Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

2 de março de 2017 * [i]

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Diretiva 2009/28/CE — Artigo 2.º, segundo parágrafo, alínea a) — Energia produzida a partir de fontes renováveis — Energia hidroelétrica — Conceito — Energia produzida numa pequena central hidroelétrica situada no local de descarga das águas residuais industriais de outra fábrica»

No processo C-4/16,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Sąd Apelacyjny w Warszawie Wydział Cywilny (Tribunal de Segunda Instância de Varsóvia, Secção Cível, Polónia), por decisão de 1 de outubro de 2015, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 4 de janeiro de 2016, no processo

J. D.

contra

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: M. Ilešič, presidente de secção, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader e E. Jarašiūnas (relator), juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de J. D., por T. Gałecki, radca prawny,

— em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,

— em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por P. Garofoli, avvocato dello Stato,

— em representação da Comissão Europeia, por K. Talabér-Ritz e K. Herrmann, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: polaco.

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 15 de novembro de 2016,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 2.º, segundo parágrafo, alínea a), da Diretiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis que altera e subsequentemente revoga as Diretivas 2001/77/CE e 2003/30/CE (JO 2009, L 140, p. 16).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe J. D. ao Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (presidente da entidade reguladora da energia, Polónia) a respeito da recusa deste último em conceder a J. D. a prorrogação de uma concessão de produção de eletricidade numa pequena central hidroelétrica situada no local de descarga das águas residuais industriais de outra fábrica.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2009/28

3 Os considerandos 1 e 30 da Diretiva 2009/28 enunciam:

«(1) O controlo do consumo de energia na Europa e a utilização crescente de energia proveniente de fontes renováveis, a par da poupança de energia e do aumento da eficiência energética, constituem partes importantes do pacote de medidas necessárias para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa […] Estes fatores têm também um importante papel a desempenhar na promoção da segurança do aprovisionamento energético, na promoção do desenvolvimento tecnológico e da inovação e na criação de oportunidades de emprego e desenvolvimento regional […]

[…]

(30) No cálculo da contribuição da energia hidroelétrica e eólica para os fins da presente diretiva, os efeitos das variações climáticas deverão ser atenuados através da utilização de uma fórmula de normalização. Além disso, a eletricidade produzida em unidades de armazenamento por bombagem que utilizam água previamente bombeada não deverá ser considerada eletricidade produzida a partir de fontes renováveis.»

4 O artigo 1.º desta diretiva, que define o seu objeto e o seu âmbito de aplicação, dispõe:

«A presente diretiva estabelece um quadro comum para a promoção de energia proveniente das fontes renováveis. Fixa objetivos nacionais obrigatórios para a quota global de energia proveniente de fontes renováveis tanto no consumo final bruto de energia […]»

5 O artigo 2.º da referida diretiva, que contém as definições, prevê:

«Para efeitos da presente diretiva, aplicam-se as definições da Diretiva 2003/54/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2003, que estabelece regras comuns para o mercado interno da eletricidade e que revoga a Diretiva 96/92/CE (JO 2003, L 176, p. 37)].

Além dessas definições, entende-se por:

a) 'Energia proveniente de fontes renováveis': a energia proveniente de fontes não fósseis renováveis, nomeadamente eólica, solar, aerotérmica, geotérmica, hidrotérmica e oceânica, hidráulica, de biomassa, de gases dos aterros, de gases das instalações de tratamento de águas residuais e biogases;

[…]»

6 O artigo 3.º da Diretiva 2009/28 intitula-se «Objetivos globais nacionais obrigatórios e medidas para a utilização de energia proveniente de fontes renováveis». Nos termos do n.º 1 deste artigo, cada Estado-Membro deve assegurar que a sua quota de energia proveniente de fontes renováveis, calculada nos termos dos artigos 5.º a 11.º desta diretiva, no consumo final bruto de energia em 2020 seja, pelo menos, igual ao seu objetivo nacional global, tal como fixado na parte A do anexo I, terceira coluna, da referida diretiva.

7 O artigo 5.º da mesma diretiva, intitulado «Cálculo da quota de energia proveniente de fontes renováveis», dispõe:

«1. O consumo final bruto de energia proveniente de fontes renováveis em cada Estado-Membro é calculado como a soma:

a) Do consumo final bruto de eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis;

[…]

3. Para efeitos da alínea a) do n.º 1, o consumo final bruto de eletricidade proveniente de fontes de energia renováveis é calculado como a quantidade de eletricidade produzida num Estado-Membro a partir de fontes de energia renováveis, com exclusão da eletricidade produzida em unidades de armazenamento por bombagem a partir de água previamente bombeada.

