Coletânea da Jurisprudência

DESPACHO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

6 de fevereiro de 2019 *

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União Europeia — Diretiva 2003/87/CE — Plano de monitorização — Regulamento (UE) n.º 601/2012 — Artigo 49.º, n.º1, segundo parágrafo — Anexo IV, ponto 20 — Cálculo das emissões da instalação — Subtração do CO_2 transferido — Exclusão do CO_2 utilizado na produção de carbonato de cálcio precipitado — Apreciação da validade da exclusão»

No processo C-561/18,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal Administrativo de Berlim, Alemanha), por Decisão de 27 de agosto de 2018, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 4 de setembro de 2018 no processo

Solvay Chemicals GmbH

contra

Bundesrepublik Deutschland,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por J.-C. Bonichot (relator), presidente da Primeira Secção, C. Toader, A. Rosas, L. Bay Larsen e M. Safjan, juízes,

advogado-geral: E. Sharpston,

secretário: A. Calot Escobar,

vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de decidir por despacho fundamentado, nos termos do artigo 99.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça,

profere o presente

Despacho

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a validade do artigo 49.º, n.º 1, segundo parágrafo, e do anexo IV, ponto 20, do Regulamento (UE) n.º 601/2012 da Comissão, de 21 de junho de 2012, relativo à monitorização e comunicação de informações relativas às emissões de gases com efeito de estufa nos termos da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO 2012, L 181, p. 30).

* Língua do processo: alemão.

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Solvay Chemicals GmbH à Bundesrepublik Deutschland (República Federal da Alemanha), a respeito da contagem, enquanto emissões na aceção da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho (JO 2003, L 275, p. 32), conforme alterada pela Diretiva 2009/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009 (JO 2009, L 140, p. 63) (a seguir «Diretiva 2003/87»), do dióxido de carbono (a seguir «CO_2») gerado numa instalação de produção de carbonato de sódio anidro e transferido para uma instalação de produção de carbonato de cálcio precipitado (a seguir «CCP»).

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2003/87

3 A Diretiva 2003/87 aplica-se, em conformidade com o seu artigo 2.º, n.º 1, «às emissões provenientes das atividades enumeradas no anexo I e aos gases com efeito de estufa enumerados no anexo II».

4 O artigo 3.º, alínea b), desta diretiva define o conceito de «[e]missão», como «a libertação de gases com efeito de estufa na atmosfera a partir de fontes existentes numa instalação ou a libertação, a partir de uma aeronave que realize uma das atividades de aviação enumeradas no anexo I, dos gases especificados em relação a essa atividade».

5 Nos termos do artigo 12.º, n.ºs 3 e 3-A, da referida diretiva:

«3. Os Estados-Membros devem assegurar a devolução pelo operador de cada instalação, até 30 de abril de cada ano, de um número de licenças de emissão, com exclusão das licenças de emissão concedidas ao abrigo do capítulo II, equivalente ao total das emissões provenientes dessa instalação durante o ano civil anterior, tal como verificadas nos termos do artigo 15.º, e a sua consequente anulação.

3-A. Não é obrigatória a devolução de licenças relativamente às emissões que tiverem sido comprovadamente objeto de captura e transporte para armazenamento permanente numa instalação validamente autorizada nos termos da Diretiva 2009/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009[, relativa ao armazenamento geológico de dióxido de carbono e que altera a Diretiva 85/337/CEE do Conselho, as Diretivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE e 2008/1/CE e o Regulamento (CE) n.º 1013/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO 2009, L 140, p. 114)].»

6 O artigo 14.º da Diretiva 2003/87, intitulado «Vigilância e comunicação de informações relativas a emissões», enuncia, no seu n.º 1:

«Até 31 de dezembro de 2011, a Comissão aprova um regulamento relativo à vigilância e comunicação de informações relativas a emissões e, se for caso disso, a dados de atividade, das atividades enumeradas no anexo I, à vigilância e comunicação de informações relativas a toneladas-quilómetro para efeitos dos pedidos ao abrigo dos artigos 3.º-E ou 3.º-F, que se deve basear nos princípios de vigilância e comunicação de informações estabelecidos no anexo IV e especificar o potencial de aquecimento global de cada gás com efeito de estufa nos requisitos de vigilância e comunicação de informações relativas a esse gás.

