



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
apresentadas em 23 de outubro de 2014¹

Processo C-510/13

E.ON Földgáz Trade Zrt
contra
Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Kúria (Hungria)]

«Mercado interno do gás natural — Diretiva 2003/55 — Diretiva 2009/73 — Âmbito de aplicação *ratione temporis* — Legitimidade de uma pessoa coletiva, sociedade distribuidora de gás natural, contra uma decisão da entidade reguladora nacional — Pressuposto nacional de legitimidade baseado exclusivamente no ‘interesse jurídico’ — Direito fundamental a uma proteção jurisdicional efetiva — Artigo 47.º da Carta dos Direitos fundamentais da União Europeia»

1. Com o presente pedido de decisão prejudicial, a Kúria (Tribunal Supremo, Hungria) submete ao Tribunal de Justiça várias questões sobre a interpretação das Diretivas 2003/55/CE² e 2009/73/CE³, relativas às normas comuns para o mercado interno do gás natural.
2. Mais especificamente, o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça sobre a aplicação das duas diretivas no tempo, numa situação em que a decisão nacional impugnada foi adotada e depois objeto de recurso num momento em que a Diretiva 2003/55 ainda era aplicável e a Diretiva 2009/73, que revoga a primeira, estava em fase de transposição.
3. Além disso, e mais especificamente, a Kúria expõe as suas dúvidas sobre a conformidade com o direito da União de um pressuposto de legitimidade para interpor um recurso administrativo ao abrigo do direito húngaro, nos termos do qual um recorrente deve ter um «interesse jurídico», sem que seja suficiente a existência de um mero prejuízo económico. No caso em apreço, um operador no mercado do gás natural na Hungria, a E.ON, recorreu da decisão da entidade reguladora nacional húngara que estabelece os critérios para resolver os pedidos de reserva de capacidade a longo prazo de um gasoduto. O tribunal de primeira instância húngaro considera que esta decisão não tem incidência sobre o «interesse jurídico» da recorrente, mas unicamente sobre o seu interesse económico. As dúvidas do órgão jurisdicional de reenvio sobre a conformidade deste entendimento com o direito da União constituem o cerne do presente pedido de decisão prejudicial.

1 — Língua original: espanhol.

2 — Diretiva 2003/55/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2003, que estabelece regras comuns para o mercado interno de gás natural e que revoga a Diretiva 98/30/CE (JO L 176, p. 37).

3 — Diretiva 2009/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, relativa a regras comuns para o mercado interno do gás natural e que revoga a Diretiva 2003/55/CE (JO L 211, p. 94).

I – Quadro jurídico

A – Direito da União Europeia

4. A Diretiva 2003/55, também conhecida como «Segunda Diretiva», obriga os Estados-Membros a criarem um ou vários organismos com funções de entidades reguladoras no setor do gás. No seu artigo 25.º, a Diretiva 2003/55 enumera, entre outros aspetos, os direitos das partes afetadas pelas decisões das referidas autoridades. São relevantes para efeitos do presente pedido de decisão prejudicial os elementos enunciados nos n.ºs 5, 6 e 11:

«Artigo 25.º

Entidades reguladoras

1. Os Estados-Membros devem designar um ou mais organismos competentes com funções de entidades reguladoras. Estas entidades devem ser totalmente independentes dos interesses do setor do gás. Compete-lhes, mediante a aplicação do presente artigo, no mínimo, assegurar a não discriminação, uma concorrência efetiva e o bom funcionamento do mercado [...]

[...]

5. Qualquer parte que tenha uma queixa contra um operador de uma rede de transporte, GNL [Gás Natural Liquefeito] ou distribuição sobre os elementos referidos nos n.ºs 1, 2 e 4 e no artigo 19.º pode apresenta-la à entidade reguladora que, agindo na qualidade de autoridade competente para a resolução de litígios, proferirá 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. Pode ainda ser prorrogado por um período adicional, com o acordo do demandante. A referida decisão produz efeitos vinculativos salvo se for, ou até ser, revogada por decisão tomada após a interposição de recurso.

6. Qualquer parte afetada que tenha o direito de apresentar queixa acerca de uma decisão sobre metodologia tomada nos termos dos n.ºs 2, 3 ou 4 ou, nos casos em que a entidade reguladora tenha o dever de consultar, acerca das metodologias propostas, pode, no prazo máximo de dois meses a contar da publicação dessa decisão ou proposta de decisão, ou num prazo inferior se assim for determinado pelos Estados-Membros, apresentar um pedido de revisão. Esse pedido não tem efeito suspensivo.

[...]

11. As queixas e pedidos referidos nos n.ºs 5 e 6 não prejudicam o exercício dos direitos de recurso previstos no direito comunitário e na legislação nacional.»

