Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

6 de março de 2025*

«Reenvio prejudicial — Mercado interno da eletricidade — Diretiva (UE) 2019/944 — Artigo 57.º, n.os 4 e 5 — Independência da entidade reguladora nacional no exercício das suas obrigações e competências — Orientações emanadas de um Estado-Membro — Alteração legislativa destinada a reduzir os preços de distribuição de eletricidade — Decisão relativa aos métodos de controlo das tarifas de exploração da rede elétrica tomada pela entidade reguladora em causa na sequência dessa alteração — Tomada em consideração dos trabalhos preparatórios da lei que procedeu à referida alteração»

No processo C-48/23,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo markkinaoikeus (Tribunal dos Assuntos Económicos, Finlândia), por Decisão de 1 de fevereiro de 2023, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 1 de fevereiro de 2023, no processo

Alajärven Sähkö Oy e o.,

Elenia Verkko Oyj

contra

Energiavirasto,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: I. Jarukaitis (relator), presidente da Quarta Secção, exercendo funções de presidente da Quinta Secção, D. Gratsias e E. Regan, juízes,

advogado-geral: A. Rantos,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

– em representação de Alajärven Sähkö Oy e o., por E. Ruohoniemi, asianajaja,

* Língua do processo: finlandês.

– em representação de Elenia Verkko Oyj, por M. Alkio, asianajaja,

– em representação da Energiavirasto, por J. Tervo, na qualidade de agente,

– em representação do Governo Finlandês, por M. Pere, na qualidade de agente,

– em representação do Governo Cipriota, por E. Symeonidou, na qualidade de agente,

– em representação da Comissão Europeia, por O. Beynet, J. Ringborg e T. Scharf, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 5 de setembro de 2024,

profere o presente

Acórdão

1 O presente pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 57.º, n.os 4 e 5, e do artigo 59.º da 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 (JO 2019, L 158, p. 125).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Alajärven Sähkö Oy e o. e a Elenia Verkko Oyj, empresas finlandesas, operadoras da rede elétrica, à Energiavirasto (Agência da Energia, Finlândia) a respeito da anulação de decisões desta última, na medida em que essas decisões alteraram os métodos de controlo das tarifas de exploração da rede elétrica.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2009/72/CE

3 O artigo 35.º 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), sob a epígrafe «Designação e independência das entidades reguladoras», dispunha, nos seus n.os 4 e 5:

«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.»

Diretiva 2019/944

4 Nos termos dos considerandos 80 e 87 da Diretiva 2019/944:

«(80) As entidades reguladoras deverão poder tomar decisões sobre todas as questões de regulação relevantes, para um funcionamento adequado do mercado interno da eletricidade, e deverão ser inteiramente independentes de quaisquer outros interesses públicos ou privados. […]

[…]

(87) A presente diretiva […] não [impede] os Estados-Membros de elaborar e lançar a sua política energética nacional. Tal significa que, dependendo das normas constitucionais dos Estados-Membros, os Estados-Membros poderão ser competentes para definir o enquadramento político que rege a atividade das entidades reguladoras, por exemplo no que respeita à segurança do abastecimento. No entanto, as orientações gerais de política energética emanadas do Estado-Membro não poderão interferir na independência ou autonomia das entidades reguladoras.»

5 O artigo 57.º desta diretiva, sob a epígrafe «Designação e independência das entidades reguladoras», dispõe, nos n.os 4 e 5:

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

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

b) Certifica-se de que o seu pessoal e as pessoas responsáveis pela sua gestão:
   i) atuam de forma independente de qualquer interesse de mercado; e
   ii) não solicitam nem recebem 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 59.º;

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

a) As entidades reguladoras podem tomar decisões autónomas, independentemente de qualquer órgão político;

[…]»

6 O artigo 59.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Obrigações e poderes das entidades reguladoras», prevê, no n.º 1, alíneas a) e m):

«As entidades reguladoras têm as seguintes obrigações:

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

[…]

m) Definir ou aprovar as normas e os requisitos de qualidade do serviço e do fornecimento da rede ou para tal contribuir juntamente com outras autoridades competentes, monitorizar o cumprimento e rever os resultados passados das normas de segurança e fiabilidade da rede.»

