Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

11 de junho de 2020*

«Reenvio prejudicial — Mercado interno da eletricidade — Diretiva 2009/72/CE — Artigo 35.º, n.os 4 e 5 — Independência das entidades reguladoras — Legislação nacional que transfere o poder de nomear o presidente da entidade reguladora nacional do chefe de Estado para o governo — Participação de ministérios nacionais nos procedimentos de regulação tarifária»

No processo C-378/19,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Ústavný súd Slovenskej republiky (Tribunal Constitucional da República Eslovaca), por Decisão de 23 de janeiro de 2019, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 14 de maio de 2019, no processo instaurado por

Prezident Slovenskej republiky

sendo intervenientes:

Národná rada Slovenskej republiky,

Vláda Slovenskej republiky,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: E. Regan, presidente de secção, I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič e C. Lycourgos (relator), juízes,

advogado-geral: M. Bobek,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

– em representação do Prezident Slovenskej republiky, por Z. Čaputová,

– em representação do Governo eslovaco, por B. Ricziová, na qualidade de agente,

– em representação do Governo espanhol, por S. Jiménez García, na qualidade de agente,

– em representação da Comissão Europeia, por O. Beynet, R. Lindenthal e A. Tokár, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: eslovaco.

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 35.º, n.ºs 4 e 5, 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 (JO 2009, L 211, p. 55).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um processo instaurado pelo Prezident Slovenskej republiky (Presidente da República Eslovaca) a respeito da compatibilidade com a Constituição eslovaca, lida em conjugação com o direito da União, das regras nacionais relativas à nomeação e à destituição do presidente da Úrad pre reguláciu siet'ových odvetví (Entidade Reguladora do Sistema de Redes, Eslováquia, a seguir «entidade reguladora»), bem como à participação de representantes de ministérios nacionais em procedimentos de regulação tarifária perante essa entidade.

Quadro jurídico

Direito da União

3 Os considerandos 33 e 34 da Diretiva 2009/72 enunciam:

«(33) A Diretiva 2003/54/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2003, que estabelece regras comuns para o mercado interno da eletricidade e que revoga a Diretiva 96/92/CE (JO 2003, L 176, p. 37)] impôs aos Estados-Membros a criação de reguladores com competências específicas. Contudo, a experiência demonstra que a eficácia da regulamentação é frequentemente condicionada por falta de independência dos reguladores em relação ao governo e por insuficiência de competências e poderes. Por este motivo, na sua reunião de 8 e 9 de março de 2007, o Conselho Europeu convidou a Comissão a apresentar propostas legislativas que prevejam uma maior harmonização das competências e reforço da independência dos reguladores nacionais da energia. Esses reguladores deverão poder abranger tanto o setor da eletricidade como o setor do gás.

(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 ou a supervisão parlamentar, em conformidade com o direito constitucional dos Estados-Membros. Para além disso, a aprovação do orçamento do regulador pelo legislador nacional não obsta à autonomia orçamental. As disposições relativas à autonomia na execução do orçamento atribuído à entidade reguladora deverão ser aplicadas dentro do quadro definido pela legislação e normas orçamentais nacionais. Ao mesmo tempo que contribuem para a independência da entidade reguladora nacional em relação a quaisquer interesses políticos ou económicos através de um sistema de rotação apropriado, os Estados-Membros poderão ter em devida conta a disponibilidade de recursos humanos ou as dimensões do órgão.»

4 Sob a epígrafe «Designação e independência das entidades reguladoras», o artigo 35.º desta diretiva dispõe:

«1. Cada Estado-Membro designa uma única entidade reguladora nacional a nível nacional.

[…]

4. Os Estados-Membros devem garantir a independência da entidade reguladora e assegurar que esta exerça os seus poderes de modo imparcial e transparente. Para o efeito, cada Estado-Membro deve assegurar que, no exercício das funções reguladoras conferidas pela presente diretiva e pela legislação conexa, a entidade reguladora:

a) Seja juridicamente distinta e funcionalmente independente de qualquer outra entidade pública ou privada;

b) Seja dotada de pessoal e de pessoas responsáveis pela sua gestão:
   i) que ajam de forma independente de qualquer interesse de mercado, e
   ii) que não solicitem nem recebam instruções diretas de qualquer entidade governamental ou outra, pública ou privada, no desempenho das funções reguladoras. Este requisito não prejudica a estreita cooperação, quando adequado, com outras autoridades nacionais competentes nem as orientações políticas gerais emanadas do governo não relacionadas com as obrigações e competências regulatórias nos termos do artigo 37.º

5. A fim de proteger a independência das entidades reguladoras, os Estados-Membros devem, nomeadamente, assegurar que:

a) As entidades reguladoras possam tomar decisões autónomas, independentemente de qualquer órgão político, tenham dotações orçamentais anuais separadas, gozem de autonomia na execução do orçamento atribuído e disponham dos recursos humanos e financeiros adequados ao exercício das suas obrigações, e

b) Os membros do conselho da entidade reguladora ou, na falta deste, os gestores a nível superior da entidade reguladora sejam nomeados por um período fixo de cinco a sete anos, renovável uma vez.

