



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Décima Secção)

30 de abril de 2020*

«Reenvio prejudicial — Regras comuns para o mercado interno do gás natural — Diretiva 2009/73/CE — Artigo 3.º, n.ºs 1 a 3, e artigo 41.º, n.º 16 — Obrigações de serviço público — Obrigações de armazenamento de gás natural para garantir a segurança do abastecimento e a regularidade do fornecimento — Regulamentação nacional que prevê que o encargo financeiro relativo às obrigações de serviço público impostas às empresas de gás natural seja repercutido nos seus clientes — Requisitos — Adoção, por uma entidade reguladora nacional, de um ato que impõe uma obrigação de serviço público — Tramitação processual — Artigos 36.º e 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia»

No processo C-5/19,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo, Bulgária), por Decisão de 19 de dezembro de 2018, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 4 de janeiro de 2019, no processo

«Overgas Mrezhi» AD,

«Balgarska gazova asotsiatsia»

contra

Komisia za energiyno i vodno regulirane,

sendo interveniente:

Prokuratura na Republika Bulgaria,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Décima Secção),

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

advogado-geral: G. Pitruzzella,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

– em representação da «Overgas Mrezhi» AD, por S. Dimitrov,

* Língua do processo: búlgaro.

- em representação da «Balgarska gazova asotsiatsia», por P. Pavlov,
 - em representação da Komisia za energiyno i vodno regulirane, por I. Ivanov,
 - em representação do Governo búlgaro, por E. Petranova e T. Mitova, na qualidade de agentes,
 - em representação da Comissão Europeia, por O. Beynet e Y. Marinova, na qualidade de agentes,
- 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 dos artigos 36.º e 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») e do artigo 3.º da Diretiva 2009/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural e que revoga a Diretiva 2003/55/CE (JO 2009, L 211, p. 94).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a «Overgas Mrezhi» AD, sociedade anónima de direito búlgaro, e a «Balgarska gazova asotsiatsia», uma associação sem fins lucrativos, à Komisia za energiyno i vodno regulirane (Comissão Estatal da Regulação do Gás e da Água, Bulgária) (a seguir «Comissão de Regulação») a respeito da legalidade de disposições por esta adotadas, em virtude das quais os encargos financeiros conexos com as obrigações de serviço público impostas às empresas do setor energético devem ser suportados pelos clientes desta, que podem ser particulares.

Quadro jurídico

Direito da União

Carta

- 3 O artigo 36.º da Carta, sob a epígrafe «Acesso a serviços de interesse económico geral», dispõe:
«A União reconhece e respeita o acesso a serviços de interesse económico geral tal como previsto nas legislações e práticas nacionais, de acordo com os Tratados, a fim de promover a coesão social e territorial da União.»
- 4 Nos termos do artigo 38.º da Carta, sob a epígrafe «Defesa dos consumidores»:
«As políticas da União devem assegurar um elevado nível de defesa dos consumidores.»

Diretiva 2009/73

- 5 Os considerandos 22, 44 e 47 a 49 da Diretiva 2009/73 enunciam:
«(22) A salvaguarda do abastecimento energético é um elemento essencial de segurança pública, estando pois inerentemente associada ao funcionamento eficaz do mercado interno do gás e à integração dos mercados isolados do gás dos Estados-Membros. [...]

[...]

- (44) O cumprimento dos requisitos de serviço público constitui uma exigência fundamental da presente diretiva, e é importante que nela sejam especificadas normas mínimas comuns, a respeitar por todos os Estados-Membros, que tenham em conta os objetivos de proteção do consumidor, de segurança do abastecimento, de proteção do ambiente e de equivalência dos níveis de concorrência em todos os Estados-Membros. É importante que os requisitos de serviço público possam ser interpretados numa base nacional, tendo em conta as circunstâncias nacionais, e sujeitos ao cumprimento do direito [da União].

[...]

- (47) As obrigações de serviço universal e público e as normas mínimas comuns daí decorrentes têm de ser reforçadas, para garantir a todos os consumidores, em particular aos consumidores vulneráveis, os benefícios da concorrência e preços justos. Os requisitos de serviço público deverão ser definidos a nível nacional, tendo em conta as circunstâncias nacionais; os Estados-Membros deverão, contudo, respeitar o direito [da União]. Os cidadãos da União e, sempre que os Estados-Membros o considerem adequado, as pequenas empresas deverão poder beneficiar das obrigações de serviço público, designadamente em matéria de segurança de fornecimento e de manutenção das tarifas a níveis razoáveis. [...] [O]s consumidores devem ser donos dos seus próprios dados de consumo, preços associados e custos dos serviços [...]
- (48) Os interesses dos consumidores deverão estar no centro da presente diretiva e a qualidade do serviço deverá ser uma responsabilidade central das empresas de gás natural. É necessário reforçar e garantir os direitos atuais dos consumidores, direitos esses que deverão incluir uma maior transparência. [...] Os direitos dos consumidores deverão ser aplicados pelos Estados-Membros ou, quando o Estado-Membro o tiver determinado, pelas entidades reguladoras.
- (49) Os consumidores de gás deverão dispor de informações claras e compreensíveis sobre os seus direitos no setor da energia. [...]»

6 O artigo 2.º desta diretiva contém as seguintes definições:

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

1. “Empresa de gás natural”, uma pessoa singular ou coletiva que desempenhe, pelo menos, uma das seguintes funções: produção, transporte, distribuição, fornecimento, compra ou armazenamento de gás natural, incluindo [gás natural liquefeito (GNL)], e que seja responsável pelas atividades comerciais, técnicas e/ou de manutenção ligadas a essas funções, com exclusão porém dos clientes finais;

[...]

5. “Distribuição”, o transporte de gás natural através de redes locais ou regionais de gasodutos para entrega ao cliente, mas não incluindo a comercialização;

[...]

7. “Comercialização”, a venda, incluindo a revenda, de gás natural, incluindo GNL, a clientes;

[...]

24. “Cliente”, o cliente grossista ou o cliente final de gás natural ou uma empresa de gás natural que compra gás natural;

[...]»

7 O artigo 3.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Obrigações de serviço público e proteção dos consumidores», dispõe, nos seus n.ºs 1 a 3:

«1. Os Estados-Membros devem assegurar, com base na sua organização institucional e no respeito pelo princípio da subsidiariedade, e sem prejuízo do disposto no n.º 2, que as empresas de gás natural sejam exploradas de acordo com os princípios constantes da presente diretiva, na perspetiva da realização de um mercado de gás natural competitivo, seguro e ambientalmente sustentável, e não devem fazer discriminações entre essas empresas no que respeita a direitos ou obrigações.

2. Tendo plenamente em conta as disposições aplicáveis do Tratado [FUE], nomeadamente do artigo [106.º], os Estados-Membros podem impor às empresas do setor do gás, no interesse económico geral, obrigações de serviço público em matéria de segurança, incluindo a segurança do abastecimento, de regularidade, qualidade e preço dos fornecimentos, assim como de proteção do ambiente, incluindo a eficiência energética, a energia produzida a partir de fontes renováveis e a proteção do clima. Essas obrigações devem ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias, verificáveis e garantir a igualdade de acesso das empresas do setor do gás natural da [União] aos consumidores nacionais. Relativamente à segurança do abastecimento, à eficiência energética/gestão da procura [...], os Estados-Membros podem instaurar um sistema de planeamento a longo prazo, tendo em conta a possibilidade de terceiros procurarem aceder à rede.