Direito finlandês

Lei de Supervisão

7 Em conformidade com o § 10, n.º1, ponto 1, da laki sähkö — ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013) [Lei relativa à Supervisão do Mercado da Eletricidade e do Gás Natural (590/2013); a seguir «Lei de Supervisão»], a Agência da Energia deve fixar, por meio de uma decisão (decisão de fixação), com caráter vinculativo para o operador de rede, o gestor

responsável de rede e o gestor responsável da rede de transporte, a metodologia para determinar a remuneração da exploração da rede de um operador e as taxas a cobrar pelos serviços de transporte durante um período de controlo, antes da introdução destes métodos.

8 O § 10, n.º2, desta lei dispõe que a decisão que estabelece a metodologia a seguir para a fixação dos preços pode reger, nomeadamente, os princípios de avaliação do capital associado à exploração da rede ou ao serviço, a metodologia para determinar a remuneração admissível do capital associado à exploração da rede ou ao serviço, a remuneração admissível do serviço, a metodologia para determinar o resultado da exploração da rede ou do serviço e o necessário ajustamento da conta de ganhos e perdas e do balanço, bem como os objetivos que incentivam o aumento da eficácia da exploração da rede, promovem a integração dos mercados, melhoram a segurança da rede e o apoio da investigação neste domínio, desenvolvem a rede e colocam à disposição serviços de sistema, que estimulam a adoção de medidas destinadas a melhorar a eficiência energética dos utilizadores das redes, e o modo como estes objetivos são definidos, assim como os métodos utilizados para implementar estes objetivos no âmbito da fixação dos preços.

9 O § 13, n.º 1, ponto 2, da referida lei prevê que a Agência da Energia pode alterar uma decisão de fixação mediante a adoção de uma nova decisão, a pedido do destinatário da decisão de fixação ou por iniciativa da própria. Uma decisão de fixação adotada por tempo determinado pode ser alterada por iniciativa dos seus destinatários ou oficiosamente pela Agência da Energia e uma decisão de fixação de caráter permanente pode ser alterada por iniciativa da Agência da Energia, se tal alteração se basear numa alteração legislativa.

Lei relativa ao Mercado da Eletricidade

10 Nos termos do § 19, n.º1, da sähkömarkkinalaki (588/2013) [Lei relativa ao Mercado da Eletricidade (588/2013); a seguir «Lei relativa ao Mercado da Eletricidade»], a fim de garantir aos utilizadores da sua rede um fornecimento de eletricidade com qualidade suficiente, um operador de rede elétrica deve manter, explorar e desenvolver a sua rede elétrica, bem como as ligações a outras redes de acordo com as exigências aplicáveis à exploração das redes elétricas e às necessidades razoáveis dos utilizadores da referida rede.

11 Nos termos do § 19, n.º2, desta lei, que entrou em vigor na sequência da sua alteração pela laki sähkömarkkinalain muuttamisesta (730/2021) [Lei que altera a Lei relativa ao Mercado da Eletricidade (730/2021) (a seguir «Lei n.º 730/2021»)], a rede elétrica deve ser concebida, construída e mantida de modo a que, nomeadamente, cumpra os requisitos de qualidade relativos à exploração de uma rede elétrica, que a qualidade técnica do transporte e da distribuição da eletricidade seja boa e que o operador de rede esteja em condições de fornecer serviços de transporte e de distribuição aos utilizadores da sua rede de forma rentável.

12 O § 51 da Lei relativa ao Mercado da Eletricidade contém disposições mais pormenorizadas sobre os requisitos de qualidade relativos à exploração da rede de distribuição.