[…]

A eletricidade produzida em centrais hidroelétricas e a partir da energia eólica é considerada nos termos das regras de normalização enunciadas no anexo II.

[…]

7. A metodologia e as definições utilizadas no cálculo da quota de energia proveniente de fontes renováveis são as estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 1099/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2008, relativo às estatísticas da energia [(JO 2008, L 304, p. 1)].

[…]»

8 Decorre da fórmula de normalização para a contabilização da eletricidade gerada a partir de energia hídrica, enunciada no anexo II da Diretiva 2009/28, que a quantidade normalizada de eletricidade gerada por todas as centrais hidroelétricas de um Estado-Membro é determinada, nomeadamente, tendo em conta a quantidade de eletricidade efetivamente gerada por todas as instalações hidroelétricas do Estado-Membro em causa, com exclusão da eletricidade produzida em unidades de armazenamento por bombagem a partir de água previamente bombeada.

Diretiva 2003/54

9 A Diretiva 2003/54 foi revogada pela 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 (JO 2009, L 211, p. 55). Nos termos do artigo 48.º da Diretiva 2009/72, essa revogação produziu efeitos em 3 de março de 2011, entendendo-se que as remissões feitas para a diretiva revogada são feitas para a Diretiva 2009/72.

10 O artigo 2.º, ponto 30, da Diretiva 2003/54 definia «fontes de energia renováveis» como «as fontes de energia não fósseis renováveis (energia eólica, solar, geotérmica, das ondas, das marés, hídrica, biomassa, gás de aterro, gás proveniente de estações de tratamento de águas residuais e biogás)». Esta definição foi reproduzida de forma idêntica no artigo 2.º, ponto 30, da Diretiva 2009/72.

Regulamento n.º 1099/2008

11 O Anexo B do Regulamento n.º 1099/2008 tem por objeto, em particular, precisar o âmbito de aplicação da recolha anual das estatísticas da energia. Sob a epígrafe «Energias renováveis e energias produzidas a partir de resíduo», a recolha de dados abrange, segundo o ponto 5.1.1 deste anexo, a «energia hidroelétrica», que é definida como segue:

«Energia potencial e cinética da água convertida em eletricidade em centrais hidroelétricas. Deve ser incluída a acumulação por bombagem. […]»

12 Este Anexo B foi modificado, nomeadamente, pelo Regulamento n.º 147/2013 da Comissão, de 13 de fevereiro de 2013 (JO 2013, L 50, p. 1), mas a definição de energia hidroelétrica manteve-se inalterada.

Direito polaco

13 A Ustawa prawo energetyczne (Lei da energia), de 10 de abril de 1997, na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (Dz. U. de 2012, posição 1059) (a seguir «Lei da energia»), dispõe no seu artigo 3.º:

«Para efeitos da presente lei, entende-se por:

[…]

20) fonte de energia renovável: a fonte que, no processo de transformação, utiliza a energia eólica, solar, aerotérmica, geotérmica, hidrotérmica, hidrocinética, ondomotriz e maremotriz, dos caudais dos rios, bem como a energia obtida a partir da biomassa, do biogás proveniente dos aterros e do biogás produzido através dos processos de descarga e de tratamento de águas residuais ou da decomposição dos resíduos vegetais e animais;

[…]»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

14 J. D. é uma empresa do setor da produção de eletricidade. No período entre 20 de novembro de 2004 e 20 de novembro de 2014, era titular de uma concessão que a autorizava a produzir eletricidade a partir de fontes de energia renováveis em duas pequenas centrais a biogás e numa pequena central hidroelétrica situada no local de descarga das águas residuais industriais de outra fábrica, cuja atividade não está relacionada com a produção de eletricidade.

15 Em 5 de março de 2013, J. D. pediu a prorrogação dessa concessão por um novo período. Por decisão de 6 de novembro de 2013, o presidente da entidade reguladora da energia indeferiu este pedido de prorrogação na medida em que dizia respeito à pequena central hidroelétrica, com o fundamento de que apenas as centrais hidráulicas que produzem energia a partir de ondas, de correntes e de marés marinhas, bem como a partir dos caudais dos rios, podem ser consideradas instalações que produzem energia a partir de fontes renováveis.