No que diz respeito à alínea b), os Estados-Membros devem assegurar um sistema de rotação apropriado no órgão de administração ou no nível superior de gestão. Os membros do conselho da entidade reguladora ou, na falta deste órgão, os gestores a nível superior só podem ser demitidos das suas funções durante o seu mandato se deixarem de satisfazer as condições estabelecidas no presente artigo ou forem condenados por falta grave ao abrigo da legislação nacional.»

5 O artigo 36.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Objetivos gerais das entidades reguladoras», enuncia:

«No exercício das funções reguladoras especificadas na presente diretiva, as entidades reguladoras aprovam todas as medidas razoáveis na prossecução dos seguintes objetivos no quadro das suas obrigações e competências estabelecidas no artigo 37.º, em estreita consulta com outras autoridades nacionais competentes, incluindo as autoridades da concorrência, conforme adequado, e sem prejuízo das competências destas últimas:

a) Promoção, em estreita colaboração com a Agência, com as entidades reguladoras de outros Estados-Membros e com a Comissão, de um mercado interno da eletricidade competitivo, seguro e ecologicamente sustentável, na Comunidade, e da abertura efetiva do mercado a todos os clientes e comercializadores da Comunidade, e garantia de condições que permitam que as redes de eletricidade funcionem de forma eficaz e fiável, tendo em conta objetivos a longo prazo;

[…]»

6 Sob a epígrafe «Obrigações e competências das entidades reguladoras», o artigo 37.º, n.º 1, da mesma diretiva prevê:

«As entidades reguladoras têm as seguintes obrigações:

a) Estabelecer ou aprovar, mediante critérios transparentes, tarifas de transmissão ou distribuição ou as suas metodologias;

[…]»

Direito eslovaco

7 A zákon č. 250/2012 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach (Lei n.º 250/2012, que regula o Sistema de Redes) transpôs para o direito eslovaco a Diretiva 2009/72 e a Diretiva 2009/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece regras comuns para o mercado interno de gás natural e que revoga a Diretiva 2003/55/CE (JO 2009, L 211, p. 94). Esta lei foi alterada pela zákon č. 164/2017 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 250/2012 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (Lei n.º 164/2017, que altera e completa a Lei n.º 250/2012 Z.z., que regula o Sistema de Redes, conforme alterada).

8 Nos termos da exposição de motivos da Lei n.º 164/2017:

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

[…]

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

[…]»

9 O artigo 5.º, n.º 1, primeiro período, da Lei n.º 250/2012, conforme alterada pela Lei n.º 164/2017, prevê:

«A [entidade] reguladora é dirigida por um presidente, nomeado e destituído pelo Governo da República Eslovaca […]»

10 O artigo 14.º, n.º 3, terceiro período da referida lei dispõe:

«A entidade regulamentada que apresentou proposta de tarifas é parte no procedimento de regulação tarifária. Se o procedimento de regulação tarifária [tiver sido iniciado pela entidade reguladora], a entidade regulamentada cujas tarifas a [entidade reguladora] pretende regular é parte no

[procedimento]. O Ministério [da Economia] também é parte no procedimento de regulação tarifária, desde que se trate do procedimento de regulação tarifária na aceção do artigo 11.º, n.º 1, alínea d), ou do artigo 11.º, n.º 1, alínea e), no caso de administradores de [redes] de distribuição regional, do artigo 11.º, n.º 2, alínea c) ou do artigo 11.º, n.º 2, alínea d), no caso de administradores de [redes] de distribuição a que estejam ligados mais de 100 000 pontos de fornecimento, ou o Ministério do Ambiente da República Eslovaca, desde que se trate do procedimento de regulação tarifária a que se refere o artigo 11.º, n.º 4, alíneas a) a c).»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

11 Em 16 de outubro de 2017, o Presidente da República Eslovaca interpôs no órgão jurisdicional de reenvio, o Ústavný súd Slovenskej republiky (Tribunal Constitucional da República Eslovaca), um recurso em que pedia que este declarasse a incompatibilidade do artigo 5.º, n.º 1, primeiro período, e do artigo 14.º, n.º 3, terceiro período, da Lei n.º 250/2012, conforme alterada pela Lei n.º 164/2017, com o artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição da República Eslovaca, lido em conjugação com o artigo 4.º, n.º 3, TUE e o artigo 288.º TFUE, por considerar que as referidas disposições dessa lei, conforme alterada, constituem uma transposição incorreta das Diretivas 2009/72 e 2009/73.