Essa medida, que tem por objeto alterar elementos não essenciais da presente diretiva, completando-a, é aprovada pelo procedimento de regulamentação com controlo a que se refere o n.º 3 do artigo 23.º»

Regulamento n.º 601/2012

7 O artigo 5.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 601/2012 dispõe:

«A monitorização e a comunicação de informações devem ser exaustivas e abranger a totalidade das emissões de processo e de combustão de todas as fontes de emissão e de fluxos-fonte pertencentes às atividades enumeradas no anexo I da Diretiva 2003/87/CE e a outras atividades pertinentes abrangidas nos termos do artigo 24.º dessa Diretiva, bem como todos os gases com efeito de estufa especificados em relação a essas atividades, evitando a dupla contagem.»

8 Nos termos do artigo 11.º, n.º 1, deste regulamento:

«Cada operador de instalação ou operador de aeronave deve monitorizar as emissões de gases com efeito de estufa com base num plano de monitorização aprovado pela autoridade competente em conformidade com o artigo 12.º, tendo em conta a natureza e o funcionamento da instalação ou da atividade da aviação a que se aplica.

[…]»

9 Resulta do artigo 20.º, n.º 2, do referido regulamento que, «[a]o definir o processo de monitorização e comunicação de informações, o operador deve incluir os requisitos específicos do setor estabelecidos no anexo IV».

10 O artigo 49.º do Regulamento n.º 601/2012, intitulado «CO_2 transferido», prevê, no seu n.º 1:

«O operador deve subtrair das emissões da instalação qualquer quantidade de CO_2 proveniente de carbono fóssil em atividades abrangidas pelo anexo I da Diretiva 2003/87/CE, que não seja emitida da instalação, mas sim transferida desta para um dos seguintes locais:

a) Uma instalação de captura de gases com efeito de estufa para fins de transporte e armazenamento geológico de longo prazo num local de armazenamento permitido ao abrigo da Diretiva 2009/31/CE;

b) Uma rede de transporte para fins de transporte e armazenamento geológico de longo prazo num local de armazenamento permitido ao abrigo da Diretiva 2009/31/CE;

c) Um local de armazenamento permitido ao abrigo da Diretiva 2009/31/CE, para fins de armazenamento geológico de longo prazo.

Para quaisquer outras transferências de CO_2 para fora de uma instalação, não é permitida a subtração de CO_2 das emissões da instalação.»

11 O anexo IV deste regulamento, intitulado «Metodologias de monitorização específicas da atividade relativas a instalações (artigo 20.º, n.º 2)», inclui um ponto 20 consagrado à «[p]rodução de carbonato de sódio anidro e de bicarbonato de sódio enumerada no anexo I da Diretiva 2003/87/CE». No seu título B, relativo às «[r]egras de monitorização específicas», este ponto prevê nomeadamente:

«Caso o CO_2 resultante da produção de carbonato de sódio anidro seja utilizado na produção de bicarbonato de sódio, deve considerar-se que a quantidade de CO_2 utilizada para produzir bicarbonato de sódio a partir do carbonato de sódio anidro foi emitida pela instalação que produz o CO_2.»

Direito alemão

12 Nos termos do § 5, n.º 1, da Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Lei do comércio de direitos de emissão de gases com efeito de estufa), de 21 de julho de 2011 (BGBl. 2011 I, p. 1475), conforme alterada:

«O operador deve determinar, nos termos do anexo 2, parte 2, o montante das emissões geradas pela sua atividade em cada ano civil e declarar esse montante à autoridade competente até 31 de março do ano seguinte.»

13 O § 6, n.º 1, desta lei, conforme alterada, enuncia:

«O operador deve submeter à autoridade competente, para cada período de comércio de licenças de emissão, um plano de monitorização relativo à determinação e à declaração das emissões, nos termos do § 5, n.º 1. […]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

14 A Solvay Chemicals explora em Rheinberg (Alemanha) uma instalação de produção de carbonato de sódio anidro cuja atividade está sujeita ao regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa. É pacífico que uma parte do CO_2 gerado por essa instalação é transferida para outra instalação com vista à produção de CCP, não sendo assim este CO_2 libertado na atmosfera.

