Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

27 de junho de 2013 *

«Incumprimento de Estado — Diretiva 94/22/CE — Condições de concessão e de utilização das autorizações de prospeção, pesquisa e produção de hidrocarbonetos — Acesso não discriminatório»

No processo C-569/10,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, entrada em 3 de dezembro de 2010,

Comissão Europeia, representada por K. Herrmann e M. Owsiany-Hornung, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República da Polónia, representada por M. Szpunar, M. Drwięcki e B. Majczyna, na qualidade de agentes,

demandada,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: L. Bay Larsen (relator), presidente de secção, J.-C. Bonichot, C. Toader, A. Prechal e E. Jarašiūnas, juízes,

advogado-geral: P. Cruz Villalón,

secretário: C. Strömholm, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 20 de junho de 2012,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 20 de novembro de 2012,

profere o presente

Acórdão

1 Com a sua petição, a Comissão Europeia pede que o Tribunal de Justiça declare que, não tendo tomado as medidas adequadas a garantir que o acesso às atividades de prospeção, pesquisa e produção de hidrocarbonetos esteja isento de qualquer discriminação entre as entidades interessadas e

* Língua do processo: polaco.

que as autorizações de exercício dessas atividades sejam concedidas mediante um procedimento em que todas as entidades interessadas podem apresentar propostas com base em critérios publicados no *Jornal Oficial da União Europeia* antes do início do período de apresentação das propostas, a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 2.°, n.º 2, 3.°, n.º 1, e 5.°, n.ºs 1 e 2, da 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 (JO L 164, p. 3).

Quadro jurídico

Direito da União

2 O artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 94/22 define o termo «autorização» como «qualquer disposição legislativa, regulamentar, administrativa ou contratual ou qualquer instrumento decorrente dessa disposição pela qual as autoridades competentes de um Estado-Membro concedem a uma entidade o direito exclusivo de, por sua conta e risco, proceder à prospeção, pesquisa ou produção de hidrocarbonetos numa determinada área geográfica. A autorização pode ser concedida para cada atividade em separado ou simultaneamente para várias atividades».

3 O artigo 2.º da mesma diretiva dispõe:

«1. Os Estados-Membros continuarão a ter o direito de determinar quais as zonas dos seus territórios onde podem ser exercidas a prospeção, a pesquisa e a produção de hidrocarbonetos.

2. Quando sejam abertas áreas ao exercício das atividades enumeradas no n.º 1, os Estados-Membros garantirão que não haverá discriminação entre as entidades no que respeita ao acesso e ao exercício dessas atividades.

Contudo, os Estados-Membros podem, por razões de segurança nacional, recusar o acesso a essas atividades e seu exercício a entidades efetivamente controladas por países terceiros ou por nacionais de países terceiros.»

4 O artigo 3.º dessa diretiva dispõe:

«1. Os Estados-Membros adotarão as disposições necessárias para que as autorizações sejam concedidas no termo de um procedimento em que todas as entidades interessadas possam apresentar pedidos em conformidade com o n.º 2 ou com o n.º 3.

2. O referido processo terá início:

a) Quer por iniciativa das autoridades competentes, através de anúncio para apresentação de propostas, a publicar no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* pelo menos 90 dias antes do prazo para receção das propostas;

b) Quer através de um anúncio para apresentação de propostas, a publicar no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, na sequência da receção de uma proposta por uma entidade, sem prejuízo do disposto no n.º 1 do artigo 2.º Quaisquer outras entidades interessadas disporão de um prazo de, pelo menos, 90 dias após a publicação para apresentar igualmente uma proposta.

O anúncio especificará o tipo de autorização e a ou as áreas geográficas que, em parte ou na totalidade, foram ou podem ser objeto de pedido, bem como a data ou o prazo previstos para a concessão da autorização.

O anúncio deverá mencionar especificamente se é dada preferência às propostas apresentadas por uma única pessoa singular ou coletiva.

[…]

5. Não é considerada concessão de autorização na aceção do n.º 1:

[…]

b) A concessão de uma autorização a uma entidade titular de outra forma de autorização, quando a detenção desta última implique um direito à concessão da primeira;

[…]»

5 O artigo 5.º da Diretiva 94/22 tem a seguinte redação:

«Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para assegurar que:

1) As autorizações sejam concedidas com base em critérios relativamente, em todos os casos:

   a) Às capacidades técnicas e financeiras das entidades;

      e

   b) À forma como as entidades se propõem prospetar, pesquisar e/ou iniciar a produção na área geográfica em causa;

   e eventualmente:

   c) Ao preço que a entidade está disposta a pagar pela autorização, se esta for colocada à venda;

   d) Se, após avaliação nos termos dos critérios referidos nas alíneas a), b) e, eventualmente, c), duas ou mais autorizações tiverem igual mérito, a outros critérios relevantes, objetivos e não discriminatórios, com vista a uma escolha definitiva da proposta.

   […]

Após a sua elaboração, esses critérios serão publicados no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* antes do início do prazo para a apresentação das propostas. Os Estados-Membros que já tiverem publicado os critérios nos respetivos jornais oficiais poderão limitar-se a publicar no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* uma referência à publicação nos seus jornais oficiais. No entanto, qualquer alteração de critérios deverá ser integralmente publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*;

2) As condições e exigências relativas ao exercício ou à cessação da atividade aplicáveis a cada tipo de autorizações por força de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas em vigor na data de apresentação das propostas, quer façam parte da autorização quer a sua aceitação prévia seja condição para a concessão, sejam definidas e permanentemente colocadas à disposição das entidades interessadas. No caso previsto no n.º 2, alínea a), do artigo 3.º, as condições e exigências poderão ser colocadas à disposição apenas a partir da data em que os pedidos de autorização possam ser apresentados;

[…]»

6 O artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, dessa diretiva dispõe:

«1. Os Estados-Membros providenciarão por que as condições e exigências referidas no n.º 2 do artigo 5.º, bem como as obrigações pormenorizadas associadas ao exercício de uma autorização específica, resultem exclusivamente da necessidade de assegurar a correta execução das atividades na área para a qual é requerida uma autorização, nos termos do n.º 2, ou do pagamento de uma contrapartida financeira ou em hidrocarbonetos.

