



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

17 de setembro de 2020*

«Reenvio prejudicial — Mercado interno da eletricidade — Livre circulação de mercadorias — Artigo 35.º TFUE — Restrições quantitativas à exportação — Medidas de efeito equivalente — Medida nacional que impõe que os produtores de eletricidade negociem a totalidade da eletricidade disponível exclusivamente num mercado aberto à concorrência centralizado do Estado-Membro em causa»

No processo C-648/18,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Tribunalul București (Tribunal de Segunda Instância de Bucareste, Roménia), por Decisão de 26 de janeiro de 2017, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 17 de outubro de 2018, no processo

Autoritatea națională de reglementare în domeniul energiei (ANRE)

contra

Societatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica SA,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: M. Vilaras, presidente de secção, S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe e N. Piçarra (relator), juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: R. Schiano, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 23 de janeiro de 2020,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Autoritatea națională de reglementare în domeniul energiei (ANRE), por D. Chiriță, A.-M. Rilling, V. Alicuș, A.-I. Zorzoană e A.-A. Milea, assistidos por R. Chiriță, O. Chiriță, R. O. Colcieri e B. Pantea, avocați,
- em representação da Societatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica SA, por C. Radu, assistido por C. Alexandru, K. Mansour e C. Calabache, avocați,
- em representação do Governo romeno, inicialmente por E. Gane, A. Wellman, R. I. Hațieganu, M. Chicu e C.-R. Canțăr, em seguida por E. Gane, A. Wellman, R. I. Hațieganu e M. Chicu, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: romeno.

– em representação da Comissão Europeia, por I. V. Rogalski, M. Huttunen e O. Beynet, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 2 de abril de 2020,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 35.º TFUE.
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Autoritatea naabouw ională de reglementare în domeniul energiei (ANRE) (Autoridade reguladora no domínio da energia, Roménia) à Societatea de Producere a Energiei Eléctrică în Hidrocentrale Hidroelectrica SA (a seguir «Hidroelectrica») a respeito do Auto n.º 36119, de 11 de maio de 2015, elaborado pela ANRE em relação à Hidroelectrica pelo facto de esta não ter comercializado, no mercado da eletricidade aberto à concorrência romeno, a totalidade da eletricidade disponível e ter exportado uma parte dessa eletricidade diretamente para o mercado húngaro.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2009/72/CE

- 3 Os considerandos 3, 5, 25 e 51 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:

«(3) As liberdades que o Tratado [FUE] garante aos cidadãos da União, nomeadamente a liberdade de circulação de mercadorias, a liberdade de estabelecimento e a liberdade de prestação de serviços, pressupõem um mercado plenamente aberto que permita a todos os consumidores a livre escolha de comercializadores e a todos os comercializadores o livre fornecimento dos seus clientes.

[...]

(5) A segurança do fornecimento de eletricidade reveste-se de importância vital para o desenvolvimento da sociedade europeia, para a aplicação de uma política sustentável em matéria de alterações climáticas e para fomentar a competitividade no mercado interno. [...]

(25) A segurança do fornecimento energético é um elemento essencial de segurança pública, estando pois intrinsecamente associada ao funcionamento eficiente do mercado interno da eletricidade e à integração dos mercados da eletricidade isolados dos Estados-Membros. [...]

(51) Os interesses dos consumidores deverão estar no cerne da presente diretiva e a qualidade do serviço deverá ser uma responsabilidade central das empresas de eletricidade. É necessário reforçar e garantir os direitos atuais dos consumidores, direitos esses que deverão incluir uma maior transparência. A proteção dos consumidores deverá assegurar que todos os consumidores na [União] em geral possam retirar benefícios de um mercado competitivo. Os direitos dos consumidores deverão ser aplicados pelos Estados-Membros ou, quando o Estado-Membro o tiver determinado, pelas entidades reguladoras.»

- 4 O artigo 3.º da referida diretiva, com a epígrafe «Obrigações de serviço público e proteção dos consumidores», dispõe, no seu n.º 1:

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

- 5 Os artigos 36.º a 38.º da referida diretiva, relativos, respetivamente, aos objetivos gerais, às obrigações e competências das entidades reguladoras nacionais e ao regime aplicável às questões transfronteiriças, preveem vários instrumentos de cooperação entre essas entidades.

