Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

9 de junho de 2016*

«Reenvio prejudicial — Poluição atmosférica — Regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa — Diretiva 2003/87/CE — Conceito de 'instalação' — Inclusão do local de armazenamento do combustível — Regulamento (UE) n.º 601/2012 — Conceito de 'combustível exportado da instalação'»

No processo C-158/15,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos), por decisão de 1 de abril de 2015, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 3 de abril de 2015, no processo

Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV

contra

Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: A. Arabadjiev, presidente de secção, J.-C. Bonichot (relator) e E. Regan, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV, por V. M. Y. van 't Lam e T. Kortmann, advocaten,

— em representação do Governo neerlandês, por M. de Ree e M. Bulterman, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão Europeia, por E. Manhaeve e K. Mifsud-Bonnici, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 3 de março de 2016,

profere o presente

* Língua do processo: neerlandês.

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 3.º, alínea e), 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), na redação que lhe foi dada pela Decisão n.º 1359/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013 (JO 2013, L 343, p. 1, a seguir «Diretiva 2003/87»), e pelo artigo 27.º, n.º 2, 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 (JO 2012, L 181, p. 30), na redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) n.º 206/2014 da Comissão, de 4 de março de 2014 (JO 2014, L 65, p. 27, a seguir «Regulamento n.º 601/2012»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV (a seguir «EPZ») à Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (Direção da Autoridade neerlandesa competente em matéria de emissões, a seguir «NEa»), a respeito da tomada em consideração das emissões de gases com efeito de estufa provocadas pelo aquecimento do carvão durante o seu armazenamento.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2003/87

3 O considerando 11 da Diretiva 2003/87 enuncia:

«Os Estados-Membros deverão garantir que os operadores de determinadas atividades sejam detentores de um título de emissão de gases com efeitos de estufa e que aqueles monitorizam e comunicam as suas emissões de gases com efeito de estufa relativamente a essas atividades.»

4 O artigo 2.º desta diretiva, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação», estabelece, no seu n.º 1:

«A presente diretiva aplica-se às emissões provenientes das atividades enumeradas no anexo I e aos gases com efeito de estufa enumerados no anexo II.»

5 O artigo 3.º desta diretiva, sob a epígrafe «Definições», prevê:

«Para efeitos do disposto na presente diretiva, entende-se por:

[...]

b) 'Emissão', a libertação de gases com efeito de estufa na atmosfera a partir de fontes numa instalação; [...]

[...]

e) 'Instalação', uma unidade técnica fixa na qual são desenvolvidas uma ou mais das atividades enumeradas no anexo I e quaisquer outras atividades diretamente associadas que tenham uma relação técnica com as atividades realizadas nesse local e que possam ter efeitos nas emissões e na poluição;

[...]

t) ‘Combustão’, qualquer oxidação de combustíveis, independentemente da forma de utilização da energia térmica, elétrica ou mecânica produzida por esse processo e quaisquer outras atividades diretamente associadas, incluindo a depuração de efluentes gasosos;

[...]»

6 O artigo 12.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Transferência, devolução e anulação de licenças de emissão», prevê, no seu n.º 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.»

7 O anexo I da Diretiva 2003/87 enumera as categorias de atividades às quais se aplica esta diretiva e visa nomeadamente, no seu ponto 6, a combustão de combustíveis em instalações com uma potência térmica nominal total superior a 20 MW, com exceção das instalações de incineração de resíduos perigosos ou resíduos urbanos. Por outro lado, o ponto 5 deste anexo precisa que, quando se considere que o limiar de capacidade de qualquer atividade constante do presente anexo é superado numa instalação, todas as unidades em que são queimados combustíveis, com exceção das unidades de incineração de resíduos perigosos ou resíduos urbanos, devem ser incluídas na licença de emissão de gases com efeito de estufa.

Regulamento n.º 601/2012

8 O considerando 1 do Regulamento n.º 601/2012 enuncia:

«A monitorização e a comunicação de informações relativas às emissões de gases com efeito de estufa, de uma forma completa, coerente, transparente e exata em conformidade com os requisitos harmonizados estabelecidos no presente regulamento, são fundamentais para a eficácia de funcionamento do regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa criado nos termos da [Diretiva 2003/87] [...]»

