



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

11 de março de 2020*

«Reenvio prejudicial – Mercado interno da eletricidade – Diretiva 2009/72/CE – Transporte de eletricidade – Conceito de “operador da rede de transporte” – Regulamento (CE) n.º 714/2009 – Interligação – Linha de transporte que liga as redes de transporte nacionais dos Estados-Membros – Artigo 16.º, n.º 6 – Âmbito de aplicação – Utilização das receitas provenientes da atribuição de capacidades de interligação – Empresa que apenas opera uma linha de alta tensão transfronteiriça que assegura a interligação de duas redes de transporte nacionais»

No processo C-454/18,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Förvaltningsrätten i Linköping (Tribunal Administrativo de Linköping, Suécia), por Decisão de 5 de julho de 2018, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 12 de julho de 2018, no processo

Baltic Cable AB

contra

Energimarknadsinspektionen,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: A. Prechal, presidente de secção, K. Lenaerts, presidente do Tribunal de Justiça, exercendo funções de juiz da Terceira Secção, L. S. Rossi, J. Malenovský (relator) e F. Biltgen, juízes,

advogado-geral: E. Tanchev,

secretário: C. Strömholm, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 20 de junho de 2019,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Baltic Cable AB, por M. Wårnsby, L. Hallberg e S. Andersson, advokater,
- em representação da Energimarknadsinspektionen, por G. Morén, C. Vendel Nylander, R. Thuresson e E. Vidlund, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo espanhol, inicialmente por A. Rubio González e em seguida por L. Aguilera Ruiz, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo finlandês, por S. Hartikainen, na qualidade de agente,

* Língua do processo: sueco.

- em representação do Parlamento Europeu, por I. McDowell e A. Neergaard, na qualidade de agentes,
 - em representação do Conselho da União Europeia, por A. Lo Monaco, J. Kneale e A. Norberg, na qualidade de agentes,
 - em representação da Comissão Europeia, por O. Beynet e K. Simonsson, na qualidade de agentes,
- ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 14 de novembro de 2019,
profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação e a validade do artigo 16.º, n.º 6, do Regulamento (CE) n.º 714/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, relativo às condições de acesso à rede para o comércio transfronteiriço de eletricidade e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1228/2003 (JO 2009, L 211, p. 15; retificação no JO 2016, L 19, p. 33).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Baltic Cable AB à Energimarknadsinspektionen (Inspeção Nacional do Mercado da Energia, Suécia) (a seguir «EI»), a respeito da utilização das receitas provenientes da atribuição de capacidades de uma linha de alta tensão transfronteiriça que assegura a interligação das redes de transporte sueca e alemã, cobradas pela Baltic Cable.

Quadro jurídico

Diretiva 2009/72/CE

- 3 Os considerandos 44 e 59 da Diretiva 2009/72/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece regras comuns para o mercado interno da eletricidade e que revoga a Diretiva 2003/54/CE (JO 2009, L 211, p. 55), enunciam:

«(44) [...] A construção e a manutenção das infraestruturas de rede necessárias, incluindo a capacidade de interligação, deverão contribuir para garantir a estabilidade do fornecimento de eletricidade. A construção e a manutenção das infraestruturas de rede necessárias, incluindo a capacidade de interligação e a produção descentralizada de energia elétrica, são elementos de grande importância da garantia da estabilidade do fornecimento de eletricidade.

[...]

(59) O desenvolvimento de um verdadeiro mercado interno da eletricidade, através de uma rede interligada na [União Europeia], deverá ser um dos principais objetivos da presente diretiva e as questões regulamentares em matéria de interligações transfronteiriças e mercados regionais deverão ser, por conseguinte, uma das principais tarefas das entidades reguladoras, em estreita cooperação com a Agência, sempre que adequado.»
- 4 Nos termos do seu artigo 1.º, a Diretiva 2009/72 «estabelece regras comuns para a produção, transporte, distribuição e comercialização de eletricidade, bem como regras para a proteção dos consumidores, a fim de melhorar e integrar mercados da energia competitivos na [União]».

5 O artigo 2.º da Diretiva 2009/72 dispõe:

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

[...]

3. “Transporte”, o transporte de eletricidade, numa rede interligada de muito alta tensão e de alta tensão, para entrega a clientes finais ou a distribuidores, excluindo a comercialização;

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

[...]

13. “Interligação”, o equipamento utilizado para interligar redes de eletricidade;

[...]»

6 Nos termos do artigo 12.º, alíneas a) e h), desta diretiva:

«O operador da rede de transporte é responsável por:

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

[...]

h) Cobrar as receitas associadas ao congestionamento e os pagamentos efetuados a título do mecanismo de compensação entre operadores de redes de transporte, em conformidade com o artigo 13.º do Regulamento [...] n.º 714/2009, conceder e gerir o acesso de terceiros e fundamentar a recusa desse acesso, cuja fiscalização incumbe às entidades reguladoras nacionais; [...]»

7 O artigo 13.º, n.º 4, da Diretiva 2009/72 prevê:

«Cada operador de rede independente é responsável pela concessão e gestão do acesso de terceiros, incluindo a cobrança das taxas de acesso e das taxas associadas ao congestionamento e dos pagamentos no âmbito do mecanismo de compensação entre operadores de redes de transporte, nos termos do artigo 13.º do Regulamento [...] n.º 714/2009, bem como pela exploração, manutenção e desenvolvimento da rede de transporte e ainda pela garantia de capacidade desta para, mediante o planeamento do investimento, satisfazer uma procura razoável a longo prazo. [...]»

8 O artigo 37.º, n.ºs 3 e 9, desta diretiva dispõe:

«3. Para além das obrigações que lhe são impostas ao abrigo do n.º 1, se o operador de rede independente for designado nos termos do artigo 13.º, a entidade reguladora deve:

[...]

f) Monitorizar a utilização das taxas associadas ao congestionamento cobradas pelo operador independente, nos termos do n.º 6 do artigo 16.º do Regulamento [...] n.º 714/2009.