12 Segundo a Presidente da República Eslovaca, que, a partir de 15 de junho de 2019, prosseguiu o processo iniciado pelo seu antecessor, as referidas disposições da Lei n.º 250/2012, conforme alterada pela Lei n.º 164/2017, não respeitam a obrigação de garantir a independência da entidade reguladora, que decorre do artigo 35.º, n.ºs 4 e 5, da Diretiva 2009/72 e do artigo 39.º, n.ºs 4 e 5, da Diretiva 2009/73.

13 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio refere que, para resolver o litígio que lhe foi submetido, há que definir o alcance do conceito de «independência» da entidade reguladora, na aceção destas diretivas. Sublinha que, para simplificar as questões prejudiciais, estas apenas dizem apenas à interpretação da Diretiva 2009/72, uma vez que a resposta a estas questões é transponível para a interpretação da Diretiva 2009/73, cuja regulamentação pertinente é idêntica à da Diretiva 2009/72.

14 Segundo esse órgão jurisdicional, a Presidente da República Eslovaca identificou, no âmbito da Lei n.º 250/2012, conforme alterada pela Lei n.º 164/2017, duas violações da independência da entidade reguladora. A primeira consistiria na alteração do poder de nomear e destituir o presidente dessa entidade, que passou do Presidente da República Eslovaca, diretamente eleito pelos cidadãos, para o Governo eslovaco. A segunda violação consistiria no alargamento do grupo das partes no procedimento de regulação tarifária perante a referida entidade a representantes de ministérios nacionais que, no âmbito desse procedimento, devem defender o interesse público.

15 No referido órgão jurisdicional, o Governo eslovaco sustenta que as disposições em causa da Lei n.º 250/2012, conforme alterada pela Lei n.º 164/2017, não põem em causa a independência da entidade reguladora, na medida em que a referida lei contém um conjunto de outras garantias relativas a essa independência que não foram afetadas por essa alteração legislativa.

16 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que as suas dúvidas acerca da regularidade da transposição da Diretiva 2009/72 se explicam pelo facto de o objetivo prosseguido por esta diretiva consistir precisamente, como resulta do seu considerando 33, em contribuir para o reforço da independência da entidade reguladora, em especial relativamente aos governos dos Estados-Membros.

17 Considera que, antes da alteração introduzida pela Lei n.º 164/2017, as disposições da Lei n.º 250/2012, adotadas para transpor a referida diretiva, permitiam reforçar tal independência. Com efeito, na vigência da Lei n.º 250/2012, por um lado, não era o Governo eslovaco, mas o Presidente da República

Eslovaca, que tinha o poder de nomeação e de destituição do presidente da entidade reguladora e, por outro, nenhum representante de ministérios participava no procedimento de regulação tarifária perante essa entidade.

18 Ora, a Lei n.º 250/2012, conforme alterada pela Lei n.º 164/2017, restabeleceu a situação existente antes da transposição da Diretiva 2009/72, situação que, contrariamente ao objetivo prosseguido por esta, última, não contribui para o reforço da independência da entidade reguladora.

19 Nestas circunstâncias, o Ústavný súd Slovenskej republiky (Tribunal Constitucional da República Eslovaca) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Pode o artigo 35.º, n.º 4, da Diretiva [2009/72,] em particular à luz do seu considerando 33, ser interpretado no sentido de que se opõe a que num Estado-Membro, no contexto da alteração de uma medida interna de transposição da referida diretiva, o poder de nomear e destituir o presidente da [entidade] reguladora seja retirado ao Presidente da República, eleito diretamente pelos cidadãos, para ser atribuído ao governo, transferência que retoma a situação jurídica existente antes da transposição da referida diretiva?