3. Os Estados-Membros devem aprovar medidas adequadas para garantir a proteção dos clientes finais, e, em especial, garantir a existência de salvaguardas para proteger os clientes vulneráveis. Neste contexto, cada Estado-Membro define o conceito de clientes vulneráveis, que pode referir-se à pobreza energética e, entre outras coisas, à proibição do corte do fornecimento de energia a esses clientes em momentos críticos. Os Estados-Membros devem garantir a observância dos direitos e obrigações relacionados com os clientes vulneráveis. [...] Os Estados-Membros devem garantir níveis elevados de proteção dos consumidores, especialmente no que respeita à transparência das condições contratuais, às informações gerais e aos mecanismos de resolução de litígios. [...]»

8 Os artigos 39.º e 41.º da mesma diretiva figuram no seu capítulo VIII, relativo às entidades reguladoras nacionais. Esse artigo 39.º prevê, no seu n.º 1, que «[c]ada Estado-Membro designa uma única entidade reguladora nacional a nível nacional». Quanto a esse artigo 41.º, sob a epígrafe «Obrigações e competências das entidades reguladoras», dispõe, nos seus n.ºs 1 e 16:

«1. As entidades reguladoras têm as seguintes obrigações:

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

[...]

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.»

Regulamento (UE) n.º 994/2010

- 9 O Regulamento (UE) n.º 994/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010, relativo a medidas destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento de gás e que revoga a Diretiva 2004/67/CE do Conselho (JO 2010, L 295, p. 1), foi revogado pelo Regulamento (UE) 2017/1938 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2017, relativo a medidas destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento de gás e que revoga o Regulamento n.º 994/2010 (JO 2017, L 280, p. 1), com efeitos, no essencial, em 1 de novembro de 2017.
- 10 O artigo 4.º do Regulamento n.º 994/2010 tinha por epígrafe «Estabelecimento de planos preventivos de ação e de planos de emergência». Previa, no seu n.º 1, alínea b), que a autoridade competente de cada Estado-Membro, depois de consultadas as empresas de gás natural, as organizações representativas dos interesses dos clientes domésticos e dos clientes industriais de gás relevantes e a entidade reguladora nacional, caso esta não seja a autoridade competente, estabelece a nível nacional um plano de emergência que inclua as medidas a tomar para eliminar ou atenuar o impacto de uma perturbação no aprovisionamento de gás, de acordo com o disposto no artigo 10.º desse regulamento. Esse artigo 10.º precisava, em substância, os critérios segundo os quais deviam ser estabelecidos os planos de emergência nacionais, bem como os seus objetivos, conteúdo e o procedimento segundo o qual deviam ser adotados.

Direito búlgaro

Lei dos Atos Normativos

- 11 A zakon za normativnite aktove (Lei dos Atos Normativos), de 3 de abril de 1973 (DV n.º 27, de 3 de abril de 1973), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Lei dos Atos Normativos»), prevê, no seu artigo 26.º:

«(1) O projeto de ato normativo é redigido em observância dos princípios da necessidade, da fundamentação, da previsibilidade, da transparência, da coerência, da subsidiariedade, da proporcionalidade e da estabilidade.

(2) Durante a redação do projeto de ato normativo, procede-se a consultas públicas aos cidadãos e às pessoas coletivas.

(3) Antes de o projeto de ato normativo ser introduzido para emissão ou adoção pela autoridade competente, o redator do projeto publica-o no sítio Internet da instituição em causa, acompanhado da exposição de motivos [...]

[...]»

- 12 Nos termos do artigo 28.º desta lei:

«(1) O projeto de ato normativo, acompanhado da exposição de motivos [...] é sujeito à apreciação e à decisão da autoridade competente.

(2) A exposição de motivos [...] contém:

[...]

5. Uma análise da conformidade com o direito da União Europeia.»

13 A referida lei dispõe, no n.º 5 das suas disposições transitórias e finais:

«Salvo disposição em contrário da presente lei, esta é aplicável a todos os atos normativos adotados pelas autoridades previstas na Constituição. Quanto aos outros atos normativos, aplicam-se por analogia os artigos 2.º, 9.º a 16.º, 34.º a 46.º e 51.º da lei.»

Lei da Energia

14 A zakon za energetikata (Lei da Energia), de 9 de dezembro de 2003 (DV n.º 107, de 9 de dezembro de 2003), na sua versão aplicável ao processo principal (a seguir «Lei da Energia»), prevê, no seu artigo 10.º, n.º 1, que a regulação das atividades relacionadas com a energia, o abastecimento de água e o saneamento é assegurada pela Comissão de Regulação e, no seu artigo 21.º, n.º 1, ponto 8, que esta comissão regula os preços nos casos previstos nessa lei.

15 O artigo 30.º da referida lei enuncia:

«(1) Estão sujeitos a regulação pela [Comissão de Regulação], os preços:

[...]

14. de acesso e de armazenamento de gás natural num depósito de armazenamento;

[...]

(2) Os preços da energia, do gás natural e dos serviços prestados pelas empresas energéticas não são objeto de regulação pela [Comissão de Regulação] quando esta constate a existência de concorrência que permita, para a atividade em causa do setor da energia, a livre negociação dos preços em condições de mercado.

[...]»

16 O artigo 31.º da mesma lei dispõe:

«No exercício das suas prerrogativas de regulação dos preços, a [Comissão de Regulação] orienta-se, para além de pelos princípios referidos nos artigos 23.º e 24.º, pelos seguintes princípios:

1. Os preços devem ser não discriminatórios, baseados em critérios objetivos e determinados de maneira transparente;

2. as tarifas das empresas energéticas devem compensar os custos economicamente justificados destas, incluindo os custos:

[...]

b) de manutenção das reservas e das capacidades regulamentares necessárias para um abastecimento fiável dos clientes;

[...]

3. para além dos custos referidos no ponto 2, os preços podem igualmente incluir os custos irrecuperáveis, relacionados com a transição para um mercado concorrencial da energia, bem como os custos originados pela execução de obrigações de serviço público relacionadas com a segurança do abastecimento, incluindo para a proteção dos locais que constituem infraestruturas estratégicas do setor da energia.

4. os preços devem garantir uma taxa economicamente razoável de rentabilidade do capital;

5. os preços aplicáveis aos diversos grupos de clientes devem corresponder aos custos de abastecimento de energia e de gás natural desses clientes;

6. os preços não contêm nenhuma subvenção cruzada: [...]

[...]»

17 O artigo 35.º da Lei da Energia precisa:

«(1) As empresas energéticas podem pedir a compensação dos custos decorrentes de obrigações de serviço público que lhes tenham sido impostas, incluindo as relacionadas com a segurança do abastecimento, [...]

[...]

(3) As entidades previstas no n.º 1 apresentam regularmente à [Comissão de Regulação] um pedido de compensação dos custos correspondentes. O pedido é acompanhado de provas relativas à justificação e ao montante desses custos.

(4) A [Comissão de Regulação] fixa o montante da compensação para cada empresa, bem como o montante total das compensações para o período em causa.

(5) As modalidades da compensação dos custos resultantes de obrigações de serviço público são definidas através de uma metodologia adotada pela [Comissão de Regulação] para uma repartição transparente desses custos entre todos os clientes finais, incluindo os importadores de eletricidade conectados ao sistema elétrico, o operador da rede de transporte e os operadores da rede de distribuição de eletricidade e/ou essas modalidades são definidas de outra forma prevista na lei.»

18 O artigo 36.º dessa lei prevê, nos seus n.ºs 1 e 3:

«(1) Os preços objeto da regulação são estabelecidos pelas empresas energéticas em conformidade com as exigências da presente lei e com os regulamentos referidos no n.º 3. As instruções dadas pela [Comissão de Regulação] acerca da formação dos preços vinculam as empresas energéticas.

[...]

