Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção alargada)

27 de janeiro de 2021 *

«Ambiente — Diretiva 2010/75/UE — Emissões industriais — Decisão de Execução (UE) 2017/1442 — Grandes instalações de combustão — Conclusões sobre as melhores técnicas disponíveis (MTD) — Artigo 16.º, n.os 4 e 5, TUE — Artigo 3.º, n.os 2 e 3, do Protocolo (n.º 36) relativo às disposições transitórias — Aplicação da lei no tempo — Comitologia»

No processo T-699/17,

República da Polónia, representada por B. Majczyna e D. Krawczyk, na qualidade de agentes,

recorrente,

apoiada pela

República da Bulgária, representada por E. Petranova e T. Mitova, na qualidade de agentes,

e pela

Hungria, representada por M. Fehér, na qualidade de agente,

intervenientes,

contra

Comissão Europeia, representada por Ł. Habiak, K. Herrmann e R. Tricot, na qualidade de agentes,

recorrida,

apoiada pelo

Reino da Bélgica, representado por M. Jacobs, na qualidade de agente,

pela

República Francesa, representada por J. Traband e A.-L. Desjonquères, na qualidade de agentes,

e pelo

Reino da Suécia, representado por C. Meyer-Seitz, H. Shev, L. Zettergren e A. Alriksson, na qualidade de agentes,

intervenientes,

* Língua do processo: polaco.

que tem por objeto um pedido com base no artigo 263.º TFUE e destinado à anulação da Decisão de Execução (UE) 2017/1442 da Comissão, de 31 de julho de 2017, que estabelece conclusões sobre as melhores técnicas disponíveis (MTD) para as grandes instalações de combustão, nos termos da Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO 2017, L 212, p. 1),

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção alargada),

composto por: A. M. Collins, presidente, V. Kreuschitz (relator), Z. Csehi, G. De Baere e G. Steinfatt, juízes,

secretário: R. Ūkelytė, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 17 de setembro de 2020,

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico

Quanto ao processo de adoção das conclusões sobre as melhores técnicas disponíveis (MTD)

1 As conclusões sobre as melhores técnicas disponíveis (MTD) constituem a referência, em conformidade com o artigo 14.º, n.º 3, da Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição) (JO 2010, L 334, p. 17), para a definição das condições de licenciamento de instalações de combustão.

2 As conclusões sobre as MTD são adotadas em duas etapas, em conformidade com o artigo 13.º da Diretiva 2010/75 e com o anexo da Decisão de Execução 2012/119/UE da Comissão, de 10 de fevereiro de 2012, que estabelece regras relativas às orientações sobre a recolha de dados, sobre a elaboração de documentos de referência MTD e sobre a garantia da sua qualidade referidas na Diretiva 2010/75 (JO 2012, L 63, p. 1).

3 A primeira etapa consiste em elaborar um documento técnico de referência sobre as MTD (a seguir «BREF») na sequência de um intercâmbio de informações com a participação da Comissão Europeia, dos Estados-Membros, dos setores em causa e das organizações não governamentais que promovem a proteção do ambiente. Neste contexto, um grupo de trabalho técnico elabora os documentos relativos ao BREF, tendo em conta os resultados do intercâmbio de informações para o setor em causa. O projeto final do BREF é enviado ao fórum criado pelo artigo 13.º, n.º 3, da Diretiva 2010/75, que dá o seu parecer sobre o conteúdo proposto do BREF na sequência dos trabalhos técnicos realizados.

4 Na segunda etapa, em conformidade com o artigo 13.º, n.º 5, e o artigo 75.º, n.º 2, da Diretiva 2010/75, a Comissão apresenta um projeto de decisão de execução relativo às conclusões sobre as MTD ao Comité estabelecido pelo artigo 75.º da Diretiva 2010/75 (a seguir «Comité») e composto por representantes dos Estados-Membros. O Comité, em aplicação do procedimento de exame previsto no artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão (JO 2011, L 55, p. 13), dá parecer sobre o projeto de decisão de execução da Comissão, pela maioria qualificada prevista no artigo 16.º, n.ºs 4 e 5, TUE. Caso dê parecer favorável, a Comissão adotará a decisão de execução que fixa as conclusões sobre as MTD.

Quanto às disposições aplicáveis relativas à maioria qualificada

5 O artigo 16.º, n.ºs 4 e 5, TUE dispõe:

«4. A partir de 1 de novembro de 2014, a maioria qualificada corresponde a, pelo menos, 55 % dos membros do Conselho, num mínimo de quinze, devendo estes representar Estados-Membros que reúnam, no mínimo, 65 % da população da União.

A minoria de bloqueio deve ser composta por, pelo menos, quatro membros do Conselho; caso contrário considera-se alcançada a maioria qualificada.

As restantes regras aplicáveis à votação por maioria qualificada são estabelecidas no n.º 2 do artigo 238.º [TFUE].