[...]

9. As entidades reguladoras controlam a gestão dos congestionamentos nas redes nacionais de eletricidade incluindo as interligações e a aplicação das regras de gestão dos congestionamentos. Para o efeito, os operadores das redes de transporte ou os gestores de mercado submetem as suas normas de gestão de congestionamentos, incluindo a atribuição de capacidade, à aprovação das entidades reguladoras nacionais. Estas podem pedir alterações dessas normas.»

Regulamento n.º 714/2009

9 Os considerandos 21 e 24 do Regulamento n.º 714/2009 enunciam:

«(21) Deverão ser estabelecidas regras sobre a utilização das receitas provenientes dos procedimentos de gestão dos congestionamentos, a menos que a natureza específica da interligação em causa justifique uma isenção temporária dessas regras.

[...]

(24) [...] As entidades reguladoras, em conjunto com outras autoridades competentes nos Estados-Membros, têm um importante papel a desempenhar pelo contributo que podem prestar para o bom funcionamento do mercado interno da eletricidade.»

10 Nos termos do artigo 1.º, alínea a), deste regulamento:

«O presente regulamento visa:

a) Criar regras equitativas em matéria de comércio transfronteiriço de eletricidade, aumentando assim a concorrência no mercado interno da eletricidade, tendo em conta as características particulares dos mercados nacionais e regionais. Isso implica a criação de um mecanismo de compensação para os fluxos transfronteiriços de eletricidade e o estabelecimento de princípios harmonizados no que se refere às tarifas para o transporte transfronteiriço e à atribuição das capacidades disponíveis de interligação entre as redes de transporte nacionais.»

11 O artigo 2.º, n.º 1, do referido regulamento dispõe:

«Para efeitos do presente regulamento, são aplicáveis as definições constantes do artigo 2.º da [Diretiva 2009/72], exceto no que diz respeito à definição de “interligação”, a qual se entende do seguinte modo:

– “Interligação”, uma linha de transporte que atravessa ou transpõe uma fronteira entre Estados-Membros e que liga as redes de transporte nacionais desses Estados-Membros.»

12 O artigo 2.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 714/2009 define «congestionamento» como «a situação em que uma interligação que liga redes de transporte nacionais não pode suportar todos os fluxos físicos resultantes do comércio internacional solicitados pelos intervenientes no mercado devido à falta de capacidade das interligações e/ou das redes de transporte nacionais em causa».

13 Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea g), deste regulamento, uma «nova interligação» é definida como uma interligação não terminada até 4 de agosto de 2003.

14 Segundo o artigo 14.º, n.ºs 1 e 4, do Regulamento n.º 714/2009:

«1. As tarifas de acesso às redes aplicadas pelos operadores das redes devem ser transparentes, ter em conta a necessidade de segurança da rede e refletir os custos realmente suportados, na medida em que estes correspondam aos de um operador de rede eficiente e estruturalmente comparável, e ser aplicadas de forma não discriminatória. As tarifas não devem ser função da distância.

[...]

4. A definição das tarifas de acesso à rede não prejudica a tarifação das exportações e importações declaradas resultantes da gestão dos congestionamentos a que se refere o artigo 16.º»

15 O artigo 16.º deste regulamento, sob a epígrafe «Princípios gerais de gestão dos congestionamentos», prevê:

«1. Para os problemas de congestionamento da rede, devem ser encontradas soluções não discriminatórias baseadas no mercado, que forneçam sinais económicos eficazes aos intervenientes no mercado e aos operadores das redes de transporte em causa. Os problemas de congestionamento da rede devem, de preferência, ser resolvidos através de métodos não baseados em transações, ou seja, métodos que não impliquem uma seleção entre os contratos dos diversos intervenientes no mercado.

2. Os procedimentos de restrição das transações devem ser utilizados apenas em situações de emergência em que os operadores das redes de transporte tenham de agir de forma expedita e não sejam possíveis a redistribuição ou as trocas compensatórias. Qualquer procedimento deve ser aplicado de modo não discriminatório.

Salvo em casos de força maior, os intervenientes no mercado aos quais tenha sido atribuída capacidade devem ser indemnizados por eventuais restrições.

3. Deve ser posta à disposição dos intervenientes no mercado a capacidade máxima das interligações e/ou das redes de transporte que afetam os fluxos transfronteiriços, no respeito dos padrões de segurança do funcionamento da rede.

4. Dentro de um prazo razoável antes do período de funcionamento relevante, os intervenientes no mercado devem informar os operadores das redes de transporte em causa da sua intenção de utilizar ou não a capacidade atribuída. A capacidade atribuída que não for utilizada deve ser reatribuída ao mercado, de forma aberta, transparente e não discriminatória.

5. Os operadores das redes de transporte devem, na medida do tecnicamente possível, fazer a liquidação das necessidades de capacidade de fluxos de energia em sentido oposto nas linhas de interligação congestionadas, a fim de utilizar essas linhas na sua capacidade máxima. Tendo plenamente em conta a segurança da rede, nunca devem ser recusadas transações que aliviem o congestionamento.

6. As receitas provenientes da atribuição de capacidades de interligação devem ser utilizadas para as seguintes finalidades:

- a) Garantia da efetiva disponibilidade da capacidade atribuída; e/ou
- b) Manter ou aumentar as capacidades de interligação através de investimentos na rede, nomeadamente através de novas interligações.

Se não puderem ser utilizadas eficazmente para os objetivos estabelecidos nas alíneas a) e/ou b) do primeiro parágrafo, as receitas podem ser utilizadas, sob reserva da aprovação das entidades reguladoras dos Estados-Membros em causa, até um montante máximo a decidir por essas entidades reguladoras, como rendimento a ser tido em conta pelas entidades reguladoras ao aprovarem a metodologia para o cálculo das tarifas da rede e/ou para a fixação das tarifas da rede.