5. A Diretiva 2003/55 foi revogada pela Diretiva 2009/73, relativa a regras comuns para o mercado interno do gás natural, também conhecida como «Terceira Diretiva». Para efeitos do presente processo, há que referir as seguintes disposições do artigo 41.º da referida diretiva:

«11. Qualquer parte que tenha uma queixa contra um operador de uma rede de transporte, GNL, armazenamento ou distribuição, relacionada com a obrigação desse operador no quadro da presente diretiva, pode apresentá-la à entidade reguladora que, atuando 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 as entidades reguladoras necessitarem 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 parte que seja afetada e que tenha o direito de apresentar queixa de uma decisão sobre metodologias tomada nos termos do presente artigo ou, nos casos em que a entidade reguladora tenha o dever de proceder a consultas, das tarifas ou metodologias propostas, pode apresentar um pedido de revisão, no prazo máximo 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.

13. Os Estados-Membros devem criar mecanismos adequados e eficazes de regulação, supervisão e transparência que permitam evitar abusos de posição dominante, especialmente em detrimento dos consumidores, bem como comportamentos predatórios. Esses mecanismos devem ter em conta o disposto no Tratado, nomeadamente no artigo 82.º

14. Em caso de desrespeito das normas de confidencialidade impostas pela presente diretiva, os Estados-Membros devem garantir a aplicação de medidas adequadas, incluindo ações administrativas ou processos penais em conformidade com a legislação nacional, contra as pessoas singulares ou coletivas responsáveis.

15. As queixas a que se referem os n.ºs 11 e 12 não prejudicam o exercício dos direitos de recurso previstos no direito comunitário ou no direito na legislação nacional.

16. As decisões tomadas pelas entidades reguladoras devem ser plenamente fundamentadas de forma a possibilitar o controlo judicial. As decisões devem ser disponibilizadas ao público, garantindo a confidencialidade das informações comercialmente sensíveis.

17. Os Estados-Membros devem garantir a existência de mecanismos adequados ao nível nacional que confirmem 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.»

6. O Regulamento n.º 1775/2005, relativo às condições de acesso às redes de transporte de gás natural⁴, revogado e substituído pelo Regulamento n.º 715/2009⁵, estabelece os princípios que regem os mecanismos de atribuição de capacidade e os procedimentos de gestão de congestionamentos aplicáveis aos operadores da rede. Concretamente, o artigo 5.º do regulamento, sob o título «Princípios relativos aos mecanismos de atribuição de capacidade e aos procedimentos de gestão de congestionamentos», dispõe o seguinte:

«1. Deve ser disponibilizada aos intervenientes no mercado a capacidade máxima em todos os pontos relevantes referidos no n.º 3 do artigo 6.º, tendo em consideração a integridade do sistema e o funcionamento eficaz da rede.

2. Os operadores da rede de transporte devem aplicar e publicar mecanismos de atribuição de capacidade não discriminatórios e transparentes que deverão:

a) Dar sinais económicos adequados para a utilização eficaz e otimizada da capacidade técnica e facilitar os investimentos em novas infraestruturas;

4 — Regulamento (CE) n.º 1775/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de setembro de 2005 (JO L 289, p. 1).

5 — Regulamento (CE) n.º 715/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, relativo às condições de acesso às redes de transporte de gás natural e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1775/2005 (JO L 211, p. 36).

- b) Garantir a compatibilidade com os mecanismos de mercado, incluindo os mercados ('spot') e as plataformas de comércio eletrónico (*trading hubs*) e, em simultâneo, serem flexíveis e capazes de se adaptarem a um enquadramento de mercado diferente;
 - c) Ser compatíveis com os sistemas de acesso às redes dos Estados-Membros.
3. Quando os operadores da rede de transporte celebrem novos contratos de transporte ou renegociem os existentes, estes deverão ter em conta os seguintes princípios:
- a) Em caso de congestionamento contratual, o operador da rede de transporte deve oferecer a capacidade não utilizada no mercado primário pelo menos com um dia de antecedência e com a possibilidade de interrupção;
 - b) Os utilizadores da rede que pretendam revender ou subalugar a sua capacidade contratada não utilizada no mercado secundário poderão fazê-lo. Os Estados-Membros podem exigir que os utilizadores da rede notifiquem ou informem os operadores da rede de transporte.
4. Se a capacidade contratada ao abrigo dos contratos de transporte em vigor continuar a não ser utilizada e se verificar um congestionamento contratual, os operadores da rede de transporte devem aplicar o disposto no n.º 3, desde que não violem os requisitos dos contratos de transporte em vigor. Em caso de violação dos contratos de transporte em vigor, os operadores da rede de transporte devem, após consulta às autoridades competentes, apresentar ao utilizador da rede um pedido para a utilização da capacidade não utilizada no mercado secundário nos termos do n.º 3.
5. Em caso de congestionamento físico, o operador da rede de transporte ou, se for caso disso, as entidades reguladoras devem aplicar mecanismos de atribuição de capacidade não discriminatórios e transparentes.»

B – *Direito nacional*

7. O artigo 3.º da Polgári perrendtartásról szóló t 1852. Évi III. Törvény (Lei n.º III de 1952, relativa ao Código do Processo Civil estabelece que, salvo disposição legal em contrário, as ações cíveis só podem ser intentadas pelas partes interessadas no processo.
8. O artigo 327.º, n.º 1, alíneas a) e b), da referida lei inclui uma norma especial em matéria de contencioso administrativo, segundo a qual pode interpor recurso nos tribunais administrativos qualquer parte num procedimento administrativo e qualquer pessoa afetada pela medida impugnada.