5. As disposições transitórias relativas à definição da maioria qualificada que são aplicáveis até 31 de outubro de 2014, bem como as que serão aplicáveis entre 1 de novembro de 2014 e 31 de março de 2017, constam no Protocolo relativo às disposições transitórias.»

6 O artigo 3.º do Protocolo (n.º 36) relativo às disposições transitórias (JO 2016, C 202, p. 321; a seguir «Protocolo n.º 36») prevê:

«1. De acordo com o n.º 4 do artigo 16.º [TUE], as disposições deste número e as disposições do n.º 2 do artigo 238.º [TFUE], relativas à definição da maioria qualificada no Conselho Europeu e no Conselho, produzem efeitos a partir de 1 de novembro de 2014.

2. Entre 1 de novembro de 2014 e 31 de março de 2017, quando deva ser tomada uma deliberação por maioria qualificada, qualquer dos membros do Conselho pode pedir que a deliberação seja tomada pela maioria qualificada definida no n.º 3. Nesse caso, é aplicável o disposto nos n.ºs 3 e 4.

3. Até 31 de outubro de 2014, vigoram as seguintes disposições, sem prejuízo do disposto no artigo 235.º, n.º 1, segundo parágrafo, [TFUE].

Relativamente às deliberações do Conselho Europeu e do Conselho que exijam maioria qualificada, atribui-se aos votos dos seus membros a seguinte ponderação:

Bélgica	12
Bulgária	10
República Checa	12
Dinamarca	7
Alemanha	29
Estónia	4
Irlanda	7
Grécia	12
Espanha	27
França	29
Croácia	7
Itália	29
Chipre	4
Letónia	4
Lituânia	7
Luxemburgo	4
Hungria	12
Malta	3
Países Baixos	13
Áustria	10
Polónia	27
Portugal	12
Roménia	14
Eslovénia	4
Eslováquia	7
Finlândia	7
Suécia	10
Reino Unido	29

Quando, por força dos Tratados, seja obrigatório deliberar sob proposta da Comissão, as deliberações consideram-se aprovadas se obtiverem, no mínimo, 260 votos que exprimam a votação favorável da maioria dos membros. Nos restantes casos, as deliberações consideram-se aprovadas se obtiverem, no mínimo, 260 votos que exprimam a votação favorável de, no mínimo, dois terços dos membros.

Quando o Conselho Europeu ou o Conselho adotarem um ato por maioria qualificada, qualquer dos seus membros pode pedir que se verifique se os Estados-Membros que constituem essa maioria qualificada representam, no mínimo, 62 % da população total da União. Caso esta condição não seja preenchida, o ato em causa não é adotado.

4. Até 31 de outubro de 2014, nos casos em que, nos termos dos Tratados, nem todos os membros do Conselho participem na votação, ou seja, nos casos em que se faça referência à maioria qualificada definida nos termos do n.º 3 do artigo 238.º [TFUE], essa maioria qualificada corresponde à mesma proporção dos votos ponderados e à mesma proporção do número de membros do Conselho, bem como, nos casos pertinentes, à mesma percentagem da população dos Estados-Membros em causa, que as definidas no n.º 3 do presente artigo.»

7 O artigo 5.º do Regulamento n.º 182/2011 prevê, nomeadamente, o seguinte:

«1. Caso se aplique o procedimento de exame, o Comité dá parecer, pela maioria prevista nos n.os 4 e 5 do artigo 16.º [TUE] e, se for caso disso, no n.º 3 do artigo 238.º [TFUE], sobre os atos a adotar sob proposta da Comissão. Os votos dos representantes dos Estados-Membros no Comité são ponderados nos termos dos referidos artigos.

2. Caso o Comité dê parecer favorável, a Comissão adota o projeto de ato de execução.

[…]»

Antecedentes do litígio

8 Em 9 de março de 2017, a Comissão, na sua qualidade de presidente do Comité, apresentou a este um projeto de decisão de execução que definia as conclusões sobre as MTD, ao abrigo da Diretiva 2010/75, para as grandes instalações de combustão (a seguir «GIC»).

9 Por ofício de 23 de março de 2017, a Comissão convidou os membros do Comité para uma reunião a realizar em 28 de abril de 2017. O assunto desta reunião era proceder à votação do parecer relativo a esse projeto de decisão de execução. Foi anexado a esse ofício um projeto de ordem do dia.

10 Em 30 de março de 2017, a República da Polónia pediu que o Comité votasse o parecer relativo ao referido projeto de decisão de execução segundo as regras de votação enunciadas no artigo 3.º, n.º 3, do Protocolo n.º 36.

11 Em 4 de abril de 2017, o Serviço Jurídico do Conselho da União Europeia enviou ao Comité dos Representantes Permanentes dos Estados-Membros um parecer segundo o qual, no essencial, para que uma votação sobre um projeto de ato fosse realizada de acordo com as regras aplicáveis antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, era necessário que o Estado-Membro apresentasse um pedido nesse sentido até 31 de março de 2017 e que a votação, objeto do pedido, fosse efetuada igualmente antes dessa data.