As restantes receitas devem ser colocadas numa linha de conta interna separada até ao momento de poderem ser utilizadas para as finalidades enunciadas nas alíneas a) e/ou b) do primeiro parágrafo. A entidade reguladora deve informar a Agência da decisão de aprovação a que se refere o segundo parágrafo.»

16 Nos termos do artigo 17.º, n.ºs 1 e 3, do Regulamento n.º 714/2009:

«1. As novas interligações de corrente contínua podem, se tal for solicitado, ficar isentas, por um período de tempo limitado, do disposto no n.º 6 do artigo 16.º do presente regulamento, bem como nos artigos 9.º e 32.º e nos n.ºs 6 e 10 do artigo 37.º da Diretiva 2009/72/CE, nas seguintes condições:

- a) O investimento tem de reforçar a concorrência na comercialização de eletricidade;
- b) O nível de risco associado ao investimento deve ser tal que o investimento não se realizaria se não fosse concedida uma isenção;
- c) O proprietário da interligação tem de ser uma pessoa singular ou coletiva distinta, pelo menos no plano jurídico, dos operadores em cujas redes será construída a interligação;
- d) Devem ser aplicadas tarifas aos utilizadores da interligação;
- e) Desde a abertura parcial do mercado referida no artigo 19.º da Diretiva 96/92/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de dezembro de 1996, que estabelece regras comuns para o mercado interno da eletricidade [(JO 1997, L 27, p. 20)], nenhuma parte do capital ou dos custos de exploração da interligação foi recuperada por via de qualquer componente das tarifas aplicadas pela utilização das redes de transporte ou distribuição ligadas pela interligação; e
- f) A isenção não pode prejudicar a concorrência nem o funcionamento efetivo do mercado interno da eletricidade ou o funcionamento efetivo do sistema regulado ao qual está ligada a interligação.

[...]

3. O n.º 1 é igualmente aplicável aos aumentos significativos de capacidade em interligações existentes.»

17 O anexo I do Regulamento n.º 714/2009, intitulado «Orientações sobre a gestão e a atribuição da capacidade de transporte disponível nas linhas de interligação entre redes nacionais», prevê, nomeadamente:

«1.7. [...] os ORT [(operadores das redes de transporte)] não deverão limitar a capacidade de interligação para resolverem congestionamentos no seio dos seus próprios setores de controlo, exceto pelas razões supramencionadas e por razões de segurança operacional. [...]

[...]

2.1. Os métodos de gestão dos congestionamentos terão uma base de mercado, a fim de possibilitar um comércio transfronteiriço eficiente. Para o efeito, a atribuição será efetuada unicamente por licitação explícita (capacidade) ou implícita (capacidade e energia). Ambos os métodos podem coexistir numa mesma interligação. Para trocas ao longo do dia, pode ser utilizado um regime contínuo.

[...]

2.6. Os ORT definirão uma estrutura adequada para atribuição de capacidade entre diversos períodos de operação [...]

[...]

3.1. A atribuição de capacidade numa interligação será coordenada e aplicada, mediante procedimentos comuns, pelos ORT envolvidos. [...]

[...]

5.2. Os ORT publicarão uma descrição geral do método de gestão de congestionamentos aplicado em circunstâncias distintas, para maximizar a capacidade disponibilizada ao mercado, e um sistema geral de cálculo da capacidade de interligação para os diversos períodos de operação, com base nas realidades elétrica e física da rede. Esse sistema será sujeito a exame das entidades reguladoras dos Estados-Membros em causa.»

18 Nos termos do ponto 6 deste anexo, intitulado «Utilização das receitas provenientes dos procedimentos de gestão de congestionamentos»:

«[...]

6.3. As receitas provenientes dos procedimentos de gestão de congestionamentos serão partilhadas pelos ORT envolvidos, segundo critérios acordados entre eles e examinados pelas respetivas entidades reguladoras.

6.4. Os ORT estabelecerão claramente, com antecedência, a utilização que darão às eventuais receitas provenientes dos procedimentos de gestão de congestionamentos e comunicarão a utilização efetivamente dada a essas receitas. As entidades reguladoras verificarão se essa utilização cumpre o disposto nos presentes regulamento e orientações e se as receitas totais provenientes da atribuição de capacidades de interligação são dedicadas a uma ou mais das três finalidades enunciadas no n.º 6 do artigo 16.º do presente regulamento.

[...]

6.6. Quando as receitas provenientes dos procedimentos de gestão de congestionamentos forem orientadas para investimentos destinados a manter ou aumentar as capacidades de interligação, será dada preferência a projetos específicos predefinidos que contribuam para aliviar os congestionamentos conexos e possam também ser concretizados dentro de prazos razoáveis, sobretudo no que respeita ao processo de autorização.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

19 A Baltic Cable é uma sociedade sueca que detém e explora, desde 1994, uma linha elétrica de alta tensão que assegura a interligação das redes elétricas sueca e alemã.