2. Os Estados-Membros poderão impor condições e exigências ao exercício das atividades descritas no n.º 1 do artigo 2.º que se justifiquem por razões de segurança nacional, segurança pública, saúde pública, segurança dos transportes, proteção do ambiente, proteção de recursos biológicos e do património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico, segurança das instalações e dos trabalhadores, gestão planeada dos recursos de hidrocarbonetos (por exemplo, ritmo de esgotamento dos hidrocarbonetos ou a otimização da sua recuperação) ou garantia de receitas fiscais.»

Direito polaco

7 A Diretiva 94/22 foi transposta para o direito interno polaco pela Lei da geologia e minas de 4 de fevereiro de 1994, conforme alterada (Dz. U. de 2005, n.º 228, posição 1947, a seguir «lei da geologia e minas»), e pelo Regulamento do Conselho de Ministros relativo ao procedimento de adjudicação para a aquisição de direitos de usufruto mineiro de 21 de junho de 2005 (Dz. U. n.º 135, posição 1131, a seguir «regulamento do Conselho de Ministros».

8 Essa lei distingue o direito de usufruto mineiro, concedido pela Fazenda Pública como proprietária das jazidas de hidrocarbonetos, e a concessão, da competência do Ministro do Ambiente. Para poder prospetar, pesquisar e produzir hidrocarbonetos na Polónia, é necessário quer um direito de usufruto mineiro quer uma concessão.

9 O artigo 9.º da lei da geologia e minas dispõe que, nos limites fixados pela lei em vigor e pelo contrato de usufruto mineiro, o usufrutuário mineiro pode, com exclusão de outrem, prospetar, pesquisar e produzir um mineral determinado e que, dentro dos mesmos limites, o usufrutuário pode dispor dos seus direitos.

10 O artigo 10.º, n.º 1, da mesma lei dispõe que a constituição do direito de usufruto mineiro é efetuada por contrato, mediante retribuição, e está sujeita à obtenção de uma concessão.

11 O artigo 11.º, n.ºs 2 a 4, da lei da geologia e minas tem a seguinte redação:

«2. Sem prejuízo do artigo 12.º, n.º 1, a constituição do direito de usufruto mineiro que abrange a prospeção, pesquisa e produção de gás natural, de petróleo e seus derivados naturais e ainda de metano do carvão é precedida de um concurso.

[…]

3. As autoridades competentes para lançar o concurso para a aquisição do direito de usufruto mineiro são as autoridades competentes para a atribuição de concessões.

4. O Conselho de Ministros fixará, por regulamento, as normas da publicação dos anúncios de concurso para a aquisição do direito de usufruto mineiro e os dados a incluir nos anúncios, as condições a preencher pelo proponente e pelas propostas, o prazo de apresentação das propostas, o prazo de encerramento da adjudicação e os princípios e modalidades da organização e execução do concurso e as da convocatória e dos trabalhos do comité de adjudicação.»

12 O artigo 12.º, n.ºs 1 e 3, dessa lei dispõe:

«1. Um empresário que tenha pesquisado e documentado jazidas de minerais pertencentes à Fazenda Pública e que tenha elaborado documentação geológica suficientemente precisa para a obtenção de uma concessão de extração pode pedir que seja constituído a seu favor um direito de usufruto mineiro, tendo, para o efeito, prioridade sobre as outras entidades.

[…]

3. A possibilidade prevista no n.º 1 expira no prazo de dois anos contados da receção de um aviso escrito comprovativo da aprovação da documentação pela autoridade competente em geologia.»

13 Nos termos do artigo 15.º, n.º 1, da lei da geologia e minas, é necessária uma concessão para «1) a prospeção ou pesquisa de jazidas de minerais, 2) a extração de minerais». O n.º 2 deste artigo remete, em tudo o que não estiver previsto nessa lei, para a Lei de 2 de julho de 2004 relativa à liberdade de exercício da atividade económica (Dz. U. n.º 173, posição 1807).

14 O artigo 17.º da lei da geologia e minas dispõe:

«1. Se um interesse particularmente importante do Estado ou do público, sobretudo ligado à proteção do ambiente, o justificar, a atribuição de uma concessão pode ser sujeita à constituição de uma garantia que possa compensar as eventuais consequências prejudiciais do exercício da atividade abrangida pela concessão.

2. A forma e o montante da garantia prevista no n.º 1 são fixados na concessão, em função do tipo de atividade exercida, da área abrangida pela concessão, do período pelo qual a concessão tenha sido atribuída e do grau de prejuízo da atividade prevista para o ambiente.»

15 O artigo 18.º, n.º 1, ponto 2, alínea b), da lei da geologia e minas dispõe que o pedido de atribuição de uma concessão deve conter um número de matrícula no registo comercial ou no registo das atividades económicas.

16 Nos termos do artigo 20.º, n.º 2, ponto 1, dessa lei, o pedido de atribuição de uma concessão de extração de minerais deve igualmente conter a prova de que o seu autor tem o direito de utilizar a documentação geológica.