(3) Os métodos de regulação dos preços, as regras relativas à formação, fixação ou alteração destes, as modalidades de submissão de esclarecimentos, de propostas de preços e de validação das tarifas, [...] são definidos nos regulamentos adotados pela [Comissão de Regulação] relativos à eletricidade, à energia térmica e ao gás natural.»

19 Nos termos do artigo 69.º da referida lei:

«As empresas energéticas exercem a sua atividade no interesse público e dos clientes individuais e em conformidade com as exigências da presente lei e dos outros atos normativos, assegurando a segurança do abastecimento, incluindo a proteção dos locais que sejam infraestruturas estratégicas do setor da energia, o fornecimento contínuo e a qualidade da eletricidade, da energia térmica e do gás natural, [...]»

20 O artigo 70.º da mesma lei dispõe:

«(1) O ministro da Energia pode impor às empresas energéticas obrigações de serviço suplementares em benefício da coletividade.

(2) As obrigações suplementares referidas no n.º 1 são impostas quando digam respeito:

1. à continuidade do abastecimento de eletricidade, de energia térmica e de gás natural;

[...]

(3) As obrigações suplementares referidas no n.º 1 são impostas por despacho, o qual menciona:

1. a pessoa a quem é imposta a obrigação;

2. o teor da obrigação;

3. o prazo e as condições de execução da obrigação;

4. outras condições.

(4) Os custos suplementares assumidos pelas empresas energéticas ao abrigo do n.º 3 são equiparados aos custos previstos no artigo 35.º»

Regulamento n.º 2/2013

21 Foi adotado, com base no artigo 36.º, n.º 3, da Lei da Energia, o naredba n.º 2 za regulirane na tsenite na prirodniya gaz (Regulamento n.º 2 sobre a Regulação do Preço do Gás Natural), de 19 de março de 2013 (DV n.º 33, de 5 de abril de 2013), o qual, na sua versão aplicável ao litígio no processo principal, foi alterado e completado pela última vez por um regulamento publicado no DV n.º 105, de 30 de dezembro de 2016 (a seguir «Regulamento n.º 2/2013»).

22 O artigo 1.º, ponto 2, do Regulamento n.º 2/2013 dispõe que este regulamento estabelece «o método de compensação dos custos das empresas energéticas originados por obrigações de serviço público que lhes são impostas pela Lei da Energia».

23 O artigo 11.º do referido regulamento prevê:

«(1) Os custos admitidos pela [Comissão de Regulação], em que as empresas energéticas incorram devido às obrigações de serviço público que lhes são impostas, são compensados, de forma não discriminatória e transparente, através do preço pago pelos clientes.

(2) O montante total dos custos admitidos pela [Comissão de Regulação] e relacionados com obrigações de serviço público é integrado no rendimento anual necessário da empresa de transporte.

(3) Os custos referidos no n.º 2 são reembolsados por todos os consumidores de gás natural sob a forma de uma fração do preço de fornecimento, em função do seu consumo medido, e são identificados como uma rubrica de faturação distinta do preço de transporte na rede de abastecimento de gás — preço que é fixado ou determinado segundo o método previsto no artigo 2.º, ponto 3.

(4) As modalidades de compensação dos custos em que as empresas energéticas em causa incorrem devido às obrigações de serviço público que lhes foram impostas, bem como o mecanismo pelo qual esses custos são restituídos às empresas energéticas que os suportaram, são determinados através de uma metodologia adotada pela [Comissão de Regulação].»

24 O artigo 11.ºa deste mesmo regulamento tem a seguinte redação:

«(1) Quando uma obrigação de serviço público é imposta a mais de uma empresa energética, os custos resultantes dessa obrigação são reembolsados às empresas energéticas em causa proporcionalmente à parte da obrigação que lhes foi imposta, através dos preços pagos pelos seus clientes.

(2) Nos casos referidos no n.º 1, os custos admitidos pela [Comissão de Regulação] são identificados como uma rubrica de faturação distinta do preço fixado pela empresa energética em causa e são reembolsados a esta pelos seus clientes e/ou pelos fornecedores finais de gás natural com os quais tenha celebrado um contrato de fornecimento, em função do seu consumo medido.

(3) A rubrica de faturação distinta prevista no n.º 2 é determinada com base numa estimativa fundamentada dos custos que resultam da obrigação de serviço público no ano em causa e das quantidades previstas de gás natural encomendadas nesse mesmo ano.

(4) Quando a empresa energética tenha mais de um período de tarifação no decurso do ano referido no n.º 3 a rubrica de faturação prevista no n.º 2 é corrigida para cada período de tarifação com base na diferença entre os custos estimados e os custos reais em que tenha incorrido no decurso de período de tarifação precedente devido à obrigação de serviço público.»

Metodologia relativa aos preços da Bulgartransgaz

25 A metodologia para a fixação dos preços de acesso e transporte de gás nas redes de transporte de gás propriedade da «Bulgartransgaz» EAD, na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (DV n.º 76, de 30 de setembro de 2016) (a seguir «metodologia relativa aos preços da Bulgartransgaz»), esclarece, no seu artigo 17.º:

«(1) Os custos diretamente imputáveis pelo ano em causa do período de regulação são determinados anualmente e incluem os seguintes elementos:

1. os custos de execução de obrigações de serviço público, incluindo as relacionadas com a segurança do abastecimento, e de execução de obrigações impostas por um plano de emergência aprovado por um despacho do ministro da Energia em conformidade com o Regulamento [n.º 994/2010];

[...]»

26 O artigo 25.º da metodologia relativa aos preços da Bulgartransgaz prevê, no seu n.º 3, que «[o] preço do transporte pode incluir os custos derivados das obrigações de serviço público» e que «[e]sses custos são identificados como um elemento distinto que compõe o preço».

