegou que não existia qualquer dúvida de que a obrigação adicional em causa preenchia este requisito, uma vez que tinha como objetivo garantir a segurança do aprovisionamento para os clientes adicionais que, por razões técnicas, não poderiam ser distinguidos dos clientes protegidos. No mesmo contexto, o referido Governo afirmou igualmente que tal obrigação adicional relativamente a clientes protegidos «adicionais» não prejudicava a proteção dos clientes protegidos tais como definidos pelo Regulamento n.º 994/2010 e, por conseguinte, nem o efeito útil do artigo 2.º e do artigo 8.º, n.º 2, do mesmo regulamento.

32 O artigo 11.º, n.º 5, do Regulamento n.º 994/2010 prevê que: a) [n]ão sejam introduzidas medidas que restrinjam indevidamente os fluxos de gás no mercado interno, seja qual for a circunstância, nomeadamente os fluxos de gás para os mercados afetados; b) [n]ão sejam introduzidas medidas suscetíveis de comprometer gravemente a situação do aprovisionamento de gás noutro Estado-Membro; e c) [s]eja mantido o acesso transfronteiriço às infraestruturas, nos termos do Regulamento (CE) n.º 715/2009, na medida em que for viável do ponto de vista técnico e da segurança, de acordo com o plano de emergência. Em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 715/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, relativo às condições de acesso às redes de transporte de gás natural e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1775/2005 (JO 2009, L 211, p. 36).

33 V., neste sentido, acórdãos de 20 de abril de 2010, Federutility e o. (C-265/08, EU:C:2010:205, n.º 34) e de 7 de setembro de 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 54).

79. A este respeito, não tenho a certeza de que a mera exigência de proteger categorias adicionais de clientes, baseada em alegadas razões técnicas, cuja existência é, aliás, bastante contestada, possa constituir uma verdadeira razão de segurança do aprovisionamento de gás que tem como objetivo reforçar a resiliência do sistema de aprovisionamento — conforme foi identificada no n.º 69 das presentes conclusões — que possa justificar a adoção de uma obrigação adicional como a que está em causa. Esta obrigação adicional deve ter por objetivo a redução dos riscos que afetam a segurança do aprovisionamento de gás no Estado-Membro em causa, como identificados na avaliação referida no artigo 9.º do Regulamento n.º 994/2010, na qual, conforme assinalado no n.º 70 das presentes conclusões, a referida obrigação adicional deve assentar.

80. Estas dúvidas são posteriormente reforçadas caso se considere que, conforme afirmado no n.º 54 das presentes conclusões, a previsão, a nível nacional, de uma proteção de um círculo excessivamente alargado de sujeitos pode criar riscos adicionais para os clientes protegidos nos outros Estados-Membros e comprometer os mecanismos de solidariedade europeia estabelecidos pelo Regulamento n.º 994/2010.

81. Em todo o caso, caberá ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se, no caso em apreço, a imposição da obrigação adicional em causa assenta em verdadeiras razões de segurança do aprovisionamento de gás.

b) Quanto à proporcionalidade da obrigação adicional

82. Conforme resulta do n.º 71 das presentes conclusões, a obrigação adicional prevista no artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 994/2010 permite impor às empresas de gás natural o dever de respeitar o princípio da proporcionalidade. O cumprimento deste requisito pressupõe que a obrigação adicional seja adequada para alcançar o objetivo prosseguido, ou seja, garantir a segurança do aprovisionamento de gás, e que não exceda o necessário para alcançar tal objetivo.

83. A este respeito, considero que, conforme observou a Comissão, quando o órgão jurisdicional de reenvio avaliar a proporcionalidade da obrigação adicional em causa pode inspirar-se na jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa aos preços regulados do gás e da eletricidade [34], embora a pertinência desta jurisprudência, num caso como o do processo principal, deva, todavia, ser objeto de verificação.

84. Com efeito, como observou o Governo francês, existe uma diferença substancial entre o quadro factual e jurídico das situações analisadas na referida jurisprudência, que tinham por objeto medidas nacionais relativas à imposição de um preço no mercado, e o do presente processo, que tem por objeto medidas relativas à segurança do aprovisionamento [35].

34 V., nomeadamente, acórdãos de 20 de abril de 2010, Federutility e o. (C-265/08, EU:C:2010:205, n.º 69), de 21 de dezembro de 2011, ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, n.ºs 55 e segs.) e de 10 de setembro de 2015, Comissão/Polónia (C-36/14, não publicado, EU:C:2015:570 n.º 45 e segs.) e de 7 de setembro de 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637 n.ºs 53 e segs.).