13 O § 52, n.º1, desta lei, conforme alterada pela Lei n.º 730/2021, prevê que o desenvolvimento da rede de distribuição de eletricidade se deve basear num plano de desenvolvimento transparente, que deve incluir, nomeadamente:

– um plano de investimentos centrais nessa rede, que são necessários para a manutenção da capacidade de transporte da rede, bem como para a ligação à rede de novas capacidades de produção de eletricidade e novas cargas nos próximos dez anos, incluindo pontos de

abastecimento de energia para veículos elétricos e necessidades de fornecimento de eletricidade terrestre para embarcações de navegação interior ou marítima;

– medidas cuja aplicação resulta no cumprimento e na manutenção, na rede de distribuição, dos requisitos previstos nos §§ 51 e 119;

– um plano para o eventual recurso a um consumo flexível da eletricidade, ao armazenamento da energia, a medidas de eficiência energética do operador da rede de distribuição e a outros recursos, como alternativas para aumentar a capacidade de transporte da rede de distribuição; e

– comparações adequadas da relação custo-eficácia das medidas de desenvolvimento da rede de distribuição.

14 O § 119 da Lei relativa ao Mercado da Eletricidade, conforme alterada pela Lei n.º 730/2021, contém uma disposição transitória relativa à segurança da exploração da rede de distribuição.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

15 Por Decisões de 30 de novembro de 2015, a Agência da Energia estabeleceu, para os períodos de controlo compreendidos, respetivamente, entre 1 de janeiro de 2016 e 31 de dezembro de 2019 e entre 1 de janeiro de 2020 e 31 de dezembro de 2023, métodos de controlo relativos à determinação da remuneração devida ao operador de rede, pela exploração de uma rede, e das taxas cobradas pelo serviço de transporte.

16 Por Decisões de 15 de dezembro de 2021 (a seguir «decisões controvertidas»), esta agência alterou as suas Decisões de 30 de novembro de 2015. Em especial, reviu, para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2022 e 31 de dezembro de 2023, estes métodos de controlo. Além disso, nas decisões controvertidas, indicou ter procedido a essa alteração por sua própria iniciativa na sequência da entrada em vigor da Lei n.º 730/2021.

17 Com os recursos interpostos em 17 e 19 de janeiro de 2022 no markkinaoikeus (Tribunal dos Assuntos Económicos, Finlândia), que é o órgão jurisdicional de reenvio, as recorrentes nos processos principais pedem, nomeadamente, a anulação das decisões controvertidas, na medida em que estas alteraram os referidos métodos de controlo, atualizando os preços unitários utilizados no cálculo da base de remuneração e suprimindo o método alternativo utilizado para efeitos da determinação da taxa de juro sem risco. Estas recorrentes alegaram, nomeadamente, que a Agência da Energia não adotou estas decisões de forma autónoma na qualidade de entidade reguladora independente, em conformidade com as exigências previstas no artigo 57.º da Diretiva 2019/944.

18 A Agência da Energia pede ao órgão jurisdicional de reenvio que negue provimento a estes recursos. Alega, neste órgão jurisdicional, que a alteração dos métodos de controlo relativos à determinação da remuneração do operador de rede e das taxas cobradas pelo serviço de transporte se insere no âmbito das alterações introduzidas na Lei relativa ao Mercado da Eletricidade e na Lei de Supervisão. Sustenta que o legislador nacional considerou, no entanto, que estas alterações satisfazem as exigências do direito da União relativas à independência da entidade reguladora nacional e que se limitam a enunciar orientações gerais.

19 O órgão jurisdicional de reenvio salienta que deverá apreciar, no âmbito do litígio no processo principal, a questão de saber se a Agência da Energia podia, através das decisões controvertidas, alterar, durante um período de controlo, estes métodos de controlo. No âmbito desta apreciação, cabe-lhe determinar se as alterações da Lei relativa ao Mercado da Eletricidade introduzidas pela Lei n.º 730/2021 violam a independência da entidade reguladora nacional prevista pela Diretiva 2019/944 no que respeita à fixação das tarifas de rede e de outras obrigações de regulação que incumbem a esta entidade. Para o efeito, é necessário interpretar o artigo 57.º, n.ºs 4 e 5, e o artigo 59.º desta diretiva.

