Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
GIOVANNI PITRUZZELLA
apresentadas em 4 de junho de 2020[1]

Processo C-360/19

Crown Van Gelder BV
contra
Autoriteit Consument en Markt,
sendo interveniente:
TenneT TSO BV

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Recurso do Contencioso Administrativo em Matéria Económica, Países Baixos)]

«Reenvio prejudicial — Mercado interno da eletricidade — Diretiva 2009/72/CE — Artigo 37.º — Obrigações e competências das entidades reguladoras — Conceito de "interessado que tenha uma queixa" — Queixa apresentada na entidade reguladora contra um operador da rede nacional de transporte — Admissibilidade — Necessidade de relação direta ou contratual com esse operador — Inexistência»

1. Para poder apresentar uma queixa na entidade reguladora nacional em matéria de eletricidade contra o operador nacional da rede de transporte, é necessário estar ligado a essa rede, ao abrigo de uma relação contratual direta com esse operador?

2. Esta é, em substância, a questão submetida ao Tribunal de Justiça no presente processo, que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial, apresentado pelo College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Recurso do Contencioso Administrativo em Matéria Económica, Países Baixos), relativo à interpretação do artigo 37.º, n.º 11, 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[2].

3. A questão prejudicial submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio foi suscitada no âmbito de um litígio relativo a um recurso interposto pela sociedade Crown Van Gelder BV (a seguir «Crown») contra uma decisão da Autoriteit Consument en Markt (Autoridade para a defesa dos consumidores e do mercado, Países Baixos, a seguir «ACM»), pela qual esta declarou inadmissível a queixa apresentada pela Crown na sequência de uma falha de grande potência, e que se destina a obter a declaração da existência de uma infração, por parte do operador da rede de transporte dos Países Baixos, das obrigações que lhe incumbem por força da Diretiva 2009/72. A ACM declarou inadmissível essa queixa por não existir uma relação direta entre a Crown, que está ligada à rede de distribuição regional, e o referido operador da rede de transporte.

1 Língua original: italiano.

2 JO 2009, L 211, p. 55. A Diretiva 2009/72 é revogada com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2021 pela Diretiva (UE) 2019/944 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, relativa a regras comuns para o mercado interno da eletricidade e que altera a Diretiva 2012/27/UE (reformulação) (JO 2019, L 158, p. 125). V., a esse respeito, artigo 72.º, n.º 1, da Diretiva 2019/944.

4. O presente processo oferece ao Tribunal de Justiça a oportunidade de clarificar o alcance subjetivo do direito de apresentação de queixa às entidades reguladoras nacionais em matéria de eletricidade, nos termos do artigo 37.º, n.º 11, da Diretiva 2009/72 [3].

I. Quadro jurídico

A. Direito da União

5. Os considerandos 34, 37, 42, 51 e 54 da Diretiva 2009/72 enunciam o seguinte:

(34) Os reguladores da energia deverão poder tomar decisões sobre todas as questões de regulação relevantes, para um funcionamento adequado do mercado interno da eletricidade, e ser inteiramente independentes de quaisquer outros interesses públicos ou privados. Tal não impede a fiscalização judicial […]

(37) Os reguladores da energia deverão ter competência para emitir decisões vinculativas relativas a empresas de eletricidade e para aplicar ou para propor a um tribunal competente a aplicação de sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas às empresas de eletricidade que não cumprirem as suas obrigações. Os reguladores da energia deverão igualmente ter competência para […] tomar medidas adequadas que assegurem benefícios para o consumidor […]. Os reguladores da energia deverão igualmente ter competências que lhes permitam contribuir para assegurar padrões elevados de serviço universal e público consentâneos com a abertura do mercado, a proteção dos clientes vulneráveis e a plena eficácia das medidas de proteção dos consumidores. […]

(42) Todos os setores da indústria e do comércio da Comunidade, incluindo as pequenas e médias empresas, e todos os cidadãos da União que beneficiam das vantagens económicas do mercado interno deverão também poder usufruir de elevados padrões de proteção dos consumidores e, em particular, os clientes domésticos […]. Esses clientes deverão ter acesso a várias opções, à justiça, a representação e a mecanismos de resolução de litígios.

[…]

(51) Os interesses dos consumidores deverão estar no cerne da presente diretiva […]. É necessário reforçar e garantir os direitos atuais dos consumidores, direitos esses que deverão incluir uma maior transparência. A proteção dos consumidores deverá assegurar que todos os consumidores na [União] em geral possam retirar benefícios de um mercado competitivo. Os direitos dos consumidores deverão ser aplicados pelos Estados-Membros, ou quando o Estado-Membro o tiver determinado, pelas entidades reguladoras.

