

Processo C-110/20**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

27 de fevereiro de 2020

Órgão jurisdicional de reenvio:

Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália)

Data da decisão de reenvio:

23 de janeiro de 2020

Recorrente:

Regione Puglia

Recorridos:

Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e outros

Objeto do processo principal

Recursos de anulação de quatro acórdãos do TAR Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio) que confirmaram a legalidade de quatro decretos ministeriais pelos quais foi declarada a compatibilidade ambiental de quatro projetos de estudo sísmico, a realizar em áreas marítimas contíguas, apresentados por uma única empresa de pesquisa de hidrocarbonetos.

Objeto e base jurídica do pedido de decisão prejudicial

Interpretação do direito da União, artigo 267.º TFUE.

Questão prejudicial

Deve a Diretiva 94/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 1994, ser interpretada no sentido de que se opõe a uma legislação nacional

como a descrita, que, para efeitos da concessão de uma autorização de pesquisa de hidrocarbonetos, por um lado, identifica como ideal uma área com uma dada extensão, concedida por um determinado período de tempo – neste caso, uma área de 750 quilómetros quadrados pelo período de seis anos – e, por outro, permite que esses limites sejam excedidos através da concessão à mesma empresa de autorizações de pesquisa contíguas, desde que emitidas na sequência de processos administrativos distintos?

Disposições de direito da União invocadas

Diretiva 94/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 1994, relativa às condições de concessão e de utilização das autorizações de prospeção, pesquisa e produção de hidrocarbonetos: considerandos 5, 6 e 8 e artigos 3.º, n.º 2, e 4.º

Disposições de direito nacional invocadas

Artigo 6.º da Lei n.º 9, de 9 de janeiro de 1991, em matéria de autorização de pesquisa de hidrocarbonetos, conforme alterado pelo Decreto Legislativo n.º 625, de 25 de novembro de 1996, que transpõe a Diretiva 94/22/CE:

«1. A autorização de pesquisa é concedida por decreto do Ministro da Indústria, do Comércio e do Artesanato, depois de ouvidos o Comité Técnico para os Hidrocarbonetos e a Geotermia, e a Região ou Província Autónoma de Trento ou de Bolzano territorialmente interessada em concertação, quanto às respetivas competências, com o Ministro do Ambiente e com o Ministro da Marinha Mercante [...].

2. A área de pesquisa autorizada deve permitir o cumprimento racional do programa de pesquisa, não podendo, no entanto, ter uma extensão superior a 750 quilómetros quadrados; na área autorizada podem estar incluídas zonas adjacentes de terra e mar.

3. O Ministro da Indústria, do Comércio e do Artesanato, quando verifique que a área pedida não tem dimensões suficientes e configuração racional relativamente aos objetivos ótimos da pesquisa, tem a faculdade de não conceder a autorização de pesquisa enquanto não for possível o emparcelamento daquela área com áreas limítrofes.

4. A autorização é válida por seis anos.

5. O titular da autorização tem direito a duas renovações sucessivas de três anos cada, caso tenha cumprido as obrigações decorrentes da própria autorização.

6. Pode ser concedida uma renovação posterior ao titular da autorização quando [...] ainda estejam trabalhos em curso [...] por motivos não imputáveis a inércia, negligência ou imperícia deste. [...]».

Artigo 9.º, n.º 1, do D.D. 22 marzo 2011 (Decreto Diretorial de 22 de março de 2011) e, [de teor] idêntico, artigo 14.º, n.º 1, do D.D. 15 luglio 2015 (Decreto Diretorial de 15 de julho de 2015):

«Podem ser concedidos a uma mesma empresa, diretamente ou através da concessão a empresas que a controlam, controladas por ela ou pertencentes ao mesmo grupo societário, mais autorizações de pesquisa ou títulos de autorização exclusivos na fase de pesquisa, desde que a sua área total não seja superior a 10 000 km²».

