Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ATHANASIOS RANTOS
apresentadas em 19 de outubro de 2023[1]

Processos apensos C-395/22 e C-428/22

«Trade Express-L» OOD (C-395/22)
«DEVNIA TSIMENT» AD (C-428/22)
contra
Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia «Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi»

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Administrativen sad — Varna (Tribunal Administrativo de Varna, Bulgária)]

«Reenvio prejudicial — Energia — Diretiva 2009/119/CE — Obrigação de os Estados-Membros manterem um nível mínimo de reservas de petróleo bruto ou de produtos petrolíferos — Aprovisionamento de reservas — Regulamento (CE) n.º 1099/2008 — Regulamentação nacional que impõe aos operadores económicos a criação de reservas de segurança — Obrigação de criar e manter uma reserva de um produto petrolífero não utilizado e não conexo com a atividade económica deste operador económico»

I. Introdução

1. Pode um operador económico que importa um determinado tipo de produto petrolífero ser obrigado a criar uma reserva de outro tipo de produto petrolífero, nos termos do artigo 3.º da Diretiva 2009/119/CE[2], e, em caso afirmativo, qual o alcance dessa obrigação?

2. Estas são, em substância, as questões submetidas pelo Administrativen sad — Varna (Tribunal Administrativo de Varna, Bulgária) que convidam o Tribunal de Justiça a interpretar, pela primeira vez[3], a Diretiva 2009/119, a fim de determinar a margem de que dispõem os Estados-Membros para cumprir a sua obrigação de manter reservas de segurança. Mais precisamente, os dois pedidos de decisão prejudicial dizem respeito à interpretação, por um lado, do considerando 33, do artigo 1.º, do artigo 2.º, primeiro parágrafo, alíneas i) e j), bem como do

1 Língua original: francês.

2 Diretiva do Conselho, de 14 de setembro de 2009, que obriga os Estados-Membros a manterem um nível mínimo de reservas de petróleo bruto e/ou de produtos petrolíferos (JO 2009, L 265, p. 9), conforme alterada pela Diretiva de Execução (UE) 2018/1581 da Comissão, de 19 de outubro de 2018 (JO 2018, L 263, p. 57) (a seguir «Diretiva 2009/119» ou «atual diretiva»).

3 As Diretivas anteriores 68/414/CEE do Conselho, de 20 de dezembro de 1968, que obriga os Estados-Membros da CEE a manterem um nível mínimo de existências de petróleo bruto e/ou de produtos petrolíferos (JO 1968, L 308, p. 14) e 2006/67/CE do Conselho, de 24 de julho de 2006, que obriga os Estados-Membros a manterem um nível mínimo de reservas de petróleo bruto e/ou de produtos petrolíferos (JO 2006, L 217, p. 8) deram origem a poucos acórdãos e que são pouco pertinentes para o caso em apreço (Acórdãos de 12 de dezembro de 1990, Hennen Olie, C-302/88, EU:C:1990:455, de 25 de outubro de 2001, Comissão/Grécia, C-398/98, EU:C:2001:565, e de 17 de julho de 2008, Comissão/Bélgica, C-510/07, EU:C:2008:435). O processo pendente C-784/22, Solvay Sodi, apresenta questões análogas às dos presentes processos, justificando a suspensão até à decisão que ponha termo à instância dos mesmos.

artigo 3.º e do artigo 8.º da Diretiva 2009/119 (a seguir «disposições pertinentes da Diretiva 2009/119») e, por outro, do artigo 17.º e do artigo 52.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

3. Estes pedidos foram apresentados no âmbito de litígios que opõem a «Trade Express-L» OOD (a seguir «Trade Express») (processo C-395/22) e a «DEVNIA TSIMENT» AD (a seguir «Devnia Tsiment») (processo C-428/22) ao Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia «Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi» (Vice-Presidente da Agência Nacional «Reservas Estatais e Provisões de Guerra», Bulgária; a seguir «Vice-Presidente da Agência Nacional») a respeito da legalidade dos decretos proferidos por este último relativamente à criação e à conservação, por estas duas sociedades, de reservas de segurança de fuelóleo pesado.

4. Por força da regulamentação búlgara, qualquer operador económico que tenha, durante um determinado ano, exercido atividades de importação de produtos energéticos é obrigado a criar reservas de segurança. Esta regulamentação limita os tipos de produtos que constituem as reservas de segurança ao petróleo bruto e a quatro tipos de produtos petrolíferos. No presente caso, as recorrentes no processo principal importaram para a Bulgária, respetivamente, dois tipos de produtos correspondentes a «PETRÓLEO (petróleo bruto e produtos petrolíferos)», como definido no anexo A, secção 3.4, do Regulamento (CE) n.º 1099/2008 [4], a saber, coque de petróleo e óleos lubrificantes. Devido a estas importações, foi imposta às recorrentes uma obrigação de criar, a expensas suas e por sua conta, por um período de um ano, determinadas quantidades de reservas de segurança de outro produto petrolífero, a saber, fuelóleo pesado. No órgão jurisdicional de reenvio, em substância, as recorrentes impugnam esta obrigação, alegando que não exercem nenhuma atividade económica com o fuelóleo pesado e que a obrigação de criar uma reserva de segurança deste produto lhes causa um encargo financeiro excessivo contrário tanto às disposições da Diretiva 2009/119 como às da Carta.

5. É neste contexto regulamentar, específico da República da Bulgária [5], que o Tribunal de Justiça terá de avaliar os poderes de que os Estados-Membros dispõem para a determinação dos tipos de produtos que constituem as reservas de segurança e as condições em que podem impor aos operadores económicos a criação dessas reservas.

[4] Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2008, relativo às estatísticas da energia (JO 2008, L 304, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (UE) 2019/2146 da Comissão, de 26 de novembro de 2019 (JO 2019, L 325, p. 43) (a seguir «Regulamento n.º 1099/2008»).

[5] Atualmente, só a República da Bulgária parece impor um regime que exige a um operador económico que importa um determinado tipo de produto petrolífero a criação de uma reserva de tipo de produto petrolífero diferente daquele que é importado. No entanto, na audiência, a Comissão Europeia indicou, com base nos relatórios elaborados ao abrigo do artigo 6.º da Diretiva 2009/119, que um regime semelhante existe na Polónia.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Diretivas 68/414, 2006/67 e 2009/119

6. As primeiras regras reguladoras das reservas de segurança de petróleo ou de produtos petrolíferos foram introduzidas pela Diretiva 68/414[6], com a última redação que lhe foi dada pela Diretiva 98/93/CE do Conselho, de 14 de dezembro de 1998[7], e que foi posteriormente revogada pela Diretiva 2006/67[8]. Por sua vez, a Diretiva 2006/67 foi revogada pela Diretiva 2009/119. É esta última diretiva que está atualmente em vigor e é aplicável *ratione temporis* aos processos principais.

7. Os considerandos 2, 5, 8, 10, 11 e 33 da Diretiva 2009/119 têm a seguinte redação:

«(2) A concentração cada vez maior da produção, a diminuição das reservas petrolíferas, bem como o aumento do consumo mundial de produtos petrolíferos, contribuem para o aumento dos riscos de ocorrência de dificuldades no aprovisionamento.

[…]

(5) Segundo as disposições da [Diretiva de 2006], as reservas são calculadas com base no consumo interno diário médio do ano civil anterior. Em contrapartida, as obrigações de armazenagem impostas em aplicação do Acordo relativo ao Programa Internacional de Energia de 18 de novembro de 1974 (adiante designado "Acordo AIE") são calculadas com base nas importações líquidas de petróleo e de produtos petrolíferos. Por este motivo, e também devido a outras diferenças de metodologia, é necessário adaptar os métodos de cálculo das obrigações de armazenagem e das reservas de segurança comunitárias, a fim de os aproximar dos métodos utilizados no âmbito do Acordo AIE, […].

[…]

(8) A disponibilidade de reservas de petróleo e a salvaguarda do aprovisionamento energético constituem elementos essenciais da segurança pública dos Estados-Membros e da Comunidade. A existência de entidades centrais de armazenagem (ECA) na Comunidade permite avançar no sentido da consecução destes objetivos. […]

[…]

(10) As reservas de petróleo deverão poder ser detidas em qualquer local da Comunidade, desde que seja tida em devida conta a sua acessibilidade física. Por conseguinte, os operadores económicos sobre os quais recaiam as obrigações de armazenagem deverão poder libertar-se dessas obrigações mediante delegação noutros operadores económicos ou em qualquer das ECA. Além disso, na condição de aquelas obrigações poderem ser delegadas

6 A seguir «Diretiva de 1968».

7 JO 1998, L 358, p. 100.

8 A seguir «Diretiva de 2006».

numa ECA livremente escolhida situada no território da Comunidade contra remuneração limitada ao custo dos serviços fornecidos, ficarão reduzidos os riscos de práticas discriminatórias a nível nacional. […]

(11) Os Estados-Membros deverão assegurar uma disponibilidade absoluta de todas as reservas detidas por força da legislação comunitária. A fim de garantir essa disponibilidade, o direito de propriedade dessas reservas não deverá sofrer qualquer restrição ou limitação suscetível de dificultar a sua utilização em caso de rutura no aprovisionamento em petróleo. Não deverão ser tidos em conta os produtos petrolíferos de empresas expostas a riscos substanciais de processos de execução que visem os seus ativos. Quando é imposta aos operadores uma obrigação de armazenagem, o início de um processo de falência ou de concordata poderá ser considerado revelador de uma situação de risco desse tipo.