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 27 A Bulgartransgaz é uma operadora de uma rede combinada de gás e, nessa qualidade, opera a rede nacional de transporte de gás natural no território búlgaro, através da qual esse gás é encaminhado para as redes de distribuição e para determinados clientes não domésticos. Opera igualmente o depósito de armazenamento subterrâneo de gás situado em Chiren (Bulgária), cuja principal finalidade é garantir a segurança do abastecimento de gás natural e equilibrar as variações sazonais de consumo.
- 28 A «Bulgargaz» EAD é o fornecedor público de gás no território búlgaro, que comercializa a preços regulados pela Comissão de Regulação. No ano de 2016 detinha 98 % do mercado da venda de gás natural na Bulgária.
- 29 As sociedades de distribuição exercem atividades de distribuição e de comercialização de gás natural aos comercializadores finais. Em 2016, 24 empresas estavam licenciadas no território búlgaro e o número total dos seus clientes era de 87 274, dos quais 80 705 eram clientes domésticos, ou seja 92 %, e 6 569 clientes profissionais, ou seja 8 %.
- 30 A Overgas, que se abastece junto da Bulgargaz, aprovisiona 66 % de todos os consumidores de gás natural na Bulgária. Contesta no Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo, Bulgária), o órgão jurisdicional de reenvio, a legalidade do artigo 1.º, ponto 2, bem como dos artigos 11.º e 11.ª do Regulamento n.º 2/2013, por força dos quais, no segundo trimestre de 2017, a Bulgargaz aplicou um aumento de 2,40 levs búlgaros (BGN) (aproximadamente 1,22 euros) por 1 000 m³ ao preço do gás natural, o que determinou, para os meses de abril e maio de 2017, uma faturação suplementar de 85 980 BGN (aproximadamente 43 960 euros), tendo essa rubrica de faturação aumentado para 2,42 BGN (aproximadamente 1,23 euros) por 1 000 m³ em 1 de julho de 2017.
- 31 A Balgarska gazova asotsiatsia contesta, nesse mesmo órgão jurisdicional, a legalidade das mesmas disposições com o fundamento de que violam as regras do procedimento administrativo e o direito substantivo aplicável e que violam o interesse geral, uma vez que implicam um aumento significativo do preço do gás natural.
- 32 A Comissão de Regulação, que adotou as disposições contestadas, sustenta, em primeiro lugar, que, quando elabora os seus atos, está dispensada de respeitar certas exigências processuais que regem a adoção dos atos normativos. Salienta, em segundo lugar, que o artigo 69.º da Lei da Energia prevê que podem ser impostas obrigações de serviço público às empresas energéticas do setor do gás natural e que a Comissão de Regulação tem o poder de estabelecer os tipos de elementos de tarifação e os tipos de custos do fornecedor público que devem ser reembolsados a este último.
- 33 A este respeito, observa que, para mitigar a ameaça existente na Bulgária para a segurança de abastecimento de gás natural, o plano de ação para as situações de emergência, aprovado pelo ministro da Energia em conformidade com o Regulamento n.º 994/2010, prevê, por um lado, que a Bulgartransgaz armazene uma determinada quantidade de gás natural no depósito de Chiren, destinando-se esta reserva a assegurar a continuidade do abastecimento e apenas sendo restituída pela Bulgartransgaz em caso da sua interrupção. Segundo esta comissão, esse plano prevê, por outro lado, que as empresas do setor do gás natural, categoria em que se insere a Bulgartransgaz, estão igualmente obrigadas a conservar nesse local, no início da época de inverno, determinadas quantidades de gás natural para mitigar as diferenças sazonais, sendo essas reservas utilizadas durante a época de inverno para compensar a falta de continuidade do consumo.
- 34 A Comissão de Regulação indica que o referido plano prevê, além disso, que os custos que resultam dessas obrigações são cobertos, quanto à primeira destas obrigações, através dos preços de acesso e de transporte do gás natural nas redes, em conformidade com o artigo 35.º da Lei da Energia, sendo as condições e as modalidades de fixação desses preços regidas pela metodologia relativa aos preços da

Bulgartransgaz. Acrescenta que, quanto à segunda daquelas obrigações, os custos são cobertos através dos preços dos serviços concessionados, igualmente em conformidade com o artigo 35.º da Lei da Energia, em aplicação da qual foi adotado o Regulamento n.º 2/2013.

- 35 A Prokuratura na Republika Bulgaria (Ministério Público da República da Bulgária) considera, por seu turno, que a legislação búlgara não protege eficazmente os consumidores. No entender desta, as disposições contestadas do Regulamento n.º 2/2013 violam os princípios do procedimento administrativo, nomeadamente o princípio da proporcionalidade, e permitem que as empresas do setor energético fixem preços não adequados face aos serviços prestados.
- 36 O órgão jurisdicional de reenvio refere-se aos Acórdãos de 20 de abril de 2010, *Federutility e o.* (C-265/08, EU:C:2010:205), de 10 de setembro de 2015, *Comissão/Polónia* (C-36/14, não publicado, EU:C:2015:570), e de 7 de setembro de 2016, *ANODE* (C-121/15, EU:C:2016:637), e indica que se questiona quanto aos limites colocados pelo direito da União à possibilidade de os Estados-Membros intervirem na formação dos preços de fornecimento do gás natural. Segundo este, ainda que decorra desses acórdãos que tal intervenção, no que se refere ao fornecimento dos consumidores finais, se pode admitir no âmbito da Diretiva 2009/73 desde que preenchidas determinadas condições, essa jurisprudência não permite dissipar as suas dúvidas. Em particular, os referidos acórdãos não abordam a questão da componente do preço constituída pelo custo das obrigações de serviço público impostas às empresas energéticas e a Diretiva 2009/73 não indica quem deve suportar esse encargo.
- 37 À luz do artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2009/73, o órgão jurisdicional de reenvio considera que o mecanismo de identificação das empresas às quais são impostas obrigações de serviço de interesse geral ou obrigações de suportar o custo de tal serviço não devia excluir nenhuma empresa do setor do gás natural, nem mesmo o fornecedor público ou o operador da rede combinada.
- 38 Além disso, esse órgão jurisdicional questiona-se sobre se o princípio da proporcionalidade é observado quando o encargo económico de tais obrigações é suportado pelos clientes finais, que não são objeto de nenhuma distinção entre si e que, na maioria, não são empresas energéticas. A este respeito, acrescenta que o direito búlgaro não limita temporalmente a obrigação de o fornecedor público de gás fornecer gás natural a tarifas reguladas, nem a obrigação de os clientes finais suportarem o encargo económico que resulta das obrigações de serviço público impostas às empresas energéticas. No entender desse órgão jurisdicional, coloca-se assim a questão de saber quais os custos relativos a essas obrigações de serviço público que podem ser tidos em conta para determinar as tarifas reguladas.
- 39 O referido órgão jurisdicional acrescenta que as decisões da Comissão de Regulação que determinam, para cada período, as quantidades de gás que devem ser conservadas no depósito de Chiren não são suscetíveis de recurso por parte dos clientes finais, na inexistência de um interesse legítimo direto e atual, e que estes clientes também não podem contestar o custo da execução da obrigação de armazenamento em causa conforme determinado por essa comissão. Como tal, questiona-se sobre se os direitos dos consumidores são protegidos ao nível exigido pela Diretiva 2009/73.
- 40 Por outro lado, o mesmo órgão jurisdicional interroga-se sobre a isenção prevista no n.º 5 das disposições transitórias e finais da Lei dos Atos Normativos, de que beneficia a Comissão de Regulação. Atendendo à exigência da Diretiva 2009/73 destinada a que as obrigações relativas a um serviço de interesse económico geral sejam claramente definidas, transparentes, não discriminatórias, verificáveis e suscetíveis de garantir a igualdade de acesso das empresas do setor do gás natural da União aos consumidores nacionais, parece-lhe necessário que as disposições nacionais que introduzem tais obrigações contenham uma fundamentação detalhada.

- 41 Nestas circunstâncias, o Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) À luz dos artigos 36.º e 38.º da [Carta] e do artigo 3.º da Diretiva [2009/73], é admissível uma medida nacional como a que está em causa, prevista no artigo 35.º da [Lei da Energia] e regulada com detalhe no artigo 11.º do [Regulamento n.º 2/2013], e segundo a qual todos os encargos financeiros conexos com as obrigações de serviço público impostas às empresas do setor energético devem ser suportados pelos clientes, atendendo a que:
- a) [o]s encargos económicos resultantes das obrigações de serviço público não recaem sobre todas as empresas do setor energético;
 - b) [o]s custos das obrigações de serviço público são suportados principalmente pelos clientes finais, que não os podem impugnar, embora consumam gás natural a preços livremente estabelecidos pelos distribuidores finais;
 - c) [n]ão há uma diferenciação dos encargos económicos resultantes do cumprimento das obrigações de serviço público que são suportados pelos clientes;
 - d) [n]ão há um prazo para a aplicação desta medida;
 - e) [o] cálculo do valor das obrigações de serviço público é efetuado com fundamento no método da imputação dos custos, mas segundo um modelo de previsões?
- 2) À luz do artigo 3.º da [Diretiva 2009/73], e atendendo aos seus considerandos 44, 47, 48 e 49, é admissível uma medida nacional como o [n.º 5] das disposições finais e transitórias da [Lei dos Atos Normativos], que [dispensa] a [Comissão de Regulação] dos deveres estabelecidos nos artigos 26.º a 28.º dessa lei, em especial os deveres de observar, na elaboração de projetos de atos normativos sem natureza legislativa, os princípios da necessidade, da fundamentação, da previsibilidade, da transparência, da coerência, da subsidiariedade, da proporcionalidade e da estabilidade, de promover a audição dos cidadãos e das pessoas coletivas, e de publicar com antecedência o projeto, juntamente com os seus fundamentos, incluindo os fundamentos sobre a sua compatibilidade com o direito da União?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