17 O artigo 47.º, n.º 3, da lei da geologia e minas refere:

«A entidade que tenha suportado os custos dos trabalhos geológicos realizados nos termos das decisões adotadas com base na presente lei beneficiará de um direito exclusivo de utilização gratuita das informações geológicas obtidas na sequência desses trabalhos, para efeitos de pesquisa, [para fins] científicos, e igualmente para efeitos do exercício de uma atividade regida pela presente lei. Esse direito extingue-se no prazo de cinco anos contados da data de fim de validade da decisão com base na qual foram efetuados os trabalhos que permitiram a obtenção das informações ou que tenham autorizado a realização de outra atividade prevista nessa lei ou noutras disposições. Salvo disposição em contrário na concessão ou na decisão de aprovação dos trabalhos geológicos previstos, a entidade beneficiária do direito de utilização dessas informações geológicas poderá pô-las à disposição de outras entidades.»

18 Nos termos do artigo 6.º do Regulamento do Conselho de Ministros:

«1. As disposições particulares do concurso precisam, nomeadamente:

[…]

4) as informações sobre os documentos que o proponente deve apresentar para demonstrar que preenche os requisitos previstos, nomeadamente a certidão do registo comercial e a declaração de que não está excluído da adjudicação nos termos do artigo 5.º, n.º 2;

5) os critérios objetivos de avaliação das propostas que assegurem o respeito dos princípios da concorrência leal e que definam o seu significado;

[…]

2. Mediante requerimento escrito do proponente, o organizador do concurso disponibiliza-lhe as condições particulares do concurso, a partir da data da publicação do anúncio.

3. Até 14 dias antes do fim do prazo para a entrega das propostas, o proponente pode dirigir-se ao organizador do concurso, para pedir explicações sobre as condições particulares do concurso.

4. O organizador do concurso deve enviar imediatamente essas explicações a todos os proponentes, sem divulgar a origem do pedido. As explicações são consideradas válidas para todos os proponentes.

[…]

6. O organizador do concurso deverá prorrogar os prazos de entrega das propostas, para permitir aos proponentes repercutirem nas suas propostas as explicações recebidas ou as alterações das condições particulares do concurso.»

Factos na origem do litígio e procedimento pré-contencioso

19 Em 23 de março de 2007, a Comissão dirigiu uma notificação para cumprir à República da Polónia, na qual indicava que a lei da geologia e minas não respeitava os artigos 2.°, n.º 2, 3.°, n.º 1, e 5.°, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 94/22.

20 Por ofício de 23 de maio de 2007, a República da Polónia respondeu à notificação para cumprir, alegando, no essencial, que tinha transposto corretamente a Diretiva 94/22 para o seu direito nacional.

21 Em 31 de janeiro de 2008, a Comissão dirigiu à República da Polónia um parecer fundamentado em que mantinha todas as suas alegações feitas na notificação para cumprir.

22 Por ofício de 20 de março de 2008, a República da Polónia, sem pôr em causa as alegações constantes do parecer fundamentado, pediu a extinção do processo de incumprimento, alegando que os trabalhos legislativos de aprovação de uma nova lei da geologia e minas tinham permitido «a eliminação dos incumprimentos» e das «disposições que suscitavam dúvidas à Comissão». Este Estado-Membro informou ainda a Comissão de que lhe apresentaria um calendário relativo a esse projeto de lei, em finais de junho de 2008.

23 Por ofício de 27 de abril de 2010, a República da Polónia informou a Comissão de que esse projeto de lei tinha sido levado ao Parlamento polaco em 18 de novembro de 2008 e que este não tinha conseguido aprová-lo em 2009, mas que a nova lei seria comunicada à Comissão logo que fosse aprovada.

24 Foi nestas circunstâncias que a Comissão intentou a presente ação.

Quanto à ação

Quanto à admissibilidade

25 A República da Polónia alega que a ação por incumprimento é inadmissível pelo facto de as alegações feitas na petição não serem idênticas às formuladas no procedimento pré-contencioso.

26 A Comissão responde que o objeto da lide e as alegações feitas no procedimento pré-contencioso são idênticos aos que constituem o fundamento da petição. As passagens desta a que a República da Polónia se refere não contêm alegações novas, mas sim uma fundamentação jurídica mais detalhada das alegações já feitas pela Comissão no parecer fundamentado.

27 Acrescenta que, de qualquer forma, mesmo admitindo que a petição contivesse novas alegações, só estas poderiam ser julgadas inadmissíveis, e não todas as alegações feitas nessa mesma petição.

28 Antes de conhecer das exceções suscitadas pela República da Polónia, há que lembrar que, segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, o procedimento pré-contencioso tem por finalidade proporcionar ao Estado-Membro em causa a oportunidade, por um lado, de dar cumprimento às suas obrigações decorrentes do direito da União e, por outro, de apresentar utilmente os seus meios de defesa contra as acusações formuladas pela Comissão. O objeto de uma ação intentada ao abrigo do artigo 258.º TFUE é, por conseguinte, delimitado pela fase pré-contenciosa prevista nessa disposição. Por isso, a petição não se pode basear em acusações diferentes das indicadas no procedimento pré-contencioso (v., nomeadamente, acórdãos de 10 de maio de 2001, Comissão/Países Baixos, C-152/98, Colet., p. I-3463, n.º 23, e de 15 de março de 2012, Comissão/Chipre, C-340/10, n.º 21). Em particular, a petição deve basear-se nos mesmos motivos e fundamentos enunciados no parecer fundamentado (v., nomeadamente, acórdão de 3 de março de 2011, Comissão/Irlanda, C-50/09, Colet., p. I-873, n.º 93), que deve conter uma exposição coerente e detalhada das razões que levaram a Comissão à convicção de que o Estado-Membro não cumpriu uma das obrigações que lhe incumbem por força do direito da União (v., nomeadamente, acórdão de 11 de setembro de 2008, Comissão/Lituânia, C-274/07, Colet., p. I-7117, n.º 23 e jurisprudência referida).