[…]

(33) Atendendo a que o objetivo da presente diretiva, a saber, a manutenção de um elevado nível de segurança do aprovisionamento em petróleo na Comunidade graças a mecanismos fiáveis e transparentes baseados na solidariedade entre os Estados-Membros, assegurando simultaneamente o cumprimento das regras do mercado interno e da concorrência, não pode ser suficientemente realizado pelos Estados-Membros e pode, pois, devido à sua dimensão ou efeitos, ser melhor alcançado a nível comunitário, a Comunidade pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado [CE]. […]»

8. O artigo 1.º desta diretiva, sob a epígrafe «Objetivo», enuncia:

«A presente diretiva estabelece regras que visam assegurar um nível elevado de segurança do aprovisionamento em petróleo na Comunidade graças a mecanismos fiáveis e transparentes assentes na solidariedade entre os Estados-Membros, manter um nível mínimo de reservas de petróleo bruto e/ou de produtos petrolíferos, bem como criar os meios processuais necessários para obviar a uma eventual escassez grave.»

9. O artigo 2.º, primeiro parágrafo, alíneas f), i), j) e l), da referida diretiva contém as seguintes definições:

«f) "Entidade central de armazenagem" (ECA): o organismo ou serviço ao qual podem ser conferidas competências para atuar com vista à aquisição, manutenção ou venda de reservas de petróleo, incluindo reservas de segurança e reservas específicas;

[…]

i) "Reservas de petróleo": reservas dos produtos energéticos enumerados no anexo A, secção 3.4, do [Regulamento n.º 1099/2008];

j) "Reservas de segurança": as reservas de petróleo cuja manutenção é imposta a cada Estado-Membro pelo artigo 3.º;

[…]

l) “Reservas específicas”: as reservas de petróleo que satisfazem as condições referidas no artigo 9.º»

10. O artigo 3.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Reservas de segurança — Cálculo das obrigações de armazenagem», prevê:

«1. Os Estados-Membros tomam todas as disposições legislativas, regulamentares ou administrativas adequadas para assegurar, o mais tardar em 31 de dezembro de 2012, a manutenção por sua conta, no território da Comunidade e de forma permanente, de um nível total de reservas de petróleo equivalente, no mínimo, à maior das quantidades representada quer por 90 dias de importações líquidas diárias médias quer por 61 dias de consumo interno diário médio.

2. As importações líquidas diárias médias a ter em conta são calculadas com base no equivalente de petróleo bruto das importações no ano civil anterior, estabelecido segundo o método e os procedimentos enunciados no anexo I.

O consumo interno diário médio a ter em conta é calculado com base no equivalente de petróleo bruto do consumo interno no ano civil anterior, estabelecido e calculado segundo o método e os procedimentos enunciados no anexo II.

3. No entanto, não obstante o n.º 2, no período compreendido entre 1 de janeiro e 30 de junho de cada ano civil, as importações líquidas diárias médias e o consumo interno visados no referido número são determinados com base nas quantidades importadas e consumidas no penúltimo ano civil que precede o ano civil em questão.

4. Os métodos e procedimentos de cálculo das obrigações de armazenagem referidos no presente artigo podem ser alterados em conformidade com o procedimento de regulamentação referido no n.º 2 do artigo 23.º»

11. O artigo 4.º da Diretiva 2009/119, sob a epígrafe «Cálculo do nível das reservas», dispõe, no seu n.º 1, que «[o] nível das reservas detidas é calculado em conformidade com os métodos enunciados no anexo III. […]»

12. O artigo 7.º desta diretiva, sob a epígrafe «Entidades centrais de armazenagem», enuncia nos seus n.os 1 e 2:

«1. Os Estados-Membros podem criar ECA. […]

2. O principal objetivo da ECA é adquirir, manter e vender reservas de petróleo para efeitos da presente diretiva ou para dar cumprimento a acordos internacionais relativos à manutenção de reservas de petróleo. É o único organismo ou serviço a que pode ser conferida competência para adquirir ou vender reservas.»

13. O artigo 8.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Operadores económicos», prevê:

«1. Cada Estado-Membro vela por conferir a todos os operadores económicos aos quais imponha obrigações de armazenagem, para cumprimento das suas obrigações decorrentes do artigo 3.º, o direito de delegar essas obrigações pelo menos em parte, à escolha do operador económico, mas unicamente:

a) Na ECA do Estado-Membro por conta do qual as reservas são detidas;

b) Numa ou mais ECA que tenham declarado anteriormente pretender deter essas reservas, desde que as delegações tenham sido previamente autorizadas tanto pelo Estado-Membro por conta do qual as reservas são detidas como por todos os Estados-Membros em cujos territórios as reservas serão detidas;

c) Noutros operadores económicos que disponham de reservas excedentárias ou de capacidade de armazenagem fora do território do Estado-Membro por conta do qual as reservas são detidas na Comunidade, desde que a delegação tenha sido autorizada anteriormente tanto pelo Estado-Membro por conta do qual essas reservas são mantidas como por todos os Estados-Membros em cujos territórios as reservas serão mantidas; e/ou

d) Noutros operadores económicos que disponham de reservas excedentárias ou de capacidade de armazenagem dentro do território do Estado-Membro por conta do qual as reservas são detidas, desde que a delegação tenha sido comunicada anteriormente ao Estado-Membro. Os Estados-Membros podem impor limites ou condições à delegação.

As obrigações delegadas nos termos das alíneas c) e d) não podem ser objeto de subdelegação. Qualquer alteração ou prolongamento das delegações a que se referem as alíneas b) e c) só produz efeitos com a autorização prévia de todos os Estados-Membros que autorizaram a delegação. Qualquer alteração ou prolongamento das delegações a que se refere a alínea d) é tratada como uma nova delegação.

2. Cada Estado-Membro pode restringir os direitos de delegação conferidos aos operadores económicos a quem imponha ou tenha imposto obrigações de armazenagem. […]

3. Não obstante o disposto nos n.os 1 e 2, um Estado-Membro pode obrigar um operador económico a delegar pelo menos uma parte da sua obrigação de armazenagem na ECA do Estado-Membro.

4. Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para informar os operadores económicos dos procedimentos a utilizar no cálculo das obrigações de armazenagem que lhes são impostas, o mais tardar 200 dias antes do início do período a que se refere a obrigação em causa. Os operadores económicos exercerão o seu direito de delegar obrigações de armazenagem nas ECA o mais tardar 170 dias antes do início do período a que se refere a obrigação em causa. […].»

14. O artigo 9.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Reservas específicas», dispõe, nos seus n.os 1 e 5:

«1. Cada Estado-Membro pode comprometer-se a manter um nível mínimo de reservas de petróleo, determinado em número de dias de consumo, nas condições estabelecidas no presente artigo. […]

[…]

5. Cada Estado-Membro que não se tiver comprometido a deter, em todo um ano civil, pelo menos 30 dias de reservas específicas deve garantir que pelo menos um terço das suas obrigações de armazenagem seja detido sob a forma de produtos compostos nos termos dos n.os 2 e 3. […]»

15. O anexo III da Diretiva 2009/119 determina os «[m]étodos aplicáveis ao cálculo do nível de reservas mantido». Os seus terceiro, quinto a sétimo parágrafos têm a seguinte redação:

«As reservas de petróleo bruto são deduzidas de 4 %, o que corresponde à taxa média de rendimento da nafta.

[…]

Os outros produtos petrolíferos são contabilizados nas reservas de acordo com um dos dois métodos a seguir indicados. Os Estados-Membros devem continuar a usar o método escolhido durante todo o ano civil em causa.

Os Estados-Membros podem:

a) Incluir todas as outras reservas de produtos petrolíferos identificados no anexo A, secção 3.4, do [Regulamento n.º 1099/2008] e calcular o equivalente de petróleo bruto mediante a aplicação de um coeficiente multiplicador de 1,065 às quantidades identificadas; ou

b) Incluir as reservas exclusivamente dos seguintes produtos: gasolina para motores, gasolina de aviação, carborreatores do tipo gasolina (carborreatores do tipo nafta ou JP4), combustíveis do tipo querosene para motores de reação, outro querosene, gasóleo/*diesel* (fuelóleo destilado), fuelóleo (de baixo e de alto teor de enxofre) e calcular o equivalente de petróleo bruto multiplicando as quantidades pelo fator de 1,2.

O cálculo pode incluir as quantidades detidas:

– nos tanques das refinarias,

– nos terminais de carga,

– nos tanques de alimentação dos oleodutos,

– nas lanchas,

– nos navios-tanque de cabotagem,

– nos petroleiros ancorados nos portos,

– em todas as bancas de embarcações de navegação interior,

– no fundo dos reservatórios,

– sob a forma de reservas de exploração,

– por consumidores importantes em virtude das obrigações legais ou de outras diretrizes dos poderes públicos.

[…]»

2. Regulamento n.º 1099/2008

16. O artigo 2.º, alínea d), do Regulamento n.º 1099/2008 define o conceito de «[p]rodutos energéticos», para efeitos deste regulamento, como «os combustíveis, o calor, a energia renovável, a eletricidade ou qualquer outra forma de energia».

17. O anexo A do referido regulamento contém «[e]sclarecimentos sobre a terminologia». A secção 3.4 deste anexo determina o conceito de «PETRÓLEO (petróleo bruto e produtos petrolíferos)».

