



Coletânea da Jurisprudência

(Processo T-101/18)

República da Áustria
contra
Comissão Europeia

Acórdão do Tribunal Geral (Terceira Secção) de 30 de novembro de 2022

«Auxílios de Estado — Indústria nuclear — Auxílio previsto pela Hungria para o desenvolvimento de dois novos reatores nucleares nas instalações da Paks — Decisão que declara o auxílio compatível com o mercado interno sob reserva da observância de determinados compromissos — Artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE — Compatibilidade do auxílio com o direito da União distinto do direito dos auxílios de Estado — Nexo indissociável — Promoção da energia nuclear — Artigo 192.º, primeiro parágrafo, do Tratado Euratom — Princípios da proteção ambiental, do poluidor-pagador, da precaução e da durabilidade — Determinação da atividade económica em causa — Deficiência do mercado — Distorção da concorrência — Proporcionalidade do auxílio — Necessidade de uma intervenção do Estado — Determinação dos elementos do auxílio — Procedimento de contratação pública — Dever de fundamentação»

1. *Auxílios concedidos pelos Estados — Exame pela Comissão — Compatibilidade de um auxílio com o mercado interno — Poder de apreciação — Respeito da coerência entre as disposições que regem os auxílios de Estado e outras disposições do Tratado — Obrigação que se impõe unicamente no que respeita às modalidades do auxílio indissociavelmente ligadas ao objeto do mesmo — Auxílio que consiste na disponibilização a título gratuito de dois novos reatores nucleares para efeitos da sua exploração — Adjudicação do contrato de construção dos referidos reatores não constitutiva de uma modalidade indissociável do objeto do auxílio*
(Artigos 107.º, n.º 1, e 108.º TFUE; Diretiva 2014/25 do Parlamento Europeu e do Conselho)

(cf. n.ºs 27-39)

2. *Auxílios concedidos pelos Estados — Exame pela Comissão — Compatibilidade de um auxílio com o mercado interno — Poder de apreciação — Respeito da coerência entre as disposições que regem os auxílios de Estado e outras disposições do Tratado — Obrigação da Comissão de reexaminar as suas conclusões relativas a outras disposições do Tratado num processo por incumprimento anterior na falta de novas informações — Inexistência*
(Artigo 107.º, n.º 1, e 108.º TFUE)

(cf. n.ºs 40-49)

3. *Auxílios concedidos pelos Estados — Proibição — Derrogações — Auxílios que podem ser considerados compatíveis com o mercado interno — Avaliação à luz do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE — Critérios — Inexistência de impacto contrário ao interesse comum nas condições das interações — Avaliação — Ponderação das vantagens das medidas de auxílio e do seu impacto negativo no mercado interno — Fiscalização jurisdicional — Limites — Erro manifesto de avaliação — Inexistência*
[Artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE]

(cf. n.ºs 55, 56, 98-102, 135-148, 150, 151, 153-155, 157-161, 167-175)

4. *Auxílios concedidos pelos Estados — Proibição — Derrogações — Auxílios que podem ser considerados compatíveis com o mercado interno — Avaliação à luz do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE — Critérios — Prossecução de um objetivo de interesse comum — Carácter adequado, necessário e não desmedido do auxílio — Obrigação de submeter a medida de auxílio a um procedimento de concurso a fim de garantir a sua proporcionalidade — Inexistência*
[Artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE]

(cf. n.ºs 58-65)

5. *Auxílios concedidos pelos Estados — Proibição — Derrogações — Auxílios que podem ser considerados compatíveis com o mercado interno — Avaliação à luz do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE — Critérios — Inexistência de impacto contrário ao interesse comum nas condições das interações — Ponderação das vantagens das medidas de auxílio e do seu impacto negativo no mercado interno — Componentes do mercado interno*
[Artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE]

(cf. n.ºs 71-78, 131)