29 Esta exigência não pode, porém, ir ao ponto de impor, em todos os casos, uma coincidência perfeita entre as disposições nacionais mencionadas no parecer fundamentado e as que constam da petição (v. acórdãos de 10 de setembro de 1996, Comissão/Bélgica, C-11/95, Colet., p. I-4115, n.º 74, e de 22 de dezembro de 2008, Comissão/Itália, C-283/07, n.º 22).

30 Não obstante, quando a Comissão não tiver indicado, no procedimento pré-contencioso, que o objeto deste, isto é, o incumprimento imputado ao Estado-Membro em causa, vai além das disposições nacionais precisadas nesse procedimento, a ação, na medida em que se refere a disposições nacionais diferentes das que foram explicitadas no procedimento pré-contencioso, é inadmissível (v., neste sentido, acórdãos de 7 de fevereiro de 1984, Comissão/Itália, 166/82, Recueil, p. 459, n.ºs 19 a 22, e de 22 de junho de 1993, Comissão/Dinamarca, C-243/89, Colet., p. I-3353, n.ºs 15 a 17). Com efeito, nesse caso, verifica-se que os motivos do alegado incumprimento e, portanto, o seu fundamento foram alargados sem que o Estado-Membro em causa tenha tido, a esse respeito, a oportunidade, por um lado, de dar cumprimento às suas obrigações decorrentes do direito da União e, por outro, de apresentar utilmente os seus meios de defesa contra as acusações da Comissão.

Quanto ao primeiro fundamento da ação

¾ Argumentos das partes

31 Quanto ao primeiro fundamento da ação, alegada violação do artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 94/22, a Comissão refere uma discriminação entre as entidades no acesso às atividades de prospeção, pesquisa e produção de hidrocarbonetos e ao seu exercício. Alega, nomeadamente, que a exclusividade do direito de utilizar gratuitamente informações geológicas por uma entidade que tenha levado a cabo trabalhos geológicos com base numa concessão de pesquisa de jazidas de hidrocarbonetos, prevista no artigo 47.º, n.º 3, da lei da geologia e minas, conjugada com a exigência de prova, no pedido de atribuição de uma concessão de exploração, de que o seu autor possui o direito de utilizar a documentação geológica, previsto no artigo 20.º, n.º 2, ponto 1, dessa mesma lei, é contrária ao princípio do acesso não discriminatório de todas as entidades interessadas nas atividades de extração de hidrocarbonetos.

32 A República da Polónia afirma que essa alegação foi suscitada pela primeira vez na fase do processo no Tribunal de Justiça, sendo, portanto, inadmissível.

¾ Apreciação do Tribunal de Justiça

33 Embora seja certo que a Comissão se limitou, no parecer fundamentado, a acusar, no essencial, a República da Polónia de não garantir o acesso não discriminatório às atividades de prospeção, pesquisa e produção, exigindo aos requerentes de concessões de extração de minerais a obrigação, conforme prevista no artigo 20.º, n.º 2, ponto 1, da lei da geologia e minas, de apresentarem a prova da existência do direito de utilização da documentação geológica, não se pode deixar de referir que essa obrigação, no caso, tem como premissa necessária o facto de, nos termos do artigo 47.º, n.º 3, dessa mesma lei, o direito de utilização gratuita dessa documentação pertencer à entidade que realizou os trabalhos geológicos com base numa concessão de pesquisa de jazidas de hidrocarbonetos.

34 Assim, há que considerar que a referência, na petição inicial, a essa segunda disposição da lei da geologia e minas desenvolve uma alegação já feita pela Comissão no parecer fundamentado.

35 Por conseguinte, improcede a exceção de inadmissibilidade suscitada pela República da Polónia no que respeita ao primeiro fundamento da ação.

Quanto ao segundo fundamento da ação

¾ Argumentos das partes

36 No que respeita ao segundo fundamento da ação, alegada violação do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 94/22, a Comissão acusa a República da Polónia, nomeadamente, de não ter previsto, no que respeita à emissão da autorização prevista no artigo 1.º, n.º 3, dessa diretiva, que a atribuição tanto do direito de usufruto mineiro como da concessão deve ser efetuada através de um processo de concurso e segundo modalidades que garantam um acesso não discriminatório à autorização. Além disso, a preferência reconhecida pelo artigo 12.º da lei da geologia e minas ao titular do direito de utilização da documentação geológica também é contrária à exigência de concurso público. Por outro lado, a Comissão refere que o artigo 52.º da lei relativa à liberdade de exercício da atividade económica só prevê o processo de adjudicação no caso em que o número das empresas que preenchem as condições de atribuição de uma concessão e que apresentam a garantia de uma boa execução da atividade abrangida pela concessão seja superior ao número de concessões que está previsto atribuir.

37 Por último, a Comissão afirma igualmente, na petição, que o artigo 53.º, n.º 4, dessa lei exige que a proposta seja apresentada em polaco, o que é contrário ao princípio de que se deve permitir a todas as entidades interessadas a apresentação de pedidos de autorização de exercício de atividades de prospeção, pesquisa e produção de hidrocarbonetos. Contudo, a Comissão desistiu desta alegação na réplica.

38 A República da Polónia opõe a inadmissibilidade destas alegações com base em terem sido suscitadas, pela primeira vez, na fase do processo no Tribunal de Justiça.

¾ Apreciação do Tribunal de Justiça

39 Quanto à alegação de a República da Polónia não ter previsto, no que respeita à emissão da autorização prevista no artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 94/22, que a atribuição tanto do direito de usufruto mineiro como da concessão deve ser efetuada através de um processo de concurso e segundo modalidades que garantam um acesso não discriminatório à autorização, basta referir que essa alegação já constava do parecer fundamentado. Por conseguinte, essa alegação é admissível no presente recurso.

40 A alegação de que a prioridade dada no artigo 12.º da lei da geologia e minas ao titular do direito de utilização da documentação geológica é contrária à exigência de um processo de concurso não foi objeto do parecer fundamentado. Daí resulta que essa alegação é inadmissível.