18. No ponto 3.4.20 do referido anexo, o conceito de «Lubrificantes» é definido da seguinte forma:

«Hidrocarbonetos produzidos a partir de subprodutos da destilação. São utilizados principalmente para reduzir a fricção entre superfícies de apoio. Incluem todos os tipos acabados de óleos lubrificantes, desde óleo para engrenagens a óleo para cilindros, e os utilizados em massas lubrificantes, óleos de motor e todos os tipos de substâncias de base para óleos lubrificantes.»

19. O ponto 3.4.23 do mesmo anexo estabelece a seguinte definição para o conceito de «Coque de petróleo»:

«Subproduto sólido preto, obtido principalmente através do craqueamento e da carbonização de matérias derivadas do petróleo, de resíduos da destilação em vácuo, de alcatrão e breus em processos como a coquefação diferida ou a coquefação fluida. É constituído principalmente por carbono (90 % a 95 %) e tem um baixo teor de cinzas. É utilizado como matéria-prima nos fornos de coque para a indústria do aço, para aquecimento, para a fabricação de elétrodos e para a produção de substâncias químicas. As duas qualidades mais importantes são o "coque verde" e o "coque calcinado". Inclui o "coque de catálise" depositado no catalisador durante processos de refinação, coque este que não é recuperável e é geralmente queimado como combustível de refinaria.»

B. Direito búlgaro

20. A Zakon za zapasite ot neft i neftoprodukti (Lei relativa às Reservas de Petróleo e de Produtos Petrolíferos), de 15 de fevereiro de 2013[9] (a seguir «ZZNN»), que transpôs a Diretiva 2009/119 para o direito búlgaro, enuncia, no seu artigo 1.º, n.º 1, que «a [ZZNN] regulamenta a criação, a manutenção, a renovação, a utilização e a reconstituição das reservas de segurança do petróleo e das reservas específicas de produtos petrolíferos e estabelece os meios processuais necessários para corrigir uma grave escassez».

[9] DV n.º15, de 15 de fevereiro de 2013.

21. Nos termos do artigo 2.º, n.ºs 1 e 4, da ZZNN:

«(1) Por força da presente lei, são criadas, mantidas, atualizadas, utilizadas, reconstituídas e controladas reservas de segurança de petróleo e das categorias de produtos petrolíferos a seguir enumeradas: [1. Gasolina; 2. Gasóleo, combustível para motores de reação do tipo querosene e combustível para motores a *diesel*; 3. Fuelóleo pesado; 4. Gás de petróleo liquefeito].

[…]

(4) A presente lei aplica-se aos produtos energéticos referidos no anexo A, secção 3.4, do [Regulamento n.º 1099/2008], bem como aos combustíveis pesados, salvo se forem entregues no território do país em embalagens industriais com um peso líquido máximo de 1 kg.»

22. O artigo 3.º, n.º 4, da ZZNN prevê:

«As pessoas sujeitas a esta obrigação organizam e financiam elas próprias, a suas expensas e com os seus próprios meios, a constituição, a manutenção, a renovação e a reconstituição dos níveis das reservas de segurança que lhes são ordenadas.»

23. O artigo 21.º, n.ºs 1 e 11, da ZZNN tem a seguinte redação:

«(1) As reservas de segurança podem ser mantidas sob a forma de petróleo e/ou de produtos petrolíferos a que se refere o artigo 2.º, n.º 1.

[…]

(11) Os níveis das reservas de segurança de fuelóleo pesado, determinados com base nas importações líquidas e nas aquisições intracomunitárias ou no consumo diário médio, podem ser criados e mantidos, até 100 %, sob a forma de gasóleo, gasolina e/ou combustível para motores a *diesel*, devendo a quantidade ser igual à quantidade de reserva de fuelóleo pesado para a qual é solicitada a substituição.»

III. Litígio no processo principal, questões prejudiciais e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

24. A Trade Express, recorrente no processo principal que deu origem ao processo C-395/22, declarou, na Bulgária, aquisições intracomunitárias de 89,6 toneladas de óleos lubrificantes em 2020. Estes óleos lubrificantes, correspondentes ao ponto 3.4.20 do anexo A, secção 3.4, do Regulamento n.º 1099/2008, destinavam-se à venda. Durante esse mesmo ano, a Trade Express não exerceu nenhuma outra atividade económica que envolvesse outros tipos de produtos referidos nesse mesmo anexo.

25. A Devnia Tsiment, recorrente no processo principal que deu origem ao processo C-428/22, declarou ter importado para a Bulgária 34 657,39 toneladas de coque de petróleo durante o ano de 2020. Este coque de petróleo, incluído no ponto 3.4.23 do anexo A, secção 3.4, do Regulamento n.º 1099/2008, foi utilizado num processo mineralógico para a produção de cimentos não pulverizados chamados «*clinkers*». Durante esse mesmo ano, a Devnia Tsiment não exerceu nenhuma atividade económica que envolvesse outros tipos de produtos referidos nesse anexo.

26. Devido a essas atividades, por dois decretos datados de 28 e 29 de abril de 2021 (a seguir, conjuntamente, «decretos controvertidos»), o Vice-Presidente da Agência Nacional ordenou, respetivamente, à Devnia Tsiment e à Trade Express que criassem e mantivessem, a suas expensas e com os seus próprios meios, no período compreendido entre 1 de julho de 2021 e 30 de junho de 2022, níveis de reservas de segurança de fuelóleo pesado. Foi ordenado à Devnia Tsiment que constituísse e mantivesse a quantidade dessas reservas em 7 806,058 toneladas e à Trade Express em 15,947 toneladas.

27. Cada uma destas sociedades interpôs no Administrativen sad — Varna (Tribunal Administrativo de Varna), o órgão jurisdicional de reenvio nos presentes processos, um recurso de anulação do decreto de que foi objeto. Impugnam a legalidade dos decretos controvertidos, alegando, em substância, que a regulamentação nacional é incompatível com a Diretiva 2009/119, uma vez que impõe uma obrigação aos operadores económicos de criar reservas de segurança para produtos petrolíferos diferentes dos que são objeto das suas atividades económicas [10].

28. Este órgão jurisdicional constata que a Devnia Tsiment e a Trade Express não exerceram, durante o ano de 2020, e continuam a não exercer atualmente, nenhuma atividade económica que envolva os tipos de produtos enumerados no anexo A, secção 3.4, do Regulamento n.º 1099/2008, com exceção, respetivamente, do coque de petróleo e dos óleos lubrificantes. Sublinha que estas sociedades não dispõem das quantidades de reserva de segurança de fuelóleo pesado reclamadas pelo Vice-Presidente da Agência Nacional, nem de um depósito para conservar estas reservas, pelo que não têm a qualidade de «depositário» de produtos petrolíferos, na aceção da ZZNN. A criação e a armazenagem dos níveis de reservas de segurança implicariam, por conseguinte, por um lado, um encargo financeiro significativo para as recorrentes, uma vez que essas sociedades seriam obrigadas a comprar as quantidades de reservas de segurança de fuelóleo pesado exigidas, ou a delegar as suas obrigações noutros operadores económicos mediante pagamento e, por outro, a necessidade de um prazo técnico para a instauração do procedimento de registo de um depósito para armazenar produtos petrolíferos.

29. O referido órgão jurisdicional refere a existência de processos semelhantes aos dos litígios nos processos principais, nos quais o Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo, Bulgária) negou provimento aos recursos interpostos pelas sociedades que tinham importado ou procedido a aquisições intracomunitárias de coque de petróleo ou de óleos lubrificantes contra os decretos que lhes impunham a criação de reservas de fuelóleo pesado [11].

30. Todavia, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à compatibilidade desta regulamentação com as disposições pertinentes da Diretiva 2009/119, lidas à luz da Carta.

31. Com efeito, segundo este órgão jurisdicional, decorre, em substância, do considerando 33, do artigo 2.º, primeiro parágrafo, alíneas i) e j), bem como dos artigos 3.º e 8.º da Diretiva 2009/119 que esta tem o objetivo de criar reservas de segurança para todos os produtos referidos no

[10] Mais precisamente, a Trade Express impugna a qualificação da sociedade como «pessoa sujeita a esta obrigação», com base em três argumentos, mais concretamente: não ter capacidade financeira para adquirir a quantidade de fuelóleo pesado indicada no decreto que lhe diz respeito, não possuir instalações de armazenagem do fuelóleo pesado, e ser impossível cumprir atempadamente a obrigação de criar e manter as reservas de segurança especificadas. Por seu turno, a Devnia Tsiment alega, nomeadamente, a transposição incorreta da Diretiva 2009/119 para o direito búlgaro.

[11] O órgão jurisdicional de reenvio faz referência aos Acórdãos de 11 de março e 4 de maio de 2022 do Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo).

Anexo A, secção 3.4, do Regulamento n.º 1099/2008, intitulado «PETRÓLEO (petróleo bruto e produtos petrolíferos)», a saber, o conjunto dos 24 subgrupos desses produtos, e não apenas de alguns deles.

32. Ora, a regulamentação búlgara só prevê a criação de tais reservas para o petróleo e quatro outros produtos petrolíferos, entre os quais o fuelóleo pesado [12]. A referida regulamentação obrigaria assim qualquer operador económico que tenha importado produtos referidos nesse capítulo a criar e a manter reservas de segurança de um destes últimos produtos. Concretamente, por força desta regulamentação, pode ser imposta a um operador económico, que apenas utilize óleos lubrificantes ou coque de petróleo no âmbito das suas atividades, uma obrigação de constituir uma reserva de fuelóleo pesado, mesmo que não realize nenhuma atividade com este último. O referido órgão jurisdicional tende a considerar que essa obrigação é contrária aos objetivos e ao espírito da Diretiva 2009/119, bem como ao princípio da proporcionalidade consagrado na Carta.