[…]

(54) A garantia de uma maior proteção dos consumidores assenta em meios de resolução de litígios eficazes e acessíveis a todos os consumidores. Os Estados-Membros deverão introduzir processos rápidos e eficazes de tratamento de reclamações.»

6. Nos termos do artigo 1.º da Diretiva 2009/72, «[a] presente diretiva estabelece regras comuns para a produção, transporte, distribuição e comercialização de eletricidade, bem como regras para a proteção dos consumidores, a fim de melhorar e integrar mercados da energia competitivos na [União Europeia]. […] Define ainda as obrigações de serviço universal e os direitos dos consumidores de eletricidade e clarifica as obrigações em matéria de concorrência.»

3 O texto do artigo 37.º, n.º 11, da Diretiva 2009/72 corresponde exatamente ao do artigo 60.º, n.º 2, da Diretiva 2019/944.

7. O artigo 2.º da Diretiva 2009/72, intitulado «Definições», dispõe:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[…]

4. "Operador da rede de transporte", a pessoa singular ou coletiva responsável pela exploração, pela garantia da manutenção e, se for caso disso, pelo desenvolvimento da rede de transporte numa área específica e, quando aplicável, das suas interligações com outras redes, bem como por assegurar a capacidade a longo prazo da rede para atender pedidos razoáveis de transporte de eletricidade;

[…]

9. "Cliente final", o cliente que compra eletricidade para consumo próprio;

[…]».

8. O artigo 3.º, n.º 7, da Diretiva 2009/72 dispõe:

«Os Estados-Membros devem aprovar medidas adequadas para proteger os clientes finais e devem, em especial, garantir a existência de salvaguardas adequadas para proteger os clientes vulneráveis. […] Os Estados-Membros devem garantir níveis elevados de proteção dos consumidores, especialmente no que respeita […] aos mecanismos de resolução de litígios. […]».

9. Nos termos do artigo 12.º da Diretiva 2009/72, intitulado «Funções dos operadores das redes de transporte»:

«O operador da rede de transporte é responsável por:

a) Assegurar a capacidade da rede, a longo prazo, para atender pedidos razoáveis de transporte de eletricidade, explorar, manter e desenvolver, em condições economicamente viáveis, redes de transporte seguras, fiáveis e eficientes, respeitando devidamente o ambiente;

b) Assegurar meios adequados para cumprir as obrigações de serviço;

c) Contribuir para a segurança do fornecimento através de uma capacidade de transporte adequada e da fiabilidade do sistema;

d) Gerir fluxos de eletricidade na rede, tendo em conta as trocas com outras redes interligadas. Para o efeito, o operador da rede de transporte é responsável por garantir a segurança, a fiabilidade e a eficiência da rede e, nesse contexto, de assegurar a disponibilidade dos serviços auxiliares necessários, incluindo os fornecidos em resposta à procura, desde que essa disponibilidade seja independente de qualquer outra rede de transporte com a qual a sua esteja interligada;

e) Facultar ao operador de qualquer outra rede com a qual a sua esteja interligada informações suficientes para garantir o funcionamento seguro e eficiente, o desenvolvimento coordenado e a interoperabilidade da rede interligada;

[…]»

10. O artigo 32.º, n.º 2, da referida diretiva prevê que:

«O operador da rede de transporte ou de distribuição pode recusar o acesso no caso de não dispor da capacidade necessária. […]. As entidades reguladoras, quando os Estados-Membros tiverem disposto nesse sentido, ou os Estados-Membros asseguram a aplicação coerente desses critérios e que o utilizador da rede ao qual tenha sido recusado o acesso possa utilizar um meio de recurso. […]».

11. O artigo 37.º da Diretiva 2009/72, intitulado «Obrigações e competências das entidades reguladoras», dispõe:

«1. As entidades reguladoras têm as seguintes obrigações:

[…]

b) Assegurar que os operadores das redes de transporte e distribuição e, se for o caso, os proprietários das redes, assim como as empresas de eletricidade, cumpram as obrigações que lhes incumbem por força da presente diretiva e de outra legislação comunitária aplicável, inclusive no que respeita a questões transfronteiriças;

[…]

h) Monitorizar o cumprimento e rever os resultados passados das normas de segurança e fiabilidade da rede […].

[…]

m) Monitorizar o tempo que os operadores de transporte e distribuição demoram a executar as ligações e reparações;

n) Contribuir para garantir, em colaboração com outras autoridades competentes, que as medidas de proteção dos consumidores, incluindo as previstas no anexo I, são eficazes e cumpridas.