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Em 27 de agosto de 2013, a Global Petroleum Ltd, empresa australiana que opera em todo o mundo no setor dos hidrocarbonetos *off shore*, apresentou ao Ministério do Desenvolvimento Económico quatro pedidos de autorização de pesquisa em áreas contíguas entre si, localizadas ao largo da costa da Apúlia, cada uma delas com área pouco inferior a 750 quilómetros quadrados.
- 2 À data dos factos, o processo de concessão de autorização era regulado pelo D.D. de 22 de março de 2011, posteriormente pelo D.D. de 15 de julho de 2015, os quais previam que, após a publicação do pedido e a conclusão da fase de análise de eventuais pedidos de outros candidatos, o interessado deveria de forma autónoma apresentar um pedido de avaliação positiva de impacto ambiental (AIA) do próprio projeto.
- 3 Assim, a 30 de maio de 2014, a Global Petroleum apresentou ao Ministério do Ambiente e da Tutela do Território e do Mar (MATTM) quatro pedidos destinados a obter as declarações de compatibilidade ambiental necessárias, nos termos dos artigos 22.º e seguintes do Decreto Legislativo n.º 152, de 3 de abril de 2006, relativas a estudos sísmicos de duas e, eventualmente, três dimensões, a efetuar nas áreas pertinentes com a denominada técnica «air gun».

Esta técnica utiliza um gerador de ar comprimido de alta pressão, denominado *air gun*, para gerar ondas sísmicas que atingem o fundo; analisando o eco de retorno, é possível reconstituir a conformação das rochas que o constituem e identificar eventuais depósitos de hidrocarbonetos de exploração comercial. Quando realizada sem controlo, a atividade pode ser prejudicial para a fauna marinha, razão pela qual é necessária uma avaliação ambiental.

- 4 Através de quatro decretos distintos, o MATTM, em concertação com o Ministro do Património e das Atividades Culturais e Turismo, declarou a compatibilidade ambiental dos projetos, salientando que a comissão técnica especial de avaliação

do impacto ambiental AIA e AAE (avaliação ambiental estratégica) avaliou também o seu efeito cumulativo.

- 5 A região da Apúlia, enquanto entidade chamada a participar no processo, impugnou aqueles decretos através de diferentes recursos perante o TAR competente com fundamento em violação do artigo 6.º, n.º 2, da Lei n.º 9/1991, por interpretar o limite dos 750 quilómetros quadrados como reportado não apenas a uma única autorização, mas também a um único operador, que, assim – na sua opinião – não poderia ter obtido autorizações respeitantes a uma área total superior.
- 6 O TAR excluiu em todos os processos a alegada elusão da proibição. A Lei n.º 9/1991 serve não para proteger o ambiente (tutelado por outras normas jurídicas), mas para incentivar a exploração racional dos recursos de hidrocarbonetos e, portanto, a concorrência entre os operadores do setor. Consequentemente, cada operador poderia obter mais autorizações, também para áreas contíguas, desde que apresente cada um dos pedidos para uma área inferior a 750 quilómetros quadrados e obtenha cada autorização em resultado de um processo diferente.
- 7 A Região da Apúlia interpôs outros tantos recursos dos acórdãos de primeira instância perante o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional). Os três ministérios envolvidos, a Presidência do Conselho de Ministros e a contrainteressada Global Petroleum compareceram em juízo.