33. Com efeito, a obrigação de um operador económico armazenar um produto petrolífero que não utiliza no âmbito das suas atividades económicas obrigaria este operador a comprar ou a pedir emprestada, delegando uma parte da sua obrigação, a quantidade necessária desse produto e a armazená-lo em conformidade com as exigências regulamentares. Tal implicaria um encargo financeiro significativo [13] para esse operador e poderia afetar as regras do mercado interno e da concorrência. A lógica da Diretiva 2009/119 e a exigência de coerência militariam mais a favor de uma interpretação que consista em impor a este operador obrigações em espécie que não causem restrições excessivas (como uma obrigação de armazenar um produto energético que se enquadre no âmbito das suas atividades económicas), a fim de assegurar um equilíbrio razoável entre os interesses públicos da União e os interesses privados (a saber, a ingerência na esfera jurídica privada). Além disso, a regulamentação búlgara não permite ter em conta o impacto que produzem na situação financeira e na competitividade do operador económico em causa as exigências administrativas e os meios financeiros necessários para a criação e a manutenção de uma reserva de segurança referente, se for caso disso, a um produto estranho à sua atividade económica.

34. É nestas condições que o Administrativen sad — Varna (Tribunal Administrativo de Varna) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais, que são, em substância, análogas para cada um dos dois processos:

«1) Devem o considerando 33, os artigos 1.º, 3.º, 8.º e 2.º, [primeiro parágrafo,] alíneas i) e j), da [Diretiva 2009/119], tendo em conta o objetivo [desta diretiva] e do artigo 2.º, alínea d), do [Regulamento n.º 1099/2008], e ainda à luz do princípio da proporcionalidade nos termos do artigo 52.º, n.º 1, em conjugação com o artigo 17.º da [Carta], ser interpretados no sentido de que se opõem a disposições de direito nacional como as que estão em causa no processo principal, segundo as quais as pessoas que realizam aquisições intracomunitárias de óleos lubrificantes nos termos do [ponto] 3.4.20, do anexo A, do Regulamento n.º 1099/2008 (ou os importadores desses óleos lubrificantes) [*no âmbito do processo C-395/22*] [ou de] coque de petróleo nos termos do [ponto] 3.4.23, do anexo A, do [Regulamento n.º 1099/2008] [*no âmbito do processo C-428/22*] podem ser obrigadas a criar reservas de segurança?

[12] V. n.º 21 das presentes conclusões.

[13] A saber, pagar o preço de compra do produto em causa, comprar ou alugar um local de armazenagem da reserva, assegurar o mesmo em conformidade com a ZZNN, pagar o imposto especial de consumo em conformidade com a legislação búlgara relativa aos impostos especiais de consumo, mesmo em caso de delegação da obrigação, sendo a delegação uma possibilidade da apreciação da pessoa obrigada.

2) Devem o considerando 33, os artigos 1.º, 3.º, 8.º e 2.º, [primeiro parágrafo,] alíneas i) e j), da [Diretiva 2009/119], tendo em conta o objetivo [desta diretiva] e à luz do princípio da proporcionalidade nos termos do artigo 52.º, n.º 1, em conjugação com o artigo 17.º da [Carta], ser interpretados no sentido de que se opõem a disposições de direito nacional como as que estão em causa no processo principal, segundo as quais os tipos de produtos relativamente aos quais devem ser criadas e mantidas reservas de segurança se limitam a uma parte dos tipos de produtos constantes do artigo 2.º, [primeiro parágrafo,] alínea i), d[esta] diretiva, em conjugação com o anexo A, [secção] 3.4, do [Regulamento n.º 1099/2008]?

3) Devem o considerando 33, os artigos 1.º, 3.º, 8.º e 2.º, [primeiro parágrafo,] alíneas i) e j), da [Diretiva 2009/119], tendo em conta o objetivo [desta diretiva] e à luz do princípio da proporcionalidade nos termos do artigo 52.º, n.º 1, em conjugação com o artigo 17.º da [Carta], ser interpretados no sentido de que se opõem a disposições de direito nacional como as que estão em causa no processo principal, segundo as quais a realização de [introduções] ou importações intracomunitárias de um tipo de produtos descritos no artigo 2.º, [primeiro parágrafo] alínea i), d[esta] diretiva, em conjugação com o anexo A, [secção] 3.4, do [Regulamento n.º 1099/2008], por uma pessoa, implica a assunção por parte da mesma da obrigação de criar e manter reservas de segurança de um produto de outro tipo diferente?

4) Devem o considerando 33, os artigos 1.º, 3.º, 8.º e 2.º, [primeiro parágrafo,] alíneas i) e j), da [Diretiva 2009/119], tendo em conta o objetivo [desta diretiva] e à luz do princípio da proporcionalidade nos termos do artigo 52.º, n.º 1, em conjugação com o artigo 17.º da [Carta], ser interpretados no sentido de que se opõem a disposições de direito nacional como as que estão em causa no processo principal, segundo as quais uma pessoa é obrigada a criar e a manter reservas de um produto que não utiliza no âmbito da sua atividade económica e que não está relacionado com esta atividade, implicando esta obrigação, além disso, um encargo financeiro considerável (que, na prática, torna impossível o cumprimento da mesma), uma vez que a pessoa não dispõe do produto nem é o importador e/ou o detentor do mesmo?

5) Em caso de resposta negativa a uma das questões anteriores: devem o considerando 33, os artigos 1.º, 3.º, 8.º e 2.º, [primeiro parágrafo,] alíneas i) e j), da [Diretiva 2009/119], tendo em conta o objetivo [desta diretiva] e à luz do princípio da proporcionalidade nos termos do artigo 52.º, n.º 1, em conjugação com o artigo 17.º da [Carta], ser interpretados no sentido de que uma pessoa que tenha realizado aquisições ou importações intracomunitárias de um determinado tipo de produto só pode ser obrigada a criar e a manter reservas de segurança do mesmo tipo de produto que foi objeto das aquisições/importações intracomunitárias?»

35. Por Decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 9 de agosto de 2022, os presentes processos foram apensados para efeitos das fases escrita e oral e do acórdão. Foram apresentadas observações escritas no Tribunal de Justiça pela Devnia Tsiment, pelos Governos Búlgaro, Neerlandês e Eslovaco, bem como pela Comissão. Na audiência realizada em 5 de julho de 2023, estas partes, com exceção do Governo Eslovaco, apresentaram as suas observações orais e responderam oralmente às questões colocadas pelo Tribunal de Justiça.

IV. Análise

A. Observações preliminares

36. Por uma questão de clareza, parece-me desde logo oportuno reformular as questões prejudiciais tal como submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio. Com efeito, este órgão jurisdicional pergunta, em substância, se as disposições pertinentes da Diretiva 2009/119, lidas à luz do artigo 17.º e do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, devem ser interpretadas no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional nos termos da qual:

– um operador económico que efetuou importações de produtos energéticos abrangidos pelo anexo A, secção 3.4, do Regulamento n.º 1099/2008 pode ser obrigado a criar uma reserva de segurança (*primeira questão*);

– as reservas de segurança são constituídas apenas por uma parte dos tipos de produtos energéticos constantes do artigo 2.º, primeiro parágrafo, alínea i), da Diretiva 2009/119 (*segunda questão*); e

– a importação, por um operador económico, de um tipo de produto constante do artigo 2.º, primeiro parágrafo, alínea i), desta diretiva, gera a obrigação de esse operador criar reservas de segurança de outro tipo de produto referido nessa disposição, mesmo quando o referido operador não utilize este último tipo de produto no âmbito da sua atividade, e essa obrigação constitua um encargo financeiro significativo (*terceira a quinta questões*).

B. Quanto à primeira questão prejudicial

37. Com a sua primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se um Estado-Membro pode, no âmbito da execução das obrigações que lhe incumbem por força do artigo 3.º da Diretiva 2009/119, exigir que um «operador económico», na aceção do artigo 8.º desta diretiva, que efetuou importações de um produto energético enumerado no anexo A, secção 3.4, do Regulamento n.º 1099/2008, crie e mantenha uma «reserva de segurança», na aceção do artigo 2.º, primeiro parágrafo, alínea j), da referida diretiva.

38. Considero que deve ser dada uma resposta afirmativa a esta questão.

39. A este respeito, há que fazer algumas observações preliminares.

40. Antes de mais, considero útil recordar que, na continuidade das diretivas de 1968 e de 2006 [14], como resulta do seu artigo 1.º, lido à luz dos seus considerandos 3 e 33, a Diretiva 2009/119 visa: i) reforçar e assegurar um nível elevado de segurança do aprovisionamento em petróleo na União graças a mecanismos transparentes assentes na solidariedade entre os Estados-Membros, respeitando as regras do mercado interno e da concorrência, ii) manter um nível mínimo de reservas de petróleo bruto e/ou de produtos petrolíferos, bem como iii) criar os meios processuais necessários para obviar a uma eventual escassez grave. Daqui resulta que, a título dessa solidariedade entre os Estados-Membros, as reservas petrolíferas constituídas por cada Estado-Membro representam uma parte das reservas partilhadas da União. Com efeito, o

[14] A este respeito, pode traçar-se a origem das regras que visam a manutenção de um nível elevado de reservas de petróleo no primeiro e segundo considerandos da Diretiva de 1968.

considerando 8 desta diretiva confirma-o ao enunciar que a «disponibilidade de reservas de petróleo e a salvaguarda do aprovisionamento energético constituem elementos essenciais *da segurança pública dos Estados-Membros e da* [*União*]» [15].