20 A Agência da Energia justificou as decisões controvertidas, no essencial, pelos trabalhos preparatórios da Lei n.º 730/2021. Nestas decisões, indica-se, nomeadamente, que, na sequência das alterações da Lei relativa ao Mercado da Eletricidade introduzidas pela Lei n.º 730/2021, que entraram em vigor em 1 de agosto de 2021, esta agência começou a preparar uma alteração dos referidos métodos de controlo a fim de os tornar conformes com as exigências da legislação. O principal objetivo destas alterações consiste em facultar à referida agência novos instrumentos que permitam influenciar a evolução dos preços de transporte sem comprometer o desenvolvimento das redes elétricas inteligentes e assegurando a segurança do abastecimento.

21 O projeto de lei que prevê as referidas alterações, elaborado pelo Governo Finlandês (a seguir «projeto de lei»), expõe que o objetivo destas é travar o aumento dos preços de distribuição da eletricidade através de medidas destinadas a reduzir o nível dos custos dos operadores de redes de distribuição e atenuar o aumento do nível destes custos. Este projeto diz respeito a alterações dos métodos de controlo que a Agência da Energia implementou posteriormente à entrada em vigor das alterações da Lei relativa ao Mercado da Eletricidade introduzidas pela Lei n.º 730/2021. No referido projeto, foi considerado que a revisão dos métodos de cálculo não está subordinada à existência de legislação que vise diretamente o conteúdo desses métodos de cálculo. Além disso, é explicado que esta agência indicou, num relatório de base elaborado durante os trabalhos preparatórios do mesmo projeto, que, devido às alterações propostas da regulamentação aplicável aos operadores de redes de distribuição, esta teria de alterar, para o atual período de controlo, as suas decisões de fixação em vigor relativas aos métodos de cálculo das tarifas destes operadores.

22 Segundo a apreciação do Ministério da Economia e do Trabalho exposta no projeto de lei em causa, as alterações destes métodos de cálculo têm uma incidência significativa nas remunerações dos operadores de redes de distribuição e dos seus proprietários.

23 Além disso, a Comissão dos Assuntos Económicos do Parlamento finlandês indicou, num relatório apresentado no âmbito dos debates parlamentares relativos a este projeto de lei, que importava intervir ao nível das remunerações excessivas dos operadores de redes tornadas possíveis pelos métodos de cálculo existentes. Segundo este relatório, no âmbito do modelo de controlo em vigor à época dos factos em causa, o valor da rede foi determinado com base nos preços unitários por componente fixados pela Agência da Energia para um período de oito anos, de 2016 a 2023, quando estes preços já não refletiam o nível dos custos reais. Segundo o referido relatório, as alterações à lei destinam-se especificamente a permitir uma alteração do modelo de controlo durante o período de controlo atual.

24 Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio considera que resulta dos Acórdãos de 11 de junho de 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462), e de 2 de setembro de 2021, Comissão/Alemanha (Transposição das Diretivas 2009/72 e 2009/73) (C-718/18, EU:C:2021:662), que nem os métodos de cálculo das tarifas de transporte e de distribuição da

eletricidade em geral, nem as diferentes questões essenciais com elas relacionadas podem ser fixados, pelo direito nacional, de forma vinculativa para a entidade reguladora nacional. Além disso, segundo esta jurisprudência, a orientação do processo decisório da entidade reguladora nacional por representantes de um ministério no que respeita às obrigações e competências regulatórias fundamentais desta entidade constitui uma violação da sua independência.

25 A Diretiva 2019/944 não impede os Estados-Membros de elaborarem e implementarem as suas próprias políticas energéticas. No entanto, as orientações gerais de política energética dos Estados-Membros não devem restringir a independência ou a autonomia das entidades reguladoras nem interferir com as suas obrigações e competências regulatórias fundamentais.

26 O órgão jurisdicional de reenvio refere, além disso, que as alterações à Lei relativa ao Mercado da Eletricidade pela Lei n.º 730/2021, enquanto tais, não afetaram os métodos de controlo dos operadores de redes de distribuição aplicados pela Agência da Eletricidade para determinar a remuneração admissível destes. Além disso, estas alterações não afetaram diretamente os preços unitários a aplicar no cálculo de base desta remuneração, nem a taxa de juro sem risco utilizada para determinar o nível razoável da referida remuneração. Com efeito, o objetivo das referidas alterações, como resulta dos trabalhos preparatórios das mesmas, foi induzir uma redução dos preços da distribuição de eletricidade. Para o efeito, foram atribuídos à entidade reguladora instrumentos e razões para alterar os métodos de cálculo já no decurso do período de controlo, tendo as alterações destes métodos e os seus efeitos sido previamente avaliados. Estas considerações parecem ter tido uma incidência direta na adoção, pela Agência da Energia, das decisões controvertidas.