[…]

4. Os Estados-Membros devem assegurar que as entidades reguladoras sejam dotadas de competências que lhes permitam exercer de modo eficiente e rápido as obrigações a que se referem os n.os 1, 3 e 6. Para o efeito, a entidade reguladora deve ter as seguintes competências mínimas:

[…]

a) Emitir decisões vinculativas sobre as empresas de eletricidade;

[…]

d) Impor sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas às empresas de eletricidade que não cumpram as obrigações que lhes incumbem por força da presente diretiva ou de quaisquer decisões juridicamente vinculativas relevantes da entidade reguladora ou da Agência, ou propor a um tribunal que imponha essas sanções. Isto abrange competências para aplicar ou propor a aplicação de sanções […] por incumprimento das suas obrigações ao abrigo da presente diretiva; e

[…]

11. Qualquer interessado que tenha uma queixa contra um operador de rede de transporte ou distribuição relacionada com as obrigações desse operador no quadro da presente diretiva pode apresentá-la à entidade reguladora que, agindo na qualidade de autoridade competente para a resolução de litígios, deve proferir uma decisão no prazo de dois meses após a receção da queixa. Este prazo pode ser prorrogado por mais dois meses se a entidade reguladora necessitar de informações complementares. Este prazo pode ainda ser prorrogado, com o acordo do demandante. A decisão da entidade reguladora produz efeitos vinculativos salvo se for, ou até ser, revogada por decisão tomada após a interposição de recurso.

12. Qualquer interessado afetado e que tenha o direito de apresentar queixa de uma decisão sobre metodologias tomada ao abrigo do presente artigo ou, nos casos em que a entidade reguladora tenha o dever de proceder a consultas, sobre as tarifas ou metodologias propostas, pode apresentar recurso, no prazo de dois meses ou em prazo eventualmente inferior imposto pelos Estados-Membros, a contar da publicação dessa decisão ou proposta de decisão. A queixa não tem efeito suspensivo.

[…]

17. Os Estados-Membros devem garantir a existência de mecanismos adequados ao nível nacional que confiram a uma parte afetada por uma decisão de uma entidade reguladora nacional o direito de recorrer para um órgão independente das partes envolvidas e de qualquer governo.»

B. Direito dos Países Baixos

12. O artigo 37.º, n.º 11, da Diretiva 2009/72 foi transposto para o direito dos Países Baixos pelo artigo 51.º, n.º 1, da Wet houdende regels met betrekking tot de productie, het transport en de levering van elektriciteit (Elektriciteitswet 1998) [Lei relativa à produção, à comercialização e ao transporte de eletricidade (Lei da Eletricidade de 1998)], de 2 de julho de 1998[4].

II. Matéria de facto, litígio no processo principal e questão prejudicial

13. Em 27 de março de 2015 ocorreu uma falha de grandes proporções devido a uma avaria na estação de alta tensão (380 kV) de Diemen (Países Baixos). A referida estação faz parte da rede de transporte de alta tensão dos Países Baixos, da qual a sociedade TenneT TSO B.V. (a seguir «TenneT») é a operadora. A referida avaria conduziu à interrupção total do serviço na estação, o que teve como consequência que uma grande parte da província de Noord-Holland e uma pequena parte da província de Flevoland ficassem sem eletricidade durante algumas horas.

14. A Crown é uma sociedade que explora uma fábrica de papel situada na região Noord-Holland dos Países Baixos. A referida fábrica está ligada à rede de distribuição cuja operadora é a Liander N.V., a qual, por sua vez, é alimentada pela rede nacional de transporte de alta tensão explorada pela TenneT. Devido ao referido corte de corrente, em 27 de março de 2015, o transporte da eletricidade para a fábrica da Crown foi interrompido durante várias horas.

15. A Crown apresentou queixa na ACM, solicitando-lhe que declarasse, por um lado, que a TenneT não tinha tomado todas as medidas razoáveis ao seu alcance para evitar a interrupção do serviço de transporte de eletricidade e, por outro, que o projeto de rede da estação de alta tensão de Diemen não cumpria as exigências legais. A Crown alegou, em substância, que a interrupção no transporte de eletricidade era imputável ao incumprimento, pela TenneT, das referidas obrigações como operador da rede nacional de transporte na qual se verificou a avaria.

