



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
NILS WAHL
apresentadas em 22 de janeiro de 2015¹

Processo C-15/14 P

**Comissão Europeia
contra**

MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt.

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Auxílio estatal — Acordo celebrado entre o Estado húngaro e a empresa de petróleo e gás natural MOL relativo às taxas de exploração ligadas à extração de hidrocarbonetos — Alteração legislativa posterior respeitante ao aumento da taxa de exploração — Aumento não aplicável à MOL — Existência de uma vantagem seletiva»

1. Com o presente recurso, a Comissão Europeia pretende obter a anulação do acórdão do Tribunal Geral da União Europeia MOL/Comissão², pelo qual este último anulou a Decisão 2011/88/UE da Comissão, de 9 de junho de 2010, relativa ao auxílio estatal C 1/09 (ex NN 69/08) concedido pela Hungria à MOL Nyrt³.

2. No caso em apreço, o Tribunal de Justiça é principalmente chamado a pronunciar-se para determinar se o Tribunal Geral decidiu corretamente pela anulação da decisão controvertida pelo facto de a Comissão não ter provado o caráter seletivo da medida contestada, medida que tem a originalidade de consistir na combinação de um acordo tarifário celebrado entre o Estado e uma determinada empresa e uma alteração legislativa posterior de aumento tarifário não aplicável à referida empresa. Mais genericamente, o presente processo permite obter alguns esclarecimentos sobre os parâmetros que devem ser considerados na análise do requisito de seletividade constitutivo do conceito de «auxílio estatal» que decorre do artigo 107.º, n.º 1, TFUE.

I – Antecedentes do litígio

3. Os antecedentes do litígio, conforme resultam do acórdão recorrido, podem ser resumidos nos termos dos números seguintes.

4. A MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt. (a seguir «MOL») é uma empresa com sede em Budapeste (Hungria), cujas atividades principais são a prospeção e extração de petróleo bruto, de gás natural e de produtos à base de gás, o transporte, armazenamento e distribuição de produtos à base de petróleo bruto a nível grossista e retalhista, o transporte de gás natural bem como a produção e venda de alcenos e poliolefinas.

1 — Língua original: francês.

2 — T-499/10, EU:T:2013:592, a seguir «acórdão recorrido».

3 — JO 2011, L 34, p. 55, a seguir «decisão controvertida».

A – *Lei húngara relativa à indústria extrativa*

5. O conjunto das atividades da indústria extrativa, incluindo as relativas aos hidrocarbonetos, está regulamentado na Hungria pela Lei XLVIII de 1993 relativa à indústria extrativa⁴. Segundo esta lei, as funções de regulamentação são exercidas pelo ministro responsável pela indústria extrativa e pela Autoridade das Minas, uma autoridade central que, dentro da administração pública, supervisiona as atividades da indústria extrativa.

6. A lei relativa à indústria extrativa prevê que a prospeção e a exploração mineiras podem ser realizadas sob dois regimes jurídicos diferentes. As secções 8 a 19 da lei relativa à indústria extrativa fixam, para as zonas consideradas ricas em materiais a extrair na base, nomeadamente, de dados geológicos e qualificadas «de reserva» (secção 9, n.º 1, da lei relativa à indústria extrativa), um regime de concessão, atribuída no final de um processo de concurso por cada área de reserva, com base num contrato assinado entre o ministro responsável pela indústria extrativa e a empresa que ganhou o concurso (secções 10 e 12 da lei relativa à indústria extrativa). No tocante às zonas qualificadas de «áreas em campo livre», *a priori* menos ricas em materiais a extrair, podem ser exploradas mediante uma autorização de exploração emitida pela Autoridade das Minas, desde que o requerente preencha as condições legais [secção 5, n.ºs 1, alínea a) e 4, da lei relativa à indústria extrativa].

7. A secção 20 da lei relativa à indústria extrativa determina as regras segundo as quais são fixadas as taxas de exploração aplicáveis às atividades extrativas que devem ser pagas ao Estado. A secção 20, n.º 11, da lei relativa à indústria extrativa prevê que o montante da taxa de exploração é uma percentagem definida, consoante o caso, na lei, no contrato de concessão ou no contrato celebrado de harmonia com o disposto na secção 26-A, n.º 5, da lei relativa à indústria extrativa. No tocante às concessões, o nível da taxa de exploração é estabelecido pelo ministro responsável pela indústria extrativa, que tem em conta certos parâmetros estabelecidos na secção 20, n.º 8, da lei relativa à indústria extrativa. Em relação ao contrato referido na secção 26-A, n.º 5, da lei relativa à indústria extrativa, o nível da taxa é determinado por aplicação das disposições dessa secção. O nível da taxa de exploração é fixado pela lei relativa à indústria extrativa quando a atividade de extração tiver lugar ao abrigo do regime de autorização de exploração (secção 20, n.ºs 2 a 7, da lei relativa à indústria extrativa).

8. Até 2008, o nível da taxa de exploração aplicável à extração de hidrocarbonetos, de petróleo bruto e de gás natural, mediante autorização de exploração, estava fixado em 12% do valor da quantidade extraída para os campos cuja exploração teve início após 1 de janeiro de 1998 ou derivava da aplicação de uma fórmula matemática que toma em conta, nomeadamente, o preço médio do gás natural comprado pelo serviço público de gás, com uma taxa mínima de 12% para os campos de gás natural com início de exploração [antes de] 1 de janeiro de 1998 [secção 20, n.º 3, alínea b), da lei relativa à indústria extrativa].

9. A secção 26-A, n.º 5, da lei relativa à indústria extrativa dispõe que, quando a empresa de exploração mineira que exerce a sua atividade mediante autorização de exploração, isto é, para campos situados em área livre, não tenha iniciado a exploração nos cinco anos seguintes à concessão de autorização, poderá solicitar, apenas uma vez, à Autoridade das Minas, a prorrogação desse prazo por um período máximo de cinco anos. Em caso de acordo da referida autoridade, um contrato entre o ministro responsável pelas indústrias extrativas e a empresa de exploração mineira determinará, em relação aos campos objeto de prorrogação, a quantidade de materiais que serve de base ao cálculo da taxa de exploração e o nível desta, que deve ser superior ao nível aplicável à data do pedido de prorrogação, sem ultrapassar 1,2 vezes esse valor (a seguir «taxa de prorrogação»). Se o pedido de prorrogação incidir sobre mais de dois campos, o nível da taxa de prorrogação é aplicado a todos os

4 — 1993. évi XLVIII. törvény a bányászatról, a seguir «lei relativa à indústria extrativa».

campos da empresa mineira por um contrato com validade de pelo menos cinco anos (a seguir «taxa de exploração acrescida»). Se o pedido de prorrogação incidir sobre mais de cinco campos, pode ser exigido um único pagamento suplementar, no máximo correspondente a 20% do montante a pagar com base na taxa de exploração acrescida.

B – Acordo de prorrogação dos direitos de exploração mineira celebrado entre a MOL e Estado húngaro em 2005

10. Em 19 de setembro de 2005, a MOL pediu a prorrogação dos seus direitos de exploração mineira de doze campos de hidrocarbonetos objeto de autorização de exploração, e cuja exploração ainda não tinha começado no termo do prazo de cinco anos, contados da data de concessão da referida autorização.

11. Em 22 de dezembro de 2005, o ministro responsável pela indústria extrativa e a MOL assinaram um acordo de prorrogação ao abrigo da secção 26-A, n.º 5, da lei relativa à indústria extrativa, em relação aos doze campos de hidrocarbonetos (a seguir «acordo de 2005»), cujo ponto 1 prorroga por cinco anos o prazo para começar a exploração desses doze campos e fixa a taxa de prorrogação a pagar pela MOL ao Estado por cada um dos cinco anos (12% x 1,050 para o primeiro ano, ou seja, 12,600%; 12% x 1,038 para o segundo ano, ou seja, 12,456%; 12% x 1,025 para o terceiro ano, ou seja, 12,300%; e 12% x 1,020 para o quarto e para o quinto ano, ou seja, 12,240%).