9 O considerando 5 do Regulamento n.º 601/2012 enuncia:

«O plano de monitorização, que prevê documentação pormenorizada, completa e transparente sobre a metodologia de uma determinada instalação ou de um operador de aeronave, deve ser um elemento fulcral do sistema estabelecido pelo presente regulamento. Esse plano deve ser objeto de atualizações regulares, tanto em resposta às conclusões do verificador como por iniciativa do próprio operador de instalação ou operador de aeronave. [...]»

10 O artigo 2.º do mesmo regulamento, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação», prevê:

«O presente regulamento aplica-se à monitorização e à comunicação de informações sobre as emissões de gases com efeito de estufa especificadas no que respeita às atividades enumeradas no anexo I da [Diretiva 2003/87] e aos dados da atividade das instalações fixas [...].

Aplica-se às emissões e aos dados da atividade que ocorram a partir de 1 de janeiro de 2013.»

11 O artigo 3.º do Regulamento n.º 601/2012, sob a epígrafe «Definições», dispõe:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[...]

5. 'Fonte de emissão', uma parte identificável separadamente numa instalação ou um processo no interior de uma instalação, a partir da qual são emitidos gases com efeito de estufa [...]

[...]

11. 'Emissões de combustão': emissões de gases com efeito de estufa que ocorrem durante a reação exotérmica de um combustível com oxigénio;

[...]»

12 O artigo 5.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Exaustividade», prevê:

«A monitorização e a comunicação de informações relativas a uma instalação 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 enunciadas no anexo I da [Diretiva 2003/87] 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.

Os operadores de instalações e operadores de aeronave devem aplicar medidas adequadas para evitar lacunas de dados durante o período de informação.»

13 O artigo 11.º do mesmo regulamento, sob a epígrafe «Competência geral», prevê, no seu n.º 1:

«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 [...] a que se aplica.

[...]»

14 O artigo 20.º do Regulamento n.º 601/2012, sob a epígrafe «Fronteiras de monitorização», prevê, no seu n.º 1:

«O operador deve definir as fronteiras de monitorização de cada instalação.

Dentro dessas fronteiras, o operador deve incluir todas as emissões de gases com efeito de estufa relevantes a partir de todas as fontes de emissão e de todos os fluxos-fonte pertencentes às atividades realizadas na instalação e enumeradas no anexo I da [Diretiva 2003/87], bem como das atividades e gases com efeito de estufa incluídos por um Estado-Membro nos termos do artigo 24.º da Diretiva 2003/87/CE.

O operador deve igualmente incluir as emissões de operações normais e de ocorrências anormais, incluindo o início e o termo das emissões, bem como as situações de emergência registadas durante o período de informação, com exceção das emissões de máquinas móveis para transporte.»

15 O artigo 21.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Escolha da metodologia de monitorização», prevê, no seu n.º 1:

«Para a monitorização das emissões de uma instalação, o operador deve optar por aplicar uma metodologia baseada no cálculo ou uma metodologia baseada na medição, sob reserva das disposições específicas do presente regulamento.

A metodologia baseada no cálculo consiste em determinar as emissões de fluxos-fonte com base em dados da atividade obtidos por meio de sistemas de medição e em parâmetros adicionais a partir de análises laboratoriais ou de valores por defeito. [...]

[...]»

16 O artigo 27.º do mesmo regulamento, sob a epígrafe «Determinação dos dados da atividade», prevê:

«1. O operador deve determinar os dados da atividade de um fluxo-fonte de uma das seguintes formas:

a) Com base na medição contínua do processo que origina as emissões;

b) Com base na agregação das medições das quantidades obtidas separadamente, tomando em consideração as alterações relevantes das existências.

2. Para efeitos do n.º 1, alínea b), a quantidade de combustível ou de material transformado durante o período de informação é calculada como a quantidade de combustível ou de material adquirido durante esse período, menos a quantidade de combustível ou de material exportado da instalação, mais as existências de combustível ou de material no início do período de informação, menos as existências de combustível ou de material no fim do período de informação.

[...]»

Direito neerlandês

17 Nos termos do artigo 2.2, n.º 1, da wet milieubeheer (Lei da gestão ambiental), a NEa é responsável pelas missões previstas no Regulamento n.º 601/2012.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

18 A EPZ explora uma central elétrica a carvão nos Países Baixos, que entrou em atividade em 1987. A central dispõe de uma potência de 406 MW e consome, em média, 2 500 toneladas de carvão por dia.

19 O carvão é entregue num local de armazenamento situado a cerca de 800 metros da central, da qual está separado por uma via pública. É conservado durante seis meses a um ano nesse local, antes de ser transportado até à central num tapete rolante, para ser, em seguida, triturado e, depois, introduzido na instalação de combustão.