Quanto à admissibilidade

- 42 Uma vez que a Comissão de Regulação contesta a admissibilidade da primeira questão com o fundamento de que, se fosse tida em conta a situação jurídica e de facto real, a qual não está refletida na primeira questão, a resposta a esta questão decorreria claramente da jurisprudência, importa recordar, por um lado, que as questões relativas à interpretação do direito da União submetidas pelo juiz nacional no quadro regulamentar e factual que este define sob a sua responsabilidade, e cuja exatidão não compete ao Tribunal de Justiça verificar, gozam de uma presunção de pertinência (Acórdão de 6 de outubro de 2015, Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, n.º 12 e jurisprudência referida).
- 43 Em particular, não compete ao Tribunal de Justiça, no âmbito do sistema de cooperação judiciária estabelecido pelo artigo 267.º TFUE, verificar ou pôr em causa a exatidão da interpretação do direito nacional feita pelo juiz nacional, a qual é da competência exclusiva deste último. Assim, quando um órgão jurisdicional nacional lhe submete uma questão prejudicial, o Tribunal de Justiça deve ater-se à interpretação do direito nacional que lhe foi apresentada por esse órgão jurisdicional (Acórdãos de 11 de setembro de 2014, Essent Belgium, C-204/12 a C-208/12, EU:C:2014:2192, n.º 52 e jurisprudência referida, e de 6 de outubro de 2015, Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, n.º 13 e jurisprudência referida).

- 44 O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional se for manifesto que a interpretação do direito da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (Acórdãos de 11 de setembro de 2014, *Essent Belgium*, C-204/12 a C-208/12, EU:C:2014:2192, n.º 54 e jurisprudência referida, e de 6 de outubro de 2015, *Târșia*, C-69/14, EU:C:2015:662, n.º 14 e jurisprudência referida).
- 45 Por outro lado, e ademais, um órgão jurisdicional de reenvio não está de forma alguma interdito de submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça cuja resposta, no entender de uma das partes no processo principal, não deixa qualquer margem para dúvida razoável. Assim, mesmo admitindo que tal seja o caso, esta questão não se torna inadmissível (Acórdão de 1 de dezembro de 2011, *Painer*, C-145/10, EU:C:2011:798, n.ºs 64, 65 e jurisprudência referida).
- 46 No caso vertente, a primeira questão apresenta uma relação evidente com o objeto do litígio no processo principal, uma vez que, através desta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende determinar se as disposições nacionais cuja legalidade é contestada perante si são compatíveis com as obrigações que o artigo 3.º da Diretiva 2009/73, lido à luz dos artigos 36.º e 38.º da Carta, impõe aos Estados-Membros no setor do gás natural e não se afigura que o problema apresentado pelo órgão jurisdicional de reenvio seja hipotético. Além disso, para esse efeito, esse órgão jurisdicional expôs de forma suficiente os elementos de direito e de facto para permitir ao Tribunal de Justiça responder a esta questão de forma útil. Por outro lado, mesmo admitindo que a exposição do direito nacional pelo órgão jurisdicional de reenvio esteja errada, tal não pode permitir considerar que a referida questão seja inadmissível.
- 47 Resulta do que precede que a primeira questão é admissível.

Quanto ao mérito

- 48 A título preliminar, importa salientar que, através da sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, relativamente à Diretiva 2009/73, qual a interpretação de todo o artigo 3.º desta. Contudo, o litígio no processo principal tem por objeto, em substância, a conformidade, à luz dessa diretiva, de uma legislação nacional que prevê que os custos em que incorrem as empresas de gás natural, a título das obrigações de serviço público que lhes são impostas, lhes são reembolsados pelos seus clientes. Portanto, para efeitos da resolução desse litígio, só é necessária a interpretação dos n.ºs 1 a 3 desse artigo.
- 49 Há igualmente que observar que os fundamentos da decisão de reenvio evidenciam que no processo principal são controvertidas tanto a exigência de repercussão dos custos relacionados com a obrigação de armazenamento de gás natural imposta à Bulgartransgaz para assegurar a segurança do abastecimento de gás natural na Bulgária como a exigência de repercutir os custos relacionados com as obrigações de armazenamento de gás natural impostas às empresas de gás natural para assegurar a regularidade do fornecimento de gás natural durante a época de inverno. Com efeito, resulta da decisão de reenvio que o litígio no processo principal tem por objeto não só a legalidade do artigo 11.º do Regulamento n.º 2/2013 mas também a legalidade do artigo 11.ºa desse regulamento, que visa as obrigações de serviço público «impostas a mais de um operador energético».
- 50 Contudo, e em qualquer caso, na medida em que resulta igualmente dessa decisão que os princípios aplicáveis à determinação desses custos e às modalidades de os repercutir são análogos, esses dois tipos de obrigações podem, para efeitos do litígio no processo principal, ser objeto de uma só análise.

- 51 Nestas condições, importa compreender que, através da sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 3.º, n.ºs 1 a 3, da Diretiva 2009/73, lido à luz dos artigos 36.º e 38.º da Carta, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro que prevê que os custos resultantes de obrigações de armazenamento de gás natural, impostas às empresas de gás natural para assegurar a segurança do abastecimento de gás natural e a regularidade do seu fornecimento nesse Estado-Membro, sejam inteiramente suportados pelos clientes dessas empresas, que podem ser particulares.
- 52 Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2009/73, os Estados-Membros devem assegurar, com base na sua organização institucional e no respeito pelo princípio da subsidiariedade, e sem prejuízo do disposto no n.º 2 desse artigo, que as empresas de gás natural sejam exploradas de acordo com os princípios constantes dessa diretiva, na perspetiva da realização de um mercado de gás natural competitivo, seguro e ambientalmente sustentável, e não devem fazer discriminações entre essas empresas no que respeita a direitos ou obrigações.
- 53 O artigo 3.º, n.º 2, da referida diretiva prevê que, tendo plenamente em conta as disposições aplicáveis do Tratado FUE, nomeadamente do seu artigo 106.º, os Estados-Membros podem impor às empresas do setor do gás, no interesse económico geral, obrigações de serviço público em matéria, nomeadamente, de segurança, incluindo a segurança do abastecimento, e de regularidade dos fornecimentos. Esta disposição precisa que essas obrigações devem ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias, verificáveis e garantir a igualdade de acesso das empresas do setor do gás natural na União aos consumidores nacionais. Acresce que, relativamente, nomeadamente, à segurança do abastecimento e de gestão da procura, os Estados-Membros podem instaurar um sistema de planeamento a longo prazo, tendo em conta a possibilidade de terceiros procurarem aceder à rede.
- 54 Além disso, o referido artigo 3.º dispõe, no seu n.º 3, que os Estados-Membros devem, nomeadamente, aprovar medidas adequadas para garantir a proteção dos clientes finais, garantir, em especial, a existência de salvaguardas para proteger os clientes vulneráveis e garantir níveis elevados de proteção dos consumidores.
- 55 No caso vertente, não estão em causa no processo principal a qualificação, como «obrigações de serviço público», na aceção do artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73, das obrigações de armazenamento impostas às empresas de gás natural nem a conformidade dessas obrigações de armazenamento com as condições impostas por aquela disposição. Com efeito, o litígio no processo principal diz respeito a uma regulamentação nacional por força da qual os custos suportados pelas empresas de gás natural devido às referidas obrigações devem ser repercutidos nos preços que essas empresas faturam aos seus clientes. Esse litígio tem assim por objeto a conformidade com essa diretiva de uma regulamentação nacional que consiste, em substância, numa intervenção do Estado no preço do gás natural, quer se trate do preço do seu transporte ou do preço do seu fornecimento.
- 56 Importa, pois, recordar que, embora uma intervenção estatal na fixação do preço do gás natural constitua um entrave à realização de um mercado do gás natural competitivo, essa intervenção pode, no entanto, ser admitida no âmbito da Diretiva 2009/73, se estiverem preenchidas três condições. Primeiro, essa intervenção deve prosseguir um objetivo de interesse económico geral, segundo, deve respeitar o princípio da proporcionalidade e, terceiro, as obrigações de serviço público que prevê devem ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e verificáveis e garantir às empresas do setor do gás da União um acesso igual aos consumidores (v., neste sentido, Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 36 e jurisprudência referida).
- 57 Primeiro, no que se refere à condição relativa à prossecução de um interesse económico geral, há que observar que a Diretiva 2009/73 não define essa condição. Todavia, a referência constante do artigo 3.º, n.º 2, desta diretiva, quer à referida condição quer ao artigo 106.º TFUE, que diz respeito às empresas