12. Por força do ponto 4 do acordo de 2005, a taxa de exploração acrescida aplica-se a todos os campos da MOL já explorados mediante autorização de exploração, ou seja, a 44 campos de hidrocarbonetos cuja produção arrancou após 1 de janeiro de 1998 e a 93 campos de gás natural cuja produção tinha arrancado antes dessa data, durante um período de quinze anos a contar da data de produção de efeitos desse acordo. O nível da taxa de exploração acrescida do quinto ano do período de prorrogação aplica-se até ao décimo quinto ano. No tocante aos campos de gás natural cuja produção arrancou antes de 1 de janeiro de 1998, o coeficiente de acréscimo por cada um dos cinco anos de prorrogação (v. n.º 11 das presentes conclusões) aplica-se à fórmula matemática fixada pela secção 20, n.º 3, alínea b), da lei relativa à indústria extrativa, aplicando-se o coeficiente de acréscimo do quinto ano até ao décimo quinto ano.

13. O ponto 6 do acordo de 2005 prevê o pagamento único suplementar de 20 mil milhões de forints húngaros (HUF).

14. O ponto 9 do acordo de 2005 prevê que o nível da taxa de prorrogação, o nível da taxa de exploração acrescida, a base de cálculo, a percentagem e todos os fatores que servem para calcular essas taxas são determinados, durante todo o período de validade do referido acordo, somente pelas cláusulas deste e que os níveis de taxa definidos no acordo de 2005 permanecerão inalterados ou constantes durante todo esse período de validade.

15. Segundo o seu ponto 11, o acordo de 2005 entra em vigor na data de produção de efeitos da resolução da Autoridade das Minas. Essa mesma cláusula proíbe às partes porem termo unilateralmente ao acordo de 2005, salvo na hipótese de um terceiro adquirir mais de 25% do capital da MOL.

16. O acordo de 2005 foi objeto de resolução da Autoridade das Minas, de 23 de dezembro de 2005, que confirmou a prorrogação da data-limite para começar a exploração dos doze campos de hidrocarbonetos mencionados no n.º 10 das presentes conclusões, bem como os pagamentos a cargo da MOL e determinados pelo referido acordo.

C – Alteração da lei relativa à indústria extrativa no que respeita aos direitos de exploração efetuada em 2008

17. A Lei CXXXIII de 2007 relativa à indústria extrativa que altera a Lei XLVIII de 1993⁵, que entrou em vigor em 8 de janeiro de 2008, determina uma alteração do nível da taxa de exploração.

18. Principalmente, a secção 20, n.º 3, da lei de exploração mineira alterada prevê um nível de 30% do valor da quantidade explorada para os campos cuja exploração teve início entre 1 de janeiro de 1998 e 31 de dezembro de 2007, a aplicação da fórmula matemática existente sob o regime da lei relativa à indústria extrativa para os campos de gás natural cuja exploração teve início antes de 1 de janeiro de 1998, com um nível mínimo de taxa de 30%, e a aplicação de um nível de taxa de exploração diferenciado para os campos cuja exploração começou após 1 de janeiro de 2008, consoante a quantidade de petróleo bruto ou de gás natural extraído, a saber, um nível de 12% para uma quantidade anual produzida inferior a 300 milhões de m³ de gás natural ou a 50 quilotoneladas (kt) de petróleo bruto, um nível de 20% para uma produção compreendida entre 300 milhões de m³ de gás natural e 500 milhões de m³ de gás natural ou entre 50 kt de petróleo bruto e 200 kt de petróleo bruto, e um nível de 30% para uma produção superior a 500 milhões de m³ de gás natural ou a 200 kt de petróleo bruto. Por fim, para todos os campos, qualquer que fosse a data do início da sua exploração, a taxa de exploração mineira devida é acrescida de 3% ou de 6% se o preço do petróleo bruto Brent ultrapassar respetivamente 80 ou 90 dólares dos Estados Unidos (USD).

19. A secção 235 da Lei LXXXI de 2008 que altera os níveis dos impostos e das taxas⁶, altera a lei relativa à indústria extrativa, ao reduzir a 12% o nível da taxa de exploração para os campos com início de exploração entre 1 de janeiro de 1998 e 31 de dezembro de 2007 inclusive, e o nível mínimo da taxa de exploração devida para os campos de gás natural com início de exploração antes de 1 de janeiro de 1998. Esta alteração entrou em vigor em 23 de janeiro de 2009.

D – Procedimento formal de investigação e adoção da decisão controvertida

20. Na sequência de uma denúncia recebida em 14 de novembro de 2007, a Comissão, por carta de 13 de janeiro de 2009, notificou às autoridades húngaras a sua decisão de dar início ao procedimento formal de investigação previsto no artigo 88.º, n.º 2, CE, em relação ao acordo de 2005, que isentava a MOL do aumento da taxa de exploração resultante da lei relativa à indústria extrativa alterada (a seguir «decisão de dar início ao procedimento»). A Comissão era de opinião que, face às regras segundo as quais tinham sido elaborados, o acordo de 2005 e as disposições da lei relativa à indústria extrativa alterada se inseriam no quadro de uma mesma medida e, após ter procedido a uma apreciação da sua incidência comum, concluiu que o acordo de 2005 e a lei relativa à indústria extrativa alterada tinham conjuntamente por efeito conferir uma vantagem indevida à MOL. Para a Comissão, a medida satisfazia os critérios estabelecidos no artigo 87.º, n.º 1, CE e devia ser considerada um auxílio estatal, e nada indicava que pudesse ser compatível com o mercado comum. A decisão de dar início ao procedimento foi publicada, acompanhada do convite feito às partes interessadas para apresentarem observações.

21. Por carta de 9 de abril de 2009, a Hungria apresentou as suas observações sobre a decisão de dar início ao procedimento. As autoridades húngaras eram de opinião que a medida não constituía um auxílio estatal, pois o acordo de 2005 não tinha trazido vantagens à MOL e não era seletivo, não resultando da aplicação do referido acordo nenhum tratamento preferencial a seu favor.

5 — 2007. évi CXXXIII. törvény a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény módosításáról, a seguir «lei relativa à indústria extrativa alterada».

6 — 2008. évi LXXXI. törvény egyes adó- és járuléktörvények módosításáról.

22. Por duas cartas de 27 de abril de 2009, a MOL e a Magyar Bányászati Szövetség (Associação da Indústria Extrativa húngara) apresentaram as respetivas observações sobre a decisão de dar início ao procedimento. A MOL considerava não ter estado em situação privilegiada em aplicação do acordo de 2005, pois pagava um nível de taxa de exploração bem superior ao dos seus concorrentes e ao que ela teria pago na ausência de acordo, sendo este conforme às disposições da lei relativa à indústria extrativa e à lógica desta. A Magyar Bányászati Szövetség, por seu turno, insistiu particularmente na necessidade de o Estado, nomeadamente na sua função de legislador, respeitar as expetativas legítimas dos operadores económicos e o princípio da segurança jurídica quanto à estabilidade a longo prazo dos níveis de taxa de exploração mineira dos campos em relação aos quais tinha já sido emitida uma autorização de exploração.

23. Em 9 de junho de 2010, a Comissão adotou a decisão controvertida segundo a qual, por um lado, a medida tomada pela Hungria, a saber, a fixação no acordo de 2005 da taxa de exploração devida pela MOL, conjugada com as alterações resultantes da lei relativa à indústria extrativa alterada, constituía um auxílio estatal, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, incompatível com o mercado comum, de acordo com o disposto no artigo 108.º, n.º 3, TFUE, e, por outro, a Hungria deveria proceder à recuperação do auxílio junto da MOL.