16 J. D. interpôs recurso dessa decisão para o Sąd Okręgowy w Warszawie — Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Tribunal Regional de Varsóvia — Tribunal de proteção da concorrência e do consumidor, Polónia), que negou provimento ao recurso por decisão de 5 de novembro de 2014. Segundo esse órgão jurisdicional, resulta da definição das fontes de energia renováveis que figura no artigo 3.º, ponto 20, da Lei da energia que a eletricidade produzida numa central hidroelétrica, que não é uma unidade de armazenamento por bombagem, situada no local de descarga das águas residuais industriais de outra fábrica não pode ser considerada proveniente de uma fonte de energia renovável.

17 J. D. interpôs recurso dessa decisão para o Sąd Apelacyjny w Warszawie Wydział Cywilny (Tribunal de Segunda Instância de Varsóvia, Secção Cível, Polónia). Neste último órgão jurisdicional, J. D. alega, em substância, que a forma como a água foi obtida pela outra fábrica não é pertinente no caso em apreço e que o artigo 3.º, ponto 20, da Lei da energia é contrário ao artigo 2.º, segundo parágrafo, alínea a), da Diretiva 2009/28, conjugado com o considerando 30 e o artigo 5.º, n.º 3, desta diretiva, na medida em que faz referência à «energia dos caudais dos rios», e não ao conceito, mais lato, de «energia hidráulica» utilizado pela mesma diretiva.

18 O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se a energia hidráulica, enquanto energia proveniente de uma fonte renovável, inclui a energia produzida a partir do fluxo gravitacional de cursos de água artificiais quando, por um lado, essa água tenha sido acumulada por outra fábrica para uso próprio, recorrendo a outra forma de energia, e, por outro, a central hidroelétrica em causa não seja nem uma unidade de armazenamento por bombagem nem uma central de bombagem. Salienta, em especial, que as Diretivas 2009/28 e 2003/54 não definem o conceito de energia hidroelétrica e que as disposições de direito nacional em vigor aquando da adoção da decisão controvertida apenas visavam a energia produzida a partir de caudais de rios naturais.

19 Nestas condições, o Sąd Apelacyjny w Warszawie Wydział Cywilny (Tribunal de Segunda Instância de Varsóvia, Secção Cível) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o conceito de energia [hidroelétrica], enquanto fonte de energia renovável, conforme consta do artigo 2.º, [segundo parágrafo,] alínea a), conjugado com o artigo 5.º, n.º 3, e com o considerando [30] da Diretiva [2009/28], ser interpretado no sentido de que se refere exclusivamente à energia produzida nas centrais hidroelétricas que utilizam o caudal [de] águas [de superfície interiores], incluindo o caudal dos rios, ou também à energia produzida numa central hidroelétrica (que não é uma unidade de armazenamento por bombagem, nem uma central de bombagem), situada no local de descarga das águas residuais industriais de outra fábrica?»

Quanto à questão prejudicial

20 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o conceito de «energia produzida a partir de fontes renováveis» que figura no artigo 2.º, segundo parágrafo, alínea a), da Diretiva 2009/28 deve ser interpretado no sentido de que inclui a energia produzida por uma pequena central hidroelétrica, que não é nem uma unidade de armazenamento por bombagem nem uma central de bombagem, situada no local de descarga das águas residuais industriais de outra fábrica que obteve previamente a água para uso próprio.

21 Nos termos do artigo 2.º, segundo parágrafo, alínea a), da Diretiva 2009/28, o conceito de «energia produzida a partir de fontes renováveis» visa «a energia proveniente de fontes não fósseis renováveis, nomeadamente [a energia] hidráulica […]».

22 Embora decorra do enunciado desta definição que a eletricidade produzida a partir da energia hidráulica, ou energia hidroelétrica, é produzida a partir de fontes renováveis, há que referir que, na inexistência de precisões a este respeito, esse enunciado não permite, por si só, determinar se o conceito de energia hidroelétrica na aceção do artigo 2.º, segundo parágrafo, alínea a), da Diretiva 2009/28 apenas visa a eletricidade produzida a partir da energia hidráulica fornecida por um caudal de água natural, ou se inclui igualmente a eletricidade que é produzida a partir de energia hidráulica fornecida por um caudal de água artificial, e, sendo esse o caso, em que condições.

23 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, decorre das exigências tanto da aplicação uniforme do direito da União como do princípio da igualdade que os termos de uma disposição do direito da União que não contenha nenhuma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros para determinar o seu sentido e alcance devem normalmente ter, em toda a União, uma interpretação autónoma e uniforme (acórdão de 21 de dezembro de 2011, Ziolkowski e Szeja, C-424/10 e C-425/10, EU:C:2011:866, n.º 32 e jurisprudência aí referida).