4 Stb. 1998, n.º 427.

16. Por decisão de 30 de abril de 2018, a ACM declarou inadmissível a queixa da Crown contra a TenneT, por não existir relação direta entre a Crown e a TenneT, uma vez que a fábrica da Crown estava exclusivamente ligada à rede de distribuição explorada pela Liander, e não à rede de transporte explorada pela TenneT. Por conseguinte, com este fundamento, a ACM entendeu que a Crown não podia ser qualificada como «interessado», na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Elektriciteitswet 1998 e do artigo 37.º, n.º 11, da Diretiva 2009/72.

17. À luz do que antecede, a Crown Van Gelder interpôs recurso da referida decisão da ACM para o órgão jurisdicional de reenvio.

18. Esse órgão jurisdicional assinala que as partes divergem quanto à interpretação da expressão «interessado que tenha uma queixa», que figura no artigo 37.º, n.º 11, da Diretiva 2009/72 e, mais precisamente, quanto à delimitação das pessoas que podem apresentar uma queixa. O mesmo tem dúvidas quanto ao significado a atribuir à referida expressão e interroga-se quanto à questão de saber se, numa situação como a que está em causa no processo pendente perante si, uma entidade como a Crown pode, ou não, apresentar uma queixa à ACM.

19. Nesse contexto, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o artigo 37.º, n.º 11, da Diretiva 2009/72 […] ser interpretado no sentido de que esta disposição também confere a uma parte o direito de queixa face ao operador da rede nacional (operador do sistema de transporte), caso essa parte não [esteja ligada] à rede desse operador de rede nacional (operador do sistema de transporte), mas [esteja ligada] exclusivamente a uma rede regional (sistema de distribuição) na qual o transporte da eletricidade sofre uma quebra devido a uma interrupção no fornecimento de eletricidade na rede nacional (sistema de transporte), que alimenta a rede regional (sistema de distribuição)?»

III. Análise jurídica

20. Com a sua questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça se a expressão «interessado que tenha uma queixa», que figura no artigo 37.º, n.º 11, da Diretiva 2009/72, deve ser interpretada no sentido de que um cliente final goza do direito de apresentar à entidade reguladora nacional uma queixa contra o operador de rede nacional de transporte, quando esse cliente final não esteja ligado diretamente a essa rede de transporte, mas esteja ligado exclusivamente a uma rede de distribuição alimentada pela referida rede de transporte e se verifique uma interrupção do transporte de eletricidade na rede de transporte que alimenta a rede de distribuição à qual o cliente final está ligado.

21. Nos termos do artigo 37.º, n.º 11, da Diretiva 2009/72, qualquer interessado que tenha uma queixa contra um operador de rede de transporte ou distribuição relacionada com as obrigações desse operador no quadro da mesma diretiva pode apresentá-la à entidade reguladora que, agindo na qualidade de autoridade competente para a resolução de litígios, deve proferir uma decisão no prazo de dois meses após a receção da queixa.

22. A questão que o órgão jurisdicional de reenvio coloca refere-se ao âmbito de aplicação subjetivo dessa disposição e, mais especificamente, ao alcance da expressão de «interessado que tenha uma queixa», constante da mesma.

23. As partes que apresentaram observações perante o Tribunal de Justiça estão em desacordo quanto à interpretação que deve ser dada a essa expressão. Por um lado, a Crown e a Comissão Europeia propõem uma interpretação ampla e entendem que um cliente final goza do direito de apresentar uma queixa contra um operador de uma rede de transporte mesmo que não exista uma ligação direta

ou um vínculo contratual entre os dois. Por outro, o Governo dos Países Baixos, o Governo finlandês e a TenneT propõem, pelo contrário, uma interpretação mais restritiva dessa expressão e consideram que o direito de apresentação de queixa, previsto no artigo 37.º, n.º 11, da Diretiva 2009/72, pressupõe uma relação direta entre quem apresenta a queixa e o operador de rede de transporte contra o qual a queixa é dirigida.

24. Por conseguinte, para responder à questão prejudicial submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio, há que proceder à interpretação da expressão «interessado que tenha uma queixa», na aceção do artigo 37.º, n.º 11, da Diretiva 2009/72.

25. A título preliminar, saliento que essa diretiva não contém qualquer definição, nem da expressão, considerada no seu conjunto, nem dos termos que a compõem, ou seja, «interessado» e «queixa», considerados individualmente [5].

26. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, decorre das exigências tanto da aplicação uniforme do direito da União como do princípio da igualdade que os termos de uma disposição do direito da União que não comporte uma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros para determinar o seu sentido e o seu alcance devem normalmente ser objeto, em toda a União, de uma interpretação autónoma e uniforme, tendo em conta não só o seu teor mas também o contexto da disposição e do objetivo prosseguido pela regulamentação em causa [6].