24. Na decisão controvertida, a Comissão considerou que a medida de auxílio em análise era a conjugação do acordo de 2005 e da lei relativa à indústria extrativa alterada, isentando o primeiro a MOL das mudanças introduzidas nas taxas de exploração pela segunda (considerandos 19 e 20). Em sua opinião, mesmo que o acordo de 2005 fosse conforme à lei relativa à indústria extrativa então em vigor e que o Estado-Membro pudesse fixar as taxas de exploração, os efeitos produzidos não eram forçosamente compatíveis com as regras do Tratado em matéria de auxílios estatais, se bem que, tomados isoladamente, nem o acordo de 2005 nem a lei relativa à indústria extrativa alterada fossem contrários a essas regras (considerandos 52 e 53).

25. No tocante ao critério da seletividade da medida, a Comissão considerou na decisão controvertida que o quadro de referência aplicável era o regime de autorização de exploração, rejeitando os argumentos atinentes ao facto de os acordos que prorrogam tais autorizações poderem constituir um quadro de referência separado (considerandos 61 a 65). Para a Comissão, um acordo de prorrogação era «claramente» seletivo, dispondo as autoridades húngaras de uma margem de manobra para celebrar ou não tal acordo e para fixar os elementos de pagamento contidos nesse acordo (considerando 66). A Comissão insistia nas circunstâncias atinentes ao facto de, por um lado, a MOL beneficiar de taxas reduzidas até 2020 para a quase totalidade dos seus campos sujeitos a autorização de exploração, ao passo que os seus concorrentes, sujeitos ao mesmo regime e tendo começado a produzir nos prazos legais, tinham que pagar taxas mais elevadas (considerando 67), e, por outro, a MOL era o único operador no domínio dos hidrocarbonetos a ter obtido uma prorrogação dos seus direitos de exploração concedidos no quadro de uma autorização, uma vez que as outras prorrogações eram relativas a empresas de extração de minerais sólidos, para os quais as taxas de exploração não tinham sido alteradas (considerando 68). A Comissão entendia que a sequência das ações em causa, a saber, a maneira como a secção 26-A, n.º 5, da lei relativa à indústria extrativa estava redigida, o acordo de 2005 celebrado nessa base e as emendas contidas na lei relativa à indústria extrativa alterada, era seletiva (considerando 69). Para a Comissão, só a MOL estava submetida a um regime específico, que a protegia de qualquer aumento das taxas de exploração (considerando 70).

II – Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido

26. Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 8 de outubro de 2010, a MOL interpôs um recurso para pedir, a título principal, a anulação da decisão controvertida e, a título subsidiário, a anulação daquela mesma decisão na medida em que ordena a recuperação dos montantes em causa.

27. A MOL invocou três fundamentos em apoio do seu recurso, relativos, respetivamente, à violação do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, à violação dos artigos 108.º, n.º 1, TFUE e 1.º, alínea b), v) do Regulamento (CE) n.º 659/1999⁷ e, por último, à violação do artigo 14.º, n.º 1, do mesmo regulamento.

28. No quadro do primeiro fundamento, a MOL contestava a qualificação de auxílio estatal atribuída à medida em causa.

29. O Tribunal Geral examinou, em especial, a segunda alegação do primeiro fundamento, que incide na inexistência de seletividade da referida medida.

30. Neste contexto, o Tribunal Geral, depois de ter exposto a análise da Comissão, que consta da decisão controvertida, e recordado os argumentos invocados pelas partes a esse propósito perante o Tribunal Geral, salientou, designadamente no n.º 54 do acórdão recorrido, que a aplicação do artigo 107.º, n.º 1, TFUE leva a determinar se, no quadro de um dado regime jurídico, uma medida estatal é de molde a favorecer «certas empresas ou certas produções» em relação a outras, que se encontrem, à luz do objetivo prosseguido pelo referido regime, numa situação factual e jurídica comparável.

31. De seguida, depois de ter exposto, nos n.ºs 56 a 61 do acórdão recorrido, os argumentos apresentados pela Hungria e pela MOL no processo administrativo, o Tribunal Geral recordou, no n.º 62 do mesmo acórdão, que, nesse caso, a medida contestada é constituída por dois elementos, a saber, por um lado, o acordo de 2005 que fixa os níveis de taxas de exploração do conjunto dos campos da MOL, já com início de exploração ou objeto de prorrogação, para cada um dos quinze anos da sua validade, e, por outro, a lei relativa à indústria extrativa alterada, que aumenta os níveis de taxas de exploração para todos os campos de hidrocarbonetos com autorização de exploração, sem conter nenhuma disposição sobre os campos já objeto de acordos de prorrogação.

32. Segundo o Tribunal Geral, neste cenário, a medida contestada pode ser qualificada de auxílio estatal quando se prove que os termos do acordo celebrado foram propostos seletivamente pelo Estado a um ou a vários operadores e não com fundamento em critérios objetivos resultantes de um texto de carácter geral e aplicáveis a qualquer operador (v. n.º 66 do acórdão recorrido). O Tribunal Geral declarou assim, designadamente, no n.º 67 do acórdão recorrido, que uma combinação de elementos pode ser qualificada de auxílio estatal quando o Estado agir de modo a proteger um ou vários operadores já presentes no mercado, celebrando com eles um acordo que lhes concede níveis de taxa garantidos por todo o seu período de validade, tendo embora, então, a intenção de exercer posteriormente a sua competência regulamentar, aumentando o nível de taxa de modo a que os outros operadores no mercado sejam desfavorecidos, quer sejam de operadores já presentes à data da celebração do acordo quer sejam novos operadores.

33. No caso em apreço, tendo em conta, em primeiro lugar, a ausência de seletividade que caracteriza o quadro jurídico que rege a celebração dos acordos de prorrogação bem como as considerações que justificam a concessão de uma margem de apreciação às autoridades húngaras na altura das negociações relativas aos níveis das taxas (v. n.ºs 70 a 74 do acórdão recorrido) e, em segundo lugar, a ausência de indícios de que essas autoridades tenham favorecido a MOL em comparação com qualquer outra empresa que se encontre numa situação comparável (v. n.ºs 75 a 80 do acórdão recorrido), o Tribunal Geral concluiu, no n.º 81 do acórdão recorrido, que o carácter seletivo do acordo de 2005 não poderá ser considerado demonstrado.

7 — Regulamento do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º TFUE (JO L 83, p. 1).

34. Por último, o Tribunal Geral salientou, no n.º 82 do acórdão recorrido, que a subida das taxas por virtude da lei relativa à indústria extrativa alterada, que entrou em vigor em 2008, teve lugar num contexto de aumento das cotações mundiais do petróleo bruto. O Tribunal Geral deduziu daqui que não tendo a Comissão invocado que o acordo de 2005 tivesse sido celebrado na antecipação de uma subida das taxas de exploração, a combinação desse acordo com essa lei alterada não poderá validamente ser qualificada de auxílio estatal na aceção do artigo 107.º TFUE.

35. Consequentemente, o Tribunal Geral deu provimento ao recurso da MOL e anulou a decisão controvertida.

III – Pedidos das partes e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

36. Com o seu recurso, a Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— a título principal:

- anular o acórdão recorrido,
- negar provimento ao recurso de anulação da decisão controvertida, e
- condenar a MOL nas despesas,

— a título subsidiário:

- remeter o processo ao Tribunal Geral e
- reservar para final a decisão quanto às despesas nas duas instâncias.

37. A MOL conclui, a título principal, pedindo que seja negado provimento ao recurso da decisão do Tribunal Geral e que a Comissão seja condenada nas despesas.

38. As partes apresentaram as suas posições por escrito e oralmente na audiência de 13 de novembro de 2014.

IV – Análise do recurso

39. Pelo seu lado, embora tenha abordado a questão, de forma lapidar é certo⁸, das eventuais relações existentes entre a série de intervenções visadas pela Comissão, o Tribunal Geral, na sua fiscalização da análise do requisito relativo à seletividade da medida controvertida, também fez alguma confusão ao referir-se ora apenas ao carácter seletivo do acordo de 2005⁹, ora ao carácter seletivo da «medida contestada» considerada na sua globalidade¹⁰.