- 20 Por Decisão de 9 de junho de 2016, a EI, com base no artigo 16.º, n.º 6, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 714/2009, solicitou à Baltic Cable que colocasse as receitas de congestionamento, ou seja, as que esta última tinha obtido com a atribuição de capacidades da referida interligação, no período entre 1 de julho de 2013 e 30 de junho de 2014, e entre 1 de julho de 2014 e 30 de junho de 2015, numa linha de conta interna separada até que pudessem ser utilizadas para garantir a efetiva disponibilidade da capacidade atribuída e/ou manter ou aumentar as capacidades de interligação através de investimentos na rede, nomeadamente através de novas interligações.
- 21 Por Decisão de 2 de novembro de 2017, a EI indeferiu o pedido da Baltic Cable, apresentado ao abrigo do artigo 16.º, n.º 6, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 714/2009, de poder utilizar as suas receitas de congestionamento como rendimento a ser tido em conta pelas entidades reguladoras ao aprovarem a metodologia para o cálculo das tarifas da rede e/ou para a fixação das tarifas de rede.
- 22 A Baltic Cable interpôs recurso destas duas decisões no Förvaltningsrätten i Linköping (Tribunal Administrativo de Linköping, Suécia). Sustenta, a título principal, que o artigo 16.º do Regulamento n.º 714/2009 visa exclusivamente os ORT na aceção do artigo 2.º, n.º 4, da Diretiva 2009/72, e não as empresas que, tal como a Baltic Cable, apenas operam uma interligação.
- 23 A título subsidiário, a Baltic Cable alega que o artigo 16.º, n.º 6, do Regulamento n.º 714/2009 deve ser interpretado no sentido de que as empresas que apenas operam uma interligação são livres de dispor da forma como entenderem da totalidade das receitas de congestionamento provenientes da interligação na qual investiram.
- 24 Em todo o caso, essas empresas devem ser autorizadas a utilizar as suas receitas de congestionamento em conformidade com o artigo 16.º, n.º 6, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 714/2009.
- 25 Por último, a Baltic Cable alega que, na medida em que as suas receitas de congestionamento representam cerca de 70 % dos seus rendimentos, as decisões da EI, referidas nos n.ºs 20 e 21 do presente acórdão, são contrárias ao direito de propriedade. As referidas decisões violam também o princípio da proporcionalidade ao afetarem de forma desproporcionada a capacidade da Baltic Cable de prosseguir a sua atividade, prejudicando desta forma os objetivos de manutenção eficaz das capacidades de interligação prosseguidos pelo Regulamento n.º 714/2009, apesar de existirem meios menos restritivos para alcançar os referidos objetivos, recorrendo às possibilidades conferidas pelo artigo 16.º, n.º 6, segundo parágrafo, deste regulamento. Por último, essas mesmas decisões violam o princípio da proteção da confiança legítima na medida em que, ao ter decidido anteriormente sobre o limite máximo das receitas da Baltic Cable, a EI aceitou a forma como a Baltic Cable pretendia utilizar as suas receitas de congestionamento.
- 26 A EI sustenta que o artigo 16.º, n.º 6, do Regulamento n.º 714/2009 visa qualquer pessoa que receba receitas de congestionamento e que, por conseguinte, a Baltic Cable está sujeita a esta disposição no que se refere à utilização das suas receitas de congestionamento.
- 27 A título subsidiário, caso o artigo 16.º, n.º 6, do Regulamento n.º 714/2009 apenas seja aplicável aos ORT, a EI alega que a Baltic Cable deve ser considerada um ORT.
- 28 Além disso, sustenta que, na medida em que a Baltic Cable não tem clientes que paguem tarifas de rede, não pode beneficiar das derrogações previstas no artigo 16.º, n.º 6, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 714/2009, que implicam, com efeito, uma redução das referidas tarifas.
- 29 Embora reconhecendo que a aplicação do artigo 16.º, n.º 6, do Regulamento n.º 714/2009 à Baltic Cable teria para esta consequências que poderiam ser consideradas desproporcionadas, a EI considera que tal não a autoriza a efetuar uma aplicação *contra legem* da referida disposição.

- 30 O órgão jurisdicional de reenvio considera que, tendo em conta a redação do artigo 16.º, n.º 6, do Regulamento n.º 714/2009, o seu âmbito de aplicação não está limitado apenas aos ORT, embora não se possa excluir à partida uma interpretação contrária.
- 31 Segundo esse órgão jurisdicional, resulta, por outro lado, claramente do artigo 16.º, n.º 6, primeiro parágrafo, alíneas a) e b), do Regulamento n.º 714/2009 que uma empresa que opera uma interligação não pode utilizar as suas receitas de congestionamento para obter um rendimento. Em contrapartida, uma interpretação extensiva desta disposição poderia autorizar uma utilização dessas receitas para efeitos do funcionamento e da manutenção dessa interligação.
- 32 No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio duvida que o artigo 16.º, n.º 6, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 714/2009 permita a uma entidade nacional autorizar uma empresa, como a Baltic Cable, que não tem clientes que paguem tarifas de rede suscetíveis de serem reduzidas, a utilizar as suas receitas de congestionamento para finalidades diferentes das previstas no artigo 16.º, n.º 6, primeiro parágrafo, deste regulamento.
- 33 Por último, caso o artigo 16.º, n.º 6, do Regulamento n.º 714/2009 seja aplicável a uma empresa como a Baltic Cable, o referido órgão jurisdicional interroga-se sobre a validade desta disposição à luz do princípio da proporcionalidade.
- 34 Nestas circunstâncias, considerando que o litígio nele pendente suscita questões de interpretação e de validade do direito da União, o Förvaltningsrätten i Linköping (Tribunal Administrativo de Linköping) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) O artigo 16.º, n.º 6, do [Regulamento n.º 714/2009] é aplicável a todos os casos em que uma entidade obtém receitas provenientes da atribuição de capacidades de interligação, independentemente das suas circunstâncias, ou é aplicável apenas quando a pessoa que recebe as receitas é um [ORT] na aceção do artigo 2.º, n.º 4, da [Diretiva 2009/72/CE]?
 - 2) Se a resposta à primeira questão for que o artigo 16.º, n.º 6, do [Regulamento n.º 714/2009] só é aplicável aos operadores de redes de transporte, uma empresa que apenas opera uma interligação é um operador de redes de transporte?
 - 3) No caso de a resposta à primeira e à segunda questão ser que o artigo 16.º, n.º 6, do [Regulamento n.º 714/2009] é aplicável a uma empresa que apenas opera uma interligação, podem os custos relacionados com o funcionamento e a manutenção de uma interligação, em todo o caso, ser considerados como investimentos na rede para manter ou aumentar as capacidades de transporte, conforme referido no artigo 16.º, n.º 6, primeiro parágrafo, alínea b)?
 - 4) No caso de a resposta à primeira ou à segunda questão ser que o artigo 16.º, n.º 6, do [Regulamento n.º 714/2009] é aplicável a uma empresa que apenas opera uma interligação, pode a entidade reguladora, nos termos do artigo 16.º, n.º 6, segundo parágrafo, do [Regulamento n.º 714/2009], aprovar que uma empresa que apenas opera uma interligação e que tem uma metodologia para a fixação de tarifas mas não tem clientes que efetuem pagamentos diretos de tarifas de rede que possam ser reduzidas utilize as receitas provenientes da atribuição de capacidades de interligação para obter um rendimento ou, caso a resposta à terceira questão seja negativa, para funcionamento e manutenção?
 - 5) Se a resposta à primeira ou à segunda questão for que o artigo 16.º, n.º 6, do [Regulamento n.º 714/2009] é aplicável a uma empresa que apenas opera uma interligação, e a resposta à terceira e à quarta questão for que a empresa não pode utilizar as receitas provenientes da atribuição de capacidades de interligação para funcionamento ou manutenção ou para obtenção de lucro, ou que a empresa pode utilizar as receitas para funcionamento ou manutenção, mas não para obter

