Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

22 de maio de 2025*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Ambiente — Diretiva 2003/87/CE — Sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União Europeia — Atribuição de licenças de emissão a título gratuito — Artigo 10.º-A, n.º 1 — Conceito de "substitutos" — Medidas nacionais de execução — Artigo 11.º, n.º 1 — Listas das instalações abrangidas pela Diretiva 2003/87, apresentadas à Comissão Europeia pelos Estados-Membros — Decisão (UE) 2021/355 — Proposta do Estado-Membro em causa de abranger, no parâmetro de referência relativo ao minério sinterizado, uma subinstalação que produz péletes de minério de ferro — Decisão de indeferimento — Estabelecimento dos parâmetros de referência pela Comissão — Objetivo geral de incentivar a redução de emissões de gases com efeito de estufa — Inexistência de uma obrigação de resultado — Artigo 296.º TFUE — Dever de fundamentação das decisões das instituições da União Europeia»

No processo C-621/23 P,

que tem por objeto o recurso de um acórdão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 6 de outubro de 2023,

Luossavaara-Kiirunavaara AB, com sede em Luleå (Suécia), representada por A. Bryngelsson, A. Johansson e F. Sjövall, advokater,

recorrente,

sendo as outras partes no processo:

Comissão Europeia, representada por B. De Meester e G. Wils, na qualidade de agentes,

recorrida em primeira instância,

Reino da Suécia, representado por C. Meyer-Seitz e R. Shahsavan Eriksson, na qualidade de agentes,

interveniente em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: M. L. Arastey Sahún (relatora), presidente de secção, D. Gratsias, E. Regan, J. Passer e B. Smulders, juízes,

* Língua do processo: inglês.

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 14 de novembro de 2024,

profere o presente

Acórdão

1 No recurso que interpõe, a Luossavaara-Kiirunavaara AB pede a anulação do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 26 de julho de 2023, Luossavaara-Kiirunavaara/Comissão (T-244/21, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2023:428), que negou provimento ao recurso por si interposto para a anulação do artigo 1.º, n.º 3, da Decisão (UE) 2021/355 da Comissão, de 25 de fevereiro de 2021, relativa às medidas nacionais de execução para a atribuição transitória a título gratuito de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO 2021, L 68, p. 221; a seguir «decisão controvertida»).

Quadro jurídico

Diretiva 2003/87/CE

2 O artigo 1.º da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho (JO 2003, L 275, p. 32), conforme alterada pela Diretiva (UE) 2018/410 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de março de 2018 (JO 2018, L 76, p. 3) (a seguir «Diretiva 2003/87») dispõe:

«A presente diretiva cria um sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União (a seguir "[CELE]"), a fim de promover a redução das emissões de gases com efeito de estufa em condições que ofereçam uma boa relação custo-eficácia e sejam economicamente eficientes.

[…]»

3 O artigo 2.º da Diretiva 2003/87, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação», tem a seguinte redação:

«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.

2. A presente diretiva é aplicável sem prejuízo dos requisitos constantes da Diretiva 96/61/CE [do Conselho, de 24 de setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (JO 1996, L 257, p. 26)].

[…]»

4 O artigo 10.º-A desta diretiva, intitulado «Regras da União transitórias relativas à atribuição harmonizada de licenças de emissão a título gratuito», prevê, no seu n.º 1:

«A Comissão [Europeia] fica habilitada a adotar atos delegados nos termos do artigo 23.º que completem a presente diretiva no que diz respeito a regras plenamente harmonizadas ao nível da União [Europeia] para a atribuição de licenças de emissão a que se referem os n.ºs 4, 5, 7 e 19 do presente artigo.

As medidas referidas no primeiro parágrafo devem, na medida do possível, estabelecer parâmetros de referência *ex ante* a nível da União que assegurem que a atribuição se processe de uma forma que incentive reduções das emissões de gases com efeito de estufa e técnicas energéticas eficientes, ao tomar em consideração as mais eficientes técnicas, substitutos, processos de produção alternativos, cogeração de alta eficiência, recuperação eficiente de energia a partir de gases residuais, utilização da biomassa e captura, transporte e armazenamento de CO_2, sempre que existam as instalações necessárias, não podendo incentivar o aumento das emissões. Não podem ser atribuídas licenças de emissão a título gratuito para a produção de eletricidade, salvo nos casos abrangidos pelo artigo 10.º-C e no caso da eletricidade produzida a partir de gases residuais.