II – **Processo nacional**

9. A sociedade FGSZ Földgázzállító Zrt. é a operadora da rede de gás na Hungria. Nos termos da legislação nacional em vigor, a FGSZ (a seguir «gestora») decide, por ordem de apresentação, os pedidos de reserva de capacidade a longo prazo dos operadores no mercado do gás. Depois de verificar a capacidade livre disponível, a gestora decide sobre o nível de reserva de capacidade a longo prazo solicitado e celebra com o operador o correspondente contrato de capacidade a longo prazo.
10. A E.ON Földgáz Trade Zrt. (a seguir «E.ON») é um operador no mercado húngaro do gás. Consta dos autos que a E.ON apresentou à gestora pedidos de reserva de capacidade a longo prazo superior a um ano de gás para o gasoduto HAG (interligação de gás entre a Hungria e a Áustria). Uma vez que os pedidos ultrapassavam a capacidade livre disponível do ano de gás, a gestora pediu à entidade reguladora que se pronunciasse sobre o assunto.

11. Por decisão n.º 98/2010, de 22 de fevereiro de 2010, a entidade reguladora húngara alterou a decisão em vigor nessa data impondo à gestora o critério aplicável aos pedidos de capacidade livre do gasoduto para o ano de gás 2010/2011. A nova decisão autoriza a gestora a dar seguimento aos pedidos de duração superior a um ano, na parte em que se refiram ao ano de gás 2010/2011, até 80% da capacidade livre do gasoduto. A parte restante, isto é, 20% da capacidade livre do gasoduto, permanece destinada ao tratamento das reservas anuais relativas ao ano de gás 2010/2011. Na opinião da entidade reguladora, um excesso de reservas superior a um ano pode restringir a concorrência e dificultar a entrada de outros operadores no mercado.

12. A E.ON recorreu de parte da decisão n.º 98/2010 da entidade reguladora para o Fővárosi Bíróság, o qual, em 27 de março de 2010, negou provimento ao recurso em primeira instância, baseando a sua decisão na falta de legitimidade ativa da recorrente. Na opinião do referido órgão jurisdicional, a E.ON não tinha apresentado um contrato de prestação de serviços ou um acordo celebrado para garantir o acesso aos recursos nem tinha assinado qualquer contrato com o gestor da rede. Nos termos da legislação processual húngara e da jurisprudência da Kúria, a existência de um prejuízo económico não serve de fundamento à legitimidade ativa.

13. A E.ON recorreu da sentença do tribunal de primeira instância para a Kúria, que, por despacho de 2 de julho de 2013, submeteu ao Tribunal de Justiça o presente reenvio prejudicial.

III – Questões prejudiciais e processo no Tribunal de Justiça

14. Em 25 de setembro de 2013 deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça o despacho de pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, que submetia as seguintes questões:

«1) Devem ser aplicadas as disposições que determinam quem tem legitimidade para interpor recurso, previstas no artigo 25.º da Diretiva 2003/55/CE, no caso de uma decisão administrativa adotada no período de vigência dessa Diretiva ou, no processo judicial em curso, deve ser tomado em consideração o disposto no artigo 41.º da Diretiva 2009/73/CE, que entrou em vigor na pendência da lide, tendo em conta o disposto no segundo parágrafo do n.º 1 do seu artigo 54.º, por força do qual as referidas disposições devem ser aplicadas a partir de 3 de março de 2011?

2) Caso a Diretiva de 2009 deva ser aplicada, é possível considerar que um [distribuidor] autorizado que tenha um interesse económico como o que existe no presente processo é ‘parte afetada’, na aceção do artigo 41.º, n.º 17, da referida diretiva, num recurso da decisão que aprova um código de rede ou que determina o seu conteúdo, ou é apenas parte afetada o gestor da rede habilitado a pedir a aprovação do código?

3) Caso seja aplicável a Diretiva de 2003, deve enquadrar-se nas hipóteses previstas nos n.ºs 5 ou 6 do artigo 25.º a aprovação ou alteração do código de rede, como a que ocorreu no presente processo, na medida em que se refere à apreciação dos pedidos de reserva de capacidade?

4) Caso esteja em causa uma das situações abrangidas pelo artigo 25.º, n.º 6, da Diretiva de 2003, é possível considerar que um [distribuidor] autorizado que tem um interesse económico, como o que existe no presente processo, é ‘parte afetada’ num recurso da decisão que aprova um código de rede ou que determina o seu conteúdo, ou apenas é parte afetada o gestor da rede habilitado a pedir a aprovação do código?

5) Qual a interpretação a dar ao artigo 25.º, n.º 11, da Diretiva de 2003, nos termos do qual as queixas e pedidos referidos nos n.ºs 5 e 6 não prejudicam o exercício dos direitos de recurso previstos no direito comunitário e no direito nacional, caso resulte das respostas às questões anteriores que o direito nacional sujeita a interposição do recurso a requisitos mais estritos dos que resultam das disposições da diretiva ou do direito comunitário?»