12 Em 10 de abril de 2017, a Direção-Geral do Ambiente da Comissão indeferiu o pedido da República da Polónia de 30 de março de 2017, com o fundamento de que a votação sobre o parecer estava prevista para 28 de abril de 2017, ou seja, depois de 31 de março de 2017, data-limite prevista no artigo 3.º, n.º 2, do Protocolo n.º 36.

13 Em 28 de abril de 2017, realizou-se uma reunião do Comité, na qual os membros votaram para se adotar um parecer sobre um projeto alterado de decisão de execução. A votação decorreu em aplicação das regras de votação estabelecidas no artigo 16.º, n.º 4, TUE e não em conformidade com as regras do artigo 3.º, n.º 3, do Protocolo n.º 36. A votação levou a um parecer favorável do Comité

relativamente ao projeto, na sequência do voto favorável de 20 Estados-Membros que representam 65,14 % da população e 71,43 % dos membros do referido Comité. Oito Estados-Membros, entre os quais a República da Polónia, votaram contra.

14 Em 31 de julho de 2017, na sequência dessa votação, a Comissão adotou a Decisão de Execução (UE) 2017/1442, que estabelece as conclusões sobre as melhores técnicas disponíveis (MTD) para as grandes instalações de combustão, nos termos da Diretiva 2010/75 (JO 2017, L 212, p. 1; a seguir «decisão impugnada»).

15 A decisão impugnada impõe, nomeadamente, os valores de emissão associados às melhores técnicas disponíveis (a seguir «VEA-MTD») no que respeita às emissões de óxidos de azoto (NO_x), de mercúrio (Hg) e de cloreto de hidrogénio (HCl) para as GIC, isto é, instalações com potência térmica nominal de, pelo menos, 50 megawatts (MW), independentemente do tipo de combustível utilizado.

Tramitação processual e pedidos das partes

16 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 11 de outubro de 2017, a República da Polónia interpôs o presente recurso.

17 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral, respetivamente, em 4 e 15 de janeiro de 2018, a Hungria e a República da Bulgária pediram para intervir no presente processo, em apoio dos pedidos da República da Polónia. Por decisão de 19 de fevereiro de 2018, o presidente da Terceira Secção do Tribunal Geral (antiga formação) admitiu essas intervenções.

18 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral, respetivamente, em 16 e 25 de janeiro de 2018, o Reino da Bélgica, a República Francesa e o Reino da Suécia pediram para intervir no presente processo, em apoio dos pedidos da Comissão. Por decisões, respetivamente, de 19 e 21 de fevereiro de 2018, o presidente da Terceira Secção do Tribunal Geral (antiga formação) admitiu essas intervenções.

19 Os intervenientes apresentaram os seus articulados e as partes principais apresentaram as suas observações sobre esses articulados nos prazos fixados.

20 Por decisão de 11 de março de 2019, nos termos do artigo 27.º, n.º 3, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, o presidente do Tribunal Geral reatribuiu o processo a outro juiz-relator, afeto à Terceira Secção (antiga formação).

21 Tendo a composição das secções do Tribunal Geral sido alterada, nos termos do artigo 27.º, n.º 5, do Regulamento de Processo, o juiz-relator foi afeto à Terceira Secção (nova formação), à qual, consequentemente, foi atribuído o presente processo.

22 Sob proposta da Terceira Secção (nova formação), o Tribunal Geral decidiu, ao abrigo do artigo 28.º do Regulamento de Processo, remeter o processo a uma formação de julgamento alargada.

23 Sob proposta do juiz-relator, o Tribunal Geral (Terceira Secção alargada) decidiu iniciar a fase oral do processo e, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º, n.º 3, alíneas a) e b), do Regulamento de Processo, colocou questões escritas às partes principais, convidando-as a pronunciar-se por escrito sobre determinados aspetos do litígio. As partes principais responderam a essas questões no prazo fixado.

24 Na audiência de 17 de setembro de 2020, foram ouvidas as alegações das partes e as respostas destas às questões colocadas pelo Tribunal Geral.

25 A República da Polónia, apoiada pela República da Bulgária e pela Hungria, conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– anular a decisão impugnada;

– condenar a Comissão nas despesas.

26 A Comissão, apoiada pelo Reino da Bélgica, pela República Francesa e pelo Reino da Suécia, conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– negar provimento ao recurso;

– condenar a República da Polónia nas despesas.

Questão de direito

27 A República da Polónia invoca cinco fundamentos de recurso.

28 O primeiro fundamento baseia-se na violação das disposições aplicáveis em matéria de maioria qualificada. A República da Polónia entende que, na sequência do seu pedido nesse sentido e em aplicação do artigo 3.º, n.os 2 e 3, do Protocolo n.º 36, a decisão impugnada devia ter sido tomada de acordo com as regras da maioria qualificada previstas no Tratado de Nice, e não de acordo com as previstas no Tratado de Lisboa.