27. Antes de mais, no que respeita ao conteúdo do artigo 37.º, n.º 11, da Diretiva 2009/72, há que salientar que essa disposição utiliza uma formulação muito ampla, que prevê que *qualquer* interessado que tenha uma queixa contra um operador de rede de transporte ou distribuição relacionada com as obrigações desse operador no quadro da mesma diretiva pode apresentá-la à entidade reguladora.

28. Resulta claramente do elemento literal dessa disposição que a mesma sujeita a existência da competência da entidade reguladora para conhecer de uma queixa a duas condições: por um lado, a queixa deve ser apresentada contra um operador de rede de transporte ou de distribuição e, por outro, essa queixa deve estar relacionada com as obrigações desse operador decorrentes da Diretiva 2009/72. Em contrapartida, essa disposição não prevê que o direito à apresentação de queixa conferido pela Diretiva 2009/72 [7] esteja subordinado à existência de uma relação direta entre a pessoa que pretende apresentar a queixa e o operador contra o qual a queixa é apresentada. Pelo contrário, a utilização expressa do termo «qualquer» é indicativa de um alcance subjetivo amplo da disposição em causa.

29. É certo que a utilização, na disposição em causa, do termo «interessado» pode dar origem a alguma ambiguidade, na medida em que esse termo poderia ser interpretado no sentido de que o direito de queixa, corresponde exclusivamente às pessoas que sejam parte num contrato.

30. Considero, contudo, que uma interpretação desse tipo não é correta.

31. A esse respeito, em primeiro lugar, deve observar-se que, do ponto de vista literal, o termo «interessado» não indica necessariamente apenas uma parte num contrato, mas pode também ser entendido no sentido «processual», como fazendo referência a pessoas que têm um interesse em recorrer à entidade reguladora.

5 V., a este respeito, Acórdão de 23 de janeiro de 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, n.º 29).

6 V., *inter alia*, Acórdão de 19 de dezembro de 2019, GRDF (C-236/18, EU:C:2019:1120, n.º 30 e jurisprudência referida). V., também, Acórdão de 23 de janeiro de 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, n.º 24 e jurisprudência referida).

7 V., no que diz respeito à qualificação como direito subjetivo da possibilidade de apresentação de queixa, Acórdão de 29 de outubro de 2009, Comissão/Bélgica (C-474/08, não publicado, EU:C:2009:681, n.º 20), com referência ao artigo 23.º, n.º 5, da Diretiva 2003/54, posteriormente revogada pela Diretiva 2009/72.

32. Em segundo lugar, há que salientar que nem todas as versões linguísticas da disposição em causa utilizam um termo que possa criar a ambiguidade acima referida. Com efeito, embora, por exemplo, as versões inglesa, francesa, espanhola e neerlandesa utilizem um termo correspondente ao termo italiano «*parte*» [8], outras versões, como, por exemplo, as versões alemã e portuguesa, utilizam termos que não têm qualquer conotação possível de natureza contratual, mas que, pelo contrário, fazem referência, sem ambiguidade, ao interesse da pessoa em recorrer à entidade reguladora [9]. Esse facto milita a favor de uma interpretação do termo «interessado» num sentido diferente do de «parte contratual» e, desse modo, apoia uma interpretação da disposição em causa no sentido de que a mesma não subordina a possibilidade de apresentação de uma queixa à existência de uma relação contratual entre quem apresenta a queixa e o operador da rede de transporte ou distribuição contra o qual a queixa é apresentada.

33. Uma interpretação deste tipo é confirmada pela análise contextual.

34. A este respeito, antes de mais, deve observar-se que o termo «interessado» é utilizado também, para além de no n.º 11 do artigo 37.º da Diretiva 2009/72, noutros dois números do mesmo artigo, ou seja, nos n.ºs 12 e 17 [10].

35. No que respeita ao artigo 37.º, n.º 12, da Diretiva 2009/72, este prevê um procedimento que permite a qualquer interessado afetado e que tenha o direito de apresentar queixa de uma decisão sobre metodologias tomada ao abrigo do artigo 37.º da referida diretiva, ou, nos casos em que a entidade reguladora tenha o dever de proceder a consultas, sobre as tarifas ou metodologias propostas, pode apresentar recurso [11].

36. Em contrapartida, o n.º 17 do artigo 37.º da Diretiva 2009/72 prevê que os Estados-Membros devem garantir a existência de mecanismos adequados ao nível nacional que confiram a uma parte afetada por uma decisão de uma entidade reguladora nacional o direito de recorrer para um órgão independente das partes envolvidas e de qualquer governo.