41. Em seguida, importa sublinhar que, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2009/119, «[o]s Estados-Membros tomam todas as disposições legislativas, regulamentares ou administrativas adequadas para assegurar […] a manutenção por sua conta, no território da [União] e de forma permanente, de um nível total de reservas de petróleo equivalente, no mínimo, à maior das quantidades representada quer por 90 dias de importações líquidas diárias médias quer por 61 dias de consumo interno diário médio». Resulta da redação desta disposição, por um lado, que os Estados-Membros são, eles próprios, obrigados a determinar a forma como executarão as obrigações que lhes incumbem por força desta diretiva [16] e, por outro, que a referida diretiva impõe, todavia, os métodos e os procedimentos de cálculo dessas reservas de segurança consideradas adequadas pelo legislador da União.

42. Por último, no contexto dessa execução das obrigações que lhes incumbem, os Estados-Membros têm a possibilidade de impor obrigações de armazenagem aos operadores económicos. Com efeito, resulta das diferentes disposições da Diretiva 2009/119 que a obrigação de criar reservas nem sempre incumbe à ECA do Estado-Membro [17], mas que esta também pode ser imposta (de maneira exclusiva ou complementar) à indústria e aos operadores económicos [18].

43. Para responder à primeira questão prejudicial, importa por isso determinar se a Diretiva 2009/119 refere a categoria dos operadores económicos à qual pode ser imposta uma obrigação de armazenagem.

44. Em conformidade com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, na interpretação de uma disposição do direito da União, há que ter em conta não só os seus termos mas também o seu contexto, os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que a referida disposição faz parte e, sendo caso disso, a sua génese [19].

45. Em primeiro lugar, no que respeita à *redação* das diferentes disposições da Diretiva 2009/119, há que constatar que várias delas se referem ao conceito de «operador económico», sem que, contudo, este conceito seja expressamente definido nesta diretiva [20]. Com efeito, o artigo 8.º da referida diretiva, ele próprio com a epígrafe «operadores económicos», regulamenta a possibilidade concedida a um operador económico de delegar pelo menos em parte a obrigação de armazenagem que lhe é imposta quer na ECA do Estado-Membro ou de outros Estados-Membros [21], quer noutros operadores que disponham de reservas ou de capacidade de armazenagem excedentária no resto da União ou no Estado-Membro [22], sem, contudo, referir a categoria de empresas que constitui esses operadores.

15 O sublinhado é meu.

16 Aquando da elaboração do projeto de diretiva, a Comissão considerou que a diversidade dos sistemas nacionais «não constitu[ía] um problema» [v. p. 17 do documento de trabalho da Comissão que acompanha a proposta de diretiva — Avaliação de impacto, COM (2008) 775 (disponível em língua inglesa no sítio Internet: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX %3A52008SC2858) (a seguir «avaliação de impacto»)].

17 V. artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2009/119.

18 V. artigo 5.º, n.º 1, e artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2009/119.

19 V. Acórdão de 8 de junho de 2023, VB (Informação prestada ao condenado *in absentia*) (C-430/22 e C-468/22, EU:C:2023:458, n.º 24).

20 A título de exemplo, os considerandos 10, 11 e 19 da Diretiva 2009/119 referem-se às obrigações impostas a «operadores económicos».

21 V. artigo 8.º, n.º 1, alínea a) e b), da Diretiva 2009/119.

22 V. artigo 8.º, n.º 1, alínea c) e d), da Diretiva 2009/119.

46. Em segundo lugar, observo que de um ponto de vista *contextual*, os contornos do conceito de «operador económico» podem ser deduzidos das outras disposições da Diretiva 2009/119.

47. Primeiro, o artigo 7.º, n.º 1, segundo parágrafo, desta diretiva enuncia que «[s]empre que um Estado-Membro crie uma ECA, esta deve assumir a forma de organismo ou serviço sem fins lucrativos que funciona no interesse geral, *não devendo ser considerada um operador económico na aceção da presente diretiva*» [23]. *A contrario*, qualquer empresa que atue com fins lucrativos pode potencialmente ser qualificada de «operador económico», na aceção desta diretiva.

48. Segundo, o artigo 2.º, primeiro parágrafo, alínea k), da referida diretiva prevê que existem «operadores económicos» que detêm as reservas ditas «comerciais», a saber, reservas de petróleo cuja manutenção não é, todavia, imposta pela referida diretiva. Daqui resulta que o termo «operador económico» é utilizado de forma genérica, sem se referir exclusivamente aos operadores a quem incumbem obrigações de criação de reservas de petróleo.

49. Terceiro, o artigo 3.º da mesma diretiva, que descreve o método de cálculo do volume de reservas que os Estados-Membros são obrigados a manter, faz nomeadamente referência às «importações líquidas diárias médias» que, por seu turno, em conformidade com o n.º 2 deste artigo, são calculadas com base no equivalente de petróleo bruto das importações no ano civil anterior, estabelecido segundo o método e os procedimentos enunciados no anexo I. Em conformidade com o método 2 deste anexo I, os Estados-Membros podem realizar esse cálculo com base no «total de importações líquidas de *todos os outros produtos* petrolíferos definidos no anexo A, secção 3.4, do Regulamento n.º 1099/2008». Por conseguinte, na medida em que os operadores que importam esses produtos contribuem para a obrigação global do Estado-Membro de criar reservas de segurança, é lógico que esses mesmos operadores estejam (potencialmente) sujeitos a obrigações de criação e manutenção dessas reservas.

50. Em terceiro lugar, milita também a favor de uma interpretação lata do conceito de «operador económico» o próprio *objetivo* prosseguido pela Diretiva 2009/119, que consiste em garantir um elevado nível de segurança do aprovisionamento [24]. Com efeito, à luz deste objetivo, é coerente que as empresas às quais possa ser imposta uma obrigação de armazenagem devam poder estar na posse dos produtos energéticos que compõem as reservas petrolíferas, na aceção do artigo 2.º, primeiro parágrafo, alínea i), desta diretiva.

51. Em quarto e último lugar, parece-me que uma interpretação ampla do conceito de «operador económico» pode ser corroborada pela *génese* da Diretiva 2009/119, que permite identificar elementos adicionais quanto às características desses operadores.

52. Com efeito, este conceito já constava da Diretiva de 1968, que, no seu quarto considerando, indicava «que a produção nacional contribui por si própria para a segurança do aprovisionamento» e que «as condições da produção comunitária e a maior segurança de aprovisionamento que lhe é inerente justificam que se dê possibilidade aos Estados-Membros de *imporem às importações* a obrigação de armazenagem» [25]. Assim, o artigo 6.º, n.º 3, desta diretiva previa que podiam ser incluídas nas reservas de segurança, nomeadamente, «as quantidades que se encontrem nos depósitos *das refinarias, das empresas de importação, de armazenagem ou de distribuição por grosso*», «as quantidades que se encontrem nos depósitos de *grandes empresas consumidoras* e que correspondam às disposições nacionais em matéria de obrigação de

[23] O sublinhado é meu.

[24] V. n.º 40 das presentes conclusões.

[25] O sublinhado é meu.

armazenagem permanente» e «as quantidades que se encontrem *nas lanchas e nos navios costeiros, em curso de transporte no interior das fronteiras nacionais* sobre as quais pode ser exercido um controlo pelas autoridades responsáveis e que possam tornar-se disponíveis de imediato» [26]. O equivalente destas disposições figura atualmente, em substância, no sétimo parágrafo do anexo III da Diretiva 2009/119, que determina as quantidades de produtos energéticos que podem ser tidas em conta no cálculo das reservas [27].

53. Por conseguinte, considero que se deve entender por «operador económico» qualquer operador no mercado que opere quer na produção, importação ou venda dos produtos energéticos enumerados no anexo A, secção 3.4, do Regulamento n.º 1099/2008, quer numa atividade que implique uma utilização desses produtos. Assim, o conceito de «operador económico» pode abranger não só os produtores (como as refinarias) mas também os comerciantes de produtos petrolíferos (como a Trade Express) ou os fabricantes que utilizem produtos petrolíferos para fins de produção (como a Devnia Tsiment), aos quais também pode, em princípio, ser imposta uma obrigação de armazenagem.

54. Daqui resulta que, embora a Diretiva 2009/119 não determine nem os operadores económicos a quem podem ser impostas obrigações de armazenagem de segurança, nem a maneira como os Estados-Membros devem determinar tais obrigações, deixando assim uma margem a estes últimos para decidir quais as empresas que devem conservar essas reservas, uma análise à luz de uma interpretação contextual, teleológica e histórica desta diretiva permite especificar os contornos do conceito de «operador económico», que continua a ser muito amplo.

55. Tendo em conta o que precede, proponho que se responda à primeira questão, conforme reformulada, que as disposições pertinentes da Diretiva 2009/119, lidas à luz do artigo 17.º e do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, devem ser interpretadas no sentido de que não se opõem a uma regulamentação nacional por força da qual um operador económico que efetuou importações de produtos energéticos abrangidos pelo anexo A, secção 3.4, do Regulamento n.º 1099/2008 pode ser obrigado a criar uma reserva de segurança.