lucro, a aplicação do artigo 16.º, n.º 6, do [Regulamento n.º 714/2009] a uma empresa que apenas opera uma interligação é contrária ao princípio da proporcionalidade ou a qualquer outro princípio do direito da União?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira e segunda questões

- 35 Com a sua primeira e segunda questões, que importa analisar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 16.º, n.º 6, do Regulamento n.º 714/2009 deve ser interpretado no sentido de que se aplica a uma empresa que apenas opera uma interligação transfronteiriça.
- 36 O artigo 16.º, n.º 6, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 714/2009 prevê que as receitas de congestionamento são utilizadas para garantir a efetiva disponibilidade da capacidade atribuída e/ou para manter ou aumentar as capacidades de interligação através de investimentos na rede, nomeadamente através de novas interligações.
- 37 Uma vez que esta disposição não especifica quais são as pessoas sujeitas a tal obrigação, há que ter em conta, para efeitos da interpretação da referida norma, o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte (v., neste sentido, Acórdão de 7 de junho de 2005, VEMW e o., C-17/03, EU:C:2005:362, n.º 41 e jurisprudência referida).
- 38 No que diz respeito ao contexto em que se inscreve o artigo 16.º, n.º 6, do Regulamento n.º 714/2009, há que salientar que quase todas as disposições do artigo 16.º deste regulamento, incluindo o seu n.º 1, que, pelo seu conteúdo geral, introduz todas as disposições deste artigo 16.º, se referem expressamente aos ORT pondo em evidência as diferentes responsabilidades que estes devem assumir no âmbito da gestão dos congestionamentos, uma vez que este último termo apenas visa, como decorre do artigo 2.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 714/2009, situações relacionadas com uma interligação conforme definida no n.º 1 do artigo 2.º deste regulamento.
- 39 Ora, a redação do artigo 16.º, n.º 6, do Regulamento n.º 714/2009 não indica de modo nenhum que esta disposição deve ser subtraída à economia geral do referido artigo 16.º Daqui decorre que há que considerar que a referida disposição visa apenas os ORT.
- 40 Esta interpretação é confirmada pelo anexo I do Regulamento n.º 714/2009, intitulado «Orientações sobre a gestão e a atribuição da capacidade de transporte disponível nas linhas de interligação entre redes nacionais», cujas disposições, por sua vez, se referem sistematicamente aos ORT. Em especial, o ponto 1.7 do referido anexo prevê, assim, que os ORT não deverão limitar a capacidade de interligação para resolverem congestionamentos no seio dos seus próprios setores de controlo, ao passo que o ponto 5.2 do referido anexo enuncia que os ORT publicarão uma descrição geral do método de gestão de congestionamentos aplicado em circunstâncias distintas, para maximizar a capacidade disponibilizada ao mercado, e um sistema geral de cálculo da capacidade de interligação para os diversos períodos de operação. Resulta igualmente dos pontos 1.7, 2.6 e 3.1 desse anexo que os ORT são responsáveis pela atribuição de capacidades ao nível das interligações.
- 41 Daqui resulta, como aliás confirmam o artigo 12.º, alínea h), o artigo 13.º, n.º 4, e o artigo 37.º, n.º 3, alínea f), da Diretiva 2009/72, que as receitas de congestionamento são cobradas pelos ORT, que estão assim obrigados a utilizá-las nos termos do artigo 16.º, n.º 6, do Regulamento n.º 714/2009.
- 42 Nestas circunstâncias, há que analisar se o conceito de ORT, na aceção do Regulamento n.º 714/2009, abrange as empresas que apenas operam uma interligação.