37. A análise dessas duas disposições mostra que de nenhuma delas resulta que a expressão «interessado» utilizada no artigo 37.º da Diretiva 2009/72, que, como foi indicado no n.º 26 *supra*, deve ser objeto de uma interpretação uniforme, deva ser interpretada no sentido de que o seu alcance esteja exclusivamente limitado a pessoas que tenham uma relação direta ou contratual com um operador de uma rede de transporte ou distribuição.

38. Pelo contrário, há que salientar que a Diretiva 2009/72 prevê especificamente, pelo menos, um caso em que uma pessoa que não tem uma relação contratual com o operador de rede de transporte ou distribuição deve poder apresentar uma queixa contra esse operador à entidade reguladora, nos termos do artigo 37.º, n.º 11, da mesma diretiva. Com efeito, o artigo 32.º, n.º 2, da Diretiva 2009/72 prevê que, nos casos em que um operador da rede de transporte ou de distribuição recusar o acesso à rede que explora, o utilizador em causa deve poder utilizar um meio de recurso contra esse operador.

8 Os termos «party», «partie», «parte» e «partijen», respetivamente.

9 Assim, na versão alemã é utilizado o termo «Betroffene» e na versão portuguesa o termo «interessado», ambos traduzíveis para italiano pelo termo «interessato».

10 O texto dessas duas disposições corresponde exatamente ao dos n.ºs 3 e 8 do artigo 60.º da Diretiva 2019/944.

11 V. Acórdão de 23 de janeiro de 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, n.º 26).

39. A este respeito, no Acórdão de 29 de outubro de 2009, Comissão/Bélgica (C-474/08, não publicado, EU:C:2009:681), o Tribunal de Justiça precisou que os Estados-Membros têm a obrigação de prever que os casos de recusa de acesso à rede de distribuição ou de transporte de eletricidade possam ser submetidos à entidade reguladora mediante queixa apresentada em conformidade com o disposto no artigo 37.º, n.º 11, da Diretiva 2009/72 [12].

40. Por conseguinte, a análise contextual milita também a favor de uma interpretação da disposição em causa no sentido de que o direito de apresentar à entidade reguladora uma queixa contra o operador de rede de transporte ou distribuição não deve ser subordinado à existência de uma relação contratual com esse operador.

41. Além disso, do ponto de vista teleológico, considero que a interpretação restritiva da expressão «interessado que tenha uma queixa», na aceção do artigo 37.º, n.º 11, da Diretiva 2009/72, proposta pelos Governos dos Países Baixos e finlandês e pela TenneT é contrária à finalidade do disposto no artigo 37.º, n.º 11, da Diretiva 2009/72, à função e às competências atribuídas por essa diretiva às entidades reguladoras e que a mesma também pode ser incompatível com o objetivo geral prosseguido pela referida diretiva de garantir níveis elevados de proteção dos consumidores.

42. No que respeita, em primeiro lugar, à finalidade do artigo 37.º, n.º 11, da Diretiva 2009/72, essa disposição prossegue o objetivo de permitir aos interessados que sejam prejudicados por uma ação ou por uma omissão de um operador de rede de transporte ou distribuição recorrerem a uma instância extrajudicial, independente e especializada, a fim de obterem da mesma uma decisão vinculativa em relação ao operador, que avalie e, eventualmente, faça cessar e sancione infrações às disposições da Diretiva 2009/72.

43. Como observou corretamente a Comissão, uma interpretação restritiva do «conceito de interessado que tem uma queixa», como a proposta pelos Governos dos Países Baixos e finlandês e pela TenneT seria suscetível de prejudicar a eficácia do mecanismo de resolução de litígios previsto no artigo 37.º, n.º 11, da Diretiva 2009/72. Com efeito, ao subordinar a possibilidade de apresentação de uma queixa à existência de uma relação contratual entre o demandante e o operador da rede de transporte ou distribuição em causa, essa interpretação poderia excluir do âmbito de aplicação do direito de apresentar queixa à entidade reguladora uma parte significativa dos utilizadores, ou seja, todos os que, apesar de não terem uma relação contratual com o operador da rede de transporte ou distribuição, tenham, não obstante, sofrido as consequências de uma eventual violação das obrigações que a Diretiva 2009/72 impõe a esse operador.

44. Além disso, na mesma perspetiva, considero, em segundo lugar, que essa interpretação restritiva também não é compatível com a missão e as funções que a Diretiva 2009/72 atribui às entidades reguladoras, que, como resulta dos considerandos 34 e 37 e do artigo 37.º da mesma, desempenham um papel fundamental na sistemática dessa diretiva.