40. No âmbito do presente recurso, a Comissão apresenta um único fundamento, relativo a erros de direito na análise do requisito relativo à seletividade da medida contestada, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE.

8 — V. n.ºs 67 e 82 do acórdão recorrido.

9 — V. n.ºs 75 a 81 do acórdão recorrido.

10 — V. n.ºs 68 e 83 do acórdão recorrido.

41. A Comissão considera que, conforme resulta de diversas passagens do acórdão recorrido, o Tribunal Geral fez uma interpretação e uma aplicação erradas desse requisito. A sua argumentação visa, no essencial, quatro aspetos do acórdão recorrido.

42. Antes de abordar cada um dos aspetos da argumentação desenvolvida pela Comissão, parece-me indispensável expor algumas considerações relativas ao sentido da exigência de seletividade que decorre do artigo 107.º, n.º 1, TFUE e sobre o seu alcance numa configuração como a que está em causa neste caso.

A – Observações preliminares sobre o sentido da exigência de seletividade que decorre do artigo 107.º, n.º 1, TFUE e sobre o seu alcance numa circunstância como a que está em causa neste caso

43. Importa recordar que, nos termos do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, excluídas as derrogações previstas no próprio Tratado, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.

44. Segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, a qualificação de auxílio de Estado, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, exige que todos os requisitos a que se refere essa disposição estejam preenchidos¹¹.

45. Assim, é pacífico que, para que uma medida nacional possa ser qualificada de auxílio de Estado na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, em primeiro lugar, deve tratar-se de uma intervenção do Estado ou através de recursos do Estado, em segundo lugar, essa intervenção deve ser suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros, em terceiro lugar, deve conceder uma vantagem ao seu beneficiário e, em quarto lugar, deve falsear ou ameaçar falsear a concorrência¹².

46. Neste caso, só são postas em causa a interpretação e a aplicação do terceiro requisito e, mais precisamente, da exigência de «seletividade».

47. Esta exigência de seletividade ou — para retomar um outro termo frequentemente utilizado — de «especificidade» da medida deve ser claramente distinguida da deteção de uma vantagem económica. Por outras palavras, uma vez detetada a presença de uma vantagem, considerada em sentido lato, decorrente direta ou indiretamente de uma dada medida, compete ainda à Comissão demonstrar que essa vantagem se dirige especificamente a uma ou a várias empresas. Em especial, compete à Comissão demonstrar que a medida introduziu diferenciações entre as empresas que estão, em relação ao objetivo prosseguido, numa situação comparável¹³. O que é abolido não é a concessão de uma vantagem enquanto tal, mas o facto de essa concessão, efetuada de maneira discriminatória e seletiva, ser suscetível de colocar algumas empresas numa situação mais favorável do que outras.

48. Feito este esclarecimento, a exigência de seletividade não pode, na minha opinião, ser totalmente desligada da identificação concomitante, embora diferente, de uma vantagem económica.

49. Quanto a esta questão, parece-me que se impõem duas considerações gerais.

50. Em primeiro lugar, parece-me evidente que essa exigência de seletividade não desempenha a mesma função consoante a medida em causa seja encarada como auxílio individual ou como regime geral de auxílio.

11 — Acórdão Comissão/Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481, n.º 38 e jurisprudência referida).

12 — Acórdão Comissão/Deutsche Post (EU:C:2010:481, n.º 39 e jurisprudência referida).

13 — V. acórdão Comissão/Países Baixos (C-279/08 P, EU:C:2011:551, n.º 62).

51. Com efeito, na apreciação de uma medida de natureza individual, a identificação da vantagem económica permite, em princípio, presumir a sua «especificidade» e, consequentemente, concluir que apresenta também um carácter seletivo.

52. Em contrapartida, no âmbito da análise de um regime de natureza geral (regimes de subvenções, sistema de tarifas, benefícios fiscais, regime derogatório do direito comum em matéria de falência, de facilidades de pagamento de impostos ou de encargos diversos, etc.), a seletividade permite identificar se a suposta vantagem, dirigindo-se embora à generalidade dos operadores económicos, só beneficia, na realidade e tendo em conta os critérios objetivos que prevê, determinados tipos de empresas ou de grupos de empresas.

53. Isso implica identificar se a medida em questão, não obstante a constatação de que confere uma vantagem de alcance geral, o faz em «benefício exclusivo de certas empresas ou certos sectores de atividade». Esta diligência procura, segundo uma outra fórmula, assegurar que as medidas estatais não introduzem uma diferenciação entre as empresas — ou mais precisamente entre os operadores que se encontram, tendo em conta o principal objetivo assinalado ao sistema nacional em causa, numa situação factual e jurídica comparável — não justificada pela natureza e pela economia do sistema em causa.

54. Embora os Estados-Membros beneficiem de uma certa margem de manobra na definição da respetiva política fiscal, industrial ou ainda social, do ponto de vista do direito dos auxílios estatais, estes não podem funcionar de maneira discriminatória. Neste sentido, deve sublinhar-se que o conceito de seletividade está relacionado com o de discriminação¹⁴ e, assim, que se admite que não é necessariamente proibido prever medidas pelas quais a autoridade dispõe de uma certa margem de apreciação.

55. Em segundo lugar, no caso em que esteja em causa um regime de auxílio, há que previamente identificar de que forma o referido regime é portador, só por si, de um dispositivo suscetível de diminuir os encargos que oneram, em princípio, o orçamento das empresas.

56. Esta é toda a dificuldade que caracteriza o presente processo, que se refere a uma medida estatal muito especial.

57. Antes de mais, e embora esta conclusão tivesse sido discutida no recurso da MOL no Tribunal Geral¹⁵, há que salientar que a medida contestada é constituída por dois elementos, a saber, o acordo de 2005 que estabelece os níveis das taxas de exploração aplicáveis ao conjunto dos campos da recorrente, em exploração ou objeto de prorrogação, para cada um dos quinze anos da sua validade, e a lei relativa à indústria extrativa alterada, que aumenta os níveis de taxas de exploração para todos os campos de hidrocarbonetos mediante autorização de exploração, sem abranger os campos já objeto de acordos de prorrogação¹⁶.

14 — Isto mesmo que se pudesse sublinhar que o conceito de discriminação pode parecer ambíguo em matéria de auxílios, pois a discriminação implica necessariamente a existência de empresas ou de produções em situação idêntica, em concorrência portanto, as quais não beneficiariam da medida em causa (v. conclusões do advogado-geral Darmon nos processos apensos *Sloman Neptun* (C-72/91 e C-73/91, EU:C:1992:130, n.º 61).

15 — Quanto a esta questão, é interessante constatar que, no seu recurso no Tribunal Geral, a MOL, antes de mais, (v. n.ºs 38 a 44 do recurso no Tribunal Geral) censurou a Comissão por ter considerado, na decisão controvertida, que o acordo de 2005 e a alteração legislativa de 2008 constituíam, conjuntamente, uma e a mesma medida. Para retomar os termos empregues pela MOL no seu recurso, a Comissão tinha cometido um erro de direito ao decidir que o acordo de 2005 e a alteração de 2008 da lei relativa à indústria extrativa constituíam uma medida de auxílio única, quando tinha admitido que cada uma dessas duas medidas distintas não constituía uma medida de auxílio em si. Só mais tarde é que a Comissão acrescentou que, admitindo que fosse esse o caso, essa única e mesma medida não podia ser vista como tendo um carácter seletivo.

16 — V. declarações feitas nos n.ºs 62 e 63 do acórdão recorrido e nos considerandos 19 (lembrando as razões que conduziram ao início do procedimento de investigação) e 53 (no âmbito da apreciação propriamente dita da medida em causa) da decisão controvertida.