15. Apresentaram observações escritas o Governo da República da Polónia e a Comissão Europeia.

IV – Análise

16. As cinco questões submetidas pela Kúria, reduzem-se, no final, a duas. A primeira refere-se à aplicabilidade *ratione temporis* das Diretivas 2003/55 e 2009/73 a um contexto processual. A resposta a esta primeira questão permitir-me-á reformular as quatro questões restantes numa só, centrando-me assim na conformidade com o direito da União de uma norma nacional que só reconhece a legitimidade dos operadores do setor do gás que tenham um «interesse jurídico». Analisarei separadamente as duas questões.

A – Quanto à aplicabilidade *ratione temporis* das Diretivas 2003/55 e 2009/75

17. A Kúria pergunta ao Tribunal de Justiça qual das duas diretivas relativas ao mercado do gás natural é aplicável num caso como o dos autos. A questão é pertinente, uma vez que a Diretiva 2009/73 contém disposições de carácter processual que não estão contempladas na Diretiva 2003/55 e que poderiam conduzir a uma solução diferente para a decisão da presente causa.

18. Só a Comissão se pronunciou a este respeito, defendendo a aplicabilidade da Diretiva 2003/55 e não da Diretiva 2009/73. Na sua opinião, o momento que se deve tomar como referência é aquele em que a decisão da entidade reguladora foi adotada, isto é, 22 de fevereiro de 2010. Uma vez que o termo do prazo para a transposição da Diretiva 2009/73 era o dia 3 de março de 2011, data em que, por força do artigo 53.º da referida diretiva foi revogada a Diretiva 2003/55, a Comissão considera que a única norma pertinente no caso em apreço é a Diretiva 2003/55.

19. Não posso partilhar com a Comissão o argumento relativo ao momento temporal de referência, o qual, segundo aquela, é o dia em que o ato recorrido foi adotado. Não estou de acordo com este critério, uma vez que o caso em apreço suscita uma questão de legitimidade processual de uma recorrente e, como é sabido, tanto as ordens jurídicas nacionais como o Tribunal de Justiça têm declarado que o momento pertinente nestas situações é o da interposição do recurso e não o da adoção do ato recorrido⁶. Assim, considero que a data de referência no caso em apreço é o dia 27 de março de 2010, data em que foi interposto o recurso no Fővárosi Bíróság, e não o dia 22 de fevereiro de 2010.

20. Em todo o caso, em 27 de março de 2010 a Diretiva 2003/55 estava plenamente em vigor, ao passo que a Diretiva 2009/73 estava, como se depreende dos autos, na fase de transposição na Hungria. Por conseguinte, a Comissão tem razão quando afirma que a legislação aplicável no caso em apreço é a Diretiva 2003/55.

21. Assim sendo, poderia questionar-se se a Diretiva 2009/73 teria algum efeito neste caso, por se tratar de um ato já em vigor, ainda que em fase de transposição.

6 — V., nomeadamente, acórdãos Campogrande/Comissão (60/72, EU:C:1973:50, n.º 4) e Bensider e o./Comissão (50/84, EU:C:1984:365, n.º 8).

22. Como é sabido, o Tribunal de Justiça declarou em diversas ocasiões que durante o prazo de transposição de uma diretiva, os Estados-Membros seus destinatários devem abster-se de adotar disposições suscetíveis de comprometer seriamente a obtenção do resultado prescrito pela diretiva⁷. Uma vez que esta obrigação de abstenção incumbe a todas as autoridades nacionais, deve entender-se, segundo a jurisprudência, que se refere à adoção de qualquer medida, geral e específica, suscetível de produzir tal efeito negativo⁸.

23. Contudo, a jurisprudência acima referida refere-se a medidas positivas dos Estados-Membros dirigidas a comprometer gravemente o resultado da diretiva e não à legislação nacional anterior à entrada em vigor da diretiva. Ou seja, o objetivo da jurisprudência referida mais não é do que evitar medidas adotadas depois da entrada em vigor da diretiva e antes do termo do prazo de transposição da mesma, cuja finalidade seja, de direito ou de facto, colocar em risco o cumprimento dos objetivos que prossegue.

24. No caso em apreço, estamos perante uma decisão individual de um órgão jurisdicional que aplica uma jurisprudência assente nos termos da qual é necessário apurar, para ter legitimidade ativa no processo administrativo, a existência de um interesse jurídico e não unicamente de um interesse económico. Não se trata, portanto, de uma legislação nem de uma jurisprudência nacional surgida especificamente para o presente caso.

25. Além disso, o caso em apreço, ocorre num momento em que se produz uma sucessão no tempo de duas diretivas, de modo que no período de transposição da Diretiva 2009/73 já existia uma norma europeia aplicável e plenamente transposta para a ordem jurídica húngara.

26. Nestas circunstâncias, há que recordar que o Tribunal de Justiça já se deparou no passado com algumas situações desta natureza. Com efeito, no processo Hochtief AG⁹, no contexto de um processo de adjudicação de um contrato administrativo durante o qual terminou o prazo de transposição de uma nova diretiva, o Tribunal de Justiça declarou, baseando-se no princípio da segurança jurídica, que a referida diretiva não era aplicável a uma decisão adotada por uma entidade adjudicante, quando da adjudicação de um contrato de empreitada de obras públicas, antes do termo do prazo para a transposição da referida diretiva. O Tribunal baseou-se no referido caso no acórdão proferido no processo Comissão/França¹⁰, no qual já tinha declarado a inaplicabilidade de uma diretiva a um processo iniciado antes de terminado o prazo para a sua transposição¹¹.