6. *Auxílios concedidos pelos Estados — Proibição — Derrogações — Auxílios que podem ser considerados compatíveis com o mercado interno — Avaliação à luz do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE — Medidas que prosseguem um objetivo abrangido pelo Tratado Euratom — Direito dos Estados-Membros de determinar a estrutura do seu abastecimento energético — Escolha da energia nuclear*
[Artigos 2.º, alínea c), e 192.º EA; artigos 107.º, n.º 3, alínea c), e 194.º, n.º 2, TFUE]

(cf. n.ºs 82-86, 97)

7. *Auxílios concedidos pelos Estados — Proibição — Derrogações — Auxílios que podem ser considerados compatíveis com o mercado interno — Auxílio de emergência a uma empresa em dificuldade — Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação a empresas em dificuldade — Empresa em dificuldade — Conceito*
[Comunicação 2014/C 249/01 da Comissão, pontos 20, alínea a), e 21]

(cf. n.ºs 111-122)

8. *Auxílios concedidos pelos Estados — Proibição — Derrogações — Auxílios que podem ser considerados compatíveis com o mercado interno — Apreciação à luz do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE — Critérios — Caráter adequado, necessário e não desmedido do auxílio — Exame pela Comissão — Obrigação de quantificar o equivalente-subvenção resultante da medida de auxílio — Inexistência*
[Artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE]

(cf. n.º 184)

Resumo

Construção de novos reatores nucleares: o Tribunal Geral nega provimento ao recurso interposto pela Áustria que contesta o auxílio ao investimento húngaro aprovado pela Comissão

Por Decisão de 6 de março de 2017¹ (a seguir «decisão impugnada»), a Comissão Europeia aprovou o auxílio ao investimento notificado pela Hungria a favor da empresa pública MVM Paks II Nuclear Power Plant Development Private Company Limited by Shares (a seguir «sociedade Paks II»), relativo à exploração de dois reatores nucleares em construção nas instalações da central nuclear de Paks que devem substituir gradualmente os quatro reatores nucleares já explorados nessas instalações.

Este auxílio ao investimento (a seguir «auxílio em causa»), que consiste, em substância, na disponibilização à sociedade Paks II, a título gratuito, dos novos reatores nucleares para efeitos da sua exploração, é, em grande parte, financiado por um empréstimo, sob a forma de uma linha de crédito renovável de 10 mil milhões de euros, concedida pela Rússia à Hungria no âmbito de um acordo intergovernamental sobre cooperação no domínio da utilização pacífica da energia nuclear. Em conformidade com esse acordo, a construção dos novos reatores foi confiada, por adjudicação direta, à sociedade Nizhny Novgorod Engineering Company Atomenergoproekt (a seguir «JSC NIAEP»).

Na decisão impugnada, a Comissão declarou o auxílio em causa compatível com o mercado interno sob reserva de condições, em conformidade com o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE. Ao abrigo desta disposição, os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas podem ser considerados compatíveis com o mercado interno quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum.

A República da Áustria interpôs recurso de anulação da decisão impugnada.

Apreciação do Tribunal Geral

Em primeiro lugar, o Tribunal julga improcedente o fundamento relativo à ilegalidade da decisão impugnada, na medida em que a Comissão declarou o auxílio compatível com o mercado interno apesar de a adjudicação direta à sociedade JSC NIAEP do contrato de construção dos novos reatores nucleares constituir uma violação das normas da União relativas à contratação pública.

¹ Decisão (UE) 2017/2112 da Comissão, de 6 de março de 2017, relativa à medida/ao regime de auxílios/ao auxílio estatal SA.38454-2015/C (ex 2015/N) que a Hungria tenciona aplicar para apoiar o desenvolvimento de dois novos reatores nucleares na central nuclear de Paks II (JO 2017, L 317, p. 45).

A esse respeito, a Áustria alegava designadamente que, uma vez que a adjudicação do contrato de construção dos novos reatores era uma modalidade indissociável do auxílio em causa, a Comissão estava obrigada a analisá-lo igualmente à luz das normas da União em matéria de contratação pública. Em seu entender, resulta, de resto, do Acórdão Áustria/Comissão² que a Comissão deveria ter apreciado o auxílio em causa à luz das disposições do direito da União sobre a contratação pública independentemente da questão de saber se a adjudicação do contrato de construção constituía uma modalidade indissociável desse auxílio.