58. De seguida, apesar de a Comissão não se ter pronunciado especificamente na decisão controvertida sobre as relações existentes entre o acordo de 2005 e a alteração legislativa de 2008, reina uma confusão na definição do quadro de referência pertinente para efeitos de análise do carácter seletivo da medida controvertida.

59. Com efeito, há que salientar que a Comissão considerou que a referida medida era constituída pela combinação do acordo de 2005 e pela alteração legislativa de 2008¹⁷ sem sequer indicar por que motivo essa série de intervenções mantinha, entre si, nexos estreitos no plano cronológico, funcional e contextual¹⁸. Por outro lado, limitou-se a apreciar se o requisito de seletividade estava preenchido à luz do sistema de autorização de exploração aplicável na data da celebração do acordo de 2005¹⁹.

60. Assim, não obstante o facto de «toda a sequência das ações do Estado»²⁰, isto é, o acordo de 2005 em combinação com as alterações posteriores da lei relativa à indústria extrativa, que foi considerada controvertida, a seletividade da referida medida só foi analisada à luz do acordo de 2005²¹, especificando-se que o quadro de referência foi definido como sendo o de autorização de exploração aplicável na data de celebração do referido acordo.

61. Seguindo esta abordagem, o Tribunal Geral concentrou, parece-me que acertadamente, a sua análise na questão de saber se o acordo de 2005 era portador de um dispositivo de natureza seletiva.

62. Esta análise isolada do acordo de 2005, mesmo que o Tribunal Geral tenha feito sua a apreciação segundo a qual a medida contestada era constituída por dois elementos, concretamente, o acordo de 2005 e a lei relativa à indústria extrativa alterada em 2008, não deixa todavia, neste caso, de levantar dificuldades.

63. Com efeito, como o Tribunal de Justiça sublinhou no acórdão Bouygues e Bouygues Télécom/Comissão e o. e Comissão/France e o.²², na medida em que as intervenções estatais assumem formas diversas e devem ser analisadas em função dos seus efeitos, não se pode excluir que várias intervenções consecutivas do Estado devam, para efeitos da aplicação do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, ser encaradas como uma única intervenção. Tal pode ser nomeadamente o caso quando intervenções consecutivas apresentem, no que respeita, nomeadamente, à sua cronologia, à sua finalidade e à situação da empresa no momento dessas intervenções, nexos de tal forma estreitos entre elas que é impossível dissociá-las²³.

64. Ao pronunciar-se antes de mais²⁴ sobre a questão de saber se a Comissão tinha, como a jurisprudência do Tribunal de Justiça a isso obriga, feito prova suficiente das relações estreitas existentes entre as intervenções estatais visadas no presente processo, o Tribunal Geral deixa subsistir alguma incerteza quanto ao quadro de referência que devia ser tido em conta para estabelecer o carácter seletivo da ou das medidas controvertidas. Ora a determinação do quadro de referência para analisar a seletividade de um dado regime pode, conforme a Comissão tinha, alias salientado²⁵, revestir uma importância fundamental²⁶.

17 — V. considerandos 53 e 69 da decisão controvertida.

18 — V. acórdão Bouygues e Bouygues Télécom/Comissão e o. e Comissão/France e o. (C-399/10 P e C-401/10 P, EU:C:2013:175, n.º 104 e jurisprudência referida).

19 — V. considerandos 62 a 68 da decisão controvertida.

20 — V. termos utilizados no considerando 53 de decisão controvertida.

21 — V. constatações feitas pelo Tribunal Geral no n.º 46 do acórdão recorrido.

22 — EU:C:2013:175.

23 — Acórdão Bouygues e Bouygues Télécom/Comissão e o. e Comissão/França e o. (EU:C:2013:175, n.ºs 103 e 104).

24 — A questão das relações existentes entre as diferentes intervenções do Estado em causa no presente processo parece todavia, contrariamente ao que resulta da decisão controvertida, ter sido objeto de uma breve análise no n.º 82 do acórdão recorrido.

25 — V. considerando 61 da decisão controvertida.

26 — V., neste sentido, acórdão Portugal/Comissão (C-88/03, EU:C:2006:511, n.º 56).

65. Não deixa de ser verdade que esta análise da seletividade da medida controvertida no âmbito do quadro jurídico que regula o acordo de 2005 não foi minimamente posta em causa no âmbito do presente recurso.

66. Posto isto, o presente recurso leva o Tribunal de Justiça a determinar exclusivamente se, sem incorrer em erro, o Tribunal Geral concluiu que a Comissão não tinha feito prova bastante, conforme o ónus que lhe cabia, de que a suposta medida de auxílio tinha natureza seletiva.

67. Como voltarei a referir em seguida, importa, tendo em conta a natureza absolutamente singular da medida em questão, evitar qualquer analogia precipitada com a análise da seletividade dos regimes que o juiz da União teve que conhecer até agora.

68. É à luz destas considerações que analisarei a seguir as críticas feitas ao acórdão recorrido.

B – Análise da argumentação invocada no âmbito do recurso de decisão do Tribunal Geral

1. Primeira alegação: exame da seletividade da intervenção estatal e análise da margem de apreciação deixada às autoridades nacionais

a) Resumo sucinto da argumentação da Comissão

69. Com a sua primeira alegação, a Comissão critica a análise que o Tribunal Geral fez da margem de apreciação deixada às autoridades húngaras, por um lado, quanto à opção de celebrar ou não um acordo de prorrogação quando uma empresa de exploração mineira apresenta um pedido nesse sentido e, por outro, quanto ao nível de taxa que fixam nesse acordo. A Comissão critica também a conclusão do Tribunal Geral quanto à natureza seletiva da medida de auxílio controvertida.

70. Na opinião da Comissão, o Tribunal Geral não teve em conta os ensinamentos da jurisprudência²⁷, quanto ao exame da margem de apreciação deixada às respetivas autoridades nacionais para concluir pela seletividade da medida controvertida.

71. Antes de mais, a Comissão alega que as autoridades húngaras, quando chamadas a pronunciar-se sobre um pedido feito ao abrigo da secção 26-A, n.º 5, da lei relativa à indústria extrativa, dispõem de uma certa margem de apreciação para celebrar ou não um acordo de prorrogação de direitos de exploração mineira. A análise do Tribunal Geral contida nos n.ºs 70 a 74 e 79 a 81 do acórdão recorrido está errada e há que infirmar a conclusão constante do n.º 83 do referido acórdão, segundo a qual a natureza seletiva da medida não estava comprovada.

72. Além disso, a Comissão considera, mesmo admitindo que, no caso em apreço, as autoridades húngaras estavam obrigadas a celebrar um acordo de prorrogação dos direitos de exploração mineira, quando uma empresa lhes apresenta um pedido nesse sentido, a análise do Tribunal Geral não seria juridicamente menos errada, dado que ignora a margem «ilimitada» conferida a essas autoridades para fixarem o nível da taxa de exploração mineira, constatação que parece, aliás, ter retomado, pelo menos

27 — A Comissão refere-se tanto à jurisprudência do Tribunal de Justiça (acórdãos França/Comissão, C-241/94, EU:C:1996:353, n.ºs 23 e 24; Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, n.º 40; Piaggio, C-295/97, EU:C:1999:313, n.º 39; DM Transport, C-256/97, EU:C:1999:332, n.º 27 e P, C-6/12, EU:C:2013:525, n.º 27), como à do Tribunal Geral (acórdãos HAMSA/Comissão, T-152/99, EU:T:2002:188, n.ºs 156 e 157; Lenzing/Comissão, T-36/99, EU:T:2004:312, n.ºs 129 a 132; Diputación Foral de Álava e o./Comissão, T-127/99, T-129/99 e T-148/99, EU:T:2002:59, n.ºs 152 e 154 e Diputación Foral de Álava e o./Comissão, T-227/01 a T-229/01, T-265/01, T-266/01 e T-270/01, EU:T:2009:315, n.º 168).

em parte, no n.º 72 do acórdão recorrido. Ao decidir que o poder discricionário conferido às autoridades nacionais pelo quadro legislativo quanto ao nível da taxa de exploração mineira era suscetível de tornar o acordo de 2005 seletivo, o Tribunal Geral, na opinião da Comissão, desrespeitou a sua própria jurisprudência.

b) A minha análise

73. Antes de mais, importa fazer uma precisão sobre a fiscalização que o Tribunal de Justiça é chamado a exercer neste processo. Com efeito, segundo jurisprudência assente, quando o Tribunal Geral apurou ou apreciou os factos, o Tribunal de Justiça só é competente, por força do artigo 256.º TFUE, para fiscalizar a qualificação jurídica desses factos e as consequências jurídicas daí extraídas. A apreciação dos factos não constitui, exceto em caso de desvirtuação dos elementos de prova produzidos no Tribunal Geral, uma questão de direito sujeita, como tal, à fiscalização do Tribunal de Justiça²⁸.