- 43 A este respeito, no que se refere, antes de mais, ao conceito de interligação, o artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 714/2009 define-o, nomeadamente, como uma «linha de transporte» que liga «redes de transporte nacionais desses Estados-Membros». Daqui resulta que, no que diz respeito ao transporte de eletricidade, o regulamento distingue entre uma interligação e uma rede, sendo a primeira não uma «rede», mas uma «linha» de transporte.
- 44 Em seguida, nos termos do artigo 2.º, n.º 4, da Diretiva 2009/72, que, por força do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 714/2009, é aplicável para efeitos deste regulamento, um ORT é a pessoa singular ou coletiva responsável pela exploração, pela garantia da manutenção e, se for caso disso, pelo desenvolvimento da rede de transporte numa área específica e, quando aplicável, das suas interligações com outras redes, bem como por assegurar a capacidade a longo prazo da rede para atender pedidos razoáveis de transporte de eletricidade.
- 45 Daqui resulta que está abrangida pelo conceito de ORT uma pessoa que seja responsável, nomeadamente, pelo funcionamento e manutenção, não só de uma rede de transporte, mas também, consoante o caso, de uma ou várias interligações.
- 46 Por último, tendo em conta a redação do artigo 2.º, n.º 4, da Diretiva 2009/72, afigura-se que o legislador da União não previu expressamente a hipótese de um ORT apenas operar uma «linha de transporte», e, por conseguinte, uma interligação. No entanto, nada permite considerar que a intenção do legislador da União tenha sido excluir um operador que explora e mantém apenas uma ou várias interligações do conceito de ORT na aceção desta disposição e do Regulamento n.º 714/2009.
- 47 Com efeito, antes de mais, há que salientar que a definição do ORT, recordada no n.º 44 do presente acórdão, coloca a tónica na responsabilidade da pessoa em causa relativamente ao funcionamento, à manutenção e, se for caso disso, ao desenvolvimento da infraestrutura que permite transferir a eletricidade, não sendo relevante que esta constitua uma «rede» ou uma «linha».
- 48 Em seguida, o artigo 17.º do Regulamento n.º 714/2009, que prevê uma derrogação ao artigo 16.º, n.º 6, deste regulamento a favor das novas interligações, dispõe, no seu n.º 1, alínea c), que, para beneficiar dessa derrogação, o proprietário da interligação em causa tem de ser uma pessoa singular ou coletiva distinta dos ORT em cujas redes será construída a interligação. Resulta dos trabalhos preparatórios do Regulamento (CE) n.º 1228/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2003, relativo às condições de acesso à rede para o comércio transfronteiriço de eletricidade (JO 2003, L 176, p. 1), que foi revogado e substituído pelo Regulamento n.º 714/2009, nomeadamente da exposição de motivos da proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às condições de acesso à rede para o comércio transfronteiras de eletricidade [COM(2002) 304 final], que nessa disposição são referidas as interligações em relação às quais o investidor não pode usufruir das tarifas aplicadas pela utilização das redes ligadas pela interligação.
- 49 Daqui resulta que o legislador da União partiu necessariamente da premissa de que estão abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 16.º, n.º 6, do Regulamento n.º 714/2009 as empresas que apenas operam uma interligação.
- 50 Por último, a atividade que se limita a operar e a manter uma interligação participa nas trocas transfronteiriças de eletricidade, sendo assim suscetível de aumentar a concorrência no mercado interno da eletricidade. Por conseguinte, a exclusão dessa atividade do conceito de ORT seria contrária ao objeto do Regulamento n.º 714/2009, conforme definido no seu artigo 1.º, alínea a).
- 51 Daqui decorre que o conceito de ORT, na aceção do Regulamento n.º 714/2009, abrange as empresas que apenas operam uma interligação transfronteiriça.

52 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à primeira e segunda questões que o artigo 16.º, n.º 6, do Regulamento n.º 714/2009 deve ser interpretado no sentido de que se aplica a uma empresa que apenas opera uma interligação transfronteiriça.

Quanto à terceira questão

53 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 16.º, n.º 6, do Regulamento n.º 714/2009 deve ser interpretado no sentido de que, quando um ORT apenas opera uma interligação transfronteiriça, os custos relacionados com o funcionamento e a manutenção desta podem ser considerados investimentos na rede para manter ou aumentar as capacidades de interligação, na aceção do artigo 16.º, n.º 6, primeiro parágrafo, alínea b), deste regulamento.

54 A título preliminar, importa recordar, como decorre da epígrafe do artigo 16.º do Regulamento n.º 714/2009, que as disposições deste artigo estabelecem um conjunto de regras relativas à gestão dos congestionamentos.

55 Por sua vez, o conceito de congestionamento é definido no artigo 2.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 714/2009 como a situação resultante da falta de capacidade das interligações e/ou das redes de transporte em causa.

56 Neste contexto, o artigo 16.º, n.º 6, do Regulamento n.º 714/2009 regula as «receitas provenientes da atribuição de capacidades de interligação».

57 Como resulta do artigo 1.º, alínea a), do Regulamento n.º 714/2009, a referida atribuição de capacidades de interligação é objeto de princípios harmonizados que devem permitir criar regras equitativas em matéria de comércio transfronteiriço de eletricidade, aumentando assim a concorrência no mercado interno da eletricidade. Por força do ponto 2.1 do anexo I deste regulamento, essa atribuição é efetuada por licitação.

58 Decorre da leitura conjugada de todas as disposições referidas nos n.ºs 54 a 57 do presente acórdão que, quanto menos a capacidade disponível da interligação em causa for suficiente em relação à procura, mais as receitas previstas no artigo 16.º, n.º 6, do Regulamento n.º 714/2009 são suscetíveis de se revelarem importantes para o ORT em causa. Por conseguinte, como sublinhou o advogado-geral no n.º 43 das suas conclusões, os ORT não têm, em princípio, incentivos económicos para reduzir os congestionamentos.

59 Ora, com vista a reduzir ou, pelo menos, a conter o congestionamento, o artigo 16.º, n.º 6, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 714/2009 impõe que essas receitas sejam utilizadas, de acordo com a sua alínea a), para garantir a efetiva disponibilidade da capacidade atribuída e/ou, nos termos da sua alínea b), para manter ou aumentar as capacidades de interligação através de investimentos na rede, nomeadamente através de novas interligações.

60 No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se mais especificamente sobre o alcance do artigo 16.º, n.º 6, primeiro parágrafo, alínea b), do Regulamento n.º 714/2009.