Para cada setor e subsetor, o parâmetro de referência deve ser, em princípio, calculado relativamente aos produtos e não aos fatores de produção, a fim de maximizar a redução das emissões de gases com efeito de estufa e as economias em termos de eficiência energética através de cada processo produtivo do setor ou subsetor em causa.

A Comissão deve consultar os interessados, incluindo os setores e subsetores visados, a fim de definir os princípios para o estabelecimento dos parâmetros de referência *ex ante* nos vários setores e subsetores.

[…]»

5 O artigo 10.º-B da referida diretiva, sob a epígrafe «Medidas transitórias de apoio a determinadas indústrias com utilização intensiva de energia em caso de fuga de carbono», dispõe, no seu n.º 1:

«São considerados expostos ao risco de fuga de carbono os setores e os subsetores em que o produto resultante da multiplicação da respetiva intensidade das trocas comerciais com países terceiros, definida como o rácio entre o valor total das exportações para esses países adicionado do valor das importações provenientes desses países e a dimensão total do mercado para o Espaço Económico Europeu (volume de negócios anual adicionado do total das importações provenientes de países terceiros), pela intensidade das suas emissões, medida em $kgCO_2$, a dividir pelo seu valor acrescentado bruto (em euros), seja superior a 0,2. São atribuídas a esses setores e subsetores licenças de emissão a título gratuito para o período até 2030 correspondentes a 100 % da quantidade determinada nos termos do artigo 10.º-A.»

6 Nos termos do artigo 11.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Medidas nacionais de execução»:

«1. Cada Estado-Membro publica e apresenta à Comissão, até 30 de setembro de 2011, a lista das instalações abrangidas pela presente diretiva no seu território e de eventuais atribuições a título gratuito a cada instalação no seu território, calculadas nos termos das regras referidas no n.º 1 do artigo 10.º-A e no artigo 10.º-C.

Até 30 de setembro de 2019, é apresentada uma lista das instalações abrangidas pela presente diretiva para o período de cinco anos com início em 1 de janeiro de 2021, sendo seguidamente apresentadas de cinco em cinco anos listas para cada período subsequente de cinco anos. Cada

lista inclui informações sobre a atividade de produção, as transferências de calor e gases, a produção de eletricidade e as emissões a nível de subinstalação ao longo dos cinco anos civis que antecedem a sua apresentação. Só podem ser atribuídas licenças de emissão a título gratuito às instalações que tenham fornecido essas informações.

2. Anualmente, até 28 de fevereiro, as autoridades competentes emitem a quantidade de licenças de emissão a atribuir para esse ano, calculada nos termos do disposto nos artigos 10.º, 10.º-A e 10.º-C.

3. Os Estados-Membros não podem emitir licenças de emissão a título gratuito nos termos do n.º 2 a instalações cuja inscrição na lista referida no n.º 1 tenha sido rejeitada pela Comissão.»

7 O anexo I da Diretiva 2003/87 enumera as categorias de atividades por ela abrangidas.

Diretiva 2009/29/CE

8 Os considerandos 24 e 25 da Diretiva 2009/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, que altera a Diretiva 2003/87/CE a fim de melhorar e alargar o regime comunitário de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa (JO 2009, L 140, p. 63), enunciam:

«(24) […] Caso outros países desenvolvidos e outros importantes emissores de gases com efeito de estufa não participem [no acordo internacional sobre as alterações climáticas que permita atingir o objetivo de limitar o aumento da temperatura global a 2 °C], poderá verificar-se um aumento de emissões de gases com efeito de estufa em países terceiros em que o sector industrial não tenha sido sujeito a restrições de carbono comparáveis (“fuga de carbono”) e, simultaneamente, determinados setores e subsetores com utilização intensiva de energia na Comunidade sujeitos à concorrência internacional poderão encontrar-se numa situação de desvantagem económica. Tal poderá comprometer a integridade ambiental e os benefícios das ações desenvolvidas pela Comunidade. Para fazer face ao risco de fuga de carbono, a Comunidade [Europeia] deverá atribuir 100 % das licenças de emissão a título gratuito a setores ou subsectores que satisfaçam os critérios aplicáveis. […]

