

**Processo C-428/22****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:**

28 de junho de 2022

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Administrativen sad Varna (Supremo Tribunal Administrativo, Bulgária)

**Data da decisão de reenvio:**

14 de junho de 2022

**Recorrente:**

«DEVNIA TSIMENT» AD

**Recorrido:**

Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia «Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi»

---

**Objeto do processo principal**

O litígio entre as partes diz respeito à legalidade de uma ordem de criação de reservas de segurança, proferida em 28 de abril de 2021, pelo Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia «Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi» (Vice-Presidente da Agência Nacional «Reservas Estatais e Provisões de Guerra».

**Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial**

Interpretação do direito da União, artigo 267.º TFUE

**Questões prejudiciais**

1. Devem o considerando 33, os artigos 1.º, 3.º, 8.º e 2.º, alíneas i) e j), da Diretiva 2009/119/CE do Conselho, de 14 de setembro de 2009, que obriga os

Estados-Membros a manterem um nível mínimo de reservas de petróleo bruto e/ou de produtos petrolíferos, tendo em conta o objetivo da diretiva e do artigo 2.º, alínea d), do Regulamento (CE) n.º 1099/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2008, relativo às estatísticas da energia, e ainda à luz do princípio da proporcionalidade nos termos do artigo 52.º, n.º 1, em conjugação com o artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, ser interpretados no sentido de que se opõem a disposições de direito nacional como as que estão em causa no processo principal, segundo as quais as pessoas que realizam aquisições intracomunitárias de coque de petróleo nos termos do n.º 3.4.23, do anexo A, do Regulamento (CE) n.º 1099/2008 podem ser obrigadas a criar reservas de segurança?

2. Devem o considerando 33, os artigos 1.º, 3.º, 8.º e 2.º, alíneas i) e j), da diretiva ser interpretados no sentido de que se opõem a disposições de direito nacional como as que estão em causa no processo principal, segundo as quais os tipos de produtos relativamente aos quais devem ser criadas e mantidas reservas de segurança se limitam a uma parte dos tipos de produtos constantes do artigo 2.º, alínea i), da diretiva, em conjugação com o anexo A, capítulo 3.4, do Regulamento (CE) n.º 1099/2008?

3. Devem o considerando 33, os artigos 1.º, 3.º, 8.º e 2.º, alíneas i) e j), da diretiva ser interpretados no sentido de que se opõem a disposições de direito nacional como as que estão em causa no processo principal, segundo as quais a realização de aquisições ou importações intracomunitárias de um tipo de produtos descritos no artigo 2.º, alínea i), da diretiva, em conjugação com o anexo A, capítulo 3.4, do Regulamento (CE) n.º 1099/2008, por uma pessoa, implica a assunção por parte da mesma da obrigação de criar e manter reservas de segurança de um produto de outro tipo diferente?

4. Devem o considerando 33, os artigos 1.º, 3.º, 8.º e 2.º, alíneas i) e j), da diretiva ser interpretados no sentido de que se opõem a disposições de direito nacional nacionais como as que estão em causa no processo principal, segundo as quais uma pessoa é obrigada a criar e manter reservas de um produto que não utilize no âmbito da sua atividade económica e que não está relacionado com esta atividade, implicando esta obrigação, além disso, um encargo financeiro considerável (que, na prática, torna impossível o cumprimento da mesma), uma vez que a pessoa não dispõe do produto nem é o importador e/ou o detentor do mesmo?

5. Em caso de resposta negativa a uma das questões anteriores: devem o considerando 33, os artigos 1.º, 3.º, 8.º e 2.º, alíneas i) e j), da Diretiva 2009/119/CE do Conselho, de 14 de setembro de 2009, que obriga os Estados-Membros a manterem um nível mínimo de reservas de petróleo bruto e/ou de produtos petrolíferos, tendo em conta o objetivo da diretiva e à luz do princípio da proporcionalidade nos termos do artigo 52.º, n.º 1, em conjugação com o artigo 17.º, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, ser interpretados no sentido de que o importador de um determinado tipo de produto

só pode ser obrigado a criar e a manter reservas de segurança do mesmo tipo de produto que foi objeto da importação?