45. Mais particularmente, em meu entender, essa interpretação prejudica a função fundamental que o artigo 37.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2009/72 atribui às entidades reguladoras, de assegurar que os operadores das redes de transporte e distribuição cumpram as obrigações que lhes incumbem por força dessa diretiva e de outra legislação da União aplicável.

46. Com efeito, uma limitação da possibilidade de os utilizadores acederem à entidade reguladora mediante uma queixa apenas aos casos em que existe uma ligação direta à rede em causa ou uma relação contratual entre as partes interessadas reduziria necessariamente a capacidade de essas entidades reguladoras assegurarem o cumprimento por parte dos operadores das redes de transporte e distribuição das obrigações impostas pela Diretiva 2009/72. Com efeito, essa abordagem limitaria a

12 V. n.º 23. O referido acórdão tinha como objeto o artigo 23.º, n.º 5, da Diretiva 2003/54, revogada pela Diretiva 2009/72. Esse artigo corresponde ao artigo 37.º, n.º 11, da Diretiva 2009/72.

possibilidade de essas entidades conhecerem e declararem eventuais violações da legislação da União aplicável por parte dos referidos operadores e, consequentemente, a possibilidade de adotarem decisões vinculativas e imporem sanções nos termos do artigo 37.º, n.º 4, alíneas a) e d) da Diretiva 2009/72 relativamente aos operadores que infrinjam essa legislação.

47. A esse respeito, considero importante sublinhar que, ao contrário do que a TenneT sustentou nas suas observações, a Diretiva 2009/72 não se limita a impor aos operadores das redes de transporte funções e obrigações exclusivamente em relação aos utilizadores ligados à sua rede. Com efeito, resulta de forma evidente do artigo 12.º dessa diretiva, que enumera especificamente as funções dos operadores das redes de transporte, que estes desempenham funções de caráter sistémico, estando sujeitos a obrigações relativas, por exemplo, à segurança do fornecimento de eletricidade ou à segurança e eficiência do funcionamento das redes interligadas, as quais vão muito além das obrigações decorrentes de relações contratuais com os seus clientes ligados à rede de transporte. Por isso, o alcance das obrigações que incumbem aos operadores das redes de transporte não pode ser invocado em apoio da referida interpretação restritiva do alcance do direito a apresentar uma queixa nos termos do artigo 37.º, n.º 11, da Diretiva 2009/72.

48. Em seguida, no que diz respeito, em particular, ao caso pendente no órgão jurisdicional de reenvio, observo igualmente que as alíneas h) e m) do n.º 1 do artigo 37.º da Diretiva 2009/72 atribuem especificamente às entidades reguladoras as funções de «[m]onitorizar o cumprimento e rever os resultados passados das normas de segurança e fiabilidade da rede» e de «[m]onitorizar o tempo que os operadores de transporte […] demoram a executar as ligações e reparações», respetivamente.

49. Em terceiro lugar, considero que a interpretação restritiva do «conceito de interessado que tem uma queixa», proposta pelos Governos dos Países Baixos e finlandês e pela TenneT, pode ser incompatível com o objetivo da Diretiva 2009/72, de garantir um nível elevado de proteção dos consumidores, que está no cerne da própria diretiva [13].

50. Como resulta dos considerandos 37, 42, 51 e 54, bem como do artigo 1.º da Diretiva 2009/72, um dos objetivos principais dessa diretiva é o de estabelecer regras para a proteção dos consumidores e definir os direitos dos consumidores de eletricidade, garantindo-lhes níveis elevados de proteção. Nesse sentido, o Tribunal de Justiça já sublinhou que o artigo 3.º, n.º 7, da referida diretiva impõe aos Estados-Membros que garantam níveis elevados de proteção dos consumidores, especialmente no que respeita aos mecanismos de resolução de litígios [14].

51. A esse respeito, o Tribunal de Justiça estabeleceu que, quando um Estado-Membro opta por confiar a competência relativa à resolução extrajudicial de litígios que digam respeito aos consumidores à entidade reguladora, resulta claramente do artigo 37.º, n.ºs 11, 16 e 17, da referida diretiva que a qualidade de parte, bem como o direito de interpor um recurso jurisdicional contra a decisão da entidade reguladora, devem ser reconhecidos a um cliente doméstico [15].