(25) Por conseguinte, a Comissão deverá proceder à revisão da situação até 30 de junho de 2010, consultar todos os parceiros sociais relevantes e, em função do resultado das negociações internacionais, apresentar um relatório acompanhado de eventuais propostas adequadas. Neste contexto, a Comissão deverá identificar até 31 de dezembro de 2009 os setores ou subsetores industriais com utilização intensiva de energia suscetíveis de estarem sujeitos a fuga de carbono. A Comissão deverá basear a sua análise na avaliação da incapacidade da indústria para repercutir o custo das licenças de emissão necessárias no preço dos produtos sem uma perda significativa de quota de mercado em favor de instalações fora da Comunidade que não desenvolvam medidas equivalentes de redução das suas emissões. As indústrias com utilização intensiva de energia consideradas expostas a um risco significativo de fuga de carbono poderão receber uma quantidade mais elevada de licenças de emissão a título gratuito […]»

Regulamento Delegado (UE) 2019/331

9 O Regulamento Delegado (UE) 2019/331 da Comissão, de 19 de dezembro de 2018, sobre a determinação das regras transitórias da União relativas à atribuição harmonizada de licenças de emissão a título gratuito nos termos do artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO 2019, L 59, p. 8), determina os parâmetros de referência, nomeadamente de produtos, que servem de base à atribuição de licenças de emissão de gases com efeito de estufa a título gratuito para as instalações e subinstalações da União que utilizam os produtos em causa. O Regulamento Delegado 2019/331 também define os valores desses parâmetros de referência.

10 O considerando 3 deste regulamento delegado tem a seguinte redação:

«Em conformidade com o artigo 10.º-A, n.º 1, da [Diretiva 2003/87], as medidas transitórias plenamente harmonizadas e à escala da UE em matéria de atribuição de licenças de emissão a título gratuito deverão, tanto quanto possível, determinar parâmetros de referência *ex ante* que assegurem que essa atribuição ocorra de uma forma que incentive reduções das emissões de gases com efeito de estufa e técnicas energéticas eficientes, ao tomar em consideração as técnicas mais eficientes, substitutos, processos de produção alternativos, cogeração de alta eficiência, recuperação eficiente de energia a partir de gases residuais, utilização da biomassa e captura e armazenamento de dióxido de carbono, sempre que tais instalações estejam disponíveis. Ao mesmo tempo, essas medidas não deverão proporcionar incentivos para o aumento das emissões. A fim de reduzir os incentivos à queima de gases residuais em tocha, com exceção da queima de segurança, o número de licenças de emissão atribuídas a título gratuito a subinstalações pertinentes deverá ser reduzido consoante as emissões históricas de gases residuais queimados em tocha, com exceção da queima de segurança, e não utilizado para fins de produção de calor mensurável, calor não mensurável ou eletricidade. No entanto, tendo em conta o tratamento especial concedido pelo artigo 10.º-A, n.º 2, da [Diretiva 2003/87] e a fim de prever um período de transição, esta redução será aplicável apenas a partir de 2026.»

11 O anexo I do referido regulamento delegado, intitulado «Parâmetros de referência», define, no seu ponto 1, os parâmetros de referência e fronteiras do sistema relativos a produtos sem tomar em consideração a intermutabilidade entre combustíveis e eletricidade da seguinte forma:

«Parâmetro de referência relativo a produtos	Definição dos produtos abrangidos	Definição dos processos e das emissões abrangidos (fronteiras do sistema)	Ponto de partida para a determinação da taxa anual de redução para a atualização do valor do parâmetro de referência (licenças de emissão/t)
[…]			
Minério sinterizado	Aglomerado ferroso com finos de minério de ferro, fluxos e matérias ferrosos recicladas, com as propriedades físico-químicas, como o nível de basicidade, a resistência mecânica e a permeabilidade, necessárias para introduzir o ferro e as matérias de fluxo necessárias nos processos de redução do minério de ferro. Expresso em toneladas de minério sinterizado à saída da instalação de sinterização.	Estão incluídos todos os processos direta ou indiretamente ligados à vertente de sinterização das unidades de processamento, à ignição, às unidades de preparação da matéria-prima, à unidade de crivagem a quente, à unidade de arrefecimento da sinterização, à unidade de crivagem a frio e à unidade de geração de vapor.	0,171

[…]»

Decisão 2011/278/UE

12 A Decisão 2011/278/UE da Comissão, de 27 de abril de 2011, sobre a determinação das regras transitórias da União relativas à atribuição harmonizada de licenças de emissão a título gratuito nos termos do artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO 2011, L 130, p. 1), foi revogada, com efeitos a 1 de janeiro de 2021, pelo Regulamento Delegado 2019/331.