### **Disposições de direito da União invocadas**

Artigo 122.º TFUE

Diretiva 2009/119/CE do Conselho, de 14 de setembro de 2009, que obriga os Estados-Membros a manterem um nível mínimo de reservas de petróleo bruto e/ou de produtos petrolíferos (a seguir «diretiva»), considerando 33, artigos 1.º, 2.º, alíneas i) e j), artigos 3.º e 8.º

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigos 17.º, n.º 1, 51.º, n.ºs 1 e 2, 52.º, n.ºs 1 e 2

Anotações relativas à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, anotação ao artigo 17.º

O órgão jurisdicional de reenvio não tem conhecimento de que as disposições da diretiva tenham sido objeto de interpretação pelo Tribunal de Justiça da União Europeia.

### **Disposições de direito nacional invocadas**

Zakon za zapolnitve oljnih rezerv in nefitnih proizvodov (Lei relativa às reservas de petróleo bruto e/ou de produtos petrolíferos, a seguir «ZZNN»), artigos 1.º, n.º 1, 2.º, n.ºs 1 e 4, 3.º, n.º 4, 8.º, n.ºs 1 a 5, 12.º, n.ºs 1, 2, 4 e 11, 14.º, n.ºs 1 a 6, 17.º, n.ºs 1 a 4, 21.º, n.ºs 1, 11, 14 e 15, 23.º, n.ºs 1 e 2, 30.º, n.ºs 1 a 3, 38.º, n.º 1; Dopolniteljni razporedbi na ZZNN (Disposições complementares da ZZNN), § 1 n.ºs 8 a 12 e § 2 n.ºs 1 e 2

### **Apresentação sucinta dos factos e do processo principal**

- 1 Em 2020, a «DEVNIA TSIMENT» AD (a seguir, «sociedade») importou 34 657,39 toneladas de coque de petróleo com o seguinte código NC aduaneiros, em conformidade com a Nomenclatura Combinada: 2713 11 00 (anexo A, capítulo 3.4, n.º 3.4.23, do Regulamento [CE] n.º 1099/2008), utilizado para um processo mineralógico para a produção de clínquer de cimento. Não existem indícios de que a sociedade, em 2020, tenha exercido alguma atividade económica com outro tipo de produto nos termos do anexo A, capítulo 3.4, do Regulamento (CE) n.º 1099/2008 ou com fuelóleo.
- 2 Em 5 de maio de 2021, a sociedade foi notificada de um decreto do Vice-Presidente da Agência Nacional «Reservas Estatais e Provisões de Guerra», de 28 de abril de 2021, relativo à criação de reservas de segurança (a seguir «decreto»), que ordenou à «DEVNIA TSIMENT» AD, nos termos dos artigos

- 12.º, 8.º, n.º 2, ponto 3, em conjugação com o artigo 8.º, n.º 3, da ZZNN, que durante o período de um ano, a saber, entre 1 de julho de 2021 e 30 de junho de 2022, a suas expensas e com os seus próprios meios, organizasse e financiasse as reservas de segurança previstas no artigo 2.º, n.º 1, ponto 3, da ZZNN, de 7 806,058 toneladas (sete mil oitocentas e seis toneladas e cinquenta e oito quilos) de fuelóleos pesados.
- 3 O decreto foi emitido em relação à importação de coque de petróleo em 2020, acima referida.
  - 4 Em 19 de maio de 2021, a sociedade intentou uma ação contra o decreto e pôs, assim, em marcha o processo judicial perante o Administrativen sad Varna (Tribunal Administrativo de Varna, Bulgária). A sociedade não se considera obrigada a manter as reservas de segurança de fuelóleo pesado, conforme lhe foi ordenado, e pede a revogação do despacho, uma vez que o mesmo é ilegal por diversos motivos. A ilegalidade do despacho é justificada na petição, designadamente, pelo facto de a lei nacional, a ZZNN, não ser compatível com o direito da União, em especial, com a diretiva que foi transposta para o direito búlgaro pela ZZNN. Estas objeções prendem-se com a análise a realizar pelo órgão jurisdicional da questão de saber se o direito da União Europeia, em especial, a Diretiva 2009/119/CE, conforme transposta para o direito nacional pela ZZNN, foi regularmente aplicado.
  - 5 A atividade da sociedade não abrange quaisquer transações com fuelóleos pesados, óleos *diesel*, gasolina e/ou gasóleo, tanto no que respeita a 2020, como à presente data. A sociedade não dispõe da reserva de segurança de fuelóleo pesado ordenada. Teria de o comprar ou de transferir a obrigação, a título oneroso, para outra empresa.
  - 6 A sociedade não possui nenhum armazém registado nos termos do artigo 38.º, da ZZNN para reservas de segurança de petróleo bruto e de produtos petrolíferos, em especial, não possui nenhum armazém para os produtos petrolíferos acima referidos e, por conseguinte, não tem a qualidade de «detentora», na aceção da ZZNN.
  - 7 O cálculo das quantidades ordenadas de reservas de segurança de fuelóleos pesados a constituir e a manter pela sociedade foi fiscalizado por um perito designado.