74. No caso em apreço, põe-se a questão de saber se podem ser identificados, no que respeita à margem de apreciação deixada às autoridades nacionais na celebração de um acordo de prorrogação dos direitos de exploração mineira, uma desvirtuação dos factos, um erro de direito ou um erro de qualificação jurídica dos factos.

75. Na minha opinião, deve ser dada uma resposta negativa a esta questão.

76. Em primeiro lugar, no que respeita à verificação da existência de uma desvirtuação dos factos, basta constatar que a Comissão não alegou a existência dessa desvirtuação. Em todo o caso, parece-me que não há nada que permita concluir que o Tribunal Geral se entregou a constatações que vão manifestamente contra o conteúdo das disposições do direito húngaro em questão ou que atribuiu um alcance que estas manifestamente não têm face aos outros elementos dos autos.

77. Em segundo lugar, há que verificar se a análise do Tribunal Geral relacionada com a margem de apreciação deixada às autoridades húngaras, exposta nos n.ºs 70 a 74 e 79 a 81 do acórdão recorrido, enferma de qualquer erro de direito ou erro de qualificação jurídica dos factos.

78. Não estou convencido que seja esse o caso.

79. Antes de mais, em relação aos n.ºs 70 a 74 do acórdão recorrido, importa salientar que estes têm por objetivo analisar o quadro jurídico à luz do qual o acordo de 2005 foi celebrado. Nesta perspetiva e no que respeita à margem de apreciação deixada às autoridades húngaras na celebração do acordo de 2005, o Tribunal Geral limitou-se a deduzir, com base num exame circunstanciado dos parâmetros e das condições de celebração de acordos de prorrogação de direitos de exploração, que a secção 26-A, n.º 5 da lei relativa à indústria extrativa, que permite que qualquer empresa de exploração mineira peça a prorrogação dos seus direitos de exploração num ou em vários campos cuja exploração não iniciou num prazo de cinco anos a contar da emissão de autorização de exploração, não parece ser de natureza seletiva.

80. Contrariamente ao que a Comissão adiantou, não estou convencido que essas apreciações comportem qualquer erro de qualificação jurídica dos factos ou erro de direito.

28 — V. acórdão Conselho/Alumina (C-393/13 P, EU:C:2014:2245, n.º 16 e jurisprudência referida).

81. A este respeito, o presente processo deve ser claramente distinguido dos que a Comissão menciona em apoio da sua argumentação, pondo em causa a análise da margem de apreciação conferida às autoridades húngaras na celebração de acordos de prorrogação dos direitos de exploração²⁹. Os precedentes jurisprudenciais mencionados pela Comissão no seu recurso dizem respeito a disposições de direito nacional que concedem reduções de impostos ou de outros encargos ou ainda exceções em matéria de falência.

82. Assim, no processo que deu origem ao acórdão França/Comissão (EU:C:1996:353), que respeitava a uma decisão da Comissão relativa a um auxílio concedido à sociedade Kimberly Clark Sopalin, o Tribunal de Justiça salientou que a intervenção controvertida do Fonds national de l'emploi (FNE) no cumprimento dos planos sociais era suscetível de colocar determinadas empresas numa situação mais favorável que outras, uma vez que o FNE dispunha de um *poder discricionário* que lhe permitia modular a sua intervenção em função de diversas considerações. Como observou o advogado-geral Jacobs nesse processo, o poder discricionário do FNE e o seu alargamento à gestão do dispositivo de auxílio em causa implicavam que as intervenções do FNE não estavam necessariamente acessíveis a todas as empresas em pé de igualdade³⁰.

83. Do mesmo modo, no processo que deu origem ao acórdão Ecotrade (EU:C:1998:579, n.º 43), o Tribunal de Justiça esclareceu que o sistema derogatório das regras de direito comum do regime de falência que estava em causa no processo principal, satisfazia a condição de especificidade e era suscetível de implicar «um encargo suplementar para o Estado» sob a forma de vantagens diversas consentidas pelos poderes públicos em relação às situações que decorreriam da aplicação das disposições comuns do regime da falência.

84. A configuração específica do caso em apreço é bem diferente. O facto de o acordo de prorrogação dos direitos só visar uma única empresa não comprova necessariamente o seu carácter seletivo. Para demonstrar a seletividade da medida controvertida, o melhor parâmetro de comparação consistia em assegurar que o processo de celebração e de fixação das cláusulas do acordo de prorrogação dos direitos de exploração estava aberto às empresas que se encontrassem numa situação comparável.

85. Parece-me que não se pode deixar de concordar com o esclarecimento feito no n.º 72 do acórdão recorrido nos termos do qual «[d]e forma mais ampla, deve observar-se que a margem de apreciação de que aqui se trata distingue-se, na sua natureza, dos casos em que o uso de tal margem está ligado à concessão de uma vantagem a favor de um operador económico. No caso em apreço, a margem de apreciação das autoridades húngaras serve para ponderar um encargo suplementar imposto aos operadores económicos para ter em conta imperativos que decorrem do princípio da igualdade de tratamento».

86. Há, na minha opinião, uma diferença fundamental na análise da seletividade dos regimes gerais de isenções ou de bonificações, que, por definição, conferem automaticamente uma vantagem, e das disposições facultativas de direito nacional que preveem a imposição de encargos suplementares. Na situação em que as autoridades nacionais impõem esses encargos com o objetivo de preservar a igualdade de tratamento entre os operadores, o simples facto de as autoridades nacionais disporem de uma certa margem de apreciação definida pela lei - e não ilimitada conforme a Comissão menciona no presente recurso - não é suficiente para demonstrar a seletividade do regime correspondente.

87. Por conseguinte, na minha opinião, o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito ao indicar, no n.º 74 do acórdão recorrido, que «o facto de os níveis de taxa fixados por ano de validade do referido acordo serem o resultado de uma negociação não basta para conferir a esse acordo um carácter seletivo» e que, «só não teria sido assim caso as autoridades húngaras tivessem usado a sua margem de

29 — A Comissão cita a este respeito os acórdãos França/Comissão (EU:C:1996:353, n.ºs 23 e 24), Ecotrade (EU:C:1998:579, n.º 40), Piaggio (EU:C:1999:313, n.º 39), DM Transport (EU:C:1999:332, n.º 27) e Disputación Foral de Álava e o./Comissão (EU:T:2002:59, n.º 152).

30 — Conclusões do advogado-geral Jacobs no processo França/Comissão (C-241/94, EU:C:1996:195, n.ºs 38 e 57).

apreciação [...] de modo a favorecer a recorrente aceitando um nível de taxa baixo sem uma razão objetiva, tendo em conta a finalidade do acréscimo das taxas em caso de prorrogação de autorização de exploração e em detrimento de qualquer outro operador que tivesse procurado prorrogar os seus direitos de exploração mineira ou, na falta de tal operador, na presença de indícios concretos da existência de um tratamento favorável injustificado dado à recorrente».