Regulamento (UE) n.º 1227/2011

- 6 O artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1227/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, relativo à integralidade e à transparência nos mercados grossistas da energia (JO 2011, L 326, p. 1), dispõe:

«O presente regulamento estabelece regras que proíbem práticas abusivas que afetem os mercados grossistas de energia, coerentes com as aplicáveis nos mercados financeiros e com o bom funcionamento dos referidos mercados grossistas de energia, tendo simultaneamente em conta as características específicas dos mesmos. O presente regulamento estabelece a monitorização dos mercados grossistas de energia pela Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia [...], em estreita colaboração com as entidades reguladoras nacionais, e tendo em conta as interações entre o Regime de Comércio de Licenças de Emissão e os mercados grossistas da energia.»

- 7 Os artigos 7.º a 9.º do Regulamento n.º 1227/2011, relativos, respetivamente, à monitorização do mercado grossista de energia, à recolha de dados e ao registo dos participantes nesse mercado, estabelecem a competência da Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia, em colaboração com as entidades reguladoras nacionais, impõem aos participantes nesse mercado a obrigação de fornecer determinadas informações a essa agência e criam um registo europeu de participantes no referido mercado que é acessível às entidades reguladoras nacionais, no qual são registadas as informações mais importantes sobre as operações concluídas no mesmo mercado.

Regulamento (UE) 2015/1222

- 8 Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2015/1222 da Comissão, de 24 de julho de 2015, que estabelece orientações para a atribuição de capacidade e a gestão de congestionamentos (JO 2015, L 197, p. 24):

«Se já existir um monopólio legal nacional dos serviços de negociação para o dia seguinte e intradiária, que exclua a designação de dois ou mais ONME [operadores nomeados do mercado da eletricidade], num Estado-Membro ou numa zona de ofertas de um Estado-Membro à data da entrada em vigor do presente regulamento, o Estado-Membro em causa deve notificar a Comissão [Europeia] no prazo de dois meses a contar da data de entrada em vigor do presente regulamento e pode recusar a designação de dois ou mais ONME por zona de ofertas.»

Direito romeno

- 9 A Legea nr. 123 energiei electrice și a gazelor naturale (Lei n.º 123 sobre a Energia Elétrica e o Gás Natural), de 10 de julho de 2012 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 485, de 16 de julho de 2012), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Lei sobre a Energia Elétrica e o Gás Natural»), dispunha:

«Artigo 2.º

As atividades no sector da energia elétrica e da energia térmica produzidas em cogeração devem ter lugar para realização dos seguintes objetivos de base:

[...]

- c) criar e garantir o bom funcionamento dos mercados de energia elétrica abertos à concorrência;

[...]

- h) melhorar a competitividade do mercado interno de energia elétrica e a participação ativa na formação tanto do mercado regional, como do mercado interno de energia da União [...] e no desenvolvimento do comércio transfronteiriço;

[...]

Artigo 3.º

Para efeitos do presente título, os termos e expressões adiante utilizados devem ser entendidos do seguinte modo:

[...]

38. gestor do mercado da energia elétrica: a pessoa coletiva que assegura a organização e a administração dos mercados centralizados, com exceção do mercado do equilíbrio, para efeitos da negociação grossista de energia elétrica a curto, médio e longo prazo.

[...]

49. mercado centralizado da energia elétrica: o contexto organizado onde se procede às operações de negociação de energia elétrica entre vários operadores económicos, com a intermediação do gestor do mercado de energia elétrica ou do gestor da rede de transporte e de sistema, com base em normas específicas, aprovadas pela autoridade competente.

[...]

Artigo 10.º

[...]

2. A autoridade competente emite licenças para:

[...]

- f) a gestão dos mercados centralizados; é concedida uma única licença ao gestor do mercado da energia elétrica [...]

[...]

Artigo 20.º

1. O mercado da energia elétrica é formado pelo mercado regulamentado e pelo mercado aberto à concorrência e as operações de negociação de energia são efetuadas por grosso ou a retalho.

[...]

Artigo 23.º

1. As operações de negociação de energia elétrica têm lugar no mercado aberto à concorrência, de forma transparente, pública, centralizada e não discriminatória. [...]

[...]

Artigo 28.º

Os produtores têm por principais obrigações:

[...]

c) negociar de forma pública e não discriminatória no mercado aberto à concorrência toda a energia elétrica disponível.