C. Quanto à segunda questão prejudicial

56. Com a sua segunda questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se um Estado-Membro pode, no âmbito da execução das obrigações que lhe incumbem por força do artigo 3.º da Diretiva 2009/119, limitar os tipos de produtos energéticos que constituem reservas de segurança apenas a uma parte dos tipos de produtos enumerados no anexo A, secção 3.4, do Regulamento n.º 1099/2008.

57. Considero que a resposta a esta questão também deve ser afirmativa.

58. Antes de mais, como foi indicado no n.º 41 das presentes conclusões, recordo que a faculdade de que um Estado-Membro dispõe de impor uma obrigação de criar reservas de segurança decorre do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2009/119, que obriga os Estados-Membros a assegurar a manutenção «de um nível total de reservas de petróleo». O artigo 2.º, primeiro parágrafo, alínea i), desta diretiva define as «reservas de petróleo» como as «reservas dos produtos energéticos enumerados no anexo A, secção 3.4, do Regulamento n.º 1099/2008». Este capítulo

[26] O sublinhado é meu. Estas disposições foram incluídas no artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva de 2006.

[27] V. n.º 15 das presentes conclusões.

contém uma lista de 24 tipos de produtos agrupados sob o título «PETRÓLEO (petróleo bruto e produtos petrolíferos)». Neste sentido, o Regulamento n.º 1099/2008 constitui apenas um documento de referência relativamente à Diretiva 2009/119 [28].

59. Uma vez que estas duas disposições se referem de maneira geral às «reservas dos produtos energéticos enumerados no anexo A, secção 3.4, do Regulamento n.º 1099/2008», é possível conceber que a obrigação de armazenagem se aplica a todos esses produtos. Em princípio, um Estado-Membro deve, deste modo, poder impor aos operadores uma obrigação de armazenagem que abranja todos os produtos petrolíferos referidos no artigo 2.º, primeiro parágrafo, alínea i), da referida diretiva.

60. Contudo, destas duas disposições não se pode deduzir que a Diretiva 2009/119 impõe aos Estados-Membros que garantam a manutenção constante de cada um dos produtos enumerados no anexo A, secção 3.4, do Regulamento n.º 1099/2008, nem que estes não possam limitar os tipos de produtos energéticos que constituem as suas próprias reservas de segurança.

61. Com efeito, em primeiro lugar, quanto à *redação* das disposições pertinentes, há que referir que o artigo 2.º, primeiro parágrafo, alínea j), da Diretiva 2009/119 define «reservas de segurança» como «as reservas de petróleo cuja manutenção é imposta a cada Estado-Membro pelo artigo 3.º». Ora, o artigo 3.º desta diretiva descreve apenas o método de cálculo do volume das reservas que os Estados-Membros são obrigados a manter, utilizando como ponto de referência as «importações líquidas diárias médias» ou o «consumo interno diário médio» [29], que, por sua vez, são calculados com base no equivalente de petróleo bruto. Mais precisamente, deve proceder-se à armazenagem obrigatória mediante utilização dos métodos e procedimentos de cálculo das obrigações de armazenagem referidos no artigo 3.º, n.º 2, primeiro e segundo parágrafos, da referida diretiva (que se referem, respetivamente, aos seus anexos I e II), bem como ao artigo 3.º, n.º 3, da mesma. Este artigo 3.º não determina, por conseguinte, a composição específica das reservas de segurança que os Estados-Membros são obrigados a deter, mas unicamente o seu volume.

62. A este respeito, há que referir que a abordagem da atual diretiva se distingue da adotada nas versões anteriores desta última, que exigiam, em substância, que os Estados-Membros mantivessem um nível de reservas para cada uma das seguintes três categorias de produtos petrolíferos: a) gasolinas para automóveis e combustíveis para aviões (gasolina para avião, combustível para motores de reação do tipo gasolina); b) gasóleos, combustíveis *diesel*, petróleo de iluminação e combustível para motores de reação do tipo querosene, e c) fuelóleos [30]. Como resulta do considerando 5 da atual diretiva, a razão desta alteração justifica-se pelo objetivo de adaptar o método de cálculo das obrigações de armazenagem, a fim de os aproximar dos métodos utilizados no âmbito do Acordo AIE, a saber, por razões de ordem prática e para reduzir os encargos administrativos [31].

[28] V. considerando 3 da Diretiva de Execução 2018/1581.

[29] V. n.º 41 das presentes conclusões.

[30] V. artigo 3.º da Diretiva de 1968 e artigo 2.º da Diretiva de 2006. Em contrapartida, além disso, há que observar que o artigo 5.º da Diretiva de 1968, conforme alterada, previa que «[a]s existências requeridas pelo artigo 1.º [equivalente ao artigo 3.º da atual diretiva] podem apresentar-se *sob a forma de petróleo bruto e de produtos intermédios, bem como sob a forma de produtos acabados*» (o sublinhado é meu).

[31] V. p. 15 e 21 (respetivamente pontos 2.2.3.1. e 3.2.4 da avaliação de impacto da Comissão).

63. Daqui resulta que, contrariamente às diretivas anteriores à Diretiva 200/119, esta última diretiva já não impõe categorias de produtos, o que demonstra a intenção de o legislador da União deixar aos Estados-Membros a livre escolha dos produtos que podem fazer parte das reservas de segurança.

64. Em segundo lugar, parece-me que esta interpretação é corroborada por elementos *contextuais*.

65. Primeiro, nos termos do artigo 4.º da Diretiva 2009/119, sob a epígrafe «Cálculo do nível das reservas», os níveis das reservas são calculados como «equivalente de petróleo bruto», em conformidade com os métodos estabelecidos no anexo III desta diretiva [32]. Por um lado, em conformidade com o terceiro parágrafo deste anexo III, no que respeita ao «petróleo bruto», trata-se de fazer a soma das quantidades de petróleo bruto (que importa diminuir em 4 %, correspondente à taxa média de rendimento da nafta). Por outro lado, quanto aos outros tipos de produtos petrolíferos, em conformidade com o sexto parágrafo do referido anexo, para calcular o equivalente em petróleo bruto, os Estados-Membros podem escolher entre dois métodos, a saber: «a) Incluir *todas as outras reservas de produtos petrolíferos* identificados no anexo A, secção 3.4, do Regulamento n.º 1099/2008 […] mediante a aplicação de um coeficiente multiplicador de 1,065 às quantidades identificadas; ou b) [i]ncluir *as reservas exclusivamente dos seguintes produtos*: […] multiplicando as quantidades pelo fator de 1,2» [a seguir «categoria de produtos da alínea b)»] [33]. A redação do anexo III da Diretiva 2009/119 prevê, portanto, expressamente a possibilidade de os Estados-Membros incluírem nas suas reservas de segurança apenas uma parte dos produtos petrolíferos, a saber, os que pertencem à categoria de produtos da alínea b). Ora, a concessão dessa escolha aos Estados-Membros pressupõe a liberdade de estes últimos determinarem a composição das suas reservas de segurança, desde que sejam respeitados os volumes exigidos pelo artigo 3.º da Diretiva 2009/119. Com efeito, só os Estados-Membros conhecem as especificidades nacionais em termos de consumo, produção e importação de produtos petrolíferos. Na realidade, resulta dos dados estatísticos oficiais que a grande maioria dos Estados-Membros optou, à semelhança da República da Bulgária, por incluir nas suas reservas de segurança, além do petróleo bruto, em conformidade com o segundo método acima referido, os produtos abrangidos pela categoria da alínea b) [34].

66. Segundo, há que observar que a única restrição à livre escolha dos Estados-Membros decorre das exigências do artigo 9.º, n.º 5, da Diretiva 2009/119, que diz respeito à composição das «[r]eservas específicas», que só podem ser constituídas por um (ou mais) dos 14 tipos de produtos petrolíferos enumerados no artigo 9.º, n.º 2, desta diretiva. Com efeito, os Estados-Membros que não se tiverem comprometido a manter, durante o período de um ano civil, pelo menos trinta dias de reservas específicas devem garantir que pelo menos um terço das suas obrigações de armazenagem seja mantido sob a forma de produtos cuja composição esteja em conformidade com artigo 9.º, n.ºs 2 e 3, da referida diretiva, ou seja, pelo menos uma das categorias de produtos petrolíferos enumeradas no referido n.º 2. Esta disposição exige essencialmente que pelo menos um terço da obrigação de armazenagem do Estado-Membro seja mantido sob a forma de produtos específicos, refletindo os modelos de consumo (e dando assim conta das necessidades reais do Estado-Membro em causa).

[32] Este anexo III reproduz globalmente o método de cálculo das reservas de acordo AIE (v. n.º 62 das presentes conclusões).

[33] V. n.º 15 das presentes conclusões. O sublinhado é meu.

[34] V. fichas estatísticas do Eurostat, sob epígrafe «The EU emergency oil stocks», de julho de 2022, que demonstram que apenas sete Estados-Membros tinham reservas para «todos os outros produtos» («all other products») (ver dados disponíveis em língua inglesa no sítio Internet do Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Emergency_oil_stocks_statistics#Emergency_oil_stocks_statistics).