35 Esta observação afigura-se particularmente relevante no que respeita à previsão de um reexame periódico da medida tal como previsto no n.º 35 do acórdão de 20 de abril de 2010, Federutility e o. (C-265/08, EU:C:2010:205). Com efeito, nesse acórdão, o Tribunal de Justiça justificou a exigência de tal reexame com a referência ao facto de que a medida em causa constituía, por natureza, um obstáculo à realização de um mercado interno de gás operacional. Todavia, um reexame pode revelar-se necessário quando as condições em que a medida foi adotada sejam alteradas (por exemplo, em relação à cooperação entre Estados-Membros ou à situação das infraestruturas).

4. Conclusões quanto à primeira questão prejudicial

85. À luz do exposto, considero que há que responder à primeira questão prejudicial no sentido de que o artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 994/2010 não se opõe a que um Estado-Membro imponha aos fornecedores de gás natural uma obrigação adicional extensível aos clientes que não estão abrangidos pela definição que figura no artigo 2.º, segundo parágrafo, n.º 1, deste mesmo regulamento, desde que seja provado, o que compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar de forma aprofundada, que estão cumpridos os requisitos previstos no referido artigo 8.º, n.º 2, tal como precisados nos n.ºs 68 a 74 das presentes conclusões.

D. Quanto à segunda questão prejudicial

86. Com a sua segunda questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça, no essencial, se o artigo 8.º, n.º 5, do Regulamento n.º 994/2010 se opõe a que uma regulamentação de um Estado-Membro imponha aos fornecedores de gás natural a obrigação de possuírem reservas de gás no seu território, com vista a garantirem a segurança do aprovisionamento em caso de crise, ao mesmo tempo que prevê que a autoridade competente, na sua apreciação das capacidades de armazenamento do fornecedor, tenha em conta outros instrumentos de adaptação conjuntural de que o mesmo dispõe.

87. A este respeito, cabe assinalar que o artigo 8.º, n.º 5, do Regulamento n.º 994/2010, contém duas disposições: a primeira, uma disposição de autorização, a segunda, uma disposição de proibição. Com efeito, o primeiro período do referido n.º 5 dispõe que as empresas de gás natural estão autorizadas a cumprir as obrigações que lhes são impostas para respeitarem as normas de aprovisionamento previstas no artigo 8.º do mesmo regulamento, a nível regional ou a nível da União, consoante adequado. O segundo período, em contrapartida, dispõe que a autoridade competente nacional não pode exigir que as empresas de gás cumpram estas obrigações tendo apenas em conta as infraestruturas situadas no seu território.

88. O disposto no artigo 8.º, n.º 5, do Regulamento n.º 994/2010 visa garantir a criação de um verdadeiro mercado interno do gás e impedir, em conformidade com o considerando 12 deste regulamento, que as medidas tomadas para garantir a segurança do aprovisionamento de gás possam provocar distorções indevidas na concorrência ou no funcionamento eficaz do mercado interno do gás.

89. Ora, no caso em apreço, o artigo 9.º do Decreto n.º 2014-328, conjugado com o artigo L. 421-4 do Código da Energia, impõe que os fornecedores de gás possuam no território francês, em 31 de outubro de cada ano, reservas de gás que correspondam, pelo menos, a 80% dos direitos de armazenamento associados aos consumidores incluídos no âmbito da obrigação. No entanto, o ministro competente deve ter em conta os outros instrumentos de adaptação conjuntural de que dispõe o fornecedor para verificar se este cumpre as suas obrigações.

90. A este respeito, observo que, conforme salientou a Comissão, a legislação francesa exige *de jure* que os fornecedores possuam em França reservas de gás natural suficientes para cumprirem as suas obrigações. Considerada isoladamente, uma obrigação deste género é incompatível com a segunda disposição do artigo 8.º, n.º 5, do Regulamento n.º 994/2010, na medida em que obriga as empresas de gás a cumprirem as obrigações que lhes são impostas pelo artigo 8.º deste regulamento necessariamente por infraestruturas situadas no território nacional.

91. Não obstante, a legislação nacional permite que o ministro competente tenha em conta «outros instrumentos de adaptação conjuntural» do fornecedor em causa. Contudo, a este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio não fornece informações suficientes que permitam determinar o alcance, na prática, da apreciação efetuada pelo ministro competente.