41 No que respeita à alegação de o artigo 52.º da lei relativa à liberdade de exercício da atividade económica só prever um processo de adjudicação no caso em que o número das empresas que preenchem as condições de atribuição de uma concessão e que apresentam a garantia de uma boa execução da atividade abrangida pela concessão seja superior ao número de concessões que está previsto atribuir, também não foi objeto do parecer fundamentado. Consequentemente, essa alegação é inadmissível.

42 Quanto à alegação relativa à exigência, prevista no artigo 53.º, n.º 4, da lei relativa à liberdade de exercício da atividade económica, de a proposta ter de ser apresentada em polaco, deixa de ser necessário decidir sobre essa alegação, uma vez que a Comissão desistiu dela.

Quanto ao terceiro fundamento da ação

¾ Argumentos das partes

43 Quanto ao terceiro fundamento da ação, alegada violação do artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 94/22, a Comissão invoca, em particular, que a regulamentação polaca não transpõe corretamente a exigência de publicação, no *Jornal Oficial da União Europeia*, dos critérios de avaliação previstos no n.º 1 desse artigo. Na petição, a Comissão acusa igualmente a República da Polónia de ter posto no mesmo plano, por um lado, o critério relativo às capacidades técnicas e financeiras do proponente e o critério relativo à dimensão e à tecnologia previstas para os trabalhos geológicos e, por outro, o montante proposto da retribuição pela constituição do direito de usufruto mineiro. A Comissão desistiu dessa alegação na audiência.

44 A República da Polónia afirma que essas alegações são inadmissíveis, uma vez que não foram suscitadas no parecer fundamentado.

¾ Apreciação do Tribunal de Justiça

45 No que respeita à primeira alegação, de a regulamentação polaca não transpor corretamente a exigência de publicação, no *Jornal Oficial da União Europeia*, dos critérios de avaliação enunciados no artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 94/22, há que observar que essa alegação foi feita no parecer fundamentado. Consequentemente, é admissível.

46 Quanto à segunda alegação referida no n.º 43 do presente acórdão, visto que a Comissão desistiu dela na audiência, deixa de ser necessário o seu conhecimento.

Quanto ao mérito

Quanto ao primeiro fundamento da ação

47 O primeiro fundamento, alegada violação do artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 94/22, divide-se em duas partes.

Quanto à primeira parte do primeiro fundamento

¾ Argumentos das partes

48 Com a primeira parte do primeiro fundamento, a Comissão alega que, ao exigir, no artigo 18.º, n.º 1, ponto 2, alínea b), da lei da geologia e minas, que o pedido de atribuição de uma concessão deve conter o número de matrícula no registo comercial ou no registo das atividades económicas na Polónia, a regulamentação polaca instituiu, no acesso ao próprio processo de obtenção de uma concessão, uma situação discriminatória das entidades estabelecidas noutros Estados-Membros, que só podem pedir a atribuição de uma concessão se tiverem uma empresa matriculada na Polónia.

49 A República da Polónia responde que a obrigação de sede prevista na fase do pedido de concessão não constitui um entrave ao exercício da atividade económica prevista, uma vez que essa etapa é relativa ao controlo do respeito das exigências formais pelo operador e leva, habitualmente, à atribuição da concessão.

¾ Apreciação do Tribunal de Justiça

50 A esse respeito, há que lembrar que, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 94/22, os Estados-Membros garantirão que não haverá discriminação entre as entidades no que respeita ao acesso e ao exercício das atividades de prospeção, pesquisa e produção de hidrocarbonetos nas áreas abertas ao exercício dessas atividades.

51 Ora, o artigo 18.º, n.º 1, ponto 2, alínea b), da lei da geologia e minas, na medida em que exige que um operador económico, estabelecido noutro Estado-Membro e que deseje obter uma concessão de prospeção, pesquisa ou produção de hidrocarbonetos na Polónia, tenha sede ou um estabelecimento no território polaco mesmo antes de a concessão lhe ser atribuída, torna o acesso à atividade económica prevista mais difícil para esse operador do que para um operador estabelecido a título principal na Polónia. Com efeito, essa disposição exige que o operador económico que solicita a atribuição de uma concessão proceda a investimentos, eventualmente consideráveis, apesar de não ter a certeza de obter essa concessão.

52 O artigo 18.º, n.º 1, ponto 2, alínea b), da lei da geologia e minas é, portanto, incompatível com o artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 94/22.

53 O facto, alegado pela República da Polónia, de a atribuição de uma concessão de uma área determinada apenas estar sujeita ao respeito de certas condições formais pelo requerente e dar origem, em geral, a que ele adquira os direitos de usufruto mineiro sobre essa área não é suscetível de pôr em causa o que foi dito no número anterior. Com efeito, por um lado, não se pode dar por adquirido que o requerente preencha sempre todas as condições a que a atribuição de uma concessão está sujeita e, por outro, o próprio Estado-Membro reconheceu a existência de um caso em que a atribuição de uma concessão tinha sido recusada.

54 Por conseguinte, a primeira parte do primeiro fundamento é procedente.

Quanto à segunda parte do primeiro fundamento

¾ Argumentos das partes

55 Com a segunda parte do seu primeiro fundamento, a Comissão afirma que a exclusividade do direito de utilização gratuita das informações geológicas por uma entidade que tenha realizado trabalhos geológicos com base numa concessão de pesquisa de jazidas de hidrocarbonetos, conforme prevista no artigo 47.º, n.º 3, da lei da geologia e minas, conjugada com a exigência, prevista no artigo 20.º, n.º 2, ponto 1, da mesma lei, de provar, no pedido de atribuição de uma concessão de exploração, o direito de utilização da documentação geológica, é contrária ao princípio do acesso não discriminatório de todas as entidades interessadas às atividades de extração de hidrocarbonetos. Com efeito, a entidade que tenha anteriormente obtido uma concessão de pesquisa de jazidas de hidrocarbonetos ficará favorecida face às outras entidades interessadas na atribuição de uma concessão de extração.