67. Terceiro, e por último, quanto *ao objetivo* das disposições pertinentes, contrariamente ao que alega o órgão jurisdicional de reenvio, considero que não se pode afirmar que o objetivo de garantir um elevado nível de segurança dos aprovisionamentos de petróleo só possa ser alcançado se os Estados-Membros mantiverem nas suas reservas de segurança todos os produtos energéticos referidos no anexo A, secção 3.4, do Regulamento n.º 1099/2008. Bem pelo contrário, as diferentes categorias de produtos petrolíferos enumeradas nesse anexo revestem-se de importância variável quando se trata de fazer face a graves crises de aprovisionamento. Isto resulta claramente do facto de o método atual de cálculo do nível das reservas detidas, conforme pormenorizado no anexo III da Diretiva 2009/119 e descrito no n.º 65 das presentes conclusões, prever, para o cálculo do equivalente de petróleo bruto dos produtos energéticos, um coeficiente mais favorável (a saber, 1,2) para a categoria de produtos da alínea b) [35] em relação ao coeficiente previsto para os outros tipos de produtos petrolíferos (a saber, 1,065). Por outras palavras, esta distinção entre coeficientes sugere que não só a atual diretiva não impõe aos Estados-Membros a manutenção das reservas de segurança para todos os produtos energéticos enumerados no anexo A, secção 3.4, do Regulamento n.º 1099/2008, mas também que, ao fixar um coeficiente mais favorável para a categoria de produtos da alínea b), esta diretiva reconheceu implicitamente que esses produtos são mais úteis para fazer face a uma eventual grave crise de aprovisionamento. Do mesmo modo, a Diretiva 2009/119 permite incluir nas reservas de segurança as reservas de «petróleo bruto», cujo tratamento permite produzir todas as categorias de produtos petrolíferos referidas nesse anexo. De um ponto de vista prático, não seria lógico querer obrigar os Estados-Membros a deter uma reserva de segurança para todas as categorias de produtos referidas no anexo A, secção 3.4, do Regulamento n.º 1099/2008.

68. Tendo em conta o que precede, proponho que se responda à segunda questão que as disposições pertinentes da Diretiva 2009/119, lidas à luz do artigo 17.º e do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, devem ser interpretadas no sentido de que não se opõem a uma regulamentação nacional por força da qual as reservas de segurança são constituídas apenas por uma parte dos tipos de produtos energéticos constantes do artigo 2.º, primeiro parágrafo, alínea i), da Diretiva 2009/119, desde que essas reservas sejam: i) criadas utilizando os métodos e os procedimentos de cálculo das obrigações de armazenagem referidas no artigo 3.º, n.ºs 1, 2 e 3, desta diretiva, ii) calculadas em conformidade com os métodos estabelecidos no anexo III da referida diretiva e iii) no respeito do artigo 9.º, n.º 5, da mesma diretiva.

D. Quanto à terceira, quarta e quinta questões prejudiciais

69. Com a terceira a quinta questões prejudiciais, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se um Estado-Membro pode, no âmbito da execução das obrigações que lhe incumbem por força do artigo 3.º da Diretiva 2009/119, obrigar um operador económico a deter reservas de produtos diferentes dos importados por si próprio, ou que não estejam ligados à sua atividade económica, mesmo que isso implique um encargo financeiro significativo.

70. Contrariamente às respostas propostas para as duas primeiras questões prejudiciais, considero que a resposta a estas três últimas questões deve ser mais matizada.

[35] Estes produtos coincidem, em substância, com os produtos enumerados no artigo 2.º da Diretiva de 2006 (v. n.º 62 das presentes conclusões).

71. Com base nas respostas dadas às duas primeiras questões, há que recordar que, por um lado, a Diretiva 2009/119 não determina quais os operadores económicos aos quais podem ser impostas obrigações de armazenagem de segurança, pelo que cabe aos Estados-Membros, destinatários das obrigações previstas nesta diretiva, decidir quais as empresas (ou ECA) que têm de conservar reservas de petróleo e/ou de produtos petrolíferos, e que, por outro, a referida diretiva não impõe aos Estados-Membros que mantenham reservas de todos os produtos energéticos enumerados no anexo A, secção 3.4, do Regulamento n.º 1099/2008.

72. Importa pois logicamente concluir que incumbe aos Estados-Membros determinar quais as obrigações de criação e de manutenção de reservas de segurança que podem ser impostas aos operadores económicos de modo que cumpram as obrigações decorrentes da Diretiva 2009/119. Concretamente, um Estado-Membro deve, portanto, em princípio, poder impor a obrigação de manter um reserva de segurança a qualquer operador económico, tanto em termos de quantidade como de tipo de produto, independentemente da questão de saber se o próprio operador dispõe do produto a armazenar e/ou de instalações de armazenagem para o mesmo.

73. A este respeito, há que observar que, embora, regra geral, um Estado-Membro que cumpra a sua obrigação de armazenagem o procure fazer da forma mais eficaz e, consequentemente, opte por impor essas obrigações principalmente às empresas que já dispõem de instalações de armazenagem ou que têm reais possibilidades de arrendar essas instalações, a situação particular nesse mesmo Estado-Membro pode tornar necessária uma repartição das obrigações de armazenagem além desse círculo de empresas, envolvendo também outras empresas que não disponham elas próprias de instalações de armazenagem ou de um acesso fácil a essas instalações ou não disponham de produtos energéticos abrangidos pela reserva de segurança [36].

74. No entanto, quando um Estado-Membro adotar medidas no âmbito do poder de apreciação que lhe é conferido por um ato do direito da União, deve considerar-se que aplica este direito, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta [37]. Por conseguinte, essas obrigações que têm consequências potencialmente consideráveis na situação de um operador económico só podem ser impostas com respeito, nomeadamente, por um lado, pelo direito de propriedade, consagrado no artigo 17.º da Carta e, por outro, pela liberdade de empresa, garantida pelo artigo 16.º da Carta, que abrange a liberdade de exercer uma atividade económica ou comercial, a liberdade contratual e a livre concorrência [38], mas também o direito de qualquer empresa poder livremente utilizar, dentro dos limites da responsabilidade em que incorre pelos seus próprios atos, os recursos económicos, técnicos e financeiros de que dispõe [39].

75. Quanto às restrições que podem ser impostas ao exercício do direito de propriedade devido à imposição destas obrigações, recordo, por outro lado, que o direito de propriedade garantido pelo artigo 17.º da Carta não é uma prerrogativa absoluta e que o seu exercício pode ser objeto de restrições justificadas por objetivos de interesse geral prosseguidos pela União. Resulta, assim, do artigo 52.º n.º 1, da Carta que podem ser impostas restrições ao exercício do direito de

[36] Esta exigência justificar-se-ia, por exemplo, quando um Estado não dispõe de recursos próprios de petróleo bruto ou de grandes refinarias com capacidade para manter as reservas necessárias e depende inteiramente das importações (v., por analogia, Acórdão de 10 de julho de 1984, Campus Oil e o., 72/83, EU:C:1984:256, n.os 34 e 35).

[37] V., neste sentido, Acórdão de 27 de janeiro de 2022, Sātiņi-S (C-234/20, a seguir «Acórdão Sātiņi-S», EU:C:2022:56, n.os 56 a 59 e jurisprudência referida).

[38] V., neste sentido, Acórdão de 12 de janeiro de 2023, TP (Editor Audiovisual para a Televisão Pública) (C-356/21, EU:C:2023:9, n.º 74 e jurisprudência referida).

[39] V., neste sentido, Acórdão de 15 de abril de 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e o. (C-798/18 e C-799/18, EU:C:2021:280, n.º 62 e jurisprudência referida).

propriedade, na condição, nomeadamente [40], de essas restrições corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral prosseguidos e não constituírem, à luz do objetivo prosseguido, uma intervenção desproporcionada e intolerável que seja contrária à própria substância do direito assim garantido [41]. Do mesmo modo, no que respeita à liberdade de empresa, o Tribunal de Justiça também confirmou que esta liberdade não constitui uma prerrogativa absoluta, mas deve ser tomada em consideração relativamente à sua função na sociedade [42].

76. Parece-me útil fazer alguns esclarecimentos a este respeito.

77. Em primeiro lugar, parece-me pouco contestável que o objetivo prosseguido pela Diretiva 2009/119, conforme descrito no n.º 40 das presentes conclusões, e que consiste em garantir a segurança do aprovisionamento energético, figure entre os objetivos de interesse geral suscetíveis de justificar uma restrição ao exercício do direito de propriedade [43]. Com efeito, o Tribunal de Justiça já declarou que o aprovisionamento mínimo em produtos petrolíferos ultrapassa considerações de natureza puramente económica e pode, portanto, constituir um objetivo abrangido pelo conceito de «segurança pública» [44]. Por isso, ao direcionar especificamente a armazenagem para os produtos petrolíferos mais indispensáveis e ao definir amplamente o círculo dos operadores económicos sujeitos à obrigação de armazenagem, a regulamentação em causa no processo principal deve, a meu ver, ser considerada adequada para atingir esse objetivo.

78. Em segundo lugar, é necessário apreciar se tais obrigações, não existindo uma compensação a favor dos operadores económicos sobre as quais as mesmas recaem, constituem uma intervenção excessiva e intolerável que atente contra a própria essência do direito de propriedade [45]. Ora, embora a Diretiva 2009/119 não preveja um sistema indemnizatório, a mesma contém, todavia, outras regras que me parecem pertinentes para a apreciação da proporcionalidade dessas obrigações.