O Tribunal exclui, antes de mais, a argumentação da Áustria baseada no Acórdão Áustria/Comissão. Apesar de resultar deste último que a atividade económica promovida pelo auxílio deve ser compatível com o direito da União, não foi invocada pela Áustria, no presente processo, nenhuma violação do direito da União devido à atividade apoiada, a saber, a produção de energia nuclear. Além disso, não decorre deste acórdão que o Tribunal de Justiça tenha pretendido alargar o alcance do controlo que incumbe à Comissão no âmbito de um procedimento destinado a verificar a compatibilidade de um auxílio de Estado com o mercado interno, abandonando a sua jurisprudência segundo a qual havia que distinguir entre as modalidades que apresentavam umnexo indissociável com o objeto do auxílio e as que não o tinham.

Por outro lado, o reconhecimento, no âmbito de um processo destinado a verificar a compatibilidade de um auxílio de Estado com o mercado interno, de uma obrigação de tomar posição, de modo definitivo, quanto à existência ou à inexistência de uma violação de disposições do direito da União diferentes das relativas aos auxílios de Estado, qualquer que seja o nexo entre a modalidade de auxílio e o objeto do mesmo, colidiria, por um lado, com as regras e garantias processuais que são próprias dos processos especialmente previstos para o controlo da aplicação dessas disposições e, por outro, com o princípio da autonomia dos processos administrativos e das vias de recurso.

Tendo em conta estas precisões, o Tribunal decide, em seguida, que a decisão de adjudicação do contrato de construção dos dois novos reatores, que se situava a montante da medida de auxílio em causa, não constitui uma modalidade indissociável do objeto do referido auxílio. A condução de um procedimento de contratação pública e o eventual recurso a outra empresa para a construção dos reatores não alterariam nem o objeto do auxílio, a saber, a disponibilização, a título gratuito, de dois novos reatores nucleares para efeitos da sua exploração, nem o beneficiário do auxílio, que é a sociedade Paks II. Além disso, na hipótese de um procedimento de concurso ter influenciado o montante do auxílio, o que a Áustria não demonstrou, tal circunstância não teria, em si mesma, nenhuma consequência sobre a vantagem que o referido auxílio constituía para o seu beneficiário, a saber, a disponibilização gratuita de dois novos reatores para efeitos da sua exploração.

Por último, o Tribunal salienta que, contrariamente ao que alega a Áustria, a Comissão tinha fundamento para remeter, na decisão impugnada, para a apreciação que efetuou no âmbito de um processo por incumprimento anterior, no qual tinha concluído que a adjudicação direta da construção dos dois novos reatores à sociedade JSC NIAEP não violava o direito da União em matéria de contratação pública. Com efeito, o princípio da segurança jurídica exclui que a Comissão possa reapreciar a adjudicação do contrato de construção no âmbito do procedimento de auxílio de Estado se não dispuser de novas informações relativamente ao momento em que decidiu encerrar o processo por incumprimento.

² Acórdão de 22 de setembro de 2020, Áustria/Comissão (C-594/18 P, EU:C:2020:742).

Em segundo lugar, o Tribunal julga improcedentes os fundamentos relativos à existência de distorções desproporcionadas da concorrência e de desigualdades de tratamento conducentes à exclusão dos produtores de energia renovável do mercado interno liberalizado da eletricidade. A este respeito, recorda que os Estados-Membros são livres de determinar a composição dos seus cabazes energéticos e que a Comissão não pode exigir que os financiamentos do Estado sejam afetados às fontes de energia alternativas.

Em terceiro lugar, após ter julgado improcedente o fundamento relativo ao reforço ou à criação de uma posição dominante no mercado, o Tribunal julga igualmente improcedente o fundamento relativo ao risco para a liquidez do mercado grossista de eletricidade húngaro.