[...]»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

- 10 A Hidroelectrica é uma sociedade de direito privado romeno, com participação pública maioritária, cuja atividade abrange a produção, o transporte e a distribuição de eletricidade. É titular, simultaneamente, de uma licença de produção e de uma licença de fornecimento de eletricidade na Roménia, bem como de uma licença de comercialização emitida pelo Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH) (Entidade Reguladora no Domínio da Energia e dos Serviços de Utilidade Pública, Hungria).
- 11 Em 11 de maio de 2015, a ANRE notificou a Hidroelectrica, através do Auto n.º 36119 (a seguir «auto»), da sua decisão de lhe aplicar uma coima por uma contraordenação, em aplicação das disposições conjugadas do artigo 23.º, n.º 1, e do artigo 28.º, alínea c), da Lei sobre a Energia Elétrica e o Gás Natural. Com efeito, a ANRE concluiu que, entre dezembro de 2014 e fevereiro de 2015, a Hidroelectrica tinha celebrado diretamente contratos de venda de eletricidade numa plataforma eletrónica de negociação húngara, explorada pela Tradition Financial Services Ltd, um operador registado no Reino Unido, quando estava obrigada a negociar toda a eletricidade disponível de forma transparente, pública, centralizada e não discriminatória no mercado centralizado da eletricidade romeno, ou seja, nas plataformas da OPCOM SA, único gestor do mercado da eletricidade na Roménia.
- 12 Em 27 de maio de 2015, a Hidroelectrica intentou uma ação no Judecătoria Sectorului 1 București (Tribunal de Primeira Instância do Sector 1 de Bucareste, Roménia) contra o auto e pediu a anulação da coima aplicada pela ANRE. A Hidroelectrica alegou, por um lado, que a obrigação de efetuar transações exclusivamente por intermédio de certos operadores controlados ou autorizados pelo Estado constituía uma limitação dos canais de distribuição incompatível com o artigo 35.º TFUE e, por outro, que esta obrigação, enquanto medida restritiva da livre circulação da eletricidade, não tinha sido

justificada à luz do artigo 36.º TFUE. Por outro lado, a Hidroelectrica salientou que, num relatório de janeiro de 2014 relativo aos resultados do inquérito sectorial sobre o mercado da eletricidade, o Consiliul Concurenței (Autoridade da Concorrência, Roménia) indicou que as disposições da Lei sobre a Energia Elétrica e o Gás Natural devem ser interpretadas no sentido de que é permitido aos produtores de eletricidade realizar diretamente (ou por intermédio de sociedades do seu grupo) vendas à exportação.

- 13 O Judecătoria Sectorului 1 București (Tribunal de Primeira Instância do Sector 1 de Bucareste) anulou a auto e isentou a Hidroelectrica do pagamento da coima que lhe tinha sido aplicada pela ANRE. Considerou que a negociação fora das plataformas centralizadas da OPCOM não viola necessariamente o artigo 23.º, n.º 1, da Lei sobre a Energia Elétrica e o Gás Natural.
- 14 A ANRE interpôs recurso dessa sentença no órgão jurisdicional de reenvio, o Tribunalul București (Tribunal de Segunda Instância de Bucareste, Roménia).
- 15 Esse órgão jurisdicional indica, antes de mais, que, segundo o comunicado intitulado «A interpretação que a ANRE faz das disposições da Lei [...] sobre a Energia Elétrica e o Gás Natural relativamente à possibilidade de os produtores exportarem energia elétrica», publicado em 13 de fevereiro de 2015, no sítio de Internet da ANRE, «toda a energia elétrica disponível deve ser colocada à venda de forma transparente, pública, não discriminatória e centralizada na plataforma OPCOM». A este respeito, o referido órgão jurisdicional sublinha que a qualificação de «contraordenação» da exportação direta de eletricidade tem por efeito impedir o exercício dessa atividade, tendo em conta as sanções pesadas que a ANRE pode aplicar.
- 16 Em seguida, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que, num processo análogo, o Judecătoria Sectorului 2 București (Tribunal de Primeira Instância do Sector 2 de Bucareste, Roménia) declarou que, embora o artigo 23.º, n.º 1, da Lei sobre a Energia Elétrica e o Gás Natural imponha que as operações de negociação de energia elétrica sejam transparentes, públicas, centralizadas e não discriminatórias, esta disposição não impõe que sejam realizadas unicamente nas plataformas centralizadas da OPCOM. Esse órgão jurisdicional concluiu daí que a negociação fora das plataformas centralizadas da OPCOM não viola necessariamente a referida disposição e que, conseqüentemente, para sustentar o caráter pretensamente contraordenacional do ato do produtor de eletricidade em causa, a ANRE devia ter demonstrado que a operação em causa foi realizada fora do mercado aberto à concorrência de forma não transparente, não pública, não centralizada e discriminatória.
- 17 Por último, o órgão jurisdicional de reenvio observa que o Tribunal de Justiça ainda não se pronunciou sobre a interpretação do artigo 35.º TFUE a propósito de uma lei, regulamentação ou prática administrativa que estabelece uma restrição à exportação como a que está em causa no processo principal.
- 18 Nestas condições, o Tribunalul București (Tribunal de Segunda Instância de Bucareste) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O artigo 35.º TFUE é contrário a uma interpretação dos artigos 23.º, n.º 1, e 28.º, alínea c), da [Lei sobre a Energia Elétrica e o Gás Natural] segundo a qual os produtores de energia elétrica da Roménia são obrigados a negociar toda a energia elétrica produzida exclusivamente através de um mercado aberto à concorrência e centralizado da Roménia, existindo a possibilidade de exportar a energia, mas não diretamente, apenas através de empresas de *trading*?»