56 A República da Polónia alega a esse respeito que, nos termos do direito polaco, qualquer entidade interessada beneficia do acesso igual e não discriminatório à obtenção de concessões relativas a trabalhos de prospeção e de pesquisa de hidrocarbonetos. Por conseguinte, qualquer entidade tem a possibilidade de documentar uma jazida de minerais, elaborando documentação geológica sobre ela e, por conseguinte, de obter o direito exclusivo de utilizar essas informações geológicas.

57 As normas aplicáveis na Polónia sobre o direito às informações geológicas, que conferem às entidades que suportaram os custos necessários à sua obtenção o direito de as utilizar, baseiam-se num dos princípios fundamentais do direito polaco e do direito da União, que é o respeito do direito de propriedade e dos outros direitos patrimoniais.

58 Segundo a República da Polónia, o artigo 47.º, n.º 3 da lei da geologia e minas transpõe o artigo 3.º, n.º 5, alínea b), da Diretiva 94/22, que dispõe que não é considerada concessão de autorização, na aceção do n.º 1 do mesmo artigo 3.º, a concessão de uma autorização a uma entidade titular de outra forma de autorização, quando a detenção desta última implique um direito à concessão dessa autorização.

¾ Apreciação do Tribunal de Justiça

59 Há que lembrar que, nos termos dos artigos 10.º, n.º 1, e 11.º, n.º 2, da lei da geologia e minas, a constituição do direito de usufruto mineiro, que abrange a prospeção, pesquisa e produção de gás natural, de petróleo e seus derivados naturais e ainda de metano do carvão, é precedida, sem prejuízo do artigo 12.º, n.º 1, dessa mesma lei, de um concurso e é efetuada por contrato, mediante retribuição, e está sujeita à obtenção de uma concessão.

60 Ora, como refere o advogado-geral no n.º 81 das conclusões, as disposições conjugadas dos artigos 47.º, n.º 3, e 20.º, n.º 2, ponto 1, da lei da geologia e minas têm a consequência de a entidade interessada que venceu o concurso relativo ao direito de usufruto mineiro que abrange a extração dos hidrocarbonetos

em causa não poder, durante o período de exclusividade de cinco anos, obter a concessão de extração, se a entidade que anteriormente efetuou trabalhos geológicos e que, desse modo, detém em exclusivo o direito de utilização da documentação geológica não a puser à sua disposição.

61 Verifica-se, assim, que o regime em causa, tendo em conta a posição vantajosa que, durante um período de cinco anos, concede à entidade que já exerceu atividades de prospeção e de pesquisa, dificulta, de qualquer forma, ou impossibilita mesmo a obtenção da autorização de produção de hidrocarbonetos pela entidade que não procedeu à prospeção nem à pesquisa das jazidas em causa.

62 Esta conclusão de modo nenhum é posta em causa pelo argumento da República da Polónia de que a autorização prevista pelo procedimento nacional engloba tanto a concessão de prospeção e de pesquisa como a de extração.

63 Além disso, embora os Estados-Membros possam garantir uma certa compensação a favor da entidade que efetuou despesas com a documentação geológica nas suas atividades de prospeção e de pesquisa, essa compensação não pode ter a forma determinada pela lei da geologia e minas, sem violar a regra do acesso não discriminatório de todas as entidades às atividades, nomeadamente, de exploração dos hidrocarbonetos, conforme consagrada no artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 94/22.

64 Daí resulta que há que julgar procedente a segunda parte do primeiro fundamento.

65 Em face do exposto, há que julgar procedente o primeiro fundamento da ação invocado pela Comissão.

Quanto ao segundo fundamento da ação

66 O segundo fundamento da ação, alegada violação do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 94/22, apenas tem duas partes.

Quanto à primeira parte do segundo fundamento

¾ Argumentos das partes

67 Com a primeira parte do segundo fundamento, a Comissão alega que as disposições da lei da geologia e minas não garantem que exista em todos os casos um procedimento de concurso que corresponda aos princípios previstos no artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 94/22 para a obtenção de uma autorização de prospeção, pesquisa e produção de hidrocarbonetos.

68 A Comissão não contesta a opção da República da Polónia de desdobrar a autorização prevista no artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 94/22, que leva a que seja necessário obter um direito de usufruto mineiro e depois uma concessão. Nesse caso, porém, a aquisição desses dois direitos deve ser efetuada segundo o procedimento previsto no artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 94/22 e segundo modalidades que garantam um acesso não discriminatório à autorização. Ora, só o direito de usufruto mineiro é concedido por adjudicação, ao passo que a concessão é atribuída com base em títulos.

69 A República da Polónia lembra que, no sistema instituído pela lei da geologia e minas, a autorização na aceção do artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 94/22 é constituída, simultaneamente, pelo direito de usufruto mineiro e pela concessão.

70 Qualquer entidade pode pedir a constituição de um direito de usufruto mineiro, o que lhe dá a possibilidade de obter uma concessão. Cada proposta apresentada no concurso de constituição do direito de usufruto mineiro é apreciada segundo critérios objetivos e não discriminatórios.

71 O facto de, na prática, uma só entidade ser aceite no procedimento administrativo formal de atribuição da concessão, isto é, a entidade cuja proposta tenha sido considerada a melhor e que, portanto, tenha sido escolhida no concurso de constituição do direito de usufruto mineiro, confirma, segundo a República da Polónia, que o resultado da adjudicação do direito de usufruto mineiro decide a atribuição da concessão. Por conseguinte, o objetivo da Diretiva 94/22, no sentido de a concessão ser atribuída à entidade que tenha apresentado a melhor proposta no concurso, apreciada segundo critérios transparentes e não discriminatórios, é atingido pela normativa jurídica nacional no seu todo.