13 O considerando 4 dessa decisão enunciava:

«Na medida do possível, a Comissão desenvolveu parâmetros de referência relativamente aos produtos, bem como aos produtos intermédios negociados entre instalações, decorrentes das atividades enumeradas no anexo I da [Diretiva 2003/87]. Em princípio, deve definir-se um parâmetro de referência em relação a cada produto. Sempre que um produto seja um substituto direto de outro produto, devem ser ambos abrangidos pelo mesmo parâmetro de referência e pela definição do produto conexa.»

Decisão controvertida

14 Nos termos dos considerandos 1 a 5, 12 e 13 da decisão controvertida:

«(1) A partir de 2013, a atribuição de licenças de emissão aos operadores de instalações, no âmbito do [CELE], deve, normalmente, ser efetuada por leilão. Os operadores elegíveis continuarão a receber licenças de emissão a título gratuito no período de comércio de 2021 a 2030. A quantidade de licenças que cada operador nessas condições recebe é determinada com base nas regras harmonizadas a nível da União estabelecidas na [Diretiva 2003/87] e no Regulamento Delegado [2019/331].

(2) Nos termos do anexo IV do Regulamento Delegado [2019/331], os Estados-Membros deviam apresentar à Comissão, até 30 de setembro de 2019, as suas medidas nacionais de execução, nomeadamente uma lista das instalações abrangidas pela [Diretiva 2003/87] no seu território e informações sobre as atividades de produção, as transferências de calor e gases, a produção de eletricidade e as emissões a nível das subinstalações, nos cinco anos do período de referência (2014-2018).

(3) A fim de garantir a qualidade e a comparabilidade dos dados, os Estados-Membros apresentaram as suas medidas nacionais de execução utilizando o modelo eletrónico fornecido pela Comissão em conformidade com o artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento Delegado [2019/331], que incluía os dados pertinentes por instalação. Os Estados-Membros apresentaram igualmente um relatório metodológico que define o processo de recolha de dados conduzido pelas suas autoridades.

(4) Atendendo à quantidade de informações e dados que lhe foi apresentada, a Comissão começou por verificar se as medidas nacionais de execução de cada Estado-Membro estavam completas. Nos casos em que verificou que os elementos apresentados estavam incompletos, a Comissão solicitou informações adicionais aos Estados-Membros em causa. Em resposta aos pedidos da Comissão, as autoridades competentes apresentaram novas informações para completar as medidas nacionais de execução anteriormente apresentadas.

(5) Em seguida, a Comissão avaliou as medidas nacionais de execução à luz dos critérios previstos na [Diretiva 2003/87] e no Regulamento Delegado [2019/331], tendo em conta as diretrizes da Comissão aos Estados-Membros publicadas entre janeiro e abril de 2020. Essas verificações de coerência constituíram a segunda fase da avaliação das medidas nacionais de execução.

[…]

(12) A Suécia propôs a inclusão de uma instalação cujas emissões provêm de um forno de cal em que é calcinada lama de cal — resíduo da recuperação de produtos químicos de cozimento em fábricas de pasta *kraft*. O processo de recuperação de cal das lamas de cal é abrangido pelas definições dos limites do sistema de pasta *kraft* de fibra curta/longa. Assim, a instalação em causa importa um produto intermédio abrangido por um parâmetro de referência relativo a um produto. Dado que as emissões não devem ser contabilizadas duas vezes, como sublinha o artigo 16.º, n.º 7, do Regulamento Delegado [2019/331], os dados relativos à atribuição de licenças de emissão a título gratuito a essa instalação devem ser rejeitados.