27 Este órgão jurisdicional considera que é necessária uma interpretação do direito da União para resolver o litígio que lhe foi submetido sobre a questão de saber se o objetivo, prosseguido por uma regulamentação nacional, que consiste em travar o aumento dos preços de distribuição da eletricidade e em reduzir os custos relativos a essa distribuição, a fim de melhorar a relação custo-eficácia das empresas de rede, não afeta as obrigações e as competências regulatórias da entidade reguladora nacional, ou se há que considerar que essas obrigações são suscetíveis de ser afetadas por orientações gerais como as que estão em causa no processo principal. O referido órgão jurisdicional interroga-se igualmente sobre quais são os critérios a ter em conta para efeitos dessa apreciação. Neste contexto, o mesmo órgão jurisdicional interroga-se, além disso, sobre o significado a atribuir, a este respeito, ao facto de as considerações acima expostas figurarem nos trabalhos preparatórios de uma lei, tendo em conta, nomeadamente, o Acórdão de 29 de abril de 2004, Björnekulla Fruktindustrier (C-371/02, EU:C:2004:275), bem como sobre a questão de saber se estas considerações podem ser consideradas «orientações […] gerais», na aceção do artigo 57.º da Diretiva 2019/944.

28 Nestas condições, o markkinaoikeus (Tribunal dos Assuntos Económicos) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Quais os motivos pertinentes a ter em conta na análise da questão de saber em que casos se está perante uma interferência nas obrigações e competências regulatórias fundamentais da entidade reguladora nacional de uma maneira que viola a independência da entidade reguladora nacional consagrada no artigo 57.º, n.os 4 e 5, da Diretiva sobre o mercado interno da eletricidade, e em que casos se trata de orientações gerais, não relacionadas com as obrigações e competências regulatórias previstas no artigo 59.º da Diretiva sobre o mercado interno da eletricidade?

2) Uma alteração da legislação nacional como [a que está em causa no processo principal], destinada a influenciar os preços da distribuição da eletricidade do modo indicado nos trabalhos preparatórios [da lei que procedeu a essa alteração], introduzindo alterações na [Lei Relativa ao Mercado da Eletricidade], que afetam o quadro regulamentar dos operadores de rede, e, embora não interfiram, em si mesmas, diretamente nas tarifas de transporte e de distribuição, nem nos métodos utilizados para o seu cálculo, implicam, todavia, que a entidade reguladora nacional tenha de alterar os seus métodos de controlo no decurso do período de controlo, deve ser considerada compatível com o artigo 57.º, n.ºs 4 e 5, da Diretiva sobre o mercado interno da eletricidade, atendendo à exigência de independência da entidade reguladora?»

Quanto às questões prejudiciais

29 Com as suas duas questões, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 57.º, n.º 4, e n.º 5, primeiro parágrafo, alínea a), da Diretiva 2019/944, lido em conjugação com o artigo 59.º da mesma diretiva, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional destinada, como resulta dos seus trabalhos preparatórios, nomeadamente, a influenciar os preços da distribuição da eletricidade, sem, no entanto, conter disposições que regulem especificamente as tarifas de transporte ou de distribuição de eletricidade nem os métodos de cálculo destas, mas cuja entrada em vigor teve por efeito que a entidade reguladora nacional tenha alterado os métodos de controlo das tarifas de exploração da rede elétrica antes do termo do período de controlo em curso à data dessa entrada em vigor.