24 A este respeito, há que referir que a Diretiva 2009/28 não contém nenhuma remissão para os direitos nacionais no que diz respeito ao significado dos termos «energia hidroelétrica» na medida em que visam energia produzida a partir de fontes renováveis, na aceção desta diretiva. Conclui-se que estes termos devem ser considerados, para efeitos de aplicação da referida diretiva, como um conceito autónomo de direito da União, o qual deve ser interpretado de maneira uniforme no território de todos os Estados-Membros.

25 A este respeito, recorde-se que a determinação do significado e do alcance dos termos para os quais o direito da União não fornece nenhuma definição se deve fazer, nomeadamente, de acordo com o contexto em que são utilizados e com os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que fazem parte (acórdão de 21 de dezembro de 2011, Ziolkowski e Szeja, C-424/10 e C-425/10, EU:C:2011:866, n.º 34 e jurisprudência aí referida).

26 Quanto ao contexto em que os termos em causa são utilizados, embora o artigo 2.º, primeiro parágrafo, da Diretiva 2009/28 precise que, para efeitos desta diretiva, são aplicáveis as definições da Diretiva 2003/54, entretanto substituída pela Diretiva 2009/72, e embora esta última forneça, no seu artigo 2.º, ponto 30, uma definição de fontes de energia renováveis que corresponde, em substância, à que figura no artigo 2.º, segundo parágrafo, alínea a), da Diretiva 2009/28, a Diretiva 2009/72 não explica o que se deve entender por energia hidroelétrica produzida a partir de fontes renováveis.

27 Todavia, por um lado, o artigo 5.º, n.º 7, da Diretiva 2009/28 prevê que as definições utilizadas no cálculo da quota de energia proveniente de fontes renováveis são as estabelecidas no Regulamento n.º 1099/2008. Ora, no ponto 5.1.1 do Anexo B deste regulamento, a hidroeletricidade é definida como a «[e]nergia potencial e cinética da água convertida em eletricidade em centrais hidroelétricas», precisando esta definição que «[d]eve ser incluída a acumulação por bombagem».

28 Por outro lado, decorre do artigo 5.º, n.ºs 1, alínea a), e 3, primeiro parágrafo, da Diretiva 2009/28 que, para calcular o consumo final bruto de energia proveniente de fontes renováveis em cada Estado-Membro, é tida em conta, no que diz respeito ao consumo final bruto de eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis, «a quantidade de eletricidade produzida [nesse] Estado-Membro a partir de fontes de energia renováveis, com exclusão da eletricidade produzida em unidades de armazenamento por bombagem a partir de água previamente bombeada».

29 Do mesmo modo, este artigo 5.º, n.º 3, precisa, no seu terceiro parágrafo, que a eletricidade produzida em centrais hidroelétricas é considerada nos termos das regras de normalização enunciadas no anexo II da mesma diretiva. Segundo esta fórmula, a quantidade normalizada de eletricidade produzida num ano por todas as instalações hidroelétricas de um Estado-Membro é calculada com exclusão da eletricidade produzida em unidades de armazenamento por bombagem a partir de água previamente bombeada.

30 Neste sentido, o considerando 30 da Diretiva 2009/28 precisa igualmente que a eletricidade produzida em unidades de armazenamento por bombagem que utilizam água previamente bombeada não deve ser considerada eletricidade produzida a partir de fontes renováveis.

31 Como sublinhou, em substância, o advogado-geral nos n.os 36 a 38 das suas conclusões, decorre destes elementos que constitui energia produzida a partir de fontes renováveis, na aceção do artigo 2.º, segundo parágrafo, alínea a), da Diretiva 2009/28, toda a energia hidroelétrica, quer seja produzida a partir de energia hidráulica fornecida por um caudal de água natural ou a partir de energia hidráulica fornecida por um caudal de água artificial, com exceção da eletricidade produzida em unidades de armazenamento por bombagem que utilizam água previamente bombeada.