61 Conforme decorre da redação desta disposição, o legislador da União salientou a necessidade de as receitas referidas nesta disposição, incluindo as destinadas à manutenção das interligações existentes, serem abrangidas por um «investimento», quer se trate de um investimento que permita aumentar as capacidades de interligação, ou de um investimento que permita mantê-las. A este respeito, o ponto 6.6 do anexo I do Regulamento n.º 714/2009 dispõe que quando as receitas provenientes dos procedimentos de gestão de congestionamentos forem orientadas para tais investimentos, será dada

preferência a projetos específicos predefinidos que contribuam para aliviar os congestionamentos conexos e possam também ser concretizados dentro de prazos razoáveis, sobretudo no que respeita ao processo de autorização.

- 62 Por conseguinte, os custos relacionados com o funcionamento e a manutenção de uma interligação, na medida em que não constituem tais investimentos, não podem estar abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 16.º, n.º 6, primeiro parágrafo, alínea b), do Regulamento n.º 714/2009.
- 63 Atendendo ao conjunto das considerações precedentes, há que responder à terceira questão que o artigo 16.º, n.º 6, primeiro parágrafo, alínea b), do Regulamento n.º 714/2009 deve ser interpretado no sentido de que, quando um ORT apenas opera uma interligação transfronteiriça, os custos relacionados com o funcionamento e a manutenção dessa interligação não podem ser considerados investimentos numa rede para manter ou aumentar as capacidades de interligação na aceção desta disposição.

Quanto à quarta questão

- 64 Com a sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 16.º, n.º 6, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 714/2009 deve ser interpretado no sentido de que, quando aplica esta disposição a um ORT que apenas opera uma interligação transfronteiriça, a entidade reguladora nacional pode autorizar esse ORT a utilizar as suas receitas de congestionamento para obter um rendimento ou para o funcionamento e manutenção da referida interligação.
- 65 Segundo o artigo 16.º, n.º 6, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 714/2009, as receitas de congestionamento que não puderem ser utilizadas de modo eficaz para garantir a efetiva disponibilidade da capacidade atribuída e/ou para manter ou aumentar as capacidades de interligação através de investimentos na rede, nomeadamente através de novas interligações, podem ser utilizadas, sob reserva da aprovação das entidades reguladoras desses Estados-Membros, até um montante máximo a decidir por essas entidades reguladoras, como rendimento a ser tido em conta pelas entidades reguladoras ao aprovarem a metodologia para o cálculo das tarifas da rede e/ou para a fixação das tarifas da rede.
- 66 A este respeito, importa salientar, antes de mais, que, contrariamente aos ORT responsáveis apenas por uma interligação, os ORT que operam simultaneamente uma interligação e uma rede de transporte têm, como resulta da própria redação do artigo 16.º, n.º 6, primeiro parágrafo, alínea b), do Regulamento n.º 714/2009, a possibilidade de investir não só nessa interligação e/ou em novas interligações mas também na própria rede de transporte, na medida em que, como implica o conceito de congestionamento definido no artigo 2.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 714/2009, essa rede pode estar na origem de problemas de congestionamento devido à sua falta de capacidade.
- 67 Em seguida, ao contrário dos ORT que apenas operam uma interligação, um ORT que opera igualmente uma rede de transporte cobra, em conformidade com o artigo 14.º do Regulamento n.º 714/2009, tarifas de acesso à referida rede que, como resulta do artigo 17.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento n.º 714/2009, lhe permitem cobrir os custos relacionados com o funcionamento e a manutenção da interligação que deve suportar. Essas tarifas podem, além disso, permitir aos ORT que as cobram exercer a sua atividade para obter rendimento.
- 68 Por último, o artigo 16.º, n.º 6, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 714/2009 autoriza, sob certas condições, os ORT a utilizar as suas receitas de congestionamento para reduzir o montante das tarifas de acesso à rede. Ora, uma vez que não operam nenhuma rede de transporte e que, por conseguinte, não cobram essas tarifas, os ORT que apenas operam uma interligação não estão em condições de utilizar as suas receitas de congestionamento para as finalidades previstas no artigo 16.º, n.º 6, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 714/2009.