88. Quanto aos n.ºs 79 a 81 do acórdão recorrido, que comportam essencialmente um determinado número de constatações factuais relacionadas com a fixação das taxas de exploração nos contratos de prorrogação dos direitos de exploração mineira, também não parecem comportar erro de direito ou erro de qualificação jurídica dos factos pertinentes para a análise da seletividade da medida controvertida.

89. Assim, considero que, salvo leitura enviesada do acórdão recorrido, a primeira parte da argumentação apresentada pela Comissão no âmbito do fundamento único não pode proceder.

2. Segunda alegação: exame da seletividade e tomada em consideração dos critérios objetivos

a) Resumo sucinto da argumentação da Comissão

90. Com a sua segunda alegação, a Comissão sustenta que o Tribunal Geral cometeu um erro ao concluir, nos n.ºs 76 a 78 do acórdão recorrido, que a presença de critérios objetivos excluía necessariamente qualquer carácter seletivo. Com efeito, esta afirmação vai claramente contra os ensinamentos da jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal Geral³¹. Assim, devem ser infirmadas essas passagens do acórdão, bem como a conclusão que consta dos n.ºs 81 a 83 do mesmo, segundo a qual o carácter seletivo das medidas em causa não pode ser considerado demonstrado.

b) A minha análise

91. Esta argumentação decorre de uma leitura errada dessa parte do acórdão recorrido, a qual respeita apenas ao mecanismo de prorrogação dos acordos celebrados com as empresas ligadas à indústria extrativa, conforme resulta da secção 26-A, n.º 5, da lei relativa à indústria extrativa e conforme foi executado em relação à MOL em 2005. Não estava fundamentalmente em causa, ao contrário do que acontecia nos precedentes jurisprudenciais mencionados pela Comissão, a análise da questão de saber se os *beneficiários* de regimes de auxílios estatais eram ou não designados através de critérios objetivos.

92. A este propósito, o Tribunal Geral recordou, antes de mais, no n.º 76 do acórdão recorrido, que a lei relativa à indústria extrativa estava redigida em termos gerais quanto às empresas que podiam beneficiar da prorrogação.

93. Em seguida, o Tribunal Geral considerou, no n.º 77 do acórdão recorrido, que o facto de a MOL ser a única empresa a ter, na prática, celebrado um acordo de prorrogação no setor dos hidrocarbonetos não constitui necessariamente um indício determinante. Sendo os critérios de celebração desse acordo objetivos e aplicáveis a qualquer operador potencialmente interessado, a inexistência de outros acordos desse tipo não revela necessariamente o carácter seletivo da medida, mas pode resultar de decisões próprias das empresas de não pedir prorrogações.

31 — V., nomeadamente, acórdãos Espanha/Comissão (C-409/00, EU:C:2003:92, n.º 49), GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622, n.ºs 35 e 39) e Itália/Comissão (T-424/05, EU:T:2009:49, n.º 126).

94. Por último, o Tribunal Geral sublinhou no n.º 78 do acórdão recorrido, que as taxas de exploração acrescidas fixadas para o prazo do acordo resultavam simplesmente da aplicação das disposições da lei relativa à indústria extrativa.

95. O conjunto destas considerações insere-se no quadro da verificação, pelo Tribunal Geral, da questão de saber se a fixação do nível de taxa de exploração correspondia ou não a critérios objetivos e aplicáveis a qualquer operador potencialmente interessado.

96. Estas considerações em nada contradizem a jurisprudência, mencionada pela Comissão, segundo a qual o carácter seletivo de um regime de auxílio não pode ser excluído apenas pelo facto de os *beneficiários* serem designados por meio de critérios objetivos.

97. Assim, no acórdão Espanha/Comissão (EU:C:2003:92), o Tribunal de Justiça, chamado a pronunciar-se sobre um regime de auxílio que consistia essencialmente num sistema de empréstimos com condições preferenciais aplicado pelas autoridades espanholas para promover a compra de veículos utilitários, limitou-se a julgar improcedente o argumento, então invocado pelo Reino de Espanha, segundo o qual «a convenção se reg[ia] por critérios objetivos de aplicação horizontal». O Tribunal de Justiça esclareceu que esse argumento apenas servia para demonstrar que os auxílios controvertidos integravam um regime de auxílios, não constituindo um auxílio individual³².

98. Em relação ao acórdão GEMO (EU:C:2003:622), que dizia respeito a um regime destinado a assegurar gratuitamente a recolha e a eliminação dos cadáveres de animais e dos desperdícios dos matadouros, o Tribunal de Justiça também precisou que, apesar da designação segundo critérios objetivos e aparentemente gerais dos beneficiários do referido regime adotado pela lei nacional, os seus efeitos se manifestavam essencialmente em proveito dos produtores e dos matadouros³³.

99. Foram tecidas considerações semelhantes no acórdão Itália/Comissão (EU:T:2009:49), que respeitava a um regime que concedia uma taxa de tributação reduzida sobre os rendimentos de estruturas de investimento que detinham ações de sociedades de pequena e média capitalização. Com efeito, o Tribunal Geral considerou que «o simples facto de a medida em questão poder beneficiar qualquer instrumento de investimento que preencha as condições previstas, isto é, que determine o seu âmbito de aplicação com base em critérios objetivos, não prova, em si, o carácter geral da referida medida e não impede que a mesma revista carácter seletivo»³⁴.

100. No caso em apreço, o Tribunal Geral não violou de modo algum os ensinamentos dessa jurisprudência. Apesar de a MOL ter sido a única empresa a pedir a prorrogação dos seus direitos de exploração, a secção 26-A da lei relativa à indústria extrativa não identifica uma categoria de exploradores em detrimento de outra.

101. Consequentemente, proponho que a segunda alegação da Comissão seja rejeitada.

32 — V. n.º 49 do referido acórdão. V., também, conclusões do advogado-geral Alber neste processo (C-409/00 EU:C:2002:475, n.ºs 57 e 58).

33 — V. n.ºs 35 a 39 desse acórdão. V., também, conclusões do advogado-geral Jacobs neste processo (C-126/01 EU:C:2002:273). n.ºs 79 a 83).

34 — V. n.º 126 do acórdão.

3. Terceira alegação: exame da seletividade e suposta tomada em consideração da intenção das autoridades estatais de concederem uma vantagem

a) Resumo sucinto da argumentação da Comissão

102. Com a sua terceira alegação a Comissão censura, no essencial, o Tribunal Geral por ter, em especial nos n.ºs 67 e 82 do acórdão recorrido, associado a análise da seletividade da medida contestada *à intenção* do Estado-Membro de, com a celebração do acordo de 2005, proteger um ou mais operadores da aplicação de um novo regime de taxas — neste caso, o executado por ocasião da alteração da lei relativa à indústria extrativa efetuada em 2008.

103. Na opinião da Comissão, o Tribunal Geral violou um aspeto fundamental das regras aplicáveis em matéria de auxílios estatais, a saber a exigência de que a intervenção estatal referida no artigo 107.º, n.º 1, TFUE deve ser definida em função dos efeitos da medida controvertida³⁵. Consequentemente, havia que anular esta parte do acórdão e a conclusão constante do respetivo n.º 83, segundo a qual o caráter seletivo da medida controvertida não estava demonstrado.

b) A minha apreciação

104. Este terceiro aspeto da argumentação desenvolvida pela Comissão não é mais convincente.

105. É certo que constitui jurisprudência assente que o artigo 107.º, n.º 1, TFUE não distingue intervenções estatais consoante as causas ou os objetivos, mas define-as em função dos respetivos efeitos. Isso implica, em especial, que a seletividade de uma medida nacional deve ser apreciada em função dos seus efeitos e não da intenção revelada ou suposta do Estado-Membro em causa de proteger um ou mais operadores económicos³⁶.