(13) A Suécia propôs que três instalações utilizassem subinstalações abrangidas por um parâmetro de referência diferente do utilizado nas medidas nacionais de execução da fase 3 para a produção de péletes de minério de ferro. Propôs a utilização de uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a minério sinterizado para a produção de péletes de minério de ferro, enquanto na fase 3 foram utilizados parâmetros de referência relativos ao calor e aos combustíveis. No entanto, o parâmetro de referência relativo ao minério sinterizado é definido no anexo I do Regulamento Delegado [2019/331] e a definição de produtos, bem como a definição de processos e emissões abrangidos por esse parâmetro de referência relativo a produtos, são adaptadas à produção de sínter e não incluem péletes de minério de ferro. Além disso, o artigo 10.º-A, n.º 2, da [Diretiva 2003/87] exige uma atualização dos valores dos parâmetros de referência para a fase 4 e não prevê qualquer ajustamento da interpretação das definições dos parâmetros de referência. Os dados apresentados para a produção de péletes de minério de ferro com base numa subinstalação de minério sinterizado devem, por conseguinte, ser rejeitados[.]»

15 O artigo 1.º, n.º 3, dessa decisão dispõe:

«É rejeitada a inscrição das instalações enumeradas no anexo I da presente decisão incluídas nas listas de instalações abrangidas pela [Diretiva 2003/87] apresentadas à Comissão nos termos do artigo 11.º, n.º 1, dessa diretiva, bem como os dados correspondentes a essas instalações.»

16 O anexo III da referida decisão, intitulado «Instalações que utilizam um parâmetro de referência relativo ao produto de minério sinterizado em vez de parâmetros de referência relativos ao calor ou a combustíveis», menciona, a este respeito, os identificadores das seguintes instalações:

«SE000000000000497	SE000000000000498	SE000000000000499»

Antecedentes do litígio

17 Os antecedentes do litígio, conforme resultam dos n.os 2 a 6 do acórdão recorrido, podem ser resumidos nos termos que se seguem.

18 A recorrente é uma sociedade mineira sueca pertencente ao Estado. Produz, nomeadamente, minério de ferro, a principal matéria-prima utilizada na produção de aço. O presente processo diz respeito a três das suas instalações, mencionadas no anexo III da decisão controvertida, a saber, as instalações com os identificadores SE-497, SE-498 e SE-499, situadas, respetivamente, em Kiruna, em Malmberget (Gällivare) e em Svappavaara, na Suécia (a seguir «instalações em causa»).

19 As instalações em causa estão abrangidas pelo CELE instituído pela Diretiva 2003/87.

20 Como resulta da decisão controvertida, a partir de 2013, a venda em leilão tornou-se a regra para a atribuição das licenças de emissão aos operadores das instalações abrangidas pelo CELE. No entanto, os operadores elegíveis continuarão a receber licenças de emissão a título gratuito no período de comércio de 2021 a 2030, também apelidado de «quarto período de comércio». Durante esse período, a quantidade de licenças que cada operador nessas condições recebe é determinada com base nas regras harmonizadas estabelecidas na Diretiva 2003/87 e no Regulamento Delegado 2019/331.

21 Durante o ano de 2019, com o objetivo de preparar a atribuição transitória a título gratuito para o referido período, com início em 1 de janeiro de 2021, o Reino da Suécia, através da Naturvårdsverket (Agência de Proteção do Ambiente, Suécia), apresentou à Comissão, em conformidade com o artigo 11.º da Diretiva 2003/87, a lista das instalações abrangidas pela referida diretiva e das licenças gratuitas atribuídas a cada instalação. Neste contexto, este Estado-Membro propôs a inclusão na lista de subinstalações das instalações em causa com vista à atribuição de licenças a título gratuito com base no parâmetro de referência relativo ao minério sinterizado, conforme definido no anexo I, ponto 1, do Regulamento Delegado 2019/331 (a seguir «parâmetro de referência relativo ao minério sinterizado»), apesar de anteriormente terem sido utilizados parâmetros de referência relativos ao calor e aos combustíveis a este respeito.

22 No final da análise que efetuou das informações enviadas pelo Reino da Suécia à luz dos critérios enunciados na Diretiva 2003/87 e no Regulamento Delegado 2019/331, a Comissão decidiu rejeitar a proposta deste Estado-Membro pelas razões expostas no considerando 13 da decisão controvertida.