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

Quanto às questões prejudiciais

Observações preliminares

20 Resulta do pedido de decisão prejudicial que, no que respeita à nomeação e à destituição do presidente da entidade reguladora e à participação de representantes de ministérios nacionais em certos procedimentos de regulação tarifária, as disposições da Lei n.º 250/2012, conforme alterada pela Lei n.º 164/2017, em causa no processo principal, restabeleceram as regras aplicáveis no direito eslovaco quando estava em vigor a Diretiva 2003/54. Na sequência das alterações introduzidas pela Lei n.º 164/2017, por um lado, o Governo eslovaco passou a ser competente para essa nomeação e destituição em vez do Presidente da República Eslovaca e, por outro, alguns ministérios adquiriram a qualidade de «partes» nos referidos procedimentos.

21 Ora, dado que a Diretiva 2003/54 foi revogada pela Diretiva 2009/72, entre cujos objetivos declarados figura o de reforçar a independência das entidades reguladoras nacionais, na opinião do referido órgão jurisdicional, o regresso à situação jurídica anterior a esta última diretiva pode prejudicar a independência da entidade reguladora nacional, na aceção da Diretiva 2009/72, ao passo que a Lei n.º 250/2012, na sua versão inicial, garantiu uma transposição correta desta última diretiva para o direito eslovaco.

22 A este respeito, há que salientar que a Diretiva 2009/72 visa, essencialmente, estabelecer um mercado interno da eletricidade aberto e competitivo, que permita aos consumidores escolher livremente os seus fornecedores e a estes últimos fornecerem livremente os seus clientes, criar condições de concorrência equitativas nesse mercado, garantir a segurança do fornecimento e combater as alterações climáticas (Acórdão de 12 de dezembro de 2019, Slovenské elektrárne, C-376/18, EU:C:2019:1068, n.º 32).

23 Para alcançar esses objetivos, a Diretiva 2009/72 confere à entidade reguladora nacional amplas prerrogativas em matéria de regulação e de supervisão do mercado da eletricidade.

24 Como recorda o considerando 33 dessa diretiva, na sua reunião de 8 e 9 de março de 2007, o Conselho Europeu convidou a Comissão Europeia a apresentar propostas legislativas que previssem uma maior harmonização das competências e o reforço da independência dos reguladores nacionais da energia. Além disso, segundo o considerando 34 da referida diretiva, para um funcionamento adequado do mercado interno da eletricidade, os reguladores da energia deverão poder tomar decisões sobre todas as questões de regulação relevantes, e ser inteiramente independentes de quaisquer outros interesses públicos ou privados.

25 Daqui decorre que, como refere o órgão jurisdicional de reenvio, a Diretiva 2009/72 visa o reforço da independência da entidade reguladora nacional em relação ao regime estabelecido pela Diretiva 2003/54, que aquela revogou. Tal reforço está refletido nas disposições do capítulo IX da Diretiva 2009/72, intitulado «Entidades reguladoras nacionais», no qual figura, nomeadamente, o seu artigo 35.º, cuja interpretação é objeto do presente pedido de decisão prejudicial.

26 Todavia, há que salientar que a circunstância, indicada pelo órgão jurisdicional de reenvio, de a Lei n.º 250/2012, conforme alterada pela Lei n.º 164/2017, ter restabelecido a situação jurídica existente na República Eslovaca quando estava em vigor a Diretiva 2003/54, no que respeita às regras de nomeação e destituição do presidente da entidade reguladora e à participação de representantes de ministérios nacionais em certos procedimentos de regulação tarifária, não implica necessariamente, e só por esta razão, que as disposições pertinentes da Diretiva 2009/72 relativas à independência da referida entidade se oponham às disposições dessa lei que estabeleceram tais regras.

27 Com efeito, desde que essas regras sejam adotadas dentro dos limites das competências que a Diretiva 2009/72 confere aos Estados-Membros e sejam acompanhadas das garantias relativas à independência da entidade reguladora nacional previstas nessa diretiva, uma situação jurídica em que o legislador de um Estado-Membro reintroduza certas regras relativas à organização e ao funcionamento da entidade reguladora nacional que estavam em vigor nesse Estado-Membro quando a Diretiva 2003/54 era aplicável não é necessariamente contrária à Diretiva 2009/72.

28 Daqui resulta que, para dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio no âmbito do presente pedido de decisão prejudicial, há que determinar se o artigo 35.º, n.os 4 e 5, da Diretiva 2009/72 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a disposições de direito nacional, como as estabelecidas na Lei n.º 250/2012, conforme alterada pela Lei n.º 164/2017, independentemente da sua conformidade com o direito da União anterior a essa alteração legislativa.