15 Com o seu Acórdão de 19 de janeiro de 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 49.º, n.º 1, segundo parágrafo, e o anexo IV, ponto 10, subponto B, do Regulamento n.º 601/2012 são inválidos na medida em que incluem sistematicamente, nas emissões da instalação de calcinação de cal, o CO_2 transferido para outra instalação com vista à produção de carbonato de cálcio, independentemente de este CO_2 ser ou não libertado na atmosfera.

16 Na sequência dessa decisão, no âmbito do procedimento de autorização do plano de monitorização alterado da sua instalação, a Solvay Chemicals solicitou por carta, em 25 de setembro de 2017, à Deutsche Emissionshandelsstelle (Autoridade alemã do comércio de licenças de emissão, a seguir «DEHSt»), autorização para ser dispensada de um relatório relativo ao CO_2 transferido com vista à produção de CCP, pelo facto de o CO_2, quimicamente incorporado no CCP, não ser libertado na atmosfera e, consequentemente, não corresponder às «emissões» referidas no artigo 3.º, alínea b), da Diretiva 2003/87.

17 Por decisão de 21 de dezembro de 2017, a DEHSt indeferiu esse plano de monitorização alterado. Essa decisão foi confirmada, após reclamação, em 4 de maio de 2018. Com efeito, a DEHSt considerou que o Tribunal de Justiça, no seu Acórdão de 19 de janeiro de 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), tinha explicitamente limitado a sua declaração de invalidade à regra do Regulamento n.º 601/2012 a respeito da impossibilidade de subtrair o CO_2 produzido por instalações de calcinação de cal e transferido com vista à produção de CCP. Por outro lado, considerou que, embora fosse provável que a disposição similar do Regulamento n.º 601/2012 que rege a produção de carbonato de sódio anidro, a saber, o ponto 20 do anexo IV deste regulamento, também fosse inválida, não podia, enquanto autoridade administrativa, deixar inaplicada uma regra de direito da União.

18 Com o seu recurso interposto em 17 de maio de 2018 no Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal Administrativo de Berlim, Alemanha), a Solvay Chemicals contestou a decisão da DEHSt.

19 Tendo dúvidas quanto à validade dessas disposições do Regulamento n.º 601/2012, esse órgão jurisdicional decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) É o Regulamento [n.º 601/2012] inválido e viola os objetivos da Diretiva 2003/87, na medida em que dispõe, no seu artigo 49.º, n.º 1, segundo parágrafo, que o dióxido de carbono (CO_2) que não é transferido, na aceção do artigo 49.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do referido regulamento, é considerado emitido pela instalação que o produziu, independentemente de ser ou não libertado na atmosfera?

2) É o Regulamento [n.º 601/2012] inválido e viola os objetivos da Diretiva 2003/87, na medida em que dispõe, no seu artigo 49.º, n.º 1, segundo parágrafo, conjugado com o anexo IV, ponto 20, do referido regulamento, que o CO_2 que é transferido de uma instalação de produção de carbonato de sódio anidro para outra instalação com vista à produção de [CCP] deve ser sistematicamente incluído nas emissões dessa instalação?»

Quanto às questões prejudiciais

20 Importa precisar, a título preliminar, que, nos termos do artigo 49.º, n.º 1, segundo parágrafo, e do anexo IV, ponto 20, do Regulamento n.º 601/2012, o CO_2 produzido por uma instalação de produção de carbonato de sódio anidro e transferido, como no processo principal, para outra instalação com vista à produção de CCP é considerado como tendo sido emitido pela primeira instalação.

21 Com as suas questões, que importa analisar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pede, em substância, ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre a validade dessas disposições, na medida em que, ao incluírem sistematicamente nas emissões da instalação de produção de carbonato de sódio anidro o CO_2 transferido com vista à produção de CCP, independentemente de esse CO_2 ser ou não libertado na atmosfera, as mesmas excedem a definição de emissão estabelecida no artigo 3.º alínea b), da Diretiva 2003/87.