encarregadas da gestão de um serviço de interesse económico geral, implica interpretar essa condição à luz desta disposição do Tratado (Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 38 e jurisprudência referida).

- 58 A interpretação da condição relativa à prossecução de um interesse económico geral deve, além disso, ter em conta o artigo 14.º TFUE, o Protocolo (n.º 26) relativo aos serviços de interesse geral, anexo ao Tratado UE, na sua versão resultante do Tratado de Lisboa, que reconhece, de forma explícita, o papel essencial e o amplo poder discricionário das autoridades dos Estados-Membros na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral, bem como a Carta, em especial o seu artigo 36.º, relativo ao acesso aos serviços de interesse económico geral (v., neste sentido, Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.ºs 40 e 41).
- 59 No que respeita especificamente ao setor do gás natural, resulta do segundo período do considerando 47 da Diretiva 2009/73 que os requisitos de serviço público deverão ser definidos a nível nacional, tendo em conta as circunstâncias nacionais, devendo, contudo, os Estados-Membros respeitar o direito da União.
- 60 É nesta perspetiva que o artigo 106.º, n.º 2, TFUE visa conciliar os interesses dos Estados-Membros em utilizar certas empresas como instrumentos de política económica ou social com o interesse da União em que sejam respeitadas as regras de concorrência e preservada a unidade do mercado interno (Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 43 e jurisprudência referida).
- 61 Os Estados-Membros podem assim, no respeito do direito da União, definir a extensão e a organização dos seus serviços de interesse económico geral e podem, em particular, ter em consideração objetivos próprios da sua política nacional (Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 44 e jurisprudência referida).
- 62 A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que, no âmbito da apreciação que os Estados-Membros devem fazer, nos termos da Diretiva 2009/73, para determinar se, no interesse económico geral, deverá impor-se às empresas que operam no setor do gás obrigações de serviço público, cabe aos Estados-Membros proceder a uma conciliação entre o objetivo de liberalização e os outros objetivos prosseguidos por esta diretiva (Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 45 e jurisprudência referida).
- 63 Assim, o direito da União, e, designadamente, o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73, lido à luz dos artigos 14.º e 106.º TFUE, permite aos Estados-Membros apreciar se, no interesse económico geral, devem ser impostas às empresas intervenientes no setor do gás obrigações de serviço público que tenham por objeto o preço de fornecimento de gás natural, a fim de, nomeadamente, garantir a segurança do abastecimento e a regularidade do fornecimento, desde que estejam preenchidas todas as outras condições previstas nessa diretiva (v., neste sentido, Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 52).
- 64 No caso vertente, resulta da decisão de reenvio que a exigência de repercutir os custos em causa no processo principal diz respeito aos custos resultantes das obrigações de armazenamento impostas às empresas de gás natural para garantir a segurança do abastecimento de gás natural e a regularidade do seu fornecimento no território búlgaro, dois objetivos que estão expressamente previstos no artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73 como objetivos de interesse económico geral que justificam a imposição, pelos Estados-Membros, de obrigações de serviço público, na aceção desta disposição.
- 65 Ora, uma regulamentação nacional que prevê que os custos resultantes, para as empresas de gás natural, de tais obrigações de serviço público devem ser repercutidos por essas empresas nos preços que faturam aos seus clientes prossegue igualmente esses objetivos de interesse económico geral, na medida em que, tendo por objeto assegurar às referidas empresas que estas obrigações serão, para

estas, neutras em termos de custos, contribui para a realização efetiva das referidas obrigações por estas empresas. Não obstante, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se é esse o caso, tendo em conta o facto de o Tribunal de Justiça já ter considerado que não está excluído que uma regulamentação nacional que comporte a obrigação de disponibilizar e fornecer o gás natural a um preço determinado possa ser considerada suscetível de garantir a realização de tais objetivos (v., neste sentido, Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 58).

- 66 Segundo, no que se refere à condição relativa ao respeito do princípio da proporcionalidade, resulta dos próprios termos do artigo 106.º TFUE que as obrigações de serviço público que o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73 permite impor às empresas devem respeitar o princípio da proporcionalidade e, por conseguinte, que tais obrigações apenas podem afetar a livre fixação do preço do fornecimento de gás natural, a partir de 1 de julho de 2007, na medida em que tal se revele necessário para a realização do objetivo de interesse económico geral que prosseguem (v., neste sentido, Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 53 e jurisprudência referida).
- 67 Embora seja da competência do órgão jurisdicional de reenvio apreciar, no âmbito do litígio no processo principal, se esta exigência de proporcionalidade foi preenchida, cabe, contudo, ao Tribunal de Justiça dar-lhe, com base nas informações disponíveis, as indicações necessárias para o efeito, à luz do direito da União (v., por analogia, Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 54 e jurisprudência referida).
- 68 Assim, o respeito do princípio da proporcionalidade implica, em primeiro lugar, que a medida em causa seja suscetível de garantir a realização do objetivo de interesse económico geral pretendido (Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 55 e jurisprudência referida).
- 69 A este respeito, nenhum elemento dos autos à disposição do Tribunal de Justiça parece indicar que esta condição não está satisfeita no caso vertente. Como já foi observado no n.º 65 do presente acórdão, o facto de os custos incorridos pelas empresas de gás devido às obrigações de armazenamento que lhes são impostas para assegurar a segurança do abastecimento de gás natural e da regularidade do seu fornecimento lhes serem reembolsados visa assegurar a neutralidade económica dessas obrigações para essas empresas. Tal exigência de repercussão dos custos parece assim suscetível de garantir a realização dos objetivos prosseguidos, o que, todavia, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.
- 70 Em segundo lugar, para respeitar o princípio da proporcionalidade, a intervenção estatal nos preços deve ser limitada ao estritamente necessário para alcançar o objetivo prosseguido, o que implica o reexame periódico da necessidade da medida (v., neste sentido, Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 60 e jurisprudência referida).
- 71 No caso vertente, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio, à luz dos elementos precisos de que dispõe, apreciar se a regulamentação nacional preenche essa condição. Neste âmbito, o órgão jurisdicional de reenvio deve examinar se e em que medida o direito nacional aplicável sujeita a administração a uma obrigação de reexame periódico, em períodos regulares e suficientemente próximos, da necessidade e das modalidades da sua intervenção, em função da evolução do setor do gás, cabendo-lhe, no âmbito dessa apreciação, ter em conta as disposições do Regulamento n.º 994/2010, aplicável à data dos factos no processo principal e agora substituído pelo Regulamento 2017/1938, que regem, nomeadamente, o estabelecimento por cada Estado-Membro de planos preventivos de ação e de planos de emergência para assegurar a segurança do abastecimento de gás a nível nacional.
- 72 Em terceiro lugar, o método de intervenção aplicado não deve ultrapassar o necessário para atingir o objetivo de interesse económico geral prosseguido (Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 64 e jurisprudência referida).