30 A este respeito, o artigo 57.º, n.º 4, desta diretiva dispõe, em substância, que os Estados-Membros devem garantir a independência da entidade reguladora e assegurar, para o efeito, que, no exercício das funções reguladoras que lhe são conferidas pela referida diretiva e pela legislação conexa, essa entidade seja juridicamente distinta e funcionalmente independente de qualquer outra entidade pública ou privada e que a referida entidade assegure que o seu pessoal e as pessoas responsáveis pela sua gestão atuam de forma independente de qualquer interesse de mercado e não solicitam nem recebem instruções diretas de qualquer entidade governamental ou outra pública ou privada no desempenho dessas funções. No entanto, segundo este artigo 57.º, n.º 4, alínea b), ii), este último requisito não prejudica a estreita cooperação, quando adequado, com outras autoridades nacionais nem as orientações gerais emanadas do governo não relacionadas com as obrigações e competências regulatórias nos termos do artigo 59.º da Diretiva 2019/944, as quais incluem, em conformidade com o n.º 1, alínea a), deste último artigo, a de fixar ou aprovar as tarifas de transporte e distribuição da eletricidade ou dos seus métodos de cálculo.

31 Por outro lado, o referido artigo 57.º prevê, no seu n.º 5, primeiro parágrafo, alínea a), que, a fim de proteger a independência das entidades reguladoras, os Estados-Membros devem, nomeadamente, assegurar que essas entidades podem tomar decisões autónomas, independentemente de qualquer órgão político.

32 As disposições do artigo 57.º da Diretiva 2019/944 refletem, em substância, o conteúdo dos considerandos 80 e 87 desta diretiva, segundo os quais, para garantir o bom funcionamento do mercado interno da eletricidade, é necessário, por um lado, que as entidades reguladoras possam tomar decisões sobre todas as questões de regulação relevantes, para um funcionamento

adequado do mercado interno da eletricidade, e sejam inteiramente independentes de quaisquer outros interesses públicos ou privados e, por outro, que a referida diretiva não impeça os Estados-Membros de elaborar e lançar a sua política energética nacional.

33 Em especial, a este respeito, este considerando 87 enuncia que, dependendo das normas constitucionais dos Estados-Membros, os Estados-Membros poderão ser competentes para definir o enquadramento político que rege a atividade da entidade reguladora, por exemplo no que respeita à segurança do abastecimento. No entanto, as orientações gerais de política energética emanadas do Estado-Membro não poderão interferir na independência ou autonomia desta entidade.

34 Primeiro, no que se refere ao conceito de «independência», há que observar que este não é definido pela Diretiva 2019/944. Todavia, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à interpretação da Diretiva 2009/72, cujo artigo 35.º, n.os 4 e 5, é, em substância, idêntico ao artigo 57.º, n.os 4 e 5, da Diretiva 2019/944, que este conceito designa, no seu sentido habitual, no que respeita aos órgãos públicos, um estatuto que assegura ao órgão em causa a possibilidade de agir com total liberdade em relação aos organismos relativamente aos quais a independência desse órgão deve ser assegurada, ao abrigo de qualquer instrução e de qualquer influência externa. Esta independência decisória implica que, no âmbito das obrigações e das competências das entidades reguladoras nacionais, estas adotem as suas decisões autónomas, apenas com base no interesse público, para garantir o respeito dos objetivos prosseguidos pela referida Diretiva 2009/72, sem estarem sujeitas a instruções externas de outros órgãos públicos ou privados [v., neste sentido, Acórdãos de 11 de junho de 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, n.os 32, 33 e 54, e de 2 de setembro de 2021, Comissão/Alemanha (Transposição das Diretivas 2009/72 e 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, n.os 108 e 109].

35 A este respeito, o Tribunal de Justiça salientou que a plena independência das entidades reguladoras nacionais em relação às entidades económicas e às entidades públicas, quer estas sejam órgãos administrativos ou órgãos políticos e, neste último caso, titulares do poder executivo ou legislativo, é necessária para garantir que as decisões tomadas por estas entidades sejam imparciais e não discriminatórias, excluindo a possibilidade de privilegiar as empresas e os interesses económicos ligados ao governo, à maioria ou, em todo o caso, ao poder político, e para permitir às entidades reguladoras inscrever a sua ação numa perspetiva de longo prazo, que é necessária para realizar os objetivos da Diretiva 2009/72. Além disso, o Tribunal de Justiça observou que a independência das entidades reguladoras nacionais deve ser garantida não apenas em relação ao Governo, mas também relativamente ao legislador nacional [v., neste sentido, Acórdão de 2 de setembro de 2021, Comissão/Alemanha (Transposição das Diretivas 2009/72 e 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, n.os 112 e 130].