¾ Apreciação do Tribunal de Justiça

72 Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 94/22, os Estados-Membros adotarão as disposições necessárias para que as autorizações sejam concedidas no termo de um procedimento em que todas as entidades interessadas possam apresentar pedidos em conformidade com o n.º 2 ou com o n.º 3 desse artigo.

73 Está assente que, segundo o procedimento nacional instituído pela lei da geologia e minas, a autorização de exercer o direito exclusivo de prospeção, pesquisa e produção de hidrocarbonetos numa área geográfica, na aceção do artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 94/22, é constituída, simultaneamente, pelo direito de usufruto mineiro e pela concessão.

74 Ora, o facto de unicamente a atribuição do direito de usufruto mineiro ser efetuada por concurso, enquanto a atribuição da concessão ao adjudicatário desse direito apenas está sujeita ao respeito de certos requisitos formais, não é, só por si, incompatível com o artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 94/22. Com efeito, não se pode excluir *a priori* a possibilidade de esse sistema garantir que «as autorizações sejam concedidas no termo de um procedimento em que todas as entidades interessadas possam apresentar pedidos», na aceção desse artigo 3.º, n.º 1. Isto vale, nomeadamente, também para os casos em que, visto todas as entidades interessadas poderem apresentar pedidos de atribuição do direito de usufruto em condições não discriminatórias, a atribuição da concessão ao adjudicatário desse direito só está sujeita a requisitos que não implicam uma avaliação dos méritos dos pedidos, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 94/22.

75 Por conseguinte, a primeira parte do segundo fundamento é improcedente.

Quanto à segunda parte do segundo fundamento

¾ Argumentos das partes

76 Com a segunda parte do segundo fundamento, a Comissão alega que o anúncio da necessidade de proceder a concurso só é publicado no *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* (*Jornal Oficial da República da Polónia*), e não no *Jornal Oficial da União Europeia*, como exige o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 94/22, para o qual remete o seu artigo 3.º, n.º 1.

77 A República da Polónia indica que, de acordo com o artigo 4.º, n.º 2, do regulamento do Conselho de Ministros, o anúncio do concurso de atribuição de um direito de usufruto mineiro que abrange a prospeção, pesquisa e produção de gás natural, de petróleo e seus derivados naturais e ainda de metano do carvão é igualmente publicado no *Jornal Oficial da União Europeia*.

¾ Apreciação do Tribunal de Justiça

78 Nos termos do artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 94/22, para o qual remete o n.º 1 desse mesmo artigo, o procedimento em que todas as entidades interessadas podem apresentar pedidos de autorização é aberto por iniciativa das autoridades competentes, através de um anúncio para apresentação de

propostas, publicado no *Jornal Oficial da União Europeia*, ou através de um anúncio para apresentação de propostas, publicado no *Jornal Oficial da União Europeia*, na sequência da apresentação de uma proposta por uma entidade.

79 É pacífico que essa exigência de publicação, no que respeita à adjudicação do direito de usufruto mineiro, é respeitada no ordenamento jurídico polaco.

80 Ora, o facto de o procedimento de concessão não ser objeto dessa publicação não é, só por si, pelas mesmas razões expostas na análise da primeira parte do segundo fundamento, contrário ao artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 94/22 nem, portanto, ao n.º 1 desse mesmo artigo.

81 Daí resulta que improcede a segunda parte do segundo fundamento.

Quanto ao terceiro fundamento

82 O terceiro fundamento, alegada violação do artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 94/22, passa a subdividir-se em três partes.

Quanto à primeira parte do terceiro fundamento

¾ Argumentos das partes

83 Com a primeira parte do terceiro fundamento, a Comissão alega que, na medida em que o artigo 17.º da lei da geologia e minas dispõe que se um interesse particularmente importante do Estado ou do público, ligado sobretudo à proteção do ambiente, o justificar, a atribuição de uma concessão pode ficar sujeita à constituição de uma garantia, capaz de compensar as eventuais consequências danosas do exercício da atividade abrangida pela concessão, esse artigo é contrário ao artigo 5.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 94/22. A Comissão refere ainda que o facto de sujeitar a atribuição de uma concessão à constituição de uma garantia não se pode basear no artigo 6.º, n.º 2, dessa diretiva, disposição que não respeita à concessão ou à recusa de uma autorização, mas unicamente à situação na data em que foi concedida a autorização.

84 A República da Polónia refuta a tese da Comissão e considera que o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 94/22 permite que a autoridade nacional competente para atribuir a concessão sujeite essa atribuição à constituição de uma garantia, quando um interesse particularmente importante do Estado, nomeadamente ligado à proteção do ambiente, o justifique.

¾ Apreciação do Tribunal de Justiça

85 Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 94/22, as autorizações são concedidas sempre com base em critérios relativos às capacidades técnicas e financeiras das entidades.

86 É certo que uma garantia de cuja constituição dependa a atribuição de uma concessão, na aceção do artigo 17.º da lei da geologia e minas, não está abrangida pelo artigo 5.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 94/22.

87 Contudo, resulta da leitura conjugada dos artigos 5.º, n.º 2, e 6.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 94/22 que se um interesse particularmente importante do Estado ou do público, sobretudo ligado à proteção do ambiente, o justificar, um Estado-Membro pode, como dispõe o artigo 17.º da lei da geologia e minas, sujeitar a atribuição de uma concessão à constituição de uma garantia, capaz de compensar as eventuais consequências danosas do exercício da atividade abrangida pela concessão.