29 No âmbito do segundo e terceiro fundamentos, a República da Polónia considera que os VEA-MTD impostos pela decisão impugnada para as emissões de óxidos de azoto (NO_x), de mercúrio (Hg), de cloreto de hidrogénio (HCl) das GIC, bem como certos VEA-MTD aplicáveis às GIC cuja duração de exploração anual é inferior a 1 500 horas, foram fixados com base em dados errados e não representativos e violam o princípio da proporcionalidade.

30 Com o quarto e quinto fundamentos, a República da Polónia contesta a legalidade da derrogação concedida pela decisão impugnada a certas regiões insulares para a aplicação dos VEA-MTD aos motores alimentados a fuelóleo pesado ou a gasóleo.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação das disposições conjugadas do artigo 16.º, n.os 4 e 5, TUE e do artigo 3.º, n.os 2 e 3, do Protocolo n.º 36

31 A República da Polónia, apoiada pela Hungria, considera que a decisão impugnada foi adotada em violação das regras que regem a votação por maioria qualificada, estabelecidas no artigo 16.º, n.os 4 e 5, TUE e no artigo 3.º, n.os 2 e 3, do Protocolo n.º 36. Em substância, entende que, para beneficiar das regras da maioria qualificada previstas no artigo 3.º, n.º 3, desse protocolo, basta um Estado-Membro fazer o pedido no prazo fixado no artigo 3.º, n.º 2, do referido protocolo, a saber, entre 1 de novembro de 2014 e 31 de março de 2017. Tendo a República da Polónia apresentado tal pedido em 30 de março de 2017, essas regras da maioria qualificada deveriam ter sido aplicadas no momento da votação do projeto da decisão impugnada no Comité, em 28 de abril de 2017. A Hungria acrescenta que, por aplicação das referidas regras, o limiar dos votos necessários à adoção do referido projeto não poderia ter sido alcançado e a votação teria, portanto, conduzido a um resultado diferente.

32 A Comissão, apoiada pelo Reino da Bélgica, pela República Francesa e pelo Reino da Suécia, argumenta, em substância, que o período definido no artigo 3.º, n.º 2, do Protocolo n.º 36 compreende tanto a data em que o membro do Conselho apresenta o seu pedido como aquela em que se realiza a votação. Em seu entender, essa disposição prevê uma exceção à regra geral consagrada no artigo 16.º,

n.º 4, TUE e, por conseguinte, deve ser interpretada estritamente. O artigo 16.º, n.º 5, TUE estabelece decisivamente o âmbito de aplicação material das disposições transitórias contidas no Protocolo n.º 36, e resulta claramente do seu texto, tal como do texto do artigo 3.º, n.º 2, do Protocolo n.º 36, que a maioria qualificada definida no artigo 3.º, n.º 3, do Protocolo n.º 36 apenas se aplica às votações realizadas entre 1 de novembro de 2014 e 31 de março de 2017. A Comissão considera que a abordagem da República da Polónia equivale a reconhecer que as disposições transitórias relativas à definição da maioria qualificada dependem exclusivamente de uma decisão unilateral de um único Estado-Membro e que estas se poderiam aplicar indefinidamente, o que privaria de efeito útil o artigo 16.º, n.º 4, TUE e o processo do Comité e resultaria numa violação do princípio da segurança jurídica. A Comissão especifica que a duração do período transitório deve ser conhecida *a priori* e que foi claramente determinada pelos autores do Tratado.

33 No âmbito do presente fundamento, o Tribunal Geral é chamado a pronunciar-se sobre o alcance do artigo 3.º, n.º 2, do Protocolo n.º 36 e, mais exatamente, sobre a questão de saber se, para poder beneficiar da aplicação das regras da maioria qualificada previstas no n.º 3 do referido artigo, que correspondem à maioria qualificada do Tratado de Nice, basta que um Estado-Membro faça esse pedido entre 1 de novembro de 2014 e 31 de março de 2017 ou se é necessário que a decisão seja igualmente tomada durante esse período.

34 A este respeito, há que recordar que a interpretação de uma disposição do direito da União exige que se tenham em conta não só os seus termos mas também o contexto em que se insere, bem como os objetivos e a finalidade que prossegue o ato de que essa disposição faz parte. A génese de uma disposição do direito da União pode igualmente revelar elementos pertinentes para a sua interpretação [v., neste sentido, Acórdão de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, n.º 37]. Deve, pois, proceder-se a uma interpretação literal, contextual, teleológica e histórica do artigo 3.º, n.º 2, do Protocolo n.º 36. Neste contexto, há que ter em conta que os textos do direito da União são redigidos em várias línguas e todas as versões linguísticas fazem fé, o que pode requerer uma comparação das versões linguísticas (v., neste sentido, Acórdão de 14 de julho de 2016, Letónia/Comissão, T-661/14, EU:T:2016:412, n.º 39 e jurisprudência referida).