32 Tal interpretação é corroborada pelos objetivos prosseguidos pela Diretiva 2009/28. Com efeito, decorre do artigo 1.º desta última que a mesma visa promover a energia produzida a partir de fontes renováveis, e, de acordo com o seu considerando 1, a utilização crescente de energia proveniente de fontes renováveis constitui um elemento importante do pacote de medidas necessárias para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e tem um importante papel na promoção da segurança do aprovisionamento energético, do desenvolvimento tecnológico e da inovação, bem como na criação de oportunidades de emprego e no desenvolvimento regional. Para este efeito, o artigo 3.º, n.º 1, desta diretiva prevê que cada Estado-Membro deve assegurar que a quota de energia proveniente de fontes renováveis no seu consumo final de energia em 2020 seja, pelo menos, igual ao objetivo nacional global que lhe é fixado na parte A do anexo I da referida diretiva.

33 Ora, excluir do conceito de energia hidroelétrica produzida a partir de fontes renováveis, na aceção da Diretiva 2009/28, toda a eletricidade produzida a partir de energia hidráulica fornecida por caudais de água artificiais, e isto pelo simples motivo de que têm essa natureza, como sugere, em substância, o Governo polaco, seria contrário não apenas à vontade do legislador da União, como se explicou nos n.os 26 a 31 do presente acórdão, mas também à realização dos referidos objetivos.

34 Com efeito, a mera circunstância de a eletricidade ser produzida a partir de energia hidráulica fornecida por um caudal de água artificial não implica uma não contribuição para a realização dos objetivos mencionados no n.º 32 do presente acórdão, em particular a redução das emissões de gases com efeito de estufa.

35 Além disso, na medida em que teria como consequência desencorajar toda a produção de eletricidade a partir de energia hidráulica fornecida por um caudal de água artificial, mesmo quando este caudal existe em razão da presença de uma atividade produtiva a montante, independentemente de qualquer exploração a jusante das suas águas residuais a fim de produzir eletricidade, e mesmo quando essa produção de eletricidade tem lugar sem recorrer a um sistema de armazenamento por bombagem, uma exclusão geral como a sugerida no n.º 33 do presente acórdão poderia reduzir a quantidade de energia hidroelétrica suscetível de beneficiar das medidas de promoção da produção de energia a partir de fontes renováveis que os Estados-Membros devem implementar em aplicação da Diretiva 2009/28, e prejudicaria a realização plena destes objetivos.

36 A fim de evitar todos os riscos de desvio, importa porém que a atividade exercida a montante, que está na origem desse caudal de água artificial, não tenha como única finalidade criar o referido caudal para efeitos da sua exploração a jusante, com vista à produção de eletricidade. Assim, nomeadamente, não está abrangida pelo conceito de energia hidroelétrica produzida a partir de fontes renováveis, na

aceção da Diretiva 2009/28, a eletricidade produzida a partir da energia hidroelétrica fornecida por um caudal de água artificial quando este tenha sido criado por bombagem a montante com a única finalidade de produzir essa eletricidade a jusante.

37 No caso vertente, decorre da decisão de reenvio que a pequena central hidroelétrica em causa no processo principal não é nem uma unidade de armazenamento por bombagem nem uma central de bombagem, e, portanto, não está abrangida pelo conceito de «unidades de armazenamento por bombagem de água previamente bombeada», na aceção da Diretiva 2009/28, e, além disso, o caudal de água que essa central explora é constituído por águas residuais de outra fábrica, que a obteve para uso próprio, o que cabe, porém, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

38 Atendendo às considerações anteriores, há que responder à questão submetida que o conceito de «energia produzida a partir de fontes renováveis», que figura no artigo 2.º, segundo parágrafo, alínea a), da Diretiva 2009/28, deve ser interpretado no sentido de que inclui a energia produzida por uma pequena central hidroelétrica, que não é nem uma unidade de armazenamento por bombagem nem uma central de bombagem, situada no local de descarga das águas residuais industriais de outra fábrica que obteve previamente a água para uso próprio.

Quanto às despesas

39 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 (Segunda Secção) declara:

O conceito de «energia produzida a partir de fontes renováveis», que figura no artigo 2.º, segundo parágrafo, alínea a), da Diretiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis que altera e subsequentemente revoga as Diretivas 2001/77/CE e 2003/30/CE, deve ser interpretado no sentido de que inclui a energia produzida por uma pequena central hidroelétrica, que não é nem uma unidade de armazenamento por bombagem nem uma central de bombagem, situada no local de descarga das águas residuais industriais de outra fábrica que obteve previamente a água para uso próprio.

Assinaturas

i — Os n.os 18, 22, 24, 31, 35 e 36 do presente texto foram objeto de uma alteração de ordem linguística, posteriormente à sua disponibilização em linha.