Quanto à questão prejudicial

Quanto à admissibilidade

- 19 A ANRE invoca a inadmissibilidade do pedido de decisão prejudicial, alegando que este pedido diz respeito não à interpretação de uma disposição do direito da União, mas à interpretação de uma legislação nacional adotada por uma autoridade nacional. O Tribunal de Justiça não é competente para decidir sobre as divergências de interpretação ou de aplicação das regras do direito nacional.
- 20 A este respeito, há que recordar que, embora não incumba ao Tribunal de Justiça, no âmbito do artigo 267.º TFUE, se pronunciar sobre a compatibilidade, com o direito da União, de uma disposição legislativa ou regulamentar nacional, ou da interpretação que dela é feita pelos operadores jurídicos nacionais, é, no entanto, competente para fornecer ao órgão jurisdicional de reenvio todos os elementos de interpretação resultantes do direito da União e que permitam a esse órgão jurisdicional decidir sobre a compatibilidade da disposição nacional ou da sua interpretação com a regra de direito da União invocada (v. Acórdãos de 10 de março de 1983, *Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage e o.*, 172/82, EU:C:1983:69, n.º 8, e de 2 de julho de 1987, *Lefèvre*, 188/86, EU:C:1987:327, n.º 6).
- 21 Ora, como salientou o advogado-geral no n.º 29 das suas conclusões, o órgão jurisdicional de reenvio não pede ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre a interpretação da Lei sobre a Energia Elétrica e o Gás Natural, mas suscita dúvidas quanto à compatibilidade da interpretação que dela é feita por uma autoridade nacional com o artigo 35.º TFUE.
- 22 Daqui resulta que a argumentação relativa à inadmissibilidade do pedido de decisão prejudicial apresentada pela ANRE deve ser rejeitada.

Quanto ao mérito

- 23 Com a sua questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 35.º e 36.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que uma legislação nacional que, conforme interpretada pela autoridade encarregada da sua aplicação, impõe aos produtores nacionais de eletricidade que negociem a totalidade da eletricidade disponível nas plataformas geridas pelo único operador nomeado do mercado nacional da eletricidade constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à exportação que não é suscetível de ser justificada à luz do artigo 36.º TFUE ou por uma exigência imperativa de interesse geral.

Quanto à aplicabilidade do artigo 35.º TFUE

- 24 A ANRE e o Governo romeno alegam que o artigo 35.º TFUE não é aplicável ao caso em apreço, dado que ocorreu uma harmonização legislativa no sector em causa no âmbito da União. Consideram, por um lado, que o artigo 5.º do Regulamento 2015/1222 permite aos Estados-Membros nomear um único operador do mercado nacional da eletricidade para os serviços de negociação e, por outro, que, se já existisse um monopólio legal nacional dos serviços de negociação para o dia seguinte e intradiária, esse Estado-Membro deveria notificar a Comissão no prazo de dois meses a contar da data de entrada em vigor deste regulamento. Em aplicação desta disposição, o Ministro da Energia, das Pequenas e Médias Empresas e dos Negócios romeno informou a Comissão de que, por força da Lei sobre a Energia Elétrica e o Gás Natural, o OPCOM é o único gestor nomeado do mercado da eletricidade para os serviços de negociação na Roménia. Consequentemente, é à luz do Regulamento 2015/1222 que esta lei deve ser apreciada.