36 Além disso, o Tribunal de Justiça declarou que os representantes dos ministérios nacionais não podem utilizar a sua participação nos 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 (v., neste sentido, Acórdão de 11 de junho de 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, n.º 62).

37 Segundo, como o Tribunal de Justiça declarou, as competências reservadas à entidade reguladora são abrangidas pelo domínio da execução, com base numa apreciação técnica especializada da realidade e, no exercício dessas competências, esta entidade está sujeita a princípios e a regras estabelecidos por um quadro normativo de tal modo detalhado à escala da União que limitam a

sua margem de apreciação e a impedem de fazer escolhas de natureza política [v., neste sentido, Acórdão de 2 de setembro de 2021, Comissão/Alemanha (Transposição das Diretivas 2009/72 e 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, n.º 132].

38 Com efeito, embora, segundo a redação do artigo 59.º, n.º 1, alínea m), da Diretiva 2019/944, caiba, é certo, às entidades reguladoras monitorizar o cumprimento e rever os resultados passados das normas de segurança e fiabilidade da rede, não resulta desta redação que o estabelecimento destas regras seja da sua competência.

39 A este respeito, como resulta do considerando 87 desta diretiva e como prevê o artigo 194.º, n.º 2, segundo parágrafo, TFUE, os Estados-Membros têm o direito de determinar as condições de exploração dos seus recursos energéticos. A referida diretiva não impede, portanto, os Estados-Membros da possibilidade de elaborar e lançar a sua política energética nacional, bem como de definir o enquadramento político das entidades reguladoras, nomeadamente no que respeita à segurança do abastecimento. Por conseguinte, os Estados-Membros são livres de adotar a sua própria regulamentação relativa ao mercado nacional da eletricidade, exceto no que respeita às obrigações e às competências das entidades reguladoras previstas pela mesma diretiva.

40 Nesta ótica, como referiu o advogado-geral nos n.os 52 e 53 das suas conclusões, o exercício por um Estado-Membro das suas próprias competências relativas ao estabelecimento da sua política energética nacional pode implicar repercussões nos custos de exploração da rede elétrica. Além disso, o simples facto de um Estado-Membro pretender reduzir os preços da distribuição da eletricidade através da adoção de uma legislação, não se afigura, enquanto tal, incompatível com o artigo 57.º, n.os 4 e 5, da Diretiva 2019/944.

41 No entanto, não podem ser admitidas, tendo em conta o artigo 57.º, n.os 4 e 5, da Diretiva 2019/944, medidas regulamentares nacionais que incluam disposições pormenorizadas que estabeleçam, de forma específica, os elementos que ficam à discrição da entidade reguladora, como o nível das tarifas da rede elétrica ou os métodos concretos para o seu cálculo.

42 A este respeito, cabe ao órgão jurisdicional nacional em causa verificar, para apreciar a compatibilidade de uma medida regulamentar nacional, como a que está em causa no processo principal, com o princípio da independência das entidades reguladoras, se a alteração dos métodos de fixação das tarifas da rede elétrica pela entidade reguladora nacional é a consequência de uma lei que incide exclusivamente sobre um aspeto que não está relacionado com uma missão desta entidade, na aceção do artigo 59.º da Diretiva 2019/944, como a segurança do abastecimento.

43 Além disso, há que garantir que as considerações formuladas durante o processo de adoção de uma lei pelo Governo de um Estado-Membro, nomeadamente as relativas ao eventual impacto desta lei na fixação das tarifas da rede elétrica em causa, que figuram nos trabalhos preparatórios da referida lei, não podem ter caráter vinculativo nem em caso algum ser consideradas, pela entidade reguladora, como sendo instruções que está obrigada a respeitar no exercício das suas obrigações e competências (v., neste sentido, Acórdão de 11 de junho de 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, n.º 63).