Quanto à primeira questão

29 Há que salientar que, embora, no plano formal, o órgão jurisdicional de reenvio tenha limitado a sua questão à interpretação do artigo 35.º, n.º 4, da Diretiva 2009/72, esta circunstância não obsta a que o Tribunal de Justiça lhe forneça todos os elementos de interpretação do direito da União que possam ser úteis para a decisão do processo que lhe foi submetido, quer esse órgão jurisdicional lhes tenha ou não feito referência no enunciado da sua questão (v., neste sentido, Acórdão de 12 de março de 2020, Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle, C-769/18, EU:C:2020:203, n.º 40 e jurisprudência referida).

30 Assim, há que considerar que, com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 35.º, n.os 4 e 5, da Diretiva 2009/72 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação de um Estado-Membro segundo a qual o governo desse Estado é competente para nomear e destituir o presidente da entidade reguladora nacional.

31 O artigo 35.º, n.º 4, da Diretiva 2009/72 impõe aos Estados-Membros o dever de garantir a independência da entidade reguladora nacional e de assegurar que esta exerça os seus poderes de modo imparcial e transparente.

32 No que se refere ao conceito de «independência», que não é definido na Diretiva 2009/72, o Tribunal de Justiça já declarou que, no que respeita aos órgãos públicos, este conceito designa, no seu sentido habitual, normalmente um estatuto que assegura ao órgão em causa a possibilidade de agir com total liberdade em relação aos organismos relativamente aos quais a sua independência deve ser assegurada, ao abrigo de qualquer instrução e de qualquer pressão (v., por analogia, Acórdão de 13 de junho de 2018, Comissão/Polónia, C-530/16, EU:C:2018:430, n.º 67).

33 A fim de garantir tal independência, o artigo 35.º, n.º 4, da Diretiva 2009/72 prevê, por um lado, na sua alínea a), que a referida entidade deve ser juridicamente distinta e funcionalmente independente de qualquer outra entidade pública ou privada. Por outro lado, a alínea b), i) e ii), deste artigo 35.º, n.º 4, enuncia exigências relativas à independência do pessoal e das pessoas responsáveis pela gestão da mesma entidade, que devem agir de forma independente de qualquer interesse de mercado e não devem solicitar nem receber instruções diretas de qualquer entidade governamental ou outra, pública ou privada, no desempenho das funções reguladoras. Estas exigências implicam que a entidade reguladora nacional deve desempenhar as suas funções reguladoras sem qualquer influência externa.

34 Por outro lado, para que a independência da entidade reguladora nacional seja protegida, o artigo 35.º, n.º 5, alínea b), da Diretiva 2009/72 exige que os membros do conselho desta entidade ou, na falta deste, os seus gestores a nível superior sejam nomeados por um período fixo de cinco a sete anos, renovável uma vez. Neste contexto, os Estados-Membros devem assegurar um sistema adequado de rotação para o conselho ou os gestores a nível superior, de modo a que esse conselho ou esses gestores de nível superior só possam ser destituídos das suas funções durante o seu mandato quando deixarem de satisfazer as condições estabelecidas no referido artigo 35.º ou forem condenados por falta grave ao abrigo da legislação nacional.

35 Para respeitar essas exigências, o poder de nomeação e destituição do conselho da entidade reguladora nacional ou, quando não exista um conselho, os gestores de nível superior dessa entidade, deve ser regulado pela lei de forma estrita e exercido com base em critérios objetivos, clara e taxativamente enumerados e verificáveis (v., por analogia, Acórdão de 13 de junho de 2018, Comissão/Polónia, C-530/16, EU:C:2018:430, n.º 86).

36 No entanto, cabe observar que nenhuma disposição da Diretiva 2009/72 precisa a entidade ou as entidades dos Estados-Membros que devem ser responsáveis pela nomeação e pela destituição dos membros do conselho ou dos gestores de nível superior da entidade reguladora nacional, nomeadamente do seu presidente.

37 A este respeito, importa recordar que resulta do artigo 288.º TFUE que os Estados-Membros, na transposição de uma diretiva, têm a obrigação de assegurar a sua plena eficácia, embora disponham de uma ampla margem de apreciação quanto à escolha das modalidades e dos meios destinados a assegurar a sua execução. Esta liberdade deixa assim intacta a obrigação que incumbe a cada um dos Estados-Membros destinatários de adotar todas as medidas necessárias para assegurar a plena eficácia da diretiva em causa, em conformidade com o objetivo por ela prosseguido (Acórdão de 19 de outubro de 2016, Ormaetxea Garai e Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, n.º 29 e jurisprudência referida).