- 69 Para retirar as consequências das diferenças expostas nos n.ºs 66 a 68 do presente acórdão, importa, em primeiro lugar, tomar em consideração o n.º 1 do artigo 16.º do Regulamento n.º 714/2009, nos termos do qual, nomeadamente, os problemas de congestionamento da rede devem ser tratados através de «soluções não discriminatórias». A referida disposição reflete o princípio geral da não discriminação atualmente consagrado no artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
- 70 Por conseguinte, há que interpretar o n.º 6 do artigo 16.º do Regulamento n.º 714/2009 à luz do n.º 1 deste artigo e do referido princípio, de forma a assegurar que, no âmbito da aplicação do referido n.º 6, os ORT que apenas operam uma interligação não sejam objeto de tratamento discriminatório relativamente àqueles que, além disso, operam uma rede de transporte.
- 71 Em segundo lugar, há que observar que o artigo 16.º, n.º 6, do Regulamento n.º 714/2009 deve ser interpretado à luz do considerando 21 deste regulamento, nos termos do qual é permitido derrogar as regras de utilização das receitas de congestionamento se a natureza específica da interligação em causa o justificar.
- 72 A este respeito, o artigo 17.º do Regulamento n.º 714/2009 permite que as novas interligações possam beneficiar de uma derrogação ao artigo 16.º, n.º 6, deste regulamento, exigindo que, para esse efeito, estejam preenchidas várias condições específicas, entre as quais a condição prevista no artigo 17.º, n.º 1, alínea c), do referido regulamento, de o proprietário da interligação em causa ser uma pessoa singular ou coletiva distinta dos ORT em cujas redes será construída a interligação.
- 73 Desta forma, o legislador da União pretendeu, quanto às novas interligações, flexibilizar o alcance das obrigações decorrentes do artigo 16.º, n.º 6, primeiro parágrafo, alínea b), do Regulamento n.º 714/2009, nomeadamente na hipótese de uma interligação ser operada por um ORT distinto dos que operam as redes ligadas por essa interligação.
- 74 Além disso, o artigo 17.º, n.º 3, do Regulamento n.º 714/2009, nos termos do qual o n.º 1 deste artigo se aplica aos aumentos significativos de capacidade em interligações existentes, implica que a circunstância de a interligação em causa ser propriedade de um ORT distinto daqueles cujas redes estão ligadas por essa interligação é igualmente pertinente para derrogar as normas previstas no artigo 16.º, n.º 6, deste regulamento, relativas à utilização das receitas de congestionamento provenientes das interligações existentes.
- 75 Em terceiro lugar, o artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento n.º 714/2009 exige que os problemas de congestionamento sejam tratados através de soluções «baseadas no mercado».
- 76 Por sua vez, o artigo 12.º, alínea a), da Diretiva 2009/72 prevê, nomeadamente, que cada ORT deve poder exercer a sua atividade «em condições economicamente viáveis».
- 77 Ora, as diferenças, salientadas nos n.ºs 66 a 68 do presente acórdão, existentes entre um ORT que opera simultaneamente uma rede de transporte e uma interligação e um ORT que apenas opera uma interligação são precisamente suscetíveis de colocar os ORT abrangidos por esta segunda categoria numa situação em que as receitas de congestionamento que cobram não podem, como previsto no artigo 16.º, n.º 6, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 714/2009, ser utilizadas eficazmente para os objetivos estabelecidos nas alíneas a) e/ou b) do primeiro parágrafo desse mesmo n.º 6, na medida em que a afetação da totalidade das referidas receitas para essas finalidades teria como consequência impedir os referidos ORT de prosseguir a sua atividade em condições economicamente viáveis, pelo facto de estes não poderem suportar os custos de funcionamento e manutenção da interligação nem conseguirem um lucro adequado.
- 78 Tendo em conta as considerações expostas nos n.ºs 69 a 77 do presente acórdão, as entidades reguladoras nacionais que, como resulta do considerando 24 do Regulamento n.º 714/2009, têm um importante papel a desempenhar pelo contributo que podem prestar para o bom funcionamento do

mercado interno da eletricidade, quando aplicam o artigo 16.º, n.º 6, segundo parágrafo, desse regulamento a um ORT que apenas opera uma interligação, devem colocá-lo em condições de exercer a sua atividade em condições economicamente viáveis, correspondentes às condições do mercado do transporte de eletricidade, incluindo a obtenção de um lucro adequado para, nomeadamente, evitar a sua discriminação em relação a outros ORT envolvidos. Se necessário, para esses efeitos, cabe à referida entidade autorizar o referido ORT, em derrogação do previsto no artigo 16.º, n.º 6, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 714/2009, a utilizar uma parte das receitas de congestionamento que recebe para cobrir os custos relacionados com o funcionamento e a manutenção da interligação e retirar da sua atividade um lucro adequado.

- 79 Atendendo a todas as considerações precedentes, há que responder à quarta questão que o artigo 16.º, n.º 6, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 714/2009 deve ser interpretado no sentido de que, quando uma entidade reguladora nacional aplica esta disposição a um ORT que apenas opera uma interligação transfronteiriça, cabe à referida entidade autorizar o referido ORT a utilizar uma parte das suas receitas de congestionamento para obter rendimento, bem como para o funcionamento e manutenção da interligação, a fim de evitar que seja discriminado em relação aos outros ORT envolvidos e assegurar que está em posição de exercer a sua atividade em condições económicas viáveis, incluindo a realização de um lucro adequado.

Quanto à quinta questão

- 80 Com a sua quinta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se, nas condições especificadas por esta questão e no caso de o artigo 16.º, n.º 6, do Regulamento n.º 714/2009 se aplicar a um ORT que apenas opera uma interligação transfronteiriça, esta disposição deve ser considerada contrária ao princípio da proporcionalidade ou a qualquer outro princípio geral do direito da União.
- 81 Resulta da redação desta questão que o órgão jurisdicional de reenvio a submeteu apenas caso as respostas às questões anteriores implicassem que esse ORT não tem o direito de utilizar as suas receitas de congestionamento para cobrir os seus custos relacionados com o funcionamento e a manutenção e/ou para obter um rendimento.
- 82 Ora, tendo em conta as respostas dadas pelo Tribunal de Justiça às questões primeira a quarta, não há que responder à quinta questão.

Quanto às despesas

- 83 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 (Terceira Secção) declara:

- 1) O artigo 16.º, n.º 6, do Regulamento (CE) n.º 714/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, relativo às condições de acesso à rede para o comércio transfronteiriço de eletricidade e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1228/2003, deve ser interpretado no sentido de que se aplica a uma empresa que apenas opera uma interligação transfronteiriça.**

- 2) O artigo 16.º, n.º 6, primeiro parágrafo, alínea b), do Regulamento n.º 714/2009 deve ser interpretado no sentido de que, quando um operador da rede de transporte (ORT) apenas opera uma interligação transfronteiriça, os custos relacionados com o funcionamento e a manutenção dessa interligação não podem ser considerados investimentos numa rede para manter ou aumentar as capacidades de interligação na aceção desta disposição.
- 3) O artigo 16.º, n.º 6, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 714/2009 deve ser interpretado no sentido de que, quando uma entidade reguladora nacional aplica esta disposição a um operador da rede de transporte (ORT) que apenas opera uma interligação transfronteiriça, cabe à referida entidade autorizar o referido ORT a utilizar uma parte das suas receitas de congestionamento para obter rendimento, bem como para o funcionamento e manutenção da interligação, a fim de evitar que seja discriminado em relação aos outros ORT envolvidos e assegurar que está em posição de exercer a sua atividade em condições económicas viáveis, incluindo a realização de um lucro adequado.

Assinaturas