79. Por um lado, nos termos do artigo 8.º da Diretiva 2009/119, um Estado-Membro deve «vela[r] por conferir a todos os operadores económicos aos quais imponha obrigações de armazenagem […] *o direito* de delegar essas obrigações pelo menos em parte» [46]. Como foi descrito no n.º 45 das presentes conclusões, o operador tem por conseguinte a opção de delegar estas obrigações numa ECA ou noutros operadores económicos, tanto no interior como fora do território do Estado-Membro por conta do qual as reservas são detidas, e tal «contra remuneração limitada ao custo dos serviços fornecidos» [47]. Esta disposição demonstra que o legislador da União reconheceu

[40] Segundo o artigo 52.º, n.º 1, primeiro período, da Carta, qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela Carta deve, nomeadamente, ser «prevista por lei», o que implica que a base legal que autoriza a ingerência no referido direito deve definir ela própria, de forma clara e precisa, o alcance da limitação do seu exercício (v., neste sentido, Acórdão de 8 de setembro de 2020, Recorded Artists Actors Performers (C-265/19, EU:C:2020:677, n.º 86 e jurisprudência referida). Ora, no caso em apreço, é pacífico que a limitação dos direitos dos operadores económicos está prevista de forma clara e precisa pela ZZNN.

[41] Segundo o artigo 52.º, n.º 1, segundo período da Carta, na observância do princípio da proporcionalidade, só podem ser introduzidas restrições aos direitos e liberdades reconhecidos pela Carta se as mesmas forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros. V., neste sentido, Acórdão Sātiņi-S (n.ºs 62 e 63 e jurisprudência referida).

[42] V., neste sentido, Acórdão de 12 de janeiro de 2023, TP (Editor Audiovisual para a Televisão Pública) (C-356/21, EU:C:2023:9, n.º 75 e jurisprudência referida).

[43] V., por analogia, Acórdão Sātiņi-S (n.º 64 e jurisprudência referida).

[44] V., neste sentido, Acórdãos de 10 de julho de 1984, Campus Oil e o. (72/83, EU:C:1984:256, n.ºs 34 e 35), e de 17 de setembro de 2020, Hidroelétrica (C-648/18, EU:C:2020:723, n.º 37), e considerando 25 da Diretiva 2009/72/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece regras comuns para o mercado interno da eletricidade e que revoga a Diretiva 2003/54/CE (JO 2009, L 211, p. 55).

[45] V., por analogia, Acórdão Sātiņi-S (n.º 65 e jurisprudência referida).

[46] O sublinhado é meu.

[47] V., a este respeito, considerando 10 da Diretiva 2009/119.

implicitamente que os Estados-Membros podem impor aos operadores económicos obrigações difíceis de cumprir e que, por conseguinte, estes devem poder optar por as delegar a um custo razoável num operador mais adequado. Uma real possibilidade de delegação deveria pois ser entendida como uma garantia de que as obrigações de armazenagem são proporcionadas e como uma garantia de condições de concorrência equitativas.

80. Por outro lado, e nesta mesma lógica, é de recordar que a obrigação de criar e manter reservas tem um campo temporal e material bem delimitado (um ano, para uma quantidade identificada) e que nada deve impedir os operadores económicos que são obrigados a criar reservas de segurança de produtos petrolíferos, que não utilizam no contexto das suas atividades, de vender desses produtos uma vez decorrido o ano de armazenagem de segurança obrigatória e de conseguirem obter lucro a partir daí.

81. Feitas estas precisões, a apreciação da compatibilidade com o direito da União das eventuais limitações ocasionadas pelos despachos controvertidos incumbe, em definitivo, ao órgão jurisdicional de reenvio, à luz das circunstâncias específicas na República da Bulgária.

82. A este respeito, é evidente que as obrigações impostas não devem, em nenhum caso, no seu conjunto, ultrapassar os limites mínimos de aprovisionamento, tal como definidos no artigo 3.º da Diretiva 2009/119[48]. Com efeito, essa obrigação, quando partilhada de forma equitativa (e portanto, por definição, proporcional) entre todos os operadores económicos, não deve, enquanto tal, ser suscetível de afetar o conteúdo essencial do direito de propriedade e/ou da liberdade de empresa.

83. Quanto ao alcance da violação, há que distinguir duas situações.

84. Por um lado, considero que, quando os operadores económicos são obrigados a criar reservas de segurança de um tipo de produto energético que faz parte da sua atividade, a violação do direito de propriedade (e, por extensão, da liberdade de empresa) não pode, *a priori*, ser considerada uma ingerência desproporcionada, uma vez que, nomeadamente, em princípio dispõem das infraestruturas físicas ou das relações comerciais necessárias à produção, ao comércio, ao tratamento, ao transporte e à armazenagem do petróleo bruto e dos produtos petrolíferos. Todavia, esta obrigação não deve representar um encargo financeiro desmedido ou excessivo em relação ao volume de negócios gerado no âmbito da sua atividade comercial[49].

85. Por outro lado, quando um Estado-Membro, como no caso em apreço a República da Bulgária, previr na sua regulamentação nacional uma obrigação de criação de reservas de segurança de um produto petrolífero aplicável a um operador económico que não utilize esse produto no âmbito das suas atividades económicas regulares, este operador está logicamente sujeito a ser exposto a despesas suplementares relativamente aos operadores abrangidos pela primeira hipótese. Assim, se existir uma relação de concorrência efetiva ou potencial entre esses operadores, a imposição de tal obrigação poderia criar condições manifestamente não equitativas quanto à capacidade de cumprir a obrigação de armazenagem, o que seria incompatível não só com o respeito das regras do mercado interno e da concorrência, expressamente exigido no considerando 33 da Diretiva 2009/119, mas também com o princípio da não discriminação. Nesse caso excecional em que a posição concorrencial de um operador é substancialmente afetada devido a um encargo financeiro, deveria consequentemente ser possível recorrer, no âmbito da regulamentação nacional ou por via judicial com base numa apreciação individual, a

[48] V., por analogia, Acórdão de 10 de julho de 1984, Campus Oil e o. (72/83, EU:C:1984:256, n.º 47).

[49] V., por analogia, Acórdão de 30 de junho de 2016, Lidl (C-134/15, EU:C:2016:498, n.º 27).

medidas corretivas, como uma compensação do custo adicional, ou uma dispensa da obrigação de pagamento do seguro ou do imposto especial de consumo ligada à aquisição do produto petrolífero ou das despesas administrativas ligadas ao transporte ou à armazenagem desse produto, a fim de poder restabelecer condições equitativas no mercado e colocar todos os operadores em pé de igualdade.

86. Tendo em conta o que precede, proponho responder à terceira, quarta e quinta questões, conforme reformuladas, que as disposições pertinentes da Diretiva 2009/119, lidas à luz do artigo 17.º da Carta, devem ser interpretadas no sentido de que não se opõem a uma regulamentação nacional que obriga um operador económico a deter reservas de produtos diferentes dos importados por si próprio, ou que não estejam ligados à sua atividade económica, mesmo que isso implique um encargo financeiro significativo para esse operador, a menos que essa obrigação implique uma desvantagem desproporcionada para o referido operador, nomeadamente em relação ao seu volume de negócios ou a outros operadores económicos concorrentes.

V. Conclusão

87. Face ao exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo às questões prejudiciais submetidas pelo Administrativen sad — Varna (Tribunal Administrativo de Varna, Bulgária), conforme reformuladas:

O artigo 1.º, o artigo 2.º, primeiro parágrafo, alínea i), e os artigos 3.º, 8.º da Diretiva 2009/119/CE, de 14 de setembro de 2009, que obriga os Estados-Membros a manterem um nível mínimo de reservas de petróleo bruto e/ou de produtos petrolíferos, conforme alterada pela Diretiva de Execução (UE) 2018/1581 da Comissão, de 19 de outubro de 2018, lidos em conjugação com o anexo A, secção 3.4, do Regulamento (CE) n.º 1099/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2008, relativo às estatísticas da energia, conforme alterado pelo Regulamento (UE) 2019/2146 da Comissão, de 26 de novembro de 2019, e o artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia,

devem ser interpretados no sentido de que:

não se opõem a uma regulamentação nacional por força da qual:

1) um operador económico que efetuou importações de produtos energéticos abrangidos pelo anexo A, secção 3.4, do Regulamento n.º 1099/2008, conforme alterado pelo Regulamento 2019/2146, pode ser obrigado a criar uma reserva de segurança;

2) as reservas de segurança são constituídas apenas por uma parte dos tipos de produtos energéticos constantes do artigo 2.º, primeiro parágrafo, alínea i), da Diretiva 2009/119, conforme alterada pela Diretiva de Execução 2018/1581, desde que essas reservas sejam: i) criadas utilizando os métodos e os procedimentos de cálculo das obrigações de armazenagem referidas no artigo 3.º, n.ºs 1, 2 e 3, desta diretiva, ii) calculadas em conformidade com os métodos estabelecidos no anexo III da referida diretiva e iii) no respeito do artigo 9.º, n.º 5, da mesma diretiva;

3) um operador económico tem a obrigação de deter reservas de produtos diferentes dos importados por si próprio, ou que não estejam ligados à sua atividade económica, mesmo que isso implique um encargo financeiro significativo para esse operador, a menos que essa obrigação implique uma desvantagem desproporcionada para o referido operador, nomeadamente em relação ao seu volume de negócios ou a outros operadores económicos concorrentes.