- 25 Resulta de jurisprudência constante que qualquer medida nacional relativa a um domínio que foi objeto de uma harmonização exaustiva a nível da União deve ser apreciada à luz das disposições dessa medida de harmonização e não à luz das disposições do direito primário (Acórdão de 18 de setembro de 2019, VIPA, C-222/18, EU:C:2019:751, n.º 52 e jurisprudência referida).
- 26 A este respeito, basta salientar que os factos no processo principal não estão abrangidos pelo âmbito de aplicação temporal do Regulamento 2015/1222. Com efeito, esses factos ocorreram entre dezembro de 2014 e fevereiro de 2015, ao passo que este regulamento só entrou em vigor, em conformidade com o seu artigo 84.º, em 14 de agosto de 2015, no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*, em 25 de julho de 2015.
- 27 Além disso, como salientou o advogado-geral no n.º 35 das suas conclusões, a Diretiva 2009/72, enquanto regulamentação do mercado interno da eletricidade, não opera uma harmonização completa desse mercado e não estabelece regras específicas no domínio das negociações de eletricidade. Como resulta do artigo 3.º desta diretiva, a mesma estabelece unicamente um certo número de princípios gerais que os Estados-Membros devem respeitar com vista à realização de um mercado da eletricidade competitivo, seguro e sustentável do ponto de vista ambiental.
- 28 Daqui decorre que o artigo 35.º TFUE é aplicável ao caso em apreço, tendo o Tribunal de Justiça declarado que a eletricidade se enquadra no âmbito de aplicação das regras do Tratado FUE relativas à livre circulação de mercadorias (v., neste sentido, Acórdãos de 27 de abril de 1994, Almelo, C-393/92, EU:C:1994:171, n.º 28, e de 11 de setembro de 2014, Essent Belgium, C-204/12 a C-208/12, EU:C:2014:2192, n.º 122).

Quanto à existência de uma medida de efeito equivalente na aceção do artigo 35.º TFUE

- 29 Para responder à questão de saber se uma legislação nacional, conforme interpretada pela autoridade encarregada de a aplicar, constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa na aceção do artigo 35.º TFUE, há que recordar que, por um lado, o Tribunal de Justiça qualificou de medidas de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, na aceção deste artigo, as medidas nacionais aplicáveis a todos os operadores que atuam no território nacional que afetem, de facto, mais a saída dos produtos do mercado do Estado-Membro de exportação do que a comercialização dos produtos no mercado nacional desse Estado-Membro (Acórdão de 28 de fevereiro, ZPT, C-518/16, EU:C:2018:126, n.º 43 e jurisprudência referida). Por outro lado, o Tribunal de Justiça considerou que qualquer restrição, mesmo de menor importância, a uma das liberdades fundamentais previstas no Tratado FUE é por este proibida, a menos que os seus efeitos sejam demasiado aleatórios ou demasiado indiretos para que tal restrição possa ser considerada uma restrição na aceção do artigo 35.º TFUE (v., neste sentido, Acórdãos de 28 de fevereiro de 2018, ZPT, C-518/16, EU:C:2018:126, n.º 44, e de 21 de junho de 2016, New Valmar, C-15/15, EU:C:2016:464, n.ºs 37 e 45 e jurisprudência referida).
- 30 A ANRE e o Governo romeno alegam que a obrigação que o artigo 23.º, n.º 1, e o artigo 28.º, alínea c), da Lei sobre a Energia Elétrica e o Gás Natural impõem aos produtores de negociarem a totalidade da eletricidade disponível no mercado centralizado nacional não visa unicamente as exportações. A fim de demonstrar que a legislação em causa no processo principal não tem efeitos restritivos sobre as exportações de eletricidade, fazem referência a dados estatísticos que revelam uma evolução em alta dessas exportações.
- 31 No entanto, resulta da decisão de reenvio que as disposições em causa no processo principal, conforme interpretadas pela ANRE, têm por efeito privar os produtores de eletricidade romenos que obtiveram licenças de comercialização noutros Estados-Membros, cujos mercados da eletricidade e o da Roménia funcionam de forma acoplada, da possibilidade de negociar bilateralmente eletricidade e, eventualmente, exportá-la diretamente para esses mercados. Ora, ao impedir as negociações bilaterais

entre os produtores de eletricidade e os seus potenciais clientes, estas disposições proíbem implicitamente as exportações diretas e implicam que a eletricidade produzida no Estado-Membro em causa seja orientada mais para o consumo interno, como o próprio Governo romeno reconheceu.