52. No caso referido no número anterior, no qual seja confiada à entidade reguladora a competência relativa à resolução extrajudicial de litígios que digam respeito aos consumidores, a interpretação restritiva do disposto no artigo 37.º, n.º 11, da Diretiva 2009/72, de forma análoga ao que foi assinalado no n.º 43 *supra*, implicaria uma limitação da possibilidade de apresentar uma queixa à entidade reguladora unicamente aos consumidores que tenham uma relação contratual com o operador da rede de transporte ou distribuição que alegadamente cometeu uma violação das obrigações que lhe são impostas pela própria diretiva, excluindo dessa via de recurso todos os consumidores que, embora não tenham essa relação contratual, tenham, contudo, sofrido as consequências dessa violação. Uma interpretação que implica tal restrição do acesso dos

13 V. Acórdão de 23 de janeiro de 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, n.º 33).

14 V., também, a esse respeito, Acórdão de 23 de janeiro de 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, n.º 34).

15 Acórdão de 23 de janeiro de 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, n.º 40).

consumidores aos mecanismos de resolução de litígios previstos na Diretiva 2009/72 não seria conforme com o objetivo acima referido, que esta prossegue e reconhecido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça referida, de garantir níveis elevados de proteção dos consumidores, especialmente no que respeita aos mecanismos de resolução de litígios.

53. Na mesma perspetiva, uma interpretação desse tipo não é conforme com a função que é expressamente atribuída à entidade reguladora por várias disposições da Diretiva 2009/72[16] de assegurar a proteção dos consumidores e a plena eficácia das medidas previstas pela diretiva para esse efeito[17].

54. Em conclusão, em meu entender, da análise precedente resulta que a expressão «interessado que tenha uma queixa», que figura no artigo 37.º, n.º 11, da Diretiva 2009/72, deve ser interpretada no sentido de que o direito de apresentar uma queixa contra um operador de rede de transporte ou distribuição, previsto nessa disposição, não está subordinado à existência de uma relação direta ou contratual entre o cliente final que tem uma queixa e o operador que é objeto da queixa.

55. A esse respeito, observo ainda que, como foi confirmado pelo debate que teve lugar na audiência, quando os dois requisitos indicados no n.º 28 *supra* estiverem preenchidos — ou seja, por um lado, que a queixa seja apresentada contra um operador de rede de transporte ou distribuição e, por outro, que essa queixa diga respeito às obrigações do referido operador decorrentes da Diretiva 2009/72 —, para efeitos da admissibilidade da queixa, é indiferente a razão subjetiva que impeliu o cliente final a apresentar a queixa. Em particular, nada impede que um cliente final que considere ter sofrido um dano decorrente das violações de disposições da Diretiva 2009/72 por parte de um operador de uma rede de transporte, apresente à entidade reguladora competente uma queixa contra esse operador, com vista a obter elementos de prova para, eventualmente, utilizar no âmbito de uma ação de indemnização intentada nos tribunais nacionais competentes.

56. Quanto a este ponto, saliento, a título subsidiário, que nenhuma disposição da Diretiva 2009/72 regula o valor probatório de uma ação de indemnização intentada nos tribunais cíveis de uma eventual decisão da entidade reguladora, adotada em aplicação dessa diretiva. O regime desse valor probatório continua, portanto, a ser regulado pelo direito nacional de cada um dos Estados-Membros. Todavia, como a Comissão assinalou na audiência, as referidas entidades dispõem de conhecimentos setoriais e técnicos específicos que as colocam numa posição privilegiada para poderem verificar a existência de violações das obrigações decorrentes da Diretiva 2009/72. Por conseguinte, a possibilidade de recorrer a essas entidades mediante uma queixa facilita o acesso aos tribunais nacionais no que diz respeito a pedidos de indemnização, o que, em última análise, torna mais eficaz a tutela jurisdicional contra as violações do direito da União.

IV. Conclusão

57. À luz das considerações acima expostas, proponho que o Tribunal de Justiça responda à questão prejudicial submetida pelo College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Recurso do Contencioso Administrativo em Matéria Económica, Países Baixos), nos seguintes termos:

O artigo 37.º, n.º 11, da Diretiva 2009/72 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, deve ser interpretado no sentido de que um cliente final goza do direito de apresentar à entidade reguladora nacional uma queixa contra o operador de rede nacional de transporte, quando esse cliente final não esteja ligado diretamente a essa rede de transporte, mas esteja ligado

16 V., em particular, o artigo 36.º, especificamente, a alínea g), o artigo 37.º, n.º 1, alínea n), bem como os considerandos 37, 51 *in fine* e 54, da Diretiva 2009/72.

17 V., a este respeito, Acórdão de 23 de janeiro de 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, n.º 35).

exclusivamente a uma rede de distribuição alimentada pela referida rede de transporte, e se verifique uma interrupção no transporte de eletricidade na rede de transporte que alimenta a rede de distribuição à qual o cliente final está ligado.