35 Em primeiro lugar, no que respeita à interpretação literal, as partes estão de acordo quanto ao facto de que a redação do artigo 3.º, n.º 2, do Protocolo n.º 36 não permite dissipar a dúvida sobre o alcance exato desta disposição. Com efeito, não resulta do texto segundo o qual, «[e]ntre 1 de novembro de 2014 e 31 de março de 2017, quando deva ser tomada uma deliberação por maioria qualificada, qualquer dos membros do Conselho pode pedir que a deliberação seja tomada pela maioria qualificada definida no n.º 3» que a referida deliberação deva, ou não, igualmente ocorrer nesse período.

36 As outras versões linguísticas do artigo 3.º, n.º 2, do Protocolo n.º 36 também não permitem dissipar a dúvida sobre o alcance exato da referida disposição.

37 Em segundo lugar, a interpretação histórica da disposição em causa também não permite clarificar a sua redação. A este respeito, há que realçar que o Tratado de Lisboa, que alterou as regras para o cálculo da maioria qualificada, foi adotado na sequência de um mandato conferido à Conferência Intergovernamental convocada com o objetivo de elaborar um projeto de tratado que altera o Tratado UE e o Tratado CE. Nos termos desse mandato, «durante um período transitório até 31 de março de 2017, sempre que uma decisão seja tomada por maioria qualificada, qualquer dos membros do Conselho pode pedir que a decisão seja tomada de acordo com a maioria qualificada definida no n.º 2 do artigo 205.º do atual TCE» (n.º 13 do mandato que consta das Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Bruxelas de 21 e 22 de junho de 2007, 11177/1/07 REV 1, anexo I, p. 18). Dado que a formulação que figura nesse mandato é muito próxima da do artigo 3.º, n.º 2, do Protocolo n.º 36, não permite, como sustenta a Comissão acertadamente, ultrapassar a ambiguidade mencionada no n.º 35, *supra*. Contudo, não decorre desse documento, como alega a República da Polónia, que a votação segundo as regras do Tratado de Nice se devia realizar antes de 1 de abril de 2017.

38 Em terceiro lugar, no que respeita à interpretação teleológica, há que recordar que o objetivo do Protocolo n.º 36 é, segundo o seu considerando único, «organizar a transição entre as disposições institucionais dos Tratados aplicáveis antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa e as disposições institucionais previstas neste Tratado».

39 Para este efeito, o artigo 3.º, n.º 2, do Protocolo n.º 36 atribui aos Estados-Membros o direito de pedir, entre 1 de novembro de 2014 e 31 de março de 2017, a aplicação da maioria qualificada definida no artigo 3.º, n.º 3, do Protocolo n.º 36, correspondente à do Tratado de Nice, o que, aliás, parece não ser contestado pelas partes.

40 Ao invés, as opiniões das partes divergem quanto a saber se a votação deve ser igualmente efetuada durante esse mesmo período. Ora, o direito conferido aos Estados-Membros pelo artigo 3.º, n.º 2, do Protocolo n.º 36, de pedir a votação por maioria qualificada segundo as regras do Tratado de Nice durante o período especificado nesse artigo, implica necessariamente que, na sequência da apresentação desse pedido por um Estado-Membro, a votação seja feita segundo essas mesmas regras, mesmo quando essa votação ocorra após 31 de março de 2017. Com efeito, só essa interpretação é suscetível de assegurar que um Estado-Membro possa utilmente exercer o referido direito, durante todo esse período, até ao último dia do prazo previsto.

41 Qualquer interpretação em sentido contrário esvaziaria de efeito útil a fixação expressa de um período compreendido entre 1 de novembro de 2014 e 31 de março de 2017 para o exercício da prerrogativa em causa e reduziria significativamente o prazo em que uma votação segundo as regras do Tratado de Nice poderia efetivamente ser pedida por um Estado-Membro. Com efeito, teria como resultado que um pedido apresentado no fim desse período seria, na prática, extemporâneo para desencadear a aplicação das regras do Tratado de Nice. Tal interpretação em sentido contrário obrigaria os Estados-Membros a introduzir, eventualmente, o seu pedido muito mais cedo, em função da data — não previsível — da votação. Esse resultado colidiria com o direito dos Estados-Membros de pedir uma votação segundo as regras do Tratado de Nice, até ao último dia do período previsto pelo artigo 3.º, n.º 2, do Protocolo n.º 36.

42 Por conseguinte, decorre de uma interpretação teleológica da disposição em causa que a definição da maioria qualificada prevista no artigo 3.º, n.º 3, do Protocolo n.º 36 pode ser aplicada a uma votação que ocorra mesmo após 31 de março de 2017, desde que a sua aplicação seja pedida antes dessa data por um Estado-Membro.

43 Em quarto lugar, saliente-se que essa conclusão é igualmente apoiada por uma interpretação contextual da disposição em causa. A este respeito, há que observar que o artigo 3.º, n.º 2, do Protocolo n.º 36 se inscreve no âmbito das três etapas transitórias relativas à entrada em vigor das regras da maioria qualificada previstas no Tratado de Lisboa.