- 73 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio não dá elementos para apreciar se o cálculo dos custos repercutidos nos seus clientes respeita esta condição, com exceção da indicação, que figura no enunciado da sua primeira questão, segundo a qual «[o] cálculo do valor das obrigações de serviço público é efetuado com fundamento no método da imputação dos custos, mas segundo um modelo de previsões».
- 74 Neste contexto, caberá ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar se a metodologia de cálculo dos custos, conforme prevista pela regulamentação nacional, não leva a uma sobrecompensação dos custos em que incorrem as empresas em causa a título das obrigações de armazenamento que lhes são impostas e se a metodologia utilizada pela Comissão de Regulação para calcular os custos que resultam dessas obrigações, cuja determinação é da competência das autoridades nacionais, tem em consideração critérios objetivos e não discriminatórios.
- 75 Em quarto lugar, a observância do princípio da proporcionalidade deve igualmente ser apreciada tendo em conta o âmbito de aplicação pessoal da medida em causa e, mais precisamente, os seus beneficiários. A este respeito, o Tribunal de Justiça já indicou que importa examinar em que medida a intervenção estatal em causa beneficia, respetivamente, os particulares e as empresas, enquanto consumidores finais de gás (Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.ºs 67, 68 e jurisprudência referida).
- 76 Contudo, a observância desse princípio não obsta a que as obrigações de serviço público suscetíveis de ser decididas pelos Estados-Membros no âmbito do artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73 digam respeito à totalidade dos consumidores finais de gás. Todavia, neste caso, deve tomar-se em consideração, na apreciação da proporcionalidade da medida nacional em questão, por um lado, o facto de a situação das empresas ser, em princípio, diferente da dos consumidores domésticos, visto os objetivos prosseguidos e os interesses em presença não serem necessariamente os mesmos, e, por outro, o facto de haver diferenças objetivas entre as próprias empresas, de acordo com a sua dimensão (v., neste sentido, Acórdão de 20 de abril de 2010, Federutility e o., C-265/08, EU:C:2010:205, n.ºs 40 a 42).
- 77 No caso vertente, a exigência de repercussão dos custos em causa no processo principal não pode, à primeira vista e enquanto tal, ser considerada uma medida que «beneficia» os clientes ou os consumidores que, no fim de contas, a devem suportar. Todavia, essa exigência de repercussão resulta diretamente das obrigações de armazenamento de gás natural impostas às empresas de gás natural. Ora, essas obrigações, na medida em que visam assegurar a segurança do abastecimento e a regularidade do fornecimento, beneficiam todos os consumidores de gás natural.
- 78 Além disso, nada parece obstar a que, em princípio, a exigência de repercussão dos custos em causa no processo principal se aplique a todas as empresas de gás natural a que são impostas as obrigações de armazenamento e abranja todos os clientes dessas empresas, incluindo os particulares.
- 79 Assim sendo, uma vez que o órgão jurisdicional de reenvio observa, no enunciado da sua primeira questão, que não é feita nenhuma distinção do encargo financeiro suportado, a este título, pelos diferentes tipos de clientes, importa salientar que, segundo os artigos 11.º e 11.ª do Regulamento n.º 2/2013, conforme expostos por esse órgão jurisdicional, os custos em causa no processo principal são reembolsados através dos preços pagos pelos clientes «em função do seu consumo medido». Tal implica que, apesar do seu âmbito de aplicação pessoal aparentemente uniforme, a exigência de repercussão dos custos em causa no processo principal pode, a este nível, satisfazer o princípio da proporcionalidade. Contudo, caberá ao órgão jurisdicional de reenvio proceder a essa verificação, tendo em consideração que não é contrário a esse princípio o facto de o encargo económico das obrigações de armazenamento, suportado pelos diferentes tipos de clientes finais, afetar todos os clientes da mesma maneira nem o facto de, se não afetar todos os clientes da mesma maneira, a diferenciação operada entre os tipos de clientes ser objetivamente justificada, por exemplo, devido à incidência do seu consumo nos custos de armazenamento.

- 80 Terceiro, no que se refere à condição segundo a qual as obrigações de serviço público em causa devem ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e verificáveis e garantir às empresas de gás da União um acesso igual aos consumidores nacionais, importa recordar que, no que respeita ao carácter não discriminatório dessas obrigações, o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73 permite impor obrigações de serviço público «às empresas do setor do gás» em geral e não a determinadas empresas em particular. Além disso, o artigo 3.º, n.º 1, desta diretiva prevê que os Estados-Membros não devem fazer discriminações entre essas empresas no que respeita a direitos ou obrigações. Neste âmbito, o sistema de designação das empresas encarregadas de obrigações de serviço público não pode excluir *a priori* nenhuma das empresas do setor da distribuição do gás (Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 71 e jurisprudência referida). Assim, qualquer eventual diferença de tratamento deve ser objetivamente justificada.
- 81 No caso vertente, o órgão jurisdicional de reenvio limitou-se a indicar, a este respeito, por um lado, que o encargo económico resultante das obrigações de armazenamento em causa no processo principal não afeta «todas as empresas do setor da energia» e, por outro, que os clientes finais não podem contestar os custos das obrigações de serviço público que lhes são imputados em última instância.
- 82 Ora, na medida em que as obrigações de armazenamento em causa no processo principal apenas podem, por natureza, dizer respeito às empresas ativas no setor do gás, o facto de os custos dessas obrigações não serem suportados por todas as empresas do setor da energia não pode demonstrar que a exigência de repercussão desses custos se aplica de maneira discriminatória. Não obstante, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se o encargo económico decorrente das referidas obrigações afeta todas as empresas de gás natural e, caso assim não seja, se a diferenciação operada é objetivamente justificada, e se as modalidades de compensação desse encargo para as empresas em causa são, ou não, discriminatórias (v., por analogia, Acórdão de 20 de abril de 2010, Federutility e o., C-265/08, EU:C:2010:205, n.ºs 45 e 46).
- 83 Quanto ao facto de os clientes finais não poderem contestar os custos das obrigações de armazenamento que lhes são em última instância impostos, tal não pode, em si mesmo, demonstrar que esses custos não são verificáveis, na medida em que não resulta da decisão de reenvio que as empresas a que são impostas essas obrigações não estão, elas próprias, em posição de contestar a decisão da Comissão de Regulação que determina os custos cobertos por essa exigência de repercussão.
- 84 Não existindo outros elementos a este respeito na decisão de reenvio, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar, à luz de todos os elementos de que dispõe, se a exigência em causa no processo principal preenche a condição recordada no n.º 80 do presente acórdão.
- 85 Por outro lado, na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio se questiona igualmente sobre a admissibilidade da exigência de repercussão dos custos em causa no processo principal à luz do artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2009/73, na medida em que a regulamentação em causa no processo principal tem por efeito fazer com que os custos das obrigações de armazenamento sejam suportados pelos consumidores finais de gás natural, que em parte são particulares, e isto independentemente da questão de saber se se tratam de consumidores vulneráveis, importa recordar que esta disposição prevê, nomeadamente, que os Estados-Membros devem aprovar medidas adequadas para garantir a proteção dos clientes finais, garantem a existência de salvaguardas para proteger os clientes vulneráveis e garantem níveis elevados de proteção dos consumidores, igualmente previsto no artigo 38.º da Carta.