27. Do exposto resulta que me inclino a defender a aplicação exclusiva da Diretiva 2003/55, uma vez que a questão em apreço se refere ao momento em que o recurso contencioso-administrativo foi interposto, momento em que a recorrente devia demonstrar, nos termos do direito húngaro, um «interesse jurídico». Só fica por esclarecer se a Diretiva 2009/73 pode ter algum efeito na interpretação da legislação húngara num momento em que ainda estava em fase de transposição e em que a Diretiva 2003/55 ainda estava em vigor.

7 — V. acórdãos de 18 de dezembro de 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, n.º 45); de 26 de maio de 2011, Stichting Natuur en Milieu e o. (C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, n.º 78); e de 11 de setembro de 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e o. (C-43/10, EU:C:2012:560, n.º 57).

8 — *Ibidem*.

9 — Acórdão Hochtief e Linde-Kca-Dresden (EU:C:2009:627).

10 — C-337/98, EU:C:2000:543.

11 — Acórdão Comissão/França, já referido, n.ºs 38 a 40.

28. A este respeito, considero que o Tribunal de Justiça declarou categoricamente que o dever de interpretar conforme a uma diretiva só começa no momento em que a ordem jurídica nacional procede especificamente a uma transposição (e que portanto notifica a Comissão) ou, na falta dessa transposição, a partir do termo do prazo de transposição. No processo Adeneler e o.¹², a Grande Secção do Tribunal de Justiça deparou-se com esta questão e declarou que «no caso de uma diretiva ser transposta fora do prazo, a obrigação geral de os tribunais nacionais interpretarem o direito interno conforme à diretiva *só existe a partir do termo do respetivo prazo de transposição*»¹³.

29. Considero que este entendimento impõe-se ainda com maior força no caso em que ocorre uma sucessão de diretivas, onde já existe uma regulamentação europeia na matéria que reclama do juiz nacional uma interpretação conforme com a diretiva ainda em vigor. Exigir ao juiz nacional uma interpretação conforme com as duas diretivas cujos conteúdos divergem em muitos aspetos, introduziria uma insegurança jurídica contrária à própria ordem jurídica da União que não é admissível.

30. Consequentemente, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à primeira questão prejudicial submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio no sentido de que, numa situação como o caso em apreço, tendo em conta o momento temporal em que o recurso foi interposto no tribunal de primeira instância, o juiz nacional deve aplicar exclusivamente a Diretiva 2003/55.

B – *Quanto à norma nacional que só reconhece legitimidade a quem tiver um «interesse jurídico»*

1. Posição das partes que apresentaram observações

31. A República da Polónia e a Comissão, que foram as únicas intervenientes que apresentaram observações no presente processo, abordam a questão de diferentes ângulos.

32. Para o Governo da República da Polónia, o artigo 25.º, n.º 6, da Diretiva 2003/55, quando se refere à «parte afetada», não se refere aos operadores, mas ao operador da rede. Por conseguinte, o referido governo considera que o artigo não é aplicável ao caso em apreço e, consequentemente, nenhuma disposição da diretiva resolveria a questão suscitada pela Kúria.

33. Na opinião da Comissão, o artigo 25.º da Diretiva 2003/55, tanto no n.º 5 como no n.º 6, prevê unicamente um direito de reclamação administrativa, mas não um recurso jurisdicional. Esta interpretação é confirmada quando se compara a referida disposição com a redação da Diretiva 2009/73, que prevê expressamente o recurso para os tribunais nacionais. Além disso, embora a Comissão considere que a decisão impugnada estaria abrangida, em princípio, pelo âmbito de aplicação do artigo 25.º, n.º 1, da Diretiva 2003/55, a mesma não foi adotada pela entidade reguladora húngara na sua qualidade de «autoridade de resolução de litígios». Assim, o artigo n.º 25, n.º 5, da Diretiva 2003/55 não é aplicável. O mesmo é válido no que respeita ao n.º 6, no que se refere às decisões sobre metodologias referidas nos n.ºs 2, 3 e 4 do mesmo artigo. Tratando-se a decisão recorrida de uma medida diferente das enunciadas nos referidos n.ºs 2, 3 e 4, o disposto no artigo 25.º, n.º 6, também não seria aplicável. Definitivamente, a Comissão considera que as disposições pertinentes da Diretiva 2003/55 não são aplicáveis ao caso em apreço.

34. Parece-me importante salientar que a Comissão também se pronunciou, ainda que a título subsidiário, sobre a resolução do caso à luz da Diretiva 2009/73. É importante sublinhar este aspeto porque, nesse contexto, a Comissão concluiu que o tribunal nacional devia respeitar os princípios da efetividade e da equivalência, não como consequência da aplicação da referida diretiva, mas por força

12 — C-212/04, EU:C:2006:443.