### **Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial**

- 8 Pelo decreto impugnado no órgão jurisdicional de reenvio, foi ordenado à sociedade que, em 2020, tinha importado coque de petróleo, que criasse e mantivesse reservas de segurança de 7 806,058 toneladas de fuelóleo pesado durante o período entre 1 de julho de 2021 e 30 de junho de 2022, obrigando assim um operador económico que importa determinado tipo de produto petrolífero a criar e manter outro tipo de produto petrolífero.

- 9 É necessária a interpretação do direito da União para esclarecer em que medida os Estados-Membros podem determinar os tipos de produtos que devem ser armazenados e qual o alcance dos seus poderes perante as empresas, bem como, em especial, qual o significado exato do considerando 33, dos artigos 3.º, 8.º e 2.º, alíneas i) e j), da diretiva, à luz dos objetivos da diretiva e dos princípios de aplicação do direito da União, sobretudo, do princípio da proporcionalidade. No entender do órgão jurisdicional de reenvio, importa analisar, com base na interpretação da diretiva pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, se o direito nacional transpõe legalmente a diretiva e se a sociedade pode, assim, ser destinatária de uma obrigação de armazenagem, precisamente, de fuelóleo pesado.
- 10 O artigo 3.º, em conjugação com o artigo 2.º, alínea j), da diretiva, estabelece o resultado que os Estados-Membros devem alcançar no que respeita às reservas de segurança, nomeadamente, garantir a manutenção permanente de reservas de petróleo («oil stocks», na versão inglesa) em determinadas quantidades. Nos termos do artigo 2.º, alínea i), da diretiva, entende-se por «reservas de petróleo» (uma vez mais, «oil stocks», na versão inglesa), as reservas dos produtos energéticos enumerados no anexo A, capítulo 3.4, do Regulamento (CE) n.º 1099/2008. O capítulo 3.4 deste anexo apresenta o título «Petróleo (petróleo e produtos petrolíferos)» e contém 24 subgrupos. A diretiva visa, portanto, o armazenamento de todos os produtos referidos no capítulo 3.4 deste anexo, e não apenas de alguns. O direito nacional, no artigo 2.º, n.º 1, da ZZNN, não prevê o armazenamento de todos os produtos referidos no capítulo 3.4 do anexo, mas apenas de petróleo e de outros quatro produtos petrolíferos: 1. Gasolina, 2. Óleos *diesel*, querosene tipo Jet Fuel e gasóleo, 3. Fuelóleo pesado, 4. Líquido de gás.
- 11 Neste caso, a interpretação das disposições pertinentes do direito da União é relevante para determinar se a diretiva deve ser interpretada no sentido de que se opõe às disposições de direito nacional que restringem os tipos de produtos dos quais devem ser constituídas reservas de segurança.
- 12 Nos termos da diretiva, como medida de realização da sua obrigação de armazenagem, os Estados-Membros têm a possibilidade de a impor às empresas (ou seja, às pessoas coletivas de direito privado), ou seja, de também lhes impor deveres de criação e de manutenção de reservas de segurança. Contudo, ao impor tais obrigações, os Estados-Membros não podem desviar-se dos princípios nem do objetivo da diretiva, como descrito no seu considerando 33, designadamente, «*a manutenção de um elevado nível de segurança do aprovisionamento em petróleo na Comunidade graças a mecanismos fiáveis e transparentes baseados na solidariedade entre os Estados-Membros, assegurando simultaneamente o cumprimento das regras do mercado interno e da concorrência*». À luz da interpretação sistemática deste objetivo e da possibilidade de impor deveres às empresas (pessoas coletivas de direito privado), e tendo em conta o princípio da proporcionalidade consagrado no artigo 52.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia à luz dos factos descritos, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas sobre se a diretiva não deverá ser interpretada no sentido de que apenas pode ser imposta a uma empresa a obrigação de armazenamento

relativamente a um produto energético com o qual exerceu efetivamente uma atividade económica durante o período correspondente e do qual é possível retirar precisamente a sua qualidade de responsável pelo armazenamento.