44 Com efeito, embora o Tratado de Lisboa tenha entrado em vigor em 1 de dezembro de 2009, a definição da maioria qualificada no artigo 16.º, n.º 4, TUE só produziu efeitos em 1 de novembro de 2014. Por força do artigo 16.º, n.º 5, TUE, eram aplicáveis disposições transitórias, por um lado, até 31 de outubro de 2014 e, por outro, entre 1 de novembro de 2014 e 31 de março de 2017, conforme estabelecidas no Protocolo relativo às disposições transitórias, concretamente, o Protocolo n.º 36.

45 Há, portanto, que distinguir três períodos, a saber, primeiro, o período compreendido entre 1 de dezembro de 2009 e 31 de outubro de 2014, segundo, o período compreendido entre 1 de novembro de 2014 e 31 de março de 2017 e, terceiro, o período após 1 de abril de 2017.

46 No primeiro período, as regras da maioria qualificada definida no artigo 3.º, n.º 3, do Protocolo n.º 36 aplicavam-se, prolongando as do Tratado de Nice, às quais correspondiam. No segundo período, um membro do Conselho podia, ao abrigo da disposição controvertida, ou seja, o artigo 3.º, n.º 2, do Protocolo n.º 36, pedir que fosse tomada uma deliberação nos termos dessas regras do Tratado de

Nice. Na falta desse pedido, aplicava-se a nova definição da maioria qualificada no artigo 16.º, n.º 4, TUE, o que é salientado pelo artigo 3.º, n.º 1, do Protocolo n.º 36. No terceiro período, a maioria qualificada define-se como prevista no artigo 16.º, n.º 4, TUE, sem possibilidade de pedir um método de cálculo dos votos diferente.

47 Por conseguinte, contrariamente ao que a Comissão entende, o artigo 3.º, n.º 2, do Protocolo n.º 36 não é uma exceção à regra estabelecida no artigo 16.º, n.º 4, TUE, mas constitui uma disposição transitória que regula uma das três etapas transitórias que se aplicavam sucessivamente após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. O seu caráter transitório é confirmado pelo considerando único do Protocolo n.º 36 (v. n.º 38, *supra*), bem como pela redação da epígrafe do Protocolo n.º 36 relativo às «disposições transitórias» e pelo artigo 16.º, n.º 5, TUE, que prevê um protocolo que fixa «[a]s disposições transitórias» para o período compreendido entre 1 de novembro de 2014 e 31 de março de 2017.

48 Ora, a interpretação acolhida no n.º 42, *supra*, está em conformidade com as exigências do artigo 16.º, n.º 5, TUE, em aplicação do qual o artigo 3.º, n.º 2, do Protocolo n.º 36 foi adotado. Com efeito, segundo esta interpretação, o artigo 3.º, n.º 2, do referido protocolo, por um lado, era aplicável entre 1 de novembro de 2014 e 31 de março de 2017, porque a data-limite para pedir a aplicação da maioria qualificada definida no n.º 3 do mesmo artigo era 31 de março de 2017, e, por outro, era transitória porque a votação para essa maioria qualificada só se fazia para os projetos de ato para os quais tal pedido tivesse sido apresentado durante o referido período. Por conseguinte, a Comissão não tem razão ao considerar que o artigo 16.º, n.º 5, TUE exige que a maioria qualificada definida no artigo 3.º, n.º 3, do Protocolo n.º 36 só se aplica às votações realizadas entre 1 de dezembro de 2009 e 31 de outubro de 2014. De igual modo, a República da Polónia não pode alegar que o campo de aplicação do artigo 16.º, n.º 5, TUE não diz respeito à definição da maioria qualificada.

49 Em todo o caso, como demonstram estas interpretações diferentes apresentadas pelas partes, a redação do artigo 16.º, n.º 5, TUE é tão equívoca que não permite infirmar a interpretação que figura no n.º 42, *supra*.

50 Contrariamente ao que a Comissão defende, a interpretação acolhida no n.º 42, *supra*, é igualmente conforme com a exigência, decorrente de jurisprudência constante, segundo a qual uma disposição transitória deve ser interpretada estritamente (v. Acórdão de 27 de fevereiro de 2019, Grécia/Comissão, C-670/17 P, EU:C:2019:145, n.º 52 e jurisprudência referida; v., igualmente, neste sentido, Acórdão de 28 de outubro de 2010, Comissão/Polónia, C-49/09, EU:C:2010:644, n.º 41 e jurisprudência referida). Com efeito, por um lado, no âmbito desta interpretação, a aplicação do artigo 3.º, n.º 2, do Protocolo n.º 36 continua sujeita a uma limitação temporal bem definida (v. n.º 48, *supra*) e garante, portanto, o seu caráter transitório (v. n.º 38, *supra*). Por outro lado, a referida interpretação é indispensável para que um Estado-Membro possa útil e efetivamente exercer o seu direito até ao último dia do prazo previsto no artigo 3.º, n.º 2, do Protocolo n.º 36 (v. n.ºs 40 e 41, *supra*) e, por conseguinte, não exceda o necessário para assegurar o exercício desse direito.