- 32 Os dados estatísticos evocados pela ANRE e pelo Governo romeno que revelam uma evolução em alta das exportações do mercado da eletricidade romeno não são suscetíveis de infirmar estas considerações, na medida em que não se pode excluir que o nível das exportações seria ainda superior, se não existissem as disposições em causa no processo principal. Tais dados permitem unicamente concluir que a legislação em causa no processo principal não tem por efeito impedir todas as exportações de eletricidade do mercado romeno, o que não é contestado no processo principal.
- 33 Por conseguinte, a legislação em causa no processo principal afeta mais as exportações de eletricidade na medida em que proíbe as exportações diretas dos produtores de eletricidade a partir da Roménia, dando prioridade ao fornecimento de eletricidade no mercado nacional. Consequentemente, tal legislação constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa na aceção do artigo 35.º TFUE.

Quanto à justificação da medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa na aceção do artigo 35.º TFUE

- 34 Uma medida nacional contrária ao artigo 35.º TFUE pode ser justificada por uma das razões enunciadas no artigo 36.º TFUE, bem como por exigências imperativas de interesse geral, desde que o objetivo que a medida prossegue seja legítimo e a mesma seja proporcionada a esse objetivo (v. Acórdão de 16 de dezembro de 2008, Gysbrechts e Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, n.º 45). Cabe às autoridades nacionais indicar as razões suscetíveis de justificar tais medidas enquanto proibições constitutivas de uma exceção à livre circulação de mercadorias.
- 35 No caso em apreço, o Governo romeno começou por alegar, genericamente, nas suas observações escritas, que o artigo 23.º, n.º 1, e o artigo 28.º, alínea c), da Lei sobre a Energia Elétrica e o Gás Natural foram introduzidos para assegurar a transparência da celebração de contratos num mercado funcional, favorecendo a concorrência leal e a facilidade de acesso dos diferentes fornecedores, com o objetivo de garantir aos consumidores a segurança do fornecimento energético. Em seguida, na audiência, em resposta a uma questão do Tribunal de Justiça, esse Governo precisou que esta lei prossegue o objetivo de proteger a segurança do fornecimento energético.
- 36 Ora, o Tribunal de Justiça declarou que a proteção da segurança do fornecimento energético é suscetível de se enquadrar nas razões de segurança pública, na aceção do artigo 36.º TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 10 de julho de 1984, Campus Oil e o., 72/83, EU:C:1984:256, n.º 34).
- 37 É à luz destes elementos que há que apreciar se uma legislação nacional, interpretada no sentido de que os produtores nacionais de eletricidade são obrigados a negociar a totalidade da eletricidade disponível nas plataformas geridas pelo único operador nomeado do mercado nacional da eletricidade, é proporcionada ao objetivo legítimo prosseguido. Para o efeito, importa verificar não só se os meios que utiliza são adequados para garantir a realização desse objetivo mas também se não vão além do que é necessário para o alcançar (Acórdão de 16 de dezembro de 2008, Gysbrechts e Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, n.º 51).
- 38 No que respeita à capacidade desta legislação para alcançar o objetivo de segurança do fornecimento de eletricidade, há que salientar que a obrigação imposta aos produtores nacionais de eletricidade de negociarem a totalidade da eletricidade disponível nas plataformas de negociação geridas pelo único operador nomeado do mercado nacional da eletricidade, proibindo as negociações bilaterais entre

esses produtores e os seus clientes, não se afigura, enquanto tal, inapta para garantir o objetivo de segurança do fornecimento de eletricidade, na medida em que visa assegurar que a eletricidade disponível seja mais orientada para o consumo interno.