- 13 O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se é contrário aos objetivos e ao espírito da diretiva, bem como ao princípio da proporcionalidade nos termos da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que uma empresa seja obrigada a organizar uma reserva de um produto com o qual não realizou nem realiza nenhuma transação, o que naturalmente obrigaria a empresa a adquirir as quantidades necessárias ou a pedi-las emprestadas (transferindo parcialmente a obrigação) e a mantê-las regularmente (em armazéns licenciados para o efeito). Tal levaria a um encargo sobretudo financeiro para a empresa responsável (pagamento do preço de compra, compra ou aluguer de um armazém para as reservas, seguro nos termos da ZZNN, pagamento de impostos ao abrigo das disposições búlgaras relativas a impostos, etc., e, igualmente, em caso de transferência da obrigação, se a transferência for sequer uma possibilidade conferida ao responsável) e produziria efeitos sobre as regras do mercado interno e a concorrência, designadamente, tanto no que diz respeito ao produto petrolífero transacionado pela empresa, como também ao produto petrolífero a armazenar.
- 14 A diretiva não tem, manifestamente, por objetivo a introdução de obrigações financeiras (equiparadas a impostos) para determinados sujeitos de direito privado. Muito pelo contrário, a diretiva baseia-se no princípio de que a admissibilidade destas interferências na esfera jurídica dos sujeitos de direito privado relaciona-se especificamente com a capacidade dos mesmos de cumprir as obrigações *in natura* a que estão sujeitos. Deste modo (em conformidade com o objetivo da diretiva, o princípio da proporcionalidade, bem como as regras do mercado interno e com a concorrência), é alcançado um equilíbrio adequado entre o interesse público (de direito da União) e o interesse privado, uma vez que o cumprimento da obrigação de armazenamento de um determinado produto *in natura* por pessoas que, de qualquer modo, exercem uma atividade económica com o mesmo produto, não constitui uma dificuldade particular para estas pessoas. Nesta medida, a interferência na esfera do interessado seria muito menos gravosa e estaria em conformidade com os requisitos do considerando 33, da diretiva, segundo o qual tais interferências devem ocorrer através de um mecanismo transparente, tendo em conta as regras do mercado interno e da concorrência. Com efeito, é muito menos dispendioso manter uma parte do mesmo como reserva de segurança para alguém que possua um determinado produto e opere com o mesmo, do que para quem deva, antes de mais, adquirir/pedir emprestado e armazenar determinadas quantidades de um produto, que não faz parte da sua atividade económica, ou seja, está excluído do âmbito da sua atividade. Assim, na realidade, justifica-se apenas um encargo financeiro adicional para a empresa, que não constitui um imposto legal nem uma taxa como contrapartida de uma determinada prestação e também não se baseia na própria atividade da empresa (assim, no presente caso, uma empresa que transaciona óleos lubrificantes, é obrigada a criar uma reserva de fuelóleo pesado).