51 Além disso, é infundada a alegação da Comissão de que a interpretação exposta no n.º 42, *supra*, priva de efeito útil o artigo 16.º, n.º 4, TUE e o processo do Comité, que tendem a reforçar a legitimidade democrática e a representatividade dos cidadãos. A este respeito, há que realçar que o artigo 3.º, n.º 2, do Protocolo n.º 36 é igualmente abrangido pelo direito primário e que o seu efeito útil deve, portanto, ser garantido pela Comissão da mesma maneira que para os Tratados, pelo que não pode ser ignorado a favor de uma aplicação prematura do artigo 16.º, n.º 4, TUE.

52 Por conseguinte, a análise contextual confirma a interpretação do artigo 3.º, n.º 2, do Protocolo n.º 36 realizada no n.º 42, *supra*.

53 Em quinto lugar, há que realçar que esta interpretação é corroborada pelo princípio da segurança jurídica, que exige, por um lado, que as normas de direito sejam claras e precisas e, por outro, que a sua aplicação seja previsível para os cidadãos. O referido princípio exige, em particular, que a legislação permita aos interessados conhecer com exatidão a extensão das obrigações que ela lhes impõe e que estes últimos possam conhecer sem ambiguidade os seus direitos e obrigações e agir em conformidade (v. Acórdão de 1 de julho de 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, n.os 127 e 128 e jurisprudência referida).

54 A este respeito, a Comissão não pode sustentar que fazer depender a aplicação da disposição transitória unicamente do pedido unilateral de um Estado-Membro permitiria aplicar indefinidamente esta disposição, dado que, de um ponto de vista formal, um ato continua a ser objeto das deliberações do Conselho enquanto a Comissão não o tiver retirado. Este argumento ignora não só o facto de a aplicação da disposição transitória estar sujeita apenas à condição de o Estado-Membro apresentar um pedido para esse efeito, que é limitado no tempo, uma vez que deve ser apresentado até 31 de março de 2017, mas também o facto de as deliberações que conduzem à votação porem termo à aplicação desta disposição transitória, de modo que ela não é indefinida.

55 Ao invés, a interpretação preconizada pela Comissão, que subordina a aplicação da disposição transitória aos requisitos cumulativos da apresentação de um pedido de um Estado-Membro e da realização da votação até 31 de março de 2017, causaria, no termo do período transitório, incerteza quanto à aplicação no tempo da maioria qualificada, segundo a definição prevista no artigo 3.º, n.º 3, do Protocolo n.º 36. Com efeito, uma vez que a duração dos trabalhos sobre um projeto de ato pode variar, um Estado-Membro que faça uso do direito que lhe é conferido por essa disposição durante o período transitório, sobretudo quando a data do seu pedido seja próxima de 31 de março de 2017, não terá a certeza de que a votação possa efetivamente realizar-se de acordo com as referidas regras. Na hipótese de os trabalhos sobre o projeto de ato continuarem após 31 de março de 2017, a interpretação defendida pela Comissão teria por consequência que a votação deveria ser efetuada pela maioria qualificada referida no artigo 16.º, n.º 4, TUE, ao passo que a finalização desses trabalhos antes dessa data e permitindo que a votação ocorresse antes de 31 de março de 2017 levaria à aplicação da maioria qualificada definida no artigo 3.º, n.º 3, do Protocolo n.º 36. Além disso, tal interpretação não só daria origem a uma falta de previsibilidade como também poderia levar a eludir a disposição transitória em causa ao fixar a data da votação para uma data posterior a 31 de março de 2017.

56 Tendo em conta o conjunto das considerações que precedem, há que interpretar o artigo 3.º, n.º 2, do Protocolo n.º 36 no sentido de que, para que um projeto de ato seja adotado de acordo com as regras da maioria qualificada definidas no artigo 3.º, n.º 3, do Protocolo n.º 36, que correspondem às do Tratado de Nice, basta que a aplicação destas regras seja pedida por um Estado-Membro entre 1 de novembro de 2014 e 31 de março de 2017, sem que seja necessário que a votação do projeto de ato em questão ocorra igualmente entre essas datas.

57 No caso em apreço, uma vez que a República da Polónia apresentou um pedido nos termos do artigo 3.º, n.º 2, do Protocolo n.º 36, em 30 de março de 2017, as referidas regras deveriam ter sido aplicadas aquando da votação sobre o projeto da decisão impugnada, em 28 de abril de 2017.

58 Resulta da jurisprudência que o incumprimento das modalidades de votação constitui uma violação de formalidades essenciais na aceção do artigo 263.º TFUE (v., neste sentido, Acórdãos de 23 de fevereiro de 1988, Reino Unido/Conselho, 68/86, EU:C:1988:85, n.º 49; de 28 de abril de 2015, Comissão/Conselho, C-28/12, EU:C:2015:282, n.º 55; e de 20 de setembro de 2017, Tilly-Sabco/Comissão, C-183/16 P, EU:C:2017:704, n.º 115), que implica necessariamente a anulação do ato que enferma desse vício, independentemente da questão de saber se essa violação causou um prejuízo a quem a invoca (v., neste sentido, Acórdãos de 6 de abril de 2000, Comissão/ICI, C-286/95 P, EU:C:2000:188, n.º 52; de 21 de setembro de 2017, Feralpi/Comissão, C-85/15 P, EU:C:2017:709, n.os 45 a 47; e de 8 de setembro de 2016, Goldfish e o./Comissão, T-54/14, EU:T:2016:455, n.º 47).