92. Antes de mais, nenhum elemento permite compreender o significado do conceito de «instrumento de adaptação conjuntural». Em resposta a uma questão precisa colocada na audiência relativamente ao alcance deste conceito, o Governo francês referiu exclusivamente as reservas de armazenamento de gás eventualmente possuídas pelo fornecedor em causa nos outros Estados-Membros. Todavia, considero que, como observou o Governo polaco, um fornecedor deve estar em condições de demonstrar que é capaz de cumprir as obrigações que lhe são impostas para respeitar as normas de aprovisionamento ou as obrigações adicionais previstas nos termos do artigo 8.º, do Regulamento n.º 994/2010, também através dos instrumentos de mercado mencionados a título de exemplo no anexo II do Regulamento n.º 994/2010. Com efeito, para efeitos da apreciação da capacidade de cumprir estas obrigações deve ser tida em conta a situação global individual de cada fornecedor.

93. Em seguida, não é claro que a análise que o ministro competente efetua para «ter em conta outros instrumentos de adaptação conjuntural» possa garantir *efetivamente* aos fornecedores de gás natural a possibilidade, na prática, de cumprirem as suas obrigações a nível regional ou a nível da União. Em particular, há que verificar se, na sua aplicação concreta, tal apreciação assenta em critérios precisos e verificáveis.

94. Neste contexto, considero que deve responder-se à segunda questão prejudicial no sentido de que o artigo 8.º, n.º 5, do Regulamento n.º 994/2010 se opõe à legislação de um Estado-Membro que impõe aos fornecedores de gás natural para o cumprimento das suas obrigações decorrentes do artigo 8.º deste regulamento a posse de reservas de gás necessárias e exclusivamente por infraestruturas situadas no território nacional. Contudo, no caso em apreço, compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se a possibilidade concedida pela regulamentação nacional ao ministro competente de «ter em conta outros instrumentos de adaptação conjuntural» dos fornecedores interessados garante a estes, na prática, a oportunidade efetiva de cumprirem as suas obrigações a nível regional ou a nível da União.

V. Conclusão

95. Tendo em consideração todo o exposto, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais submetidas pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França) nos seguintes termos:

O artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 994/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010, relativo a medidas destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento de gás e que revoga a Diretiva 2004/67/CE do Conselho, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que um Estado-Membro imponha aos fornecedores de gás natural uma obrigação adicional extensível aos clientes que não estão abrangidos pela definição que figura no artigo 2.º, segundo parágrafo, n.º 1, deste mesmo regulamento, desde que seja provado, o que compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar de forma aprofundada, que os seguintes requisitos se encontram estritamente cumpridos:

- primeiro, tal obrigação adicional é imposta por verdadeiras razões de segurança do aprovisionamento;

- segundo, tal obrigação adicional assenta na avaliação dos riscos que afetam a segurança do aprovisionamento de gás no Estado-Membro em causa, referida no artigo 9.º do mesmo regulamento;

- terceiro, nos termos do artigo 3.º, n.º 6, do mesmo regulamento, tal obrigação adicional deve ser claramente definida, transparente, proporcionada, não discriminatória e verificável, não deve distorcer indevidamente a concorrência, não deve obstar ao funcionamento eficaz do mercado interno do gás nem deve pôr em perigo a segurança do aprovisionamento de gás dos outros Estados-Membros ou da União no seu conjunto;

- quarto, em conformidade com o princípio da solidariedade entre Estados-Membros subjacente ao Regulamento n.º 994/2010, tal obrigação adicional não deve causar prejuízo à capacidade de qualquer outro Estado-Membro garantir o aprovisionamento dos seus clientes protegidos de acordo com o presente artigo em caso de emergência a nível nacional, da União ou a nível regional;

- quinto, tal obrigação adicional deve estar em conformidade com os critérios estabelecidos no artigo 11.º, n.º 5, deste regulamento em caso de emergência à escala da União ou a nível regional;

- sexto, no plano de ação preventivo e no plano de emergência é determinada a forma como, respeitando o princípio da solidariedade entre Estados-Membros, tal obrigação adicional é temporariamente reduzida em caso de emergência a nível da União ou a nível regional.

O artigo 8.º, n.º 5, do Regulamento n.º 994/2010 opõe-se a uma regulamentação de um Estado-Membro que impõe aos fornecedores de gás natural para o cumprimento das suas obrigações decorrentes do artigo 8.º deste regulamento a posse de reservas de gás necessárias e exclusivamente por infraestruturas situadas no território nacional. Contudo, compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se a possibilidade concedida pela regulamentação nacional ao ministro competente de «ter em conta outros instrumentos de adaptação conjuntural» dos fornecedores interessados garante a estes, na prática, a oportunidade efetiva de cumprirem as suas obrigações a nível regional ou a nível da União.