22 Nos termos do artigo 99.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, quando uma questão submetida a título prejudicial for idêntica a uma questão sobre a qual o Tribunal de Justiça já se tenha pronunciado, quando a resposta a essa questão possa ser claramente deduzida da jurisprudência ou quando a resposta à questão submetida a título prejudicial não suscite nenhuma dúvida razoável, o Tribunal pode, a qualquer momento, mediante proposta do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, decidir pronunciar-se por meio de despacho fundamentado.

23 Há que aplicar essa disposição no presente reenvio prejudicial.

24 Há que salientar que o Regulamento n.º 601/2012 foi adotado em aplicação do artigo 14.º, n.º 1, da Diretiva 2003/87, nos termos do qual a Comissão adota um regulamento relativo nomeadamente à vigilância e à comunicação de informações relativas a emissões, uma vez que essa medida tem por objeto alterar elementos não essenciais da referida diretiva, completando-a. Consequentemente, a apreciação, no caso em apreço, da validade das disposições em causa deste regulamento conduz a verificar que a Comissão, ao adotar estas disposições, não excedeu os limites assim fixados pela Diretiva 2003/87 (Acórdão de 19 de janeiro de 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, n.º 27).

25 Segundo o artigo 3.º, alínea b), da Diretiva 2003/87, é entendida para efeitos desta como «emissão» a libertação de gases com efeito de estufa na atmosfera a partir de fontes existentes numa instalação. Assim, resulta da própria redação desta disposição que, na sua aceção, a emissão pressupõe a libertação de gases com efeito de estufa na atmosfera (Acórdão de 19 de janeiro de 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, n.º 32).

26 A este respeito, há que salientar que é verdade que o artigo 12.º, n.º 3-A, da Diretiva 2003/87 prevê que não estão sujeitas à obrigação de devolução das licenças, sob determinadas condições, as emissões que tiverem sido comprovadamente objeto de captura e transporte para armazenamento geológico permanente numa instalação validamente autorizada nos termos da Diretiva 2009/31. Todavia, tal não significa que o legislador da União tenha considerado que os operadores estão exonerados da obrigação de devolução apenas no caso do armazenamento geológico permanente (Acórdão de 19 de janeiro de 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, n.ºs 33 e 34).

27 Com efeito, diferentemente do segundo parágrafo do artigo 49.º, n.º 1, do Regulamento n.º 601/2012, que prevê que, em todos os outros tipos de transferência de CO_2, as emissões da instalação não podem ser objeto de nenhuma dedução de CO_2, o artigo 12.º, n.º 3-A, da Diretiva 2003/87 não contém uma regra análoga (Acórdão de 19 de janeiro de 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, n.º 35).

28 Esta última disposição, que apenas visa efetivamente uma situação específica e que tem por objetivo favorecer o armazenamento de gases com efeito de estufa, não tem nem como objeto nem como efeito alterar a definição de «emissão» na aceção do artigo 3.º da Diretiva 2003/87, nem, consequentemente, o âmbito de aplicação desta diretiva conforme fixado no seu artigo 2.º, n.º 1 (Acórdão de 19 de janeiro de 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, n.º 36).

29 Por conseguinte, para efeitos de determinar se o CO_2 resultante da atividade de produção de carbonato de sódio anidro por uma instalação como a que está em causa no processo principal, está abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2003/87, nos termos do seu artigo 2.º, n.º 1, e dos seus anexos I e II, há que verificar se essa produção conduz a uma libertação desse CO_2 na atmosfera (v., neste sentido, Acórdão de 19 de janeiro de 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, n.º 37).

30 Resulta dos elementos de informação de que o Tribunal de Justiça dispõe que o CO_2 utilizado com vista à produção de CCP está quimicamente incorporado nesse produto estável. Além disso, as atividades de produção de CCP não correspondem às que, nos termos das disposições conjugadas do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2003/87 e do seu anexo I, se enquadram no âmbito de aplicação desta diretiva.