59 Por conseguinte, a questão de saber se a Comissão poderia ter organizado essa votação antes de 1 de abril de 2017 e se a República da Polónia poderia ter pedido que a referida votação fosse realizada antes dessa data não é relevante. Em todo o caso, tendo em conta o resultado da votação indicado no n.º 13, *supra*, em aplicação das regras da maioria qualificada definidas no artigo 3.º, n.º 3, do Protocolo n.º 36, o limiar exigido para a adoção do projeto da decisão impugnada não foi alcançado.

60 Por conseguinte, importa julgar procedente o primeiro fundamento e anular a decisão impugnada, sem que seja necessário analisar os outros fundamentos invocados pela recorrente.

Quanto aos efeitos no tempo da anulação da decisão impugnada

61 O artigo 264.º, segundo parágrafo, TFUE prevê que, quando o juiz da União o considerar necessário, indica quais os efeitos do ato anulado que se devem considerar subsistentes. Essa disposição foi nomeadamente interpretada no sentido de que permite, por motivos de segurança jurídica [v., neste sentido, Acórdãos de 20 de setembro de 2017, Tilly-Sabco/Comissão, C-183/16 P, EU:C:2017:704, n.º 124, e de 4 de setembro de 2018, Comissão/Conselho (Acordo com o Cazaquistão), C-244/17, EU:C:2018:662, n.º 52], mas também por motivos que visam evitar uma descontinuidade ou uma regressão na aplicação de políticas conduzidas ou apoiadas pela União, por exemplo, em matéria de proteção do ambiente ou da saúde pública (v., neste sentido, Acórdãos de 25 de fevereiro de 1999, Parlamento/Conselho, C-164/97 e C-165/97, EU:C:1999:99, n.os 22 a 24, e de 16 de abril de 2015, Parlamento/Conselho, C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223, n.os 72 a 74), manter por um prazo razoável os efeitos de um ato anulado.

62 No caso em apreço, interrogadas na audiência pelo Tribunal Geral sobre uma eventual modulação no tempo dos efeitos da anulação que poderia proferir, a República da Polónia opôs-se a isso, ao passo que a Comissão pediu essa modulação em caso de anulação da decisão impugnada.

63 Considerando que os VEA-MTD estabelecidos pela decisão impugnada servem, como exposto no n.º 1, *supra*, de base para a definição das condições de licenciamento de exploração das GIC pelas autoridades nacionais, a anulação da decisão impugnada com efeito imediato poderia pôr em perigo as condições de licenciamento uniformes para esse tipo de instalações na União e causar insegurança jurídica para as partes interessadas, designadamente os operadores das GIC, até à entrada em vigor de uma nova decisão relativamente às conclusões sobre as MTD.

64 Além disso, a anulação da decisão impugnada com efeitos imediatos iria contra os objetivos de assegurar um elevado nível de proteção do ambiente e de melhorar a qualidade do ambiente, conforme previstos no artigo 191.º, n.º 2, TFUE, no artigo 37.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, bem como nos considerandos 2 e 44 e no artigo 1.º da Diretiva 2010/75, para os quais a decisão impugnada contribui.

65 Por conseguinte, há que manter os efeitos da decisão impugnada até à entrada em vigor, num prazo razoável que não pode exceder doze meses a contar da data da prolação do presente acórdão, de um novo ato destinado a substituí-la e que seja adotado de acordo com as regras da maioria qualificada previstas no artigo 3.º, n.º 3, do Protocolo n.º 36.

Quanto às despesas

66 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão sido vencida, há que condená-la nas despesas, em conformidade com o pedido da República da Polónia.

67 O artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo prevê que os Estados-Membros e as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas. Por conseguinte, o Reino da Bélgica, a República da Bulgária, a República Francesa, a Hungria e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção alargada)

decide:

1) A Decisão de Execução (UE) 2017/1442 da Comissão, de 31 de julho de 2017, que estabelece conclusões sobre as melhores técnicas disponíveis (MTD) para as grandes instalações de combustão, nos termos da Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, é anulada.

2) Os efeitos da decisão de execução anulada em virtude do n.º 1 do presente dispositivo são mantidos até à entrada em vigor, num prazo razoável que não pode exceder doze meses a contar da data da prolação do presente acórdão, de um novo ato destinado a substituí-la e que seja adotado de acordo com as regras da maioria qualificada previstas no artigo 3.º, n.º 3, do Protocolo (n.º 36) relativo às disposições transitórias.

3) A Comissão Europeia suportará, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela República da Polónia.

4) O Reino da Bélgica, a República da Bulgária, a República Francesa, a Hungria e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas.

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 27 de janeiro de 2021.

Assinaturas