20 No âmbito da elaboração do plano de monitorização da instalação explorada pela EPZ durante o terceiro período de comércio de licenças compreendido entre 2013 e 2020, a NEa considerou que as perdas de carvão devidas ao seu aquecimento durante o período de armazenamento não podiam ser consideradas combustível exportado dessa instalação na aceção do artigo 27.º, n.º 2, do Regulamento n.º 601/2012.

21 Por decisão de 8 de novembro de 2013, a NEa não autorizou a modificação do referido plano de monitorização reclamada pela EPZ, depois, por decisão de 23 abril de 2014, rejeitou a reclamação apresentada por essa empresa contra a primeira decisão.

22 A EPZ interpôs um recurso de anulação dessa decisão no Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional).

23 Nestas condições, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Está uma situação como a presente, em que é armazenado carvão num parque de carvão no qual se produzem emissões de CO_2 em consequência do aquecimento do carvão, o centro do parque de carvão se encontra a cerca de 800 metros de distância do limite [do terreno] da central de carvão, os dois terrenos estão separados por um caminho público e o carvão é transportado do local de armazenagem para a central através de uma correia transportadora que passa por cima do caminho público, abrangida pelo âmbito de aplicação do conceito de instalação na aceção do [artigo 3.º, alínea e),] da [Diretiva 2003/87]?

2) A expressão 'combustível exportado da instalação', constante do artigo 27.º, n.º 2, do [Regulamento n.º 601/2012,] abrange uma situação como a presente, em que se perde carvão durante a sua armazenagem no parque de carvão, devido à combustão resultante do aquecimento do carvão?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

24 Através da sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se constitui uma «instalação», na aceção do artigo 3.º, alínea e), da Diretiva 2003/87, o local de armazenamento de combustível de uma central elétrica a carvão como o que está em causa no processo principal e tal como descrito pelo órgão jurisdicional de reenvio, tendo especialmente em consideração o facto de se encontrar a cerca 800 metros dessa central, da qual está separado por uma via pública, e de o combustível ser transportado desse local para a central por um tapete rolante que passa por cima dessa via pública.

25 Deve ser recordado que o artigo 3.º, alínea e), da Diretiva 2003/87 define instalação, para efeitos desta diretiva, como a unidade técnica onde se realizam uma ou mais das atividades enumeradas no seu anexo I e quaisquer outras atividades diretamente associadas que tenham uma relação técnica com as atividades realizadas nesse local e que possam ter influência nas emissões e na poluição.

26 Por outro lado, esse anexo visa, especialmente, a atividade de combustão de combustíveis nas instalações cuja potência térmica da combustão seja superior a 20 MW, excecionadas as instalações de incineração de resíduos perigosos ou de resíduos urbanos.

27 No processo principal, está apurado que, tendo a central elétrica a carvão da EPZ uma potência térmica superior a 20 MW, a atividade de combustão de carvão é abrangida pelo anexo I da Diretiva 2003/87.

28 Pelo contrário, quanto à atividade de armazenamento, mesmo pressupondo que o processo de aquecimento espontâneo do carvão destinado a essa central, durante o armazenamento desse combustível, possa ser considerado uma combustão de combustíveis prevista no anexo I dessa diretiva, não resulta do dossiê de que o Tribunal de Justiça dispõe que a potência térmica do local de

armazenamento em causa no processo principal seja superior ao limite de 20 MW fixado pelo anexo I dessa diretiva. Assim, esse local não pode ser considerado uma unidade técnica fixa na aceção do artigo 3.º, alínea e), da Diretiva 2003/87.

29 Por conseguinte, o local de armazenamento do carvão em causa no processo principal apenas constitui uma instalação na aceção do artigo 3.º, alínea e), da Diretiva 2003/87 se a atividade de armazenamento preencher os critérios enunciados nessa disposição para atividades diferentes das enumeradas no anexo I desta diretiva. Será esse o caso se essa atividade estiver diretamente relacionada com a atividade de combustão da central, se estiver tecnicamente ligada às atividades realizadas nesse local da central e se produzir efeitos nas emissões e na poluição.

30 A este respeito há que salientar, por um lado, que a mera circunstância de o carvão armazenado ser indispensável ao funcionamento da central é suficiente para considerar que o armazenamento está diretamente relacionado com a atividade da central. Além disso, esta relação direta está materializada pela existência de uma ligação técnica entre as duas atividades. Com efeito, como preconiza o advogado-geral no n.º 30 das suas conclusões, deve considerar-se que essa relação existe quando a atividade em causa está integrada no processo técnico global da atividade de combustão da central.