38 Nestas condições, os Estados-Membros gozam de autonomia institucional na organização e na estruturação das suas entidades reguladoras, na aceção do artigo 35.º da Diretiva 2009/72, que deve, no entanto, ser exercida no pleno respeito dos objetivos e das obrigações estabelecidos por essa diretiva (v., por analogia, Acórdão de 19 de outubro de 2016, Ormaetxea Garai e Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, n.º 30 e jurisprudência referida).

39 Daqui decorre que a Diretiva 2009/72 e, em especial, o seu artigo 35.º, não proíbe que o governo de um Estado-Membro possa nomear e destituir o presidente da entidade reguladora nacional.

40 No entanto, esse poder de nomeação e de destituição deve ser exercido de modo a garantir a independência dessa entidade, no sentido de que todas as exigências previstas no artigo 35.º, n.os 4 e 5, da Diretiva 2009/72 devem ser respeitadas.

41 No caso em apreço, o Governo eslovaco indica, nas suas observações escritas, que a independência da entidade reguladora é garantida pelo conjunto das disposições nacionais que transpõem a Diretiva 2009/72 que estão atualmente em vigor. Este Governo refere-se às disposições, em primeiro lugar, do artigo 4.º, n.os 2 e 3, da Lei n.º 250/2012, conforme alterada pela Lei n.º 164/2017, que, em sua opinião, consagra a imparcialidade e a independência da entidade reguladora e indica quais os órgãos que a compõem, em segundo lugar, do artigo 5.º dessa lei, conforme alterada, que regula, entre outros, a nomeação, o estatuto, as funções e a destituição do presidente da referida entidade, em terceiro lugar, do artigo 6.º da referida lei, conforme alterada, que tem por objeto a atividade do conselho regulador e, em quarto lugar, do artigo 7.º da mesma lei, conforme alterada, que regula a nomeação e a destituição dos membros do conselho regulador e as exigências relativas às mesmas. Em especial, indica que o mandato do presidente da entidade reguladora é de seis anos, que a sua remuneração é fixada de forma clara e transparente pela Lei n.º 250/2012, conforme alterada pela Lei n.º 164/2017, e que só pode ser destituído das suas funções pelos motivos expressamente previstos nessa lei.

42 Na opinião do Governo eslovaco, as referidas disposições do direito eslovaco garantem que o Governo deste Estado-Membro não exerce nenhuma influência sobre o presidente da entidade reguladora suscetível de pôr em perigo a independência da mesma.

43 A este respeito, há que recordar que, na medida em que lhe incumbe ter em conta o contexto factual e regulamentar em que se insere a questão prejudicial, tal como definido pela decisão de reenvio, é unicamente à luz das disposições invocadas pelo órgão jurisdicional de reenvio que o Tribunal de Justiça pode responder à questão submetida (v., neste sentido, Acórdão de 28 de julho de 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, n.os 30 e 31).

44 Com efeito, as informações fornecidas nas decisões de reenvio servem não só para permitir ao Tribunal de Justiça dar respostas úteis mas também para dar aos governos dos Estados-Membros e às outras partes interessadas a possibilidade de apresentarem observações, em conformidade com o artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia. Incumbe ao Tribunal de Justiça garantir que essa possibilidade seja salvaguardada, tendo em conta que, por força deste artigo, só as decisões de reenvio são notificadas às partes interessadas (v., neste sentido, Acórdão de 4 de maio de 2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, n.º 26 e jurisprudência referida).

45 Assim, o Tribunal de Justiça não pode ter em conta disposições do direito nacional, como as invocadas pelo Governo eslovaco nas suas observações escritas, na medida em que não foram mencionadas pelo órgão jurisdicional de reenvio no seu pedido de decisão prejudicial. Incumbirá a esse órgão jurisdicional determinar se essas disposições permitem assegurar a independência da entidade reguladora, como exige a Diretiva 2009/72, questão cuja resposta não é prejudicada pelo facto de, como resulta do n.º 39 do presente acórdão, esta diretiva não proibir que o Governo eslovaco possa nomear e destituir o presidente da entidade reguladora.

46 Resulta das considerações precedentes que há que responder à primeira questão que o artigo 35.º, n.os 4 e 5, da Diretiva 2009/72 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação de um Estado-Membro segundo a qual o governo desse Estado é competente para nomear e destituir o presidente da entidade reguladora nacional, desde que todas as exigências previstas essas disposições sejam respeitadas, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Quanto à segunda questão

47 Tendo em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça recordada no n.º 29 do presente acórdão, há que considerar que, com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 35.º, n.ºs 4 e 5, da Diretiva 2009/72 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação de um Estado-Membro que, para assegurar a proteção do interesse público, prevê a participação de representantes de ministérios desse Estado em certos procedimentos perante a entidade reguladora nacional, relativos à regulação tarifária.