- 86 Contudo, no caso vertente, nada indica que uma exigência de repercussão dos custos resultantes de obrigações de serviço público impostas às empresas de gás natural, como a que está em causa no processo principal, que satisfaça as condições estabelecidas no artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73, e respeite o princípio da proporcionalidade, não possa assegurar o nível de proteção dos consumidores, incluindo dos consumidores vulneráveis, exigido por esta diretiva.
- 87 A este respeito, importa, em particular, salientar que tal exigência de repercussão apenas tem efeitos sobre uma fração do preço de fornecimento de gás natural, que parece depender do consumo final de gás natural, e que está previsto que a fração do preço em causa tem de ser objeto de uma rubrica de faturação distinta. Ademais, tal regulamentação não parece excluir que o Estado-Membro em causa possa, se for o caso, intervir no preço de fornecimento do gás natural em benefício dos consumidores vulneráveis.
- 88 Atendendo a todas as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o artigo 3.º, n.ºs 1 a 3, da Diretiva 2009/73, lido à luz dos artigos 36.º e 38.º da Carta, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro que prevê que os custos resultantes das obrigações de armazenamento de gás natural, impostas às empresas de gás natural para assegurar a segurança do abastecimento de gás natural e a regularidade do seu fornecimento nesse Estado-Membro, sejam inteiramente suportados pelos clientes dessas empresas, que podem ser particulares, desde que essa regulamentação prossiga um objetivo de interesse económico geral, respeite o princípio da proporcionalidade e as obrigações de serviço público que prevê sejam claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e verificáveis e garantam às empresas de gás da União igualdade de acesso aos consumidores nacionais.

Quanto à segunda questão

- 89 Através da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a Diretiva 2009/73 deve ser interpretada no sentido de que se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro que dispensa a entidade reguladora desse Estado-Membro, na aceção desta diretiva, da observância de certas disposições da legislação nacional, que regem o processo de adoção de atos normativos, quando adota um ato que impõe uma obrigação de serviço público, na aceção do artigo 3.º n.º 2, da referida diretiva.
- 90 A título preliminar, importa observar, por um lado, que o Governo búlgaro contesta a competência do Tribunal de Justiça para apreciar esta questão com o fundamento de que não tem por objeto o direito da União, mas sim o direito nacional, uma vez que a regulamentação em causa no processo principal não constitui uma medida de transposição do direito da União.
- 91 Contudo, é forçoso constatar que, através da referida questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, em substância, saber se a Diretiva 2009/73 permite que uma entidade reguladora, na aceção dessa diretiva, quando exerce competências de regulação ao abrigo da referida diretiva, esteja sujeita a um regime de adoção dos seus atos distinto do regime de adoção de atos normativos previsto na legislação nacional. Tendo a segunda questão claramente por objeto o direito da União, o Tribunal de Justiça é competente para a apreciar.
- 92 Por outro lado, a Comissão de Regulação contesta a admissibilidade desta questão, uma vez que, no seu entender, a Diretiva 2009/73 não contém nenhuma exigência quanto aos procedimentos segundo os quais devem ser adotados os atos normativos nacionais sem natureza legislativa.
- 93 No entanto, o problema de saber se a segunda questão diz respeito a uma matéria alheia ao direito da União, pelo facto de essa diretiva não impor aos Estados-Membros que estabeleçam na sua legislação regras análogas àquelas de que a regulamentação nacional em causa no processo principal dispensa a

Comissão de Regulação, faz parte do mérito da questão submetida e não da sua admissibilidade (v., por analogia, Acórdão de 21 de outubro de 2010, Padawan, C-467/08, EU:C:2010:620, n.º 27 e jurisprudência referida). Por conseguinte, esta questão é admissível.

- 94 No que se refere ao mérito, importa que recordar que, segundo o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73, os Estados-Membros podem impor às empresas do setor do gás, no interesse económico geral, obrigações de serviço público que devem ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias, verificáveis e garantir a igualdade de acesso das empresas do setor do gás natural da União aos consumidores nacionais.
- 95 Ora, ao exigir que tais obrigações sejam «claramente definidas», «transparentes» e «verificáveis», esta disposição impõe que os atos através dos quais tais obrigações são impostas sejam fundamentados, publicados e suscetíveis de controlo judicial.
- 96 Por outro lado, o artigo 41.º da Diretiva 2009/73, relativo às obrigações e competências das entidades reguladoras, prevê, no seu n.º 16, que as decisões tomadas pelas entidades reguladoras devem ser plenamente fundamentadas de forma a possibilitar o controlo judicial e que as decisões destas devem ser disponibilizadas ao público, garantindo a confidencialidade das informações comercialmente sensíveis.
- 97 Contudo, fora estas precisões, a Diretiva 2009/73 não prevê modalidades processuais detalhadas às quais as referidas entidades devem estar sujeitas aquando da adoção de atos que impõem obrigações de serviço público, na aceção do artigo 3.º, n.º 2, desta diretiva.
- 98 Nestas condições, os Estados-Membros têm a liberdade de dispensar a sua entidade reguladora, quando esta adota um ato dessa natureza, da observância de determinadas disposições da sua legislação nacional que rege o processo de adoção de atos normativos, desde que a sua legislação garanta que, aquando da adoção de tal ato, essa entidade está obrigada a respeitar as condições estabelecidas pela Diretiva 2009/73.
- 99 No caso vertente, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se, apesar da dispensa prevista no n.º 5 das disposições transitórias e finais da Lei dos Atos Normativos, a Comissão de Regulação é, contudo, como alega, obrigada a respeitar tais condições.
- 100 Atendendo a todas as considerações precedentes, há que responder à segunda questão que a Diretiva 2009/73 deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro que dispensa a entidade reguladora desse Estado-Membro, na aceção desta diretiva, quando adota um ato que impõe uma obrigação de serviço público, na aceção do artigo 3.º, n.º 2, da referida diretiva, da observância de certas disposições da legislação nacional, que regem o processo de adoção de atos normativos, desde que a legislação nacional aplicável garanta que esse ato está em conformidade com as exigências materiais dessa disposição, é plenamente fundamentado, é publicado garantindo a confidencialidade das informações comercialmente sensíveis e é suscetível de controlo judicial.

Quanto às despesas

- 101 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 (Décima Secção) declara:

- 1) O artigo 3.º, n.ºs 1 a 3, da Diretiva 2009/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural e que revoga a Diretiva 2003/55/CE, lido à luz dos artigos 36.º e 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro que prevê que os custos resultantes das obrigações de armazenamento de gás natural, impostas às empresas de gás natural para assegurar a segurança do abastecimento de gás natural e a regularidade do seu fornecimento nesse Estado-Membro, sejam inteiramente suportados pelos clientes dessas empresas, que podem ser particulares, desde que essa regulamentação prossiga um objetivo de interesse económico geral, respeite o princípio da proporcionalidade e as obrigações de serviço público que prevê sejam claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e verificáveis e garantam às empresas de gás da União Europeia igualdade de acesso aos consumidores nacionais.
- 2) A Diretiva 2009/73 deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro que dispensa a entidade reguladora desse Estado-Membro, na aceção desta diretiva, quando adota um ato que impõe uma obrigação de serviço público, na aceção do artigo 3.º, n.º 2, da referida diretiva, da observância de certas disposições da legislação nacional, que regem o processo de adoção de atos normativos, desde que a legislação nacional aplicável garanta que esse ato está em conformidade com as exigências materiais dessa disposição, é plenamente fundamentado, é publicado garantindo a confidencialidade das informações comercialmente sensíveis e é suscetível de controlo judicial.

Assinaturas