Argumentos essenciais da recorrente no processo principal

- 8 Segundo a recorrente, a referida exigência de incentivo à concorrência no setor impõe, precisamente, a limitação a 750 quilómetros quadrados da extensão máxima das autorizações concedidas a um único operador, o qual, de outro modo, paradoxalmente, poderia ocupar todo o mar explorável com a sua atividade.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 9 O Consiglio di Stato tem dúvidas sobre a interpretação do TAR e submete ao Tribunal de Justiça a questão da conformidade da legislação nacional com a Diretiva 94/22/CE, nomeadamente com o seu artigo 4.º
- 10 O órgão jurisdicional de reenvio começa por referir que, na sua opinião, a Diretiva 94/22/CE, ao nível dos princípios, deve ser interpretada no sentido de que incentiva a concorrência no setor (considerando 5). Em particular, visa promover uma concorrência «de mercado», ou baseada na conjugação do maior número de operadores concorrentes entre si, e não uma simples concorrência «para o mercado», onde se seleciona, através de mecanismos concorrenciais, quem depois irá gerir um determinado mercado, entendido em sentido amplo, em condições de monopólio formal ou substancial (considerando 8), e isso para evitar situações de

ineficiência (artigo 4.º). De facto, a adjudicação através de um mecanismo concorrencial entre mais candidatos a um determinado bem económico permite que exista maior concorrência na disputa pelo mesmo (artigo 3.º, n.º 2), mas nada refere quanto às características do resultado final, que, por sua vez, pode ser uma situação de concorrência, mas também de monopólio, quando o bem económico objeto da adjudicação seja o único daquela espécie disponível.

- 11 Ora, a transposição da diretiva efetuada no ordenamento nacional, com a alteração do artigo 6.º da Lei n.º 9/1991 pelo Decreto Legislativo n.º 625/1996, não é conforme à própria diretiva interpretada naquele sentido.
- 12 De facto, o artigo 6.º alterado prevê um limite máximo de extensão – além do limite de duração – para a concessão de uma única autorização de pesquisa; porém, não proíbe expressamente, e portanto, na opinião do órgão jurisdicional de reenvio, permite a concessão à mesma empresa de várias autorizações, cada uma delas para uma área correspondente à área máxima, desde que, como no caso em análise, tal ocorra na sequência de processos administrativos distintos.
- 13 Existe nesse sentido, antes de mais, um argumento literal e lógico: no silêncio da lei, o que não é proibido é considerado permitido.
- 14 No mesmo sentido existe também um argumento histórico-sistemático, porque a legislação nacional relativa aos hidrocarbonetos anterior à Diretiva 94/22/CE, desde a Lei n.º 6/1957 até ao texto inicial da Lei n.º 9/1991, estabeleceu sempre dois limites distintos, o primeiro relativo à extensão máxima da cada autorização (inicialmente de 50 000 hectares, depois 70 000, por fim 100 000), o segundo relativo à extensão máxima total das autorizações concedidas a uma só entidade (de 300 000 hectares em todo o território do Estado e de 150 mil hectares numa mesma região até um milhão de hectares para mais autorizações concedidas a uma única entidade distinta da Ente nazionale idrocarburi, com proibição expressa de autorizações para áreas contíguas).

Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, é, portanto, claro que a eliminação da referência aos limites por operador na nova regulamentação deve ser entendida como abolição dos mesmos, com um resultado final contrário ao objetivo de concorrência que, pelo contrário, a Diretiva 94/22/CE exige que seja alcançado.

- 15 Essa conclusão não seria diferente atendendo ao limite dos 10 000 quilómetros quadrados por operador que, com efeito, está previsto pelos D.D. de 22 de março de 2011 e de 15 de julho de 2015. O referido limite é, na verdade, superior a treze vezes a extensão máxima de uma unidade e, portanto, capaz de frustrar o objetivo da concorrência nos termos reconstituídos pelo órgão colegial.
- 16 A questão levantada é relevante para efeitos de decisão judicial no processo principal. De facto, caso a interpretação do órgão colegial esteja correta e o artigo 6.º, conforme alterado pela Lei n.º 9/1991, seja declarado contrário à Diretiva 94/22/CE na medida em que admite a concessão a uma única empresa de várias autorizações de pesquisa para uma área total superior a 750 quilómetros

quadrados, são ilegais as autorizações concedidas à Global Petroleum, por respeitarem a projetos que não podem ser autorizados, bem como os decretos AIA objeto de recurso.

DOCUMENTO DE TRABALHO