13 — Acórdão já referido, n.º 115 (o sublinhado é meu).

do Regulamento n.º 715/2009, relativo às condições de acesso às redes de transporte de gás natural. Este diploma atribui diversos direitos aos operadores do setor do gás, incluindo o direito a que os mecanismos de atribuição da capacidade e os procedimentos de gestão dos congestionamentos sejam transparentes e não discriminatórios. Embora a Comissão faça esta proposta no pressuposto de uma aplicação da Diretiva 2009/73 ao caso em apreço, é importante sublinhá-la uma vez que será determinante na análise que passo a efetuar.

2. Análise

35. Como exposto nos n.ºs 19 a 30 das presentes conclusões, a única diretiva aplicável no caso em apreço é, em princípio, a denominada Segunda Diretiva, isto é, a Diretiva 2003/55. Esta diretiva foi revogada pela Diretiva 2009/73, norma que, contrariamente à Diretiva 2003/55, contém regras adicionais sobre os recursos judiciais de que dispõem as parte interessadas. Por conseguinte, a diretiva aplicável ao caso em apreço, a Diretiva 2003/55, caracteriza-se por ser parca no que respeita ao acesso à justiça.

36. Com efeito, a única disposição da Diretiva 2003/55 que faz referência ao exercício dos direitos de recurso está contemplada no artigo 25.º, n.º 11. A referida disposição remete para os n.ºs 5 e 6 do mesmo artigo e acrescenta que, nos casos aí previstos, as reclamações apresentadas pelas partes afetadas «não prejudicam o exercício dos direitos de recurso previstos no direito comunitário e na legislação nacional».

37. No entanto, e como alegado pela Comissão, a decisão impugnada no processo principal não se inclui entre as decisões previstas nos referidos n.ºs 5 e 6. Com efeito, estas disposições referem-se, respetivamente, a decisões adotadas na qualidade de autoridade competente para a resolução de litígios e a decisões relativas às metodologias. No caso em apreço, não parece que estejamos perante nenhuma dessas categorias, de modo que as previsões sobre recursos que figuram no n.º 11 não são aplicáveis a este caso.

38. Não obstante, o quadro regulamentar europeu do setor do gás é consideravelmente mais extenso, dado que não se resume unicamente às referidas normas de harmonização. As entidades reguladoras nacionais, bem como os operadores da rede e os operadores estão sujeitos ao disposto em vários regulamentos, entre os quais se salienta, para efeitos do presente caso, o Regulamento n.º 1775/2005, relativo às condições de acesso às redes de transporte de gás natural, revogado em 2009 pelo Regulamento n.º 715/2009, já referido.

39. Efetivamente, o Regulamento n.º 1775/2005 era aplicável *ratione materiae* e *ratione temporis* ao caso dos autos, uma vez que este versa precisamente sobre as condições em que os operadores acedem à rede de transporte de gás natural, tendo-se mantido em vigor até 3 de março de 2011, altura em que o Regulamento n.º 715/2009 começou a ser aplicado¹⁴.

40. O artigo 5.º do Regulamento n.º 1775/2005 estabelece os princípios relativos aos mecanismos de atribuição de capacidade e aos procedimentos de gestão de congestionamentos aplicáveis aos operadores de redes de transporte. O referido artigo consagra o direito de todos os operadores verem disponibilizada «a capacidade máxima» de estarem sujeitos a mecanismos de atribuição de capacidade «não discriminatórios e transparentes». Estes princípios têm como destinatários tanto os gestores da rede como as entidades reguladoras, as quais, segundo o artigo 10.º, «devem garantir o cumprimento» do Regulamento n.º 1775/2005.

14 — Artigo 32.º do Regulamento n.º 715/2009.

41. Em concreto, o n.º 5, do referido artigo 5.º enuncia que, em caso de congestionamento físico, o operador da rede de transporte ou, se for caso disso, as entidades reguladoras «devem aplicar mecanismos de atribuição de capacidade não discriminatórios e transparentes». Como é evidente, ainda que os destinatários da norma sejam os operadores da rede e as entidades reguladoras, os beneficiários não são outros que os operadores a quem é atribuído um direito a que as decisões relativas à gestão dos congestionamentos sejam adotadas com critérios não discriminatórios e transparentes.

42. Chegados aqui, considero que este artigo 5.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1775/2005 confere, no caso em apreço um direito ao recorrente no processo principal a que as decisões relativas à gestão dos congestionamentos sejam adotadas no respeito de critérios não discriminatórios e transparentes. Assim, uma vez que se trata de um direito diretamente conferido pelo direito da União a favor, no presente caso, à E.ON, a Hungria deve garantir o referido direito através das vias judiciais nacionais, certamente nos termos da sua autonomia processual, mas no respeito da proteção jurisdicional efetiva, como exige o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Esta conclusão insere-se numa abundante e assente jurisprudência do Tribunal de Justiça.