48 A título preliminar, cabe indicar que, com a referida questão, esse órgão jurisdicional tem em vista a participação de representantes do Ministério da Economia e do Ministério do Ambiente da República Eslovaca nos procedimentos suprarreferidos. Ora, sob reserva das verificações que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio efetuar, resulta do pedido de decisão prejudicial que a participação do Ministério do Ambiente diz respeito apenas aos procedimentos de regulação tarifária relacionados com a produção e o abastecimento de água potável. Assim, nesse caso, as disposições da Diretiva 2009/72, que visam, nomeadamente, 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, não seriam aplicáveis a essa participação.

49 Feita esta precisão preliminar, importa salientar que a referida questão tem por objeto as condições a que deve obedecer o funcionamento da entidade reguladora nacional para que a sua independência decisória seja garantida.

50 A este respeito, resulta do artigo 35.º, n.º 5, alínea a), da Diretiva 2009/72 que a entidade reguladora nacional deve tomar decisões autónomas, independentemente de qualquer órgão político.

51 Além disso, como salientado no n.º 33 do presente acórdão, a independência do pessoal e das pessoas responsáveis pela gestão da entidade reguladora nacional, tal como exigido no artigo 35.º, n.º 4, alínea b), ii), da Diretiva 2009/72, implica que essa entidade exerça as suas funções reguladoras sem qualquer influência externa.

52 Não obstante, segundo a referida disposição, a exigência de independência do pessoal e das pessoas responsáveis pela gestão da entidade reguladora nacional não prejudica, nomeadamente, as orientações políticas gerais emanadas do governo do Estado-Membro em causa que, todavia, não podem estar relacionadas com as obrigações e competências regulatórias nos termos do artigo 37.º da Diretiva 2009/72. Estas compreendem obrigações e competências relativas à regulação, aprovação e supervisão de diversas tarifas e preços, nomeadamente as que figuram no n.º 1, alínea a), desse artigo, que consistem em estabelecer ou aprovar, mediante critérios transparentes, as tarifas de transporte ou distribuição de eletricidade ou os seus métodos de cálculo.

53 Com efeito, no que se refere a este último ponto, resulta do artigo 36.º desta diretiva que, no quadro das suas obrigações e competências estabelecidas no artigo 37.º da referida diretiva, as entidades reguladoras nacionais aprovam todas as medidas razoáveis na prossecução dos objetivos de interesse público que esse artigo 36.º enumera, entre os quais, nomeadamente, a promoção de um mercado interno da eletricidade competitivo, seguro e ecologicamente sustentável, a eficiência energética ou a proteção dos consumidores.

54 Daqui resulta que a independência decisória, na aceção do artigo 35.º, n.º 4, alínea b), ii), e n.º 5, alínea a), desta diretiva, implica que, no âmbito das obrigações e das competências regulatórias referidas no seu artigo 37.º, a entidade reguladora nacional adote as suas decisões autónomas, apenas com base no interesse público, para garantir o respeito dos objetivos prosseguidos pela referida diretiva, sem estar sujeita a instruções externas de outros órgãos públicos ou privados.

55 Todavia, há que salientar que o artigo 35.º, n.os 4 e 5, da Diretiva 2009/72 não contém nenhuma disposição que proíba a participação de representantes de ministérios nacionais em certos procedimentos de regulação tarifária, que respeitam, em especial, ao acesso à rede de transporte e de distribuição de eletricidade, bem como ao transporte e distribuição dessa energia.

56 Daqui resulta que, tendo em conta a margem de manobra de que dispõem para a execução das obrigações que decorrem da Diretiva 2009/72, recordada nos n.os 37 e 38 do presente acórdão, os Estados-Membros podem adotar regras que permitam tal participação, desde que a independência decisória da entidade reguladora nacional, na aceção do artigo 35.º, n.os 4 e 5, desta diretiva continue a estar assegurada.