31 Assim, como resulta do n.º 39 do Acórdão de 19 de janeiro de 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), numa situação em que o CO_2 produzido por uma instalação de produção de cal é transferido para uma instalação de produção de CCP, afigura-se que, nos termos do artigo 49.º, n.º 1, segundo parágrafo, e do anexo IV, ponto 10, subponto B, do Regulamento n.º 601/2012, a integralidade do CO_2 transferido, independentemente de uma parte ser ou não libertada na atmosfera durante o seu transporte ou devido a fugas, ou mesmo devido ao próprio processo de produção, é considerada como tendo sido emitida pela instalação de produção de cal em que esse CO_2 foi produzido, quando essa transferência pode não provocar qualquer libertação de CO_2 na atmosfera. Estas disposições criam uma presunção inilidível de que todo o CO_2 transferido é libertado na atmosfera.

32 Do mesmo modo, numa situação em que o CO_2 produzido por uma instalação de produção de carbonato de sódio anidro é transferido para uma instalação de produção de CCP, a aplicação do artigo 49.º, n.º 1, segundo parágrafo, e do anexo IV, ponto 20, subponto B, do Regulamento n.º 601/2012 cria uma presunção inilidível de que todo o CO_2 transferido é libertado na atmosfera.

33 Estas disposições conduzem assim a considerar o CO_2 transferido em tais circunstâncias abrangido pelo conceito de «emissão» na aceção do artigo 3.º, alínea b), da Diretiva 2003/87, quando, todavia, ele não é, em todos os casos, libertado na atmosfera. Ao adotar o artigo 49.º, n.º 1, segundo parágrafo, e o anexo IV ponto 20, subponto B, do Regulamento n.º 601/2012, a Comissão alargou, assim, o âmbito de aplicação deste conceito (v., neste sentido, Acórdão de 19 de janeiro de 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, n.º 40).

34 Em consequência desta presunção, os operadores em causa não podem deduzir em nenhum caso, da emissão total da respetiva instalação de produção de carbonato de sódio anidro, a quantidade de CO_2 transferida com vista à produção de CCP quando esse CO_2 não é, em todos os casos, libertado na atmosfera. Tal impossibilidade implica que as licenças devem ser devolvidas relativamente a todo o CO_2 transferido com vista à produção de CCP e não podem ser vendidas como um excedente, pondo em causa o regime de comércio de licenças de emissão, numa situação que corresponde, todavia, ao objetivo final da Diretiva 2003/87 que se destina a proteger o ambiente através de uma redução da emissão de gases com efeito de estufa (v., neste sentido, Acórdão de 19 de janeiro de 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, n.º 41).

35 Resulta de todas as considerações precedentes que a Comissão, tendo alterado um elemento essencial da Diretiva 2003/87 ao adotar o artigo 49.º, n.º 1, segundo parágrafo, e o anexo IV, ponto 20, subponto B, do Regulamento n.º 601/2012 excedeu os limites fixados pelo artigo 14.º, n.º 1, desta diretiva (v., por analogia, Acórdão de 19 de janeiro de 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, n.º 48).

36 Consequentemente, há que responder às questões submetidas que o artigo 49.º, n.º 1, segundo parágrafo, e o anexo IV, ponto 20, subponto B, do Regulamento n.º 601/2012 são inválidos na medida em que incluem sistematicamente, nas emissões da instalação de produção de carbonato de sódio anidro, o CO_2 transferido para outra instalação com vista à produção de CCP, independentemente de esse CO_2 ser ou não libertado na atmosfera.

Quanto às despesas

37 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

O artigo 49.º n.º 1, segundo parágrafo, e o anexo IV, ponto 20, subponto B, do Regulamento (UE) n.º 601/2012 da Comissão, de 21 de junho de 2012, relativo à monitorização e comunicação de informações relativas às emissões de gases com efeito de estufa nos termos da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, são inválidos na medida em que incluem sistematicamente, nas emissões da instalação de produção de carbonato de sódio anidro, o dióxido de carbono (CO_2) transferido para outra instalação com vista à produção de carbonato de cálcio precipitado, independentemente de esse dióxido de carbono ser ou não libertado na atmosfera.

Assinaturas