43. Como é sabido, o artigo 47.º, como extensão de uma jurisprudência anterior expressa nos princípios da efetividade e da equivalência, bem como no princípio geral da proteção jurisdicional efetiva, produz os seus efeitos sobre quaisquer normas processuais nacionais destinadas a garantir a fiscalização jurisdicional dos direitos conferidos pelo direito da União¹⁵. Isto inclui, como é evidente, as normas nacionais relativas à legitimidade processual, na medida em que atuam como filtros relevantes do acesso à justiça nos Estados-Membros.

44. De facto, as condições de acesso à justiça nos Estados-Membros são especialmente relevantes para o direito da União. Prova disso é o artigo 19.º, n.º 1, TUE, que exige que os Estados-Membros estabeleçam «as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União».

45. É portanto nesta perspetiva da proteção jurisdicional efetiva que se deve analisar a compatibilidade dos critérios nacionais de legitimidade postos em causa pelo órgão jurisdicional de reenvio com o direito da União¹⁶.

46. Como é sabido, quando uma norma processual suscita dúvidas sobre a sua compatibilidade com os referidos princípios, o direito fundamental à proteção jurisdicional efetiva exige uma análise que tenha em conta o lugar que a referida norma ocupa no conjunto do processo, no seu desenvolvimento e nas suas especificidades, perante as diferentes instâncias nacionais. Nesta perspetiva, há que tomar em consideração, se for esse o caso, os princípios subjacentes ao sistema jurisdicional nacional, como a proteção do direito de defesa, o princípio da segurança jurídica e o bom desenrolar do processo¹⁷.

47. A aplicação do direito fundamental à proteção jurisdicional efetiva aos requisitos nacionais relativos à legitimidade deu lugar a diversos acórdãos do Tribunal de Justiça pertinentes para o presente processo prejudicial.

15 — V. artigo 51.º da Carta, que limita a sua aplicação às situações em que os Estados «apliquem o direito da União». A jurisprudência recente do Tribunal de Justiça, em especial a que respeita ao direito fundamental a uma proteção jurisdicional efetiva, é significativa. V., nomeadamente, os acórdãos DEB (C-279/09, EU:C:2010:811), Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524), e Sanchez Morcillo (C-169/14, EU:C:2014:2099).

16 — Este entendimento em sentido amplo da proteção jurisdicional efetiva, que abarca também os conhecidos princípios da efetividade e da equivalência, é partilhada por outros advogados-gerais. Assim o expôs o advogado-geral Y. Bot nas conclusões apresentadas no processo Agronkconsulting (C-93/12, EU:C:2013:172, n.º 36) e o advogado-geral N. Jääskinen nas conclusões apresentadas no processo Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:155, n.º 47).

17 — Acórdão Tele 2 Telecommunication (C-426/05, n.º 55 e jurisprudência aí referida). V. também conclusões do advogado-geral M. Szpunar no processo T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2014:2179).

48. Em 2005, no processo *Streekgewest*¹⁸, o Tribunal de Justiça declarou a incompatibilidade com o direito da União de uma decisão nacional que declarava admissível um recurso interposto por uma associação de Municípios de uma decisão de outra autoridade local de não executar uma proibição de um auxílio declarado ilegal. O Tribunal de Justiça considerou que «[u]m particular pode ter interesse em invocar nos órgãos jurisdicionais nacionais o efeito direto da proibição de execução prevista no artigo 93.º, n.º 3, último período, [atual artigo 108.º, n.º 3 TFUE]»¹⁹. A decisão nacional que declarava a inadmissibilidade exigia que o recorrente tivesse sido afetado pela distorção da concorrência decorrente da medida de auxílio. Contudo, o Tribunal de Justiça discordou e concluiu que «[a]penas deve ser tomado em consideração o facto de o particular estar sujeito a uma taxa que é parte integrante de uma medida de auxílio executada violando a proibição de execução contida nessa disposição (artigo 93.º, n.º 3, último período, atual artigo 108.º, n.º 3 TFUE)»²⁰.

49. No processo *Hotel Loutraki e o.*²¹, decidido em 2010 e já depois de a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ter entrado em vigor, o Tribunal de Justiça criticou novamente um Estado-Membro por ter restringido em excesso os critérios de legitimidade num processo de contratação pública. O proponente recorrente viu-se impedido de reclamar nos tribunais gregos a reparação de um prejuízo sofrido por causa de uma violação do direito da União por um ato administrativo que pode ter influenciado o resultado do processo de adjudicação. Nestas circunstâncias, o Tribunal de Justiça declarou que «[e]sse proponente encontra-se, assim, privado da proteção jurisdicional efetiva dos direitos que lhe são conferidos pelo direito da União na matéria»²².

50. De todo o exposto decorre que a existência de uma mera expectativa pode ser suficiente para declarar a inadmissibilidade de um recurso contencioso-administrativo nos tribunais nacionais. Este resultado não é contrário ao direito fundamental à proteção jurisdicional efetiva. Contudo, quando o interesse é suficientemente qualificado se reflete num resultado patrimonial, a soma de um direito conferido pelo direito da União e o prejuízo económico sofrido exige que os Estados-Membros garantam o acesso à justiça.