- 39 Dito isto, importa recordar que uma medida restritiva só pode ser considerada adequada para garantir a realização do objetivo prosseguido se responder verdadeiramente à intenção de o alcançar de uma maneira coerente e sistemática (Acórdão de 23 de dezembro de 2015, *Scotch Whisky Association e o.*, C-333/14, EU:C:2015:845, n.º 37).
- 40 Ora, como salientou o advogado-geral no n.º 78 das suas conclusões, o facto de os intermediários poderem comprar a eletricidade no mercado grossista para, em seguida, sem restrições análogas às impostas aos produtores, a exportarem para outros Estados-Membros revela a incoerência da medida em causa com o objetivo prosseguido. Com efeito, embora, segundo o Governo romeno, as exportações diretas de eletricidade comprometam a segurança do fornecimento de eletricidade, existe tal risco de as exportações serem efetuadas pelos produtores ou pelos intermediários.
- 41 No que respeita à questão de saber se a legislação em causa no processo principal não vai além do que é necessário para alcançar o objetivo que prossegue, o Governo romeno alega que as negociações no plano bilateral provocam uma distorção do mercado da eletricidade, especialmente, quando o produtor detém uma quota importante desse mercado, o que é o caso da Hidroelectrica. Segundo esse Governo, as exportações diretas de eletricidade têm um impacto negativo na disponibilidade da eletricidade no mercado nacional e na evolução do preço da eletricidade. Por conseguinte, a obrigação de negociar a totalidade da eletricidade disponível nas plataformas de negociação geridas pelo único operador nomeado deste mercado é proporcionada, tendo em conta o risco que a negociação não transparente e discriminatória da eletricidade criaria.
- 42 Todavia, como salientou o advogado-geral nos n.ºs 73 e 74 das suas conclusões, a obrigação de oferecer a totalidade da eletricidade disponível nas plataformas de negociação geridas pelo único operador nomeado do mercado nacional de eletricidade, enquanto medida destinada a evitar o impacto negativo das exportações diretas na evolução do preço da eletricidade no mercado nacional, vai além do que é necessário para garantir a segurança do fornecimento de eletricidade.
- 43 Com efeito, a garantia de fornecimento de eletricidade não significa a garantia de fornecimento de eletricidade ao melhor preço. As considerações de ordem puramente económica e comercial subjacentes à legislação nacional em causa no processo principal não se enquadram nas razões de segurança pública, na aceção do artigo 36.º TFUE, nem nas exigências de interesse geral que permitem justificar as restrições quantitativas à exportação ou as medidas de efeito equivalente. Se tais considerações pudessem justificar a proibição de exportar diretamente eletricidade, o próprio princípio do mercado interno seria posto em causa.
- 44 No que respeita ao risco que, segundo o Governo romeno, a negociação não transparente e discriminatória da eletricidade acarretaria para o fornecimento do mercado nacional, importa salientar que existem, no caso em apreço, medidas menos restritivas da liberdade de circulação da eletricidade no mercado interno do que a legislação nacional em causa no processo principal.
- 45 Com efeito, como o advogado-geral salientou nos n.ºs 64 a 70 das suas conclusões, tais medidas são enunciadas nos artigos 7.º a 9.º do Regulamento n.º 1227/2011 e nos artigos 36.º a 38.º da Diretiva 2009/72. Estas disposições instituem mecanismos de cooperação entre as entidades reguladoras nacionais em matéria de monitorização dos mercados grossistas da energia e preveem regras destinadas a reforçar a transparência e a integridade deste mercado.
- 46 Resulta do exposto que a obrigação imposta aos produtores nacionais de eletricidade de negociarem a totalidade da eletricidade disponível nas plataformas geridas pelo único operador nomeado do mercado nacional da eletricidade vai além do que é necessário para alcançar o objetivo prosseguido.

- 47 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à questão submetida que os artigos 35.º e 36.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que uma legislação nacional que, conforme interpretada pela autoridade encarregada da sua aplicação, impõe aos produtores de eletricidade nacionais que negociem a totalidade da eletricidade disponível nas plataformas geridas pelo único operador nomeado do mercado nacional da eletricidade constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à exportação que não é suscetível de ser justificada por razões de segurança pública relacionadas com a segurança do fornecimento energético, na medida em que tal legislação não é proporcionada ao objetivo prosseguido.

Quanto às despesas

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

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

Os artigos 35.º e 36.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que uma legislação nacional que, conforme interpretada pela autoridade encarregada da sua aplicação, impõe aos produtores de eletricidade nacionais que negociem a totalidade da eletricidade disponível nas plataformas geridas pelo único operador nomeado do mercado nacional da eletricidade constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à exportação que não é suscetível de ser justificada por razões de segurança pública relacionadas com a segurança do fornecimento energético, na medida em que tal legislação não é proporcionada ao objetivo prosseguido.

Assinaturas