57 Por conseguinte, no caso em apreço, o facto de as disposições em causa da Lei n.º 250/2012, conforme alterada pela Lei n.º 164/2017, preverem a participação de representantes de ministérios nacionais em certos procedimentos de regulação tarifária não implica necessariamente, e apenas por essa razão, que a entidade reguladora não exerça as suas obrigações tarifárias de forma independente, na aceção da Diretiva 2009/72 e, em especial, do seu artigo 35.º

58 A este respeito, o Governo Eslovaco indica nas suas observações escritas que essa participação é necessária e pertinente para que esses ministérios sejam informados dos procedimentos de regulação tarifária, dado o caráter de interesse geral desses procedimentos para a sociedade no seu conjunto, na medida em que se trata principalmente de objetivos e de prioridades da política energética da República Eslovaca.

59 Este Governo acrescenta que os representantes dos referidos ministérios não gozam de nenhum direito específico que lhes permita interferir na adoção das decisões da entidade reguladora, uma vez que a sua participação está, em substância, sujeita às regras de procedimento administrativo geral do direito eslovaco. Sustenta que, com efeito, estas regras garantem a todas as partes nos procedimentos em questão a possibilidade de neles participarem ativamente e, portanto, de defenderem os seus direitos e interesses, de se expressar e de apresentar propostas, formular observações e participar nos debates, apresentar provas, consultar os processos, receber as decisões e, se for caso disso, impugná-las mediante interposição de recursos no conselho regulador dessa entidade, bem como nos órgãos jurisdicionais nacionais.

60 Em contrapartida, nas suas observações escritas, a Presidente da República Eslovaca alega, nomeadamente, que, mesmo na vigência da Lei n.º 250/2012, antes de ser alterada pela Lei n.º 164/2017, em 2017, a entidade reguladora tinha anulado decisões iniciais sob pressão do Governo eslovaco, substituindo-as por decisões conformes com a vontade política deste último.

61 A este respeito, há que sublinhar que, no seu pedido de decisão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio não fez referência às regras e disposições nacionais evocadas pelo Governo eslovaco, o que, como resulta do n.º 45 do presente acórdão, impede o Tribunal de Justiça de as ter em conta, nem apresentou nenhuma informação sobre a prática decisória da entidade reguladora nacional.

62 Assim, para dar uma resposta útil à segunda questão, importa salientar que, como indicou a Comissão nas suas observações escritas, o artigo 35.º, n.os 4 e 5, da Diretiva 2009/72 exige que, no caso em apreço, os representantes dos ministérios nacionais não possam utilizar a sua participação nesses procedimentos de regulação tarifária para exercer qualquer pressão sobre a entidade reguladora ou para lhe dar instruções suscetíveis de orientar as suas decisões no âmbito das suas obrigações e competências decorrentes do artigo 37.º desta diretiva.

63 Embora a Diretiva 2009/72 não se oponha a que o governo de um Estado-Membro, nomeadamente através da participação de representantes dos seus ministérios, possa fazer valer a sua posição perante a entidade reguladora nacional quanto à forma como considera que esta poderia ter em conta o interesse público no âmbito das suas obrigações de regulação, essa participação e, nomeadamente, os

pareceres formulados por esses representantes nos procedimentos de regulação tarifária não podem ter caráter vinculativo nem em caso algum ser considerados, pela entidade reguladora, como instruções que está obrigada a respeitar no exercício das suas obrigações e competências.

64 Além disso, as regras relativas à participação dos representantes dos ministérios nacionais nos procedimentos de regulação tarifária não devem prejudicar o alcance das decisões da entidade reguladora, adotadas em virtude das suas obrigações e competências previstas no referido artigo 37.º Em especial, sempre que tais obrigações ou competências o exijam, essas regras de participação não podem afetar o caráter obrigatório e diretamente aplicável das decisões dessa entidade, exigindo, por exemplo, que essas decisões, antes de serem aplicadas, sejam previamente aceites e autorizadas por esses representantes.

65 Resulta das considerações precedentes que há que responder à segunda questão que o artigo 35.º, n.os 4 e 5, da Diretiva 2009/72 r

Quanto às despesas

66 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quinta Secção) declara:

1) **O artigo 35.º, n.os 4 e 5, 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, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação de um Estado-Membro segundo a qual o governo desse Estado é competente para nomear e destituir o presidente da entidade reguladora nacional, desde que todas as exigências previstas nessas disposições sejam respeitadas, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.**

2) **O artigo 35.º, n.os 4 e 5, da Diretiva 2009/72 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação de um Estado-Membro que, para assegurar a proteção do interesse público, prevê a participação de representantes de ministérios desse Estado em certos procedimentos perante a entidade reguladora nacional, relativos à regulação tarifária, desde que seja respeitada a independência decisória dessa entidade, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.**

Assinaturas