51. No que respeita agora à questão suscitada pelo órgão jurisdicional de reenvio, figura nos autos que a jurisprudência dos tribunais húngaros exige um «interesse jurídico» como requisito de legitimidade no âmbito do contencioso administrativo. Este interesse contrapõe-se ao mero prejuízo económico, na medida em que o primeiro garante o acesso ao contencioso, mas o segundo não. Infere-se do despacho de reenvio que a E.ON não estabeleceu uma relação jurídica específica com o gestor da rede nem com a entidade reguladora, pelo menos no ponto concreto que afeta a gestão do congestionamento, suficiente para qualificar o interesse da recorrente como «jurídico».

52. Este entendimento é próprio de vários Estados-Membros, cujos sistemas de justiça administrativa se caracterizam por um certo rigor nos pressupostos de legitimidade²³. É o caso da República da Polónia, o que justifica a sua intervenção no caso em apreço.

18 — C-174/02, EU:C:2005:10.

19 — *Ibidem*, n.º 19.

20 — *Ibidem*.

21 — C-145/08, EU:C:2010:247.

22 — *Ibidem*, n.º 78.

23 — Sobre esta questão, é muito expressiva a análise de Eliantonio, M., Backes, C., van Rhee, C.H., Spronken, T. e Berlee, A., *Standing up for your right(s) in Europe. A comparative study on Legal Standing (Locus Standi) before the EU and Member States' Courts*, Intersentia, 2013.

53. Não há dúvida de que estes sistemas de justiça administrativa foram adotados ao abrigo da autonomia processual dos Estados-Membros, sem que de um modo geral o direito da União tenha colocado qualquer objeção ao seu funcionamento²⁴. É legítimo que os Estados-Membros garantam uma fiscalização judicial da atuação da administração às pessoas ou grupos diretamente afetados por determinadas decisões de entidades públicas, ao passo que outros Estados-Membros optam por sistemas mais abertos. Em casos pontuais, como pode suceder no contexto do direito do ambiente, o direito da União pode exigir certas adaptações a alguns Estados-Membros, mas, no conjunto, o ordenamento europeu convive pacificamente com diversos sistemas nacionais de justiça administrativa.

54. No caso em apreço, considero que a E.ON não pôde invocar um direito nos termos da Diretiva 2003/55, dado que, apesar de esta ser aplicável no tempo, não contém, do ponto de vista material, disposições que resolvam a questão específica submetida pela Kúria.

55. Contudo, como já referi, a E.ON goza de um direito ao abrigo do artigo 5.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1775/2005. Esta disposição garante a qualquer operador o direito a que as decisões sobre congestionamento físico sejam adotadas no respeito dos princípios da não discriminação e da transparência. É precisamente uma decisão dessa natureza que a E.ON impugna, uma vez que se refere aos critérios relativos à capacidade livre disponível de um ano de gás. Por conseguinte, considero que a E.ON, para além de gozar de um direito conferido pelo Regulamento n.º 1775/2005, tinha em jogo claros interesses patrimoniais. Estas duas circunstâncias levam-me a concluir que, confrontada com o direito à proteção jurisdicional efetiva, a decisão de não reconhecer a legitimidade da E.ON por falta de «interesse jurídico» concilia-se mal com o referido direito.

56. Ora, não é tarefa deste Tribunal de Justiça pronunciar-se sobre a validade de um critério geral de legitimidade processual nacional, nem tão pouco privar o juiz nacional da sua função de garante e intérprete do direito nacional. Cabe à Kúria procurar a interpretação do ordenamento nacional que permita conciliá-lo com o direito da União. O Tribunal de Justiça assiste o órgão jurisdicional de reenvio unicamente na tarefa de interpretação das normas do direito da União.

57. Consequentemente e como conclusão, considero que o artigo 5.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1775/2005, conjugado com o artigo 47.º da Carta, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a um critério de legitimidade, como o aplicado no caso em apreço, baseado na existência de um «interesse jurídico», que exclui do acesso à justiça administrativa um operador de gás natural que pretende impugnar uma decisão da entidade reguladora nacional.

V – Conclusão

58. Face ao exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais submetidas pela Kúria do seguinte modo:

- «1) Numa situação como no caso em apreço, tendo em conta o momento temporal em que o recurso foi interposto no tribunal de primeira instância, o juiz nacional deve aplicar exclusivamente a Diretiva 2003/55/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2003, que estabelece regras comuns para o mercado interno de gás natural e que revoga a Diretiva 98/30/CE.

24 — V., por exemplo, a jurisprudência do Tribunal de Justiça ao abordar o caso da Alemanha e a adequação das suas normas sobre a legitimidade no contencioso administrativo no quadro internacional e europeu traçado pela Convenção de Aarhus e, em concreto, as suas disposições sobre o acesso à justiça: acórdãos *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289, n.º 43) e *Gemeinde Altrip e o.* (C-72/12, EU:C:2013:712, n.º 45).

- 2) O artigo 5.º, n.º 5, do Regulamento (CE) n.º 1775/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de setembro de 2005, relativo às condições de acesso às redes de transporte de gás natural, conjugado com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a um critério de legitimidade como o aplicado no caso em apreço, baseado na existência de um ‘interesse jurídico’, que excluí do acesso à justiça administrativa um operador de gás natural que pretende impugnar uma decisão da entidade reguladora nacional.»