44 Por outro lado, o facto de o legislador nacional ter alterado, antes do termo do período de controlo em curso à data da entrada em vigor da mesma lei, as exigências relativas à segurança do abastecimento estabelecidas por este governo e de, consequentemente, estas tarifas terem sido alteradas pela entidade reguladora não põe em causa, enquanto tal, o caráter independente do exercício, por esta última, das suas competências.

45 No caso, como resulta dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça e sem prejuízo das verificações que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio efetuar, a fim de melhorar a segurança das redes de distribuição da eletricidade, em especial face às condições meteorológicas extremas que causaram perturbações significativas no abastecimento de eletricidade na Finlândia, o legislador nacional adotou a Lei relativa ao Mercado da Eletricidade, que fixa aos operadores destas redes objetivos destinados a melhorar a segurança do abastecimento. Segundo o Governo Finlandês, esta lei tinha previsto, para esse efeito, nomeadamente, uma obrigação, para esses operadores, de cumprir, por etapas e até ao final de 2028, nas suas respetivas zonas de responsabilidade, as exigências relativas à construção e à manutenção das referidas redes. No entanto, as alterações desta lei pela Lei n.º 730/2021 foram adotadas a fim de, como indica este Governo, prorrogar o período de aplicação destas exigências para limitar, segundo os trabalhos preparatórios desta Lei n.º730/2021, os aumentos dos preços de distribuição de eletricidade. O órgão jurisdicional de reenvio salienta, a este respeito, que estas alterações não diziam respeito, enquanto tais, aos métodos de controlo das taxas de remuneração dos operadores de redes de distribuição aplicadas pela Agência da Energia.

46 No âmbito do processo legislativo em causa no processo principal e com um objetivo de previsibilidade do mesmo, a Agência da Energia apresentou um relatório de base sobre os métodos de controlo da fixação das tarifas da exploração da rede elétrica, com valor de parecer de perito independente sobre o impacto potencial das referidas alterações em matéria de segurança do abastecimento nessas tarifas. Além disso, à luz dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça e como sustenta esta agência, afigura-se, sem prejuízo da apreciação do órgão jurisdicional de reenvio, que, nas decisões controvertidas, a referida agência se pronunciou por sua própria iniciativa sobre a questão destes métodos de controlo após a data de entrada em vigor da Lei n.º 730/2021, em conformidade com o artigo 13.º, n.º 1, ponto 2, da Lei de Supervisão, que deixa expressamente à referida agência o poder de apreciar a necessidade e os fundamentos das alterações dos referidos métodos.

47 Em face do exposto, há que responder às questões submetidas que o artigo 57.º, n.º 4, e n.º 5, primeiro parágrafo, alínea a), da Diretiva 2019/944, lido em conjugação com o artigo 59.º da mesma diretiva, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional cujo objetivo, como resulta dos seus trabalhos preparatórios, consiste, nomeadamente, em influenciar os preços de distribuição de eletricidade, sem, no entanto, conter disposições que regulem especificamente as tarifas de transporte ou de distribuição de eletricidade nem os métodos de cálculo destas, mas cuja entrada em vigor teve por efeito a alteração, pela entidade reguladora nacional, dos métodos de controlo das tarifas de exploração da rede elétrica antes do termo do período de controlo em curso à data desta entrada em vigor.

Quanto às despesas

48 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:

O artigo 57.º, n.º 4, e n.º 5, primeiro parágrafo, alínea a), da 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, lido em conjugação com o artigo 59.º da mesma diretiva,

deve ser interpretado no sentido de que:

não se opõe a uma legislação nacional cujo objetivo, como resulta dos seus trabalhos preparatórios, consiste, nomeadamente, em influenciar os preços de distribuição de eletricidade, sem, no entanto, conter disposições que regulem especificamente as tarifas de transporte ou de distribuição de eletricidade nem os métodos de cálculo destas, mas cuja entrada em vigor teve por efeito a alteração, pela entidade reguladora nacional, dos métodos de controlo das tarifas de exploração da rede elétrica antes do termo do período de controlo em curso à data desta entrada em vigor.

Assinaturas