106. Todavia, não me parece que o Tribunal Geral tenha desrespeitado este princípio ao referir-se, no n.º 67 do acórdão recorrido, à questão de saber se «o Estado ag[e] de modo a proteger um ou vários operadores já presentes no mercado, celebrando com eles um acordo que lhes concede níveis de taxa garantidos por todo o seu período de validade, tendo embora, então, a intenção de exercer posteriormente a sua competência regulamentar, aumentando o nível de taxa de modo a que os outros operadores no mercado sejam desfavorecidos, quer sejam [...] operadores já presentes à data da celebração do acordo quer sejam novos operadores».

107. Com esta questão e como resulta da referência feita expressamente ao processo que deu origem ao acórdão Bouygues e Bouygues Télécom/Comissão e o. e Comissão/França e o.³⁷, o Tribunal Geral pretendia evocar, a título superabundante³⁸ e independentemente do exame propriamente dito da seletividade da medida contestada, a questão das eventuais relações existentes entre o acordo de 2005 e a alteração legislativa de 2008.

35 — A Comissão menciona em especial os acórdãos Bélgica/Comissão (C-56/93, EU:C:1996:64, n.º 79) e Bélgica/Comissão (C-75/97, EU:C:1999:311, n.º 25).

36 — V., nomeadamente, acórdãos Bélgica/Comissão (EU:C:1996:64, n.º 79); British Aggregates/Comissão (C-487/06 P, EU:C:2008:757, n.º 89); Comissão/Países Baixos (C-279/08 P, EU:C:2011:551, n.º 51) e Comissão e Espanha/Governo de Gibraltar e Reino Unido (C-106/09 P e C-107/09 P, EU:C:2011:732, n.ºs 91 e 92).

37 — EU:C:2013:175, n.ºs 103 e 104.

38 — V. emprego dos termos «de resto» no início do n.º 67 do acórdão recorrido.

108. Do mesmo modo, no n.º 82 do acórdão recorrido, parece-me que sempre com o objetivo de assegurar que o acordo de 2005 e a alteração da lei relativa à indústria extrativa ocorrida em 2008 não podiam ser vistos como uma e a mesma medida, tendo em conta a inexistência de nexos cronológicos e funcionais entre estas duas intervenções, o Tribunal Geral sublinhou, em primeiro lugar, que a subida das taxas, entrada em vigor em 2008, teve lugar num contexto de aumento das cotações mundiais e, em segundo lugar, que a Comissão não tinha invocado que o acordo de 2005 tinha sido celebrado em antecipação de uma subida das taxas de exploração.

109. Se se pode, conforme evoquei anteriormente (v. n.ºs 58 e 61 das presentes conclusões), censurar o facto de o Tribunal Geral não ter distinguido claramente a análise da identificação exata da medida contestada (exposta nos n.ºs 67 e 82 do acórdão recorrido) da apreciação da seletividade da medida, uma vez feita a identificação desta última, parece-me inexato afirmar que o Tribunal Geral associou a seletividade da medida controvertida à prova da intenção do Estado-Membro de proteger um ou mais operadores.

110. Assim, considero que se deve também rejeitar a terceira alegação da Comissão.

4. Quarta alegação: exame da seletividade e tomada em consideração de «condições externas» ao acordo de 2005

a) Resumo sucinto da argumentação da Comissão

111. Do ponto de vista da Comissão, foi erradamente que o Tribunal Geral considerou, nos n.ºs 64 e 65 do acórdão recorrido, que não se podia deduzir a presença de uma vantagem seletiva do simples facto de o operador se encontrar em posição vantajosa em relação a outros operadores, quando, no caso em apreço, o Estado-Membro em questão se limitou a exercer, de forma justificada, os seus poderes de regulamentação na sequência da evolução do mercado. A Comissão acusa, no essencial, o Tribunal Geral de, na evocação da alteração ulterior das condições externas ao acordo de 2005, ter ignorado a jurisprudência segundo a qual, para efeitos de aplicação do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, é indiferente que a situação do presumido beneficiário da medida tenha melhorado ou se tenha agravado no tempo³⁹. O que é importante é que, depois de 8 de janeiro de 2008, a MOL foi a única empresa a ser privilegiada no que respeita ao nível de taxa aplicável aos campos de hidrocarbonetos.

112. Em todo o caso, a Comissão sublinha que as considerações adotadas pelo Tribunal Geral não podem ser pertinentes, uma vez que a evolução que está em questão neste caso consiste numa alteração legislativa que o Estado pode decidir como entender. Essa abordagem, que autorizava os Estados-Membros a prevalecerem-se de uma ausência de seletividade com respeito aos métodos ou às técnicas de intervenção que aplicam, viola os ensinamentos da jurisprudência na matéria⁴⁰.

b) A minha apreciação

113. Mais uma vez, uma leitura atenta dos n.ºs 64 e 65 do acórdão recorrido leva-me a concluir pela rejeição da alegação desenvolvida pela Comissão.

39 — Acórdãos Grécia/Comissão (57/86, EU:C:1988:284, n.º 10) e Adria-Wien Pipeline e Wieterdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, n.º 41).

40 — V. acórdãos British Aggregates/Comissão (EU:C:2008:757, n.º 89); Comissão/Países Baixos (EU:C:2011:551, n.º 51), e Comissão e Espanha/Governo de Gibraltar e Reino Unido (EU:C:2011:732, n.ºs 91 e 92).

114. Embora se possa, é verdade, lamentar alguma confusão no raciocínio adotado pelo Tribunal Geral, que mistura considerações preliminares com a análise ao mérito da seletividade do acordo de 2005, afigura-se que estas duas questões não dizem respeito *stricto sensu* à análise da seletividade do acordo de 2005, mas visam, conforme resulta do desenvolvimento do raciocínio exposto nos n.ºs 66 e 67 do acórdão recorrido, abordar a questão diversa das ligações existentes entre o acordo de 2005 e as alterações legislativas posteriores. Foi a respeito desta última problemática que o Tribunal Geral considerou útil, parece-me, indicar no n.º 64 do acórdão recorrido, que «quando um Estado-Membro celebra com um operador económico um acordo que não implica esse elemento de auxílio estatal na aceção do artigo 107.º TFUE, o facto de, em seguida, as condições externas a tal acordo mudarem de modo a que o operador em questão se encontre em posição vantajosa em relação a outros operadores que tenham celebrado um acordo similar não basta para que, tomados no seu conjunto, o acordo e a alteração posterior das condições externas a ele possam ser considerados constitutivos de um auxílio estatal».

115. A afirmação da Comissão de que «o que importa é que depois de 8 de janeiro de 2008, a MOL foi a única empresa a ser privilegiada» não tem em conta o facto de apenas ter sido discutida a questão de saber se o acordo de 2005 era seletivo, sem consideração pela eventual seletividade da medida controvertida decorrente da alteração de 2008. Por outras palavras e na continuação daquilo que foi evocado anteriormente, parece-me que a Comissão se equivoca ao ligar a análise da seletividade efetuada neste caso à existência da vantagem alegadamente decorrente da alteração legislativa de 2008.

116. Na minha opinião, foi sem cometer um erro de direito, que o Tribunal Geral declarou que uma vez demonstrado que uma medida, neste caso o acordo relativo às taxas de exploração celebrado entre as autoridades húngaras e a MOL, não apresentava um carácter seletivo, essa medida não devia ser posta em causa pelo facto de a evolução do mercado ser de natureza a tornar a sua situação mais favorável que a dos operadores que tinham optado por não se comprometerem com um contrato desse tipo.

117. Por todas as razões precedentes, considero que esta última alegação deve ser afastada e, consequentemente, negado provimento ao recurso na íntegra.

V – Conclusão

118. À luz das considerações precedentes, propõe-se ao Tribunal de Justiça que declare e decida o seguinte:

- «1) É negado provimento ao recurso.
- 2) A Comissão é condenada nas despesas.»