88 Por conseguinte, a primeira parte do terceiro fundamento é improcedente.

Quanto à segunda parte do terceiro fundamento

¾ Argumentos das partes

89 Com a segunda parte do seu terceiro fundamento, a Comissão alega que a necessidade de publicar no *Jornal Oficial da União Europeia* os critérios precisos sobre os elementos a que se refere o artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 94/22 não está devidamente transposta para o ordenamento jurídico polaco.

90 A República da Polónia nega ter violado a obrigação de publicar e definir claramente todos os critérios de avaliação da proposta das entidades interessadas. Afirma que o artigo 2.º, n.º 3, do regulamento do Conselho de Ministros dá cumprimento a essa obrigação.

¾ Apreciação do Tribunal de Justiça

91 Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, quinto parágrafo, da Diretiva 94/22, os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para garantir que os critérios na base da atribuição das autorizações sejam definidos e publicados no *Jornal Oficial da União Europeia* antes do início do prazo de apresentação das propostas.

92 A esse respeito, refira-se que, como indica a Comissão, sem impugnação da República da Polónia, o artigo 2.º, n.º 3, do regulamento do Conselho de Ministros, que esse Estado-Membro invoca, apenas menciona os tipos de critérios com base nos quais uma proposta será considerada a mais vantajosa. Além disso, embora, como refere a Comissão, o artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, do mesmo regulamento preveja a publicação, no *Jornal Oficial da União Europeia*, de anúncios de concurso que contenham, nomeadamente, os critérios de avaliação das propostas, verifica-se que, na prática, o Governo polaco se limitou a publicar no referido Jornal Oficial as categorias de critérios de avaliação das propostas, remetendo, para efeitos da determinação precisa desses critérios, para as «condições detalhadas da adjudicação relativa à aquisição de direitos de usufruto mineiro para a prospeção e a exploração de jazidas de petróleo e de gás natural em certas zonas de concessão», que podem ser pedidas no serviço competente do Ministério do Ambiente.

93 Resulta do exposto que a República da Polónia não tomou todas as medidas adequadas a assegurar uma devida transposição do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 94/22 para o ordenamento jurídico polaco.

94 Em consequência, é procedente a segunda parte do terceiro fundamento.

Quanto à terceira parte do terceiro fundamento

¾ Argumentos das partes

95 Com a terceira parte do terceiro fundamento, alegada violação do artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 94/22, a Comissão alega que a regulamentação polaca não garante que todas as condições e exigências relativas ao exercício das atividades a que se refere essa diretiva sejam fixadas e disponibilizadas às entidades interessadas na data a partir da qual podem ser apresentadas as propostas.

96 A República da Polónia, não deixando de contestar a alegação da Comissão, limita-se a indicar que a regulamentação polaca prevê a comunicação de todas as informações necessárias às entidades interessadas e que essas informações estão acessíveis numa certa fase do processo, ficando embora reservada a possibilidade, unicamente a título excecional, de precisar certas condições nos atos de concessão.

¾ Apreciação do Tribunal de Justiça

97 Como dispõe o artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 94/22, as condições e exigências relativas ao exercício ou à cessação da atividade aplicáveis a cada tipo de autorizações por força de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas em vigor na data de apresentação das propostas, quer façam parte da autorização quer a sua aceitação prévia seja condição para a atribuição da concessão, devem ser definidas e permanentemente colocadas à disposição das entidades interessadas. No caso previsto no n.º 2, alínea a), do artigo 3.º dessa diretiva, poderão ser colocadas à disposição apenas a partir da data em que os pedidos de autorização possam ser apresentados.

98 Ora, embora a República da Polónia conteste a alegação que constitui a terceira parte do terceiro fundamento invocado pela Comissão, não refuta o argumento de que a regulamentação polaca não garante que todas essas condições e exigências sobre o exercício das atividades a que se refere a Diretiva 94/22 serão fixadas e postas à disposição das entidades interessadas na data a partir da qual os pedidos podem ser apresentados.

99 Assim, essa regulamentação não respeita o artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 94/22.

100 Por conseguinte, a terceira parte do terceiro fundamento é procedente.

101 Em face do exposto, o terceiro fundamento da ação da Comissão deve ser julgado improcedente na primeira parte e procedente na segunda e terceira partes.

102 Consequentemente, por um lado, há que declarar que, não tendo tomado as medidas adequadas a garantir que o acesso às atividades de prospeção, pesquisa e produção de hidrocarbonetos esteja isento de qualquer discriminação entre as entidades interessadas e que as autorizações de exercício dessas atividades sejam concedidas mediante um procedimento em que todas as entidades interessadas podem apresentar propostas com base em critérios publicados no *Jornal Oficial da União Europeia* antes do início do prazo de apresentação das propostas, a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 2.°, n.º 2, e 5.°, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 94/22 e, por outro, julgar improcedente a ação quanto ao restante.

Quanto às despesas

103 Por força do disposto no artigo 138.º, n.º 3, primeiro período, do Regulamento de Processo, se as partes obtiverem vencimento parcial, cada uma das partes suporta as suas próprias despesas. No caso, tendo as partes sido vencidas num ou mais dos seus pedidos, há que decidir que suportarão as suas próprias despesas.

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

1) **Não tendo tomado as medidas adequadas a garantir que o acesso às atividades de prospeção, pesquisa e produção de hidrocarbonetos esteja isento de qualquer discriminação entre as entidades interessadas e que as autorizações de exercício dessas atividades sejam concedidas mediante um procedimento em que todas as entidades interessadas podem apresentar propostas com base em critérios publicados no *Jornal Oficial da União Europeia* antes do início do prazo de apresentação das propostas, a República da Polónia não cumpriu as**

obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 2.°, n.º 2, e 5.°, n.ºs 1 e 2, da 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.

2) A ação é julgada improcedente quanto ao restante.

3) A Comissão Europeia e a República da Polónia suportarão as suas próprias despesas.

Assinaturas