- 15 Importa esclarecer se a diretiva deve ser interpretada no sentido de que se opõe a disposições de direito nacional como as búlgaras, que preveem que uma pessoa é obrigada a criar reservas de segurança de um tipo de produto, por ter exercido uma atividade económica (importação) com outro tipo de produto petrolífero.
- 16 Nos termos da legislação nacional, quem, no ano civil em causa, tenha importado ou introduzido a partir de um país da UE um dos produtos energéticos referidos no anexo, para o território nacional, é obrigado a criar reservas de segurança. Simultaneamente, os tipos de produtos a armazenar são reduzidos aos tipos referidos no artigo 2.º, n.º 1, da ZZNN (petróleo e quatro tipos de produtos petrolíferos), contrariamente às disposições da diretiva acima referidas. Assim, as disposições de direito nacional preveem que quem no ano civil anterior tenha importado os produtos energéticos referidos no anexo é obrigado a criar reservas de segurança de um dos produtos referidos no artigo 2.º, n.º 1, da ZZNN.
- 17 A legislação nacional não tem em conta o tipo de produto energético importado pela pessoa em causa nem se este tipo é um produto que deva ser armazenado. Ao restringir os tipos de produtos a armazenar e ao obrigar os particulares a criar estas reservas de segurança, a legislação nacional não garante que o tipo de produtos importados pelo responsável coincida com o tipo de produtos a armazenar. Além disso, a lei não tem em conta se a pessoa responsável utiliza o produto a armazenar no âmbito da sua atividade comercial, se pode disponibilizar as quantidades necessárias destes produtos, nem os requisitos administrativos que devem ser preenchidos e os meios financeiros que devem ser aplicados para alcançar este objetivo, nem o modo como isso se repercutiria sobre a situação financeira e a competitividade da pessoa.
- 18 Em particular, o artigo 12.º, n.º 11, da ZZNN prevê que a importação de coque de petróleo implica o dever de criar uma reserva de fuelóleo pesado. O mesmo sucede no presente caso: a sociedade importou coque de petróleo e, por conseguinte, foi obrigada a criar uma reserva de fuelóleo pesado sem poder criar uma reserva de coque de petróleo.
- 19 Consequentemente, a sociedade, para cumprir o dever que lhe foi imposto, deve adquirir fuelóleo pesado, do qual não dispõe. Também não possui a autorização necessária enquanto armazenista para poder deter legalmente este combustível autonomamente (sem pagar a um terceiro armazenista). Além disso, nos termos da ZZNN, a sociedade não pode exigir a substituição das quantidades que lhe foram impostas em reservas de fuelóleo pesado por reservas de coque de petróleo.
- 20 A lista dos produtos petrolíferos a armazenar, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da ZZNN, é muito menor do que a lista de produtos do capítulo 3.4 do anexo, para a qual remete o artigo 2.º, alínea i), da diretiva.
- 21 No entender do órgão jurisdicional de reenvio, importa clarificar se a diretiva deve ser interpretada no sentido de que se opõe a uma legislação nacional como a búlgara, nos termos da qual uma pessoa é obrigada a criar reservas de segurança

- de um determinado tipo de produto, por ter exercido uma atividade económica (importação) com outro tipo de produto petrolífero.
- 22 O órgão jurisdicional de reenvio considera que a legislação nacional viola a diretiva, ou seja, que esta não foi regularmente transposta, o que afeta a legalidade do ato administrativo impugnado (o decreto).
  - 23 A conclusão pela existência desta contradição entre as disposições da diretiva e as da legislação nacional afeta a legalidade do decreto impugnado. Nesse caso, deverá, em especial, concluir-se que o decreto foi emitido com base numa lei nacional que viola a diretiva, que é um ato jurídico do direito da União ou que não a transpõe corretamente. Tal teria como consequência que o ato administrativo individual em causa deveria ser revogado no âmbito do processo judicial, uma vez que a sua manutenção seria incompatível com o direito da União. O mesmo corresponde à fundamentação constante do n.º 21 e do n.º 2, do Acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de março de 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49). A interpretação da diretiva permitiria, no presente caso, obter maior clareza quanto à existência ou inexistência de uma contradição.
  - 24 Nos termos do artigo 288.º, n.º 3, TFUE, a diretiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios. As diretivas dirigem-se aos Estados-Membros que devem adotar medidas de transposição que produzam efeitos jurídicos no plano nacional. Se uma diretiva não tiver sido adotada dentro do prazo ou se o tiver sido defeituosamente, não irá certamente realizar o objetivo vinculativo para os Estados-Membros. Para evitar esta situação, as autoridades administrativas e judiciais nacionais podem não aplicar diretamente a disposição da diretiva que não tenha sido regularmente transposta, garantindo o princípio da cooperação leal nos termos do artigo 4.º, n.º 3, TUE. Todavia, tal pressupõe que a norma seja clara, precisa e incondicional, ou seja, que não deixe aos Estados-Membros uma margem de apreciação.
  - 25 A interpretação da diretiva e das suas disposições referidas, requerida pelo órgão jurisdicional de reenvio, destina-se a trazer a clareza e a incondicionalidade necessárias, ou seja, deverá expor as competências que assistem às autoridades nacionais na fixação individual das reservas, para alcançarem os respetivos objetivos ou a medida em que as empresas poderão ser obrigadas.
  - 26 Contudo, para apreciar a relevância e o teor exato da diretiva, é necessário um pedido de decisão prejudicial, uma vez que, nos termos do artigo 267.º TFUE, o Tribunal de Justiça da União Europeia é competente para se pronunciar sobre a interpretação de atos jurídicos de direito da União.
  - 27 No entender do órgão jurisdicional de reenvio, a interpretação da diretiva permitir-lhe-á, no presente processo, a decisão correta do litígio, na medida em que existem dúvidas sobre a interpretação correta da diretiva.