31 De qualquer modo, essa relação existe relativamente a um local de armazenamento de carvão como o que está em causa no processo principal, devido efetivamente ao facto da organização material desse local e da presença de um tapete rolante situado entre o terreno de armazenamento e a central.

32 As outras circunstâncias mencionadas pelo órgão jurisdicional de reenvio, segundo as quais o terreno do local de armazenamento e o terreno da central distam de cerca de 800 metros e, além disso, estão separados por uma via pública, são irrelevantes a este respeito.

33 Por outro lado, há também que declarar que decorre da decisão de reenvio que a atividade de armazenamento do carvão em causa no processo principal emite, através de um processo de aquecimento espontâneo, gases com efeito de estufa, de modo que essa atividade pode ter efeitos nas emissões e na poluição na aceção do artigo 3.º, alínea e), da Diretiva 2003/87.

34 Tendo em conta todo o exposto, há que responder à primeira questão que faz parte de uma «instalação» na aceção do artigo 3.º, alínea e), da Diretiva 2003/87 um local de armazenamento do combustível de uma central elétrica a carvão como o que está em causa no processo principal e tal como descrito pelo órgão jurisdicional nacional.

Quanto à segunda questão

35 Através da sua segunda questão, o órgão jurisdicional pergunta, em substância, se o artigo 27.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 601/2012 deve ser interpretado no sentido de que as perdas de carvão provocadas pelo processo de aquecimento espontâneo do carvão durante o seu armazenamento num local que faz parte de uma instalação na aceção do artigo 3.º, alínea e), da Diretiva 2003/87 devem ser consideradas carvão exportado dessa instalação.

36 Resulta da decisão de reenvio que, para a monitorização das emissões da instalação que explora, a EPZ escolheu o método de monitorização baseado no cálculo descrito no artigo 27.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 601/2012.

37 Neste caso, o artigo 27.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 601/2012 permite à empresa determinar os dados de um fluxo-fonte com base na agregação das medições das quantidades obtidas separadamente, tomando em consideração as variações das existências.

38 O artigo 27.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 601/2012 prevê, em seguida, que, para efeitos da determinação dos dados da atividade de um fluxo-fonte em conformidade com o método precisado no n.º 1, alínea e), deste artigo, há, nomeadamente, que deduzir da quantidade de combustível adquirido durante o período de informação a quantidade de combustível exportado da instalação.

39 Tanto o teor desta disposição, em que se recorre ao conceito de «exportação» e não ao de «perda», como o objetivo prosseguido pelo Regulamento n.º 601/2012, de assegurar a monitorização e a comunicação de informações exaustivas e abranger, como especifica o artigo 5.º deste regulamento, 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, bem como as emissões de todos os gases com efeito de estufa especificados em relação a essas atividades, evitando a dupla contagem, justificam que as perdas de combustível como as que estão em causa no processo principal não sejam consideradas carvão exportado da instalação na aceção do artigo 27.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do referido regulamento.

40 Resulta de todas as considerações expostas que há que responder à segunda questão que o artigo 27.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 601/2012 deve ser interpretado no sentido de que as perdas de carvão provocadas pelo processo de aquecimento espontâneo do carvão durante o seu armazenamento num local que faz parte de uma instalação na aceção do artigo 3.º, alínea e) da Diretiva 2003/87 não podem ser consideradas carvão exportado dessa instalação.

Quanto às despesas

41 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 (Sexta Secção) declara:

1) **Faz parte de uma «instalação» na aceção do artigo 3.º, alínea e), 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, na redação que lhe foi dada pela Decisão n.º 1359/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, um local de armazenamento do combustível de uma central elétrica a carvão como o que está em causa no processo principal e tal como descrito pelo órgão jurisdicional nacional.**

2) **O artigo 27.º, n.º 2, primeiro parágrafo, 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, na redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) n.º 206/2014 da Comissão, de 4 de março de 2014, deve ser interpretado no sentido de que as perdas de carvão provocadas pelo processo de aquecimento espontâneo do carvão durante o seu armazenamento num local que faz parte de uma instalação na aceção do artigo 3.º, alínea e) da Diretiva 2003/87 não podem ser consideradas carvão exportado dessa instalação.**

Assinaturas