Tramitação processual no Tribunal Geral e acórdão recorrido

23 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 4 de maio de 2021, a recorrente interpôs um recurso de anulação da decisão controvertida.

24 A recorrente invocou para o efeito seis fundamentos de recurso relativos, o primeiro, à violação do anexo I do Regulamento Delegado 2019/331 e do artigo 10.º-A, n.º 1, da Diretiva 2003/87; o segundo, à violação dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação; o terceiro, à violação das obrigações e dos compromissos que incumbem à União por força do direito internacional do ambiente; o quarto, à violação do dever de a instituição competente examinar com cuidado e imparcialidade todos os elementos pertinentes do caso em apreço, e, o quinto, à violação do dever de fundamentação previsto no artigo 296.º TFUE. Por último, no sexto fundamento de recurso, apresentado a título subsidiário, a recorrente pediu que, nos termos do artigo 277.º TFUE, fosse declarada a nulidade do Regulamento Delegado 2019/331, na parte em que este é aplicável à decisão controvertida.

25 No acórdão recorrido, o Tribunal Geral julgou improcedentes todos os fundamentos invocados pela recorrente e, consequentemente, negou provimento ao recurso na sua totalidade.

Pedidos das partes no presente recurso

26 Com o presente recurso, a recorrente conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que se digne:

– anular integralmente o acórdão recorrido;

– anular o artigo 1.º, n.º 3, da decisão controvertida, e

– condenar a Comissão nas despesas.

27 A Comissão conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que se digne:

– negar provimento ao recurso e

– condenar a recorrente nas despesas.

28 O Reino da Suécia pede ao Tribunal de Justiça que se digne conceder provimento ao recurso.

Quanto ao presente recurso

29 A recorrente invoca cinco fundamentos de recurso, sendo o primeiro e o terceiro fundamentos apoiados pelo Reino da Suécia.

Quanto ao primeiro fundamento de recurso

Argumentos das partes

30 O primeiro fundamento de recurso está dividido em duas partes e refere-se, em substância, à interpretação erradamente feita pelo Tribunal Geral da expressão «substitutos» que figura no artigo 10.º-A, n.º 1, da Diretiva 2003/87.

31 Na primeira parte do primeiro fundamento de recurso, a recorrente alega que, no n.º 88 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou erradamente que cabia à recorrente demonstrar que os péletes de minério de ferro podiam «substituir diretamente» o minério sinterizado, muito embora o termo «diretamente» não figure nem na Diretiva 2003/87, nem na decisão controvertida, nem no Regulamento Delegado 2019/331. Por conseguinte, o Tribunal Geral violou o artigo 10.º-A, n.º 1, da Diretiva 2003/87 ao fazer uma interpretação deste último cujo efeito é o de alterar o critério jurídico aplicável aos substitutos na determinação dos parâmetros de referência para a atribuição das licenças.

32 Primeiro, especifica que a redação desta disposição não permite acolher tal interpretação. Com efeito, embora o termo «substituto» designe um produto que pode substituir outro produto em determinada utilização, não é menos verdade que um substituto não é necessariamente idêntico ou comparável à coisa que substitui.

33 Assim, no Acórdão de 26 de julho de 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588, n.º 45), o Tribunal de Justiça declarou, em substância, que, embora um produto possa ser utilizado como substituto de outro, os produtos em questão são «substitutos», na aceção do artigo 10.º-A, n.º 1, da Diretiva 2003/87, o que foi o caso do minério sinterizado e dos péletes utilizados na instalação em causa no processo que deu origem a esse acórdão.

34 Segundo, tendo por base o contexto em que a referida disposição se insere, a recorrente considera que esta deve ser interpretada em sentido amplo e que, portanto, a expressão «substitutos» que nela figura não se pode referir simplesmente aos mesmos produtos resultantes de métodos de produção distintos.

35 Terceiro, esta interpretação é corroborada pelo objetivo do artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87, isto é, a redução das emissões de gases com efeito de estufa, tendo em conta as técnicas mais eficientes.

36 No entender da recorrente, tendo em consideração este objetivo, um produto que liberte menos emissões, como os péletes de minério de ferro, do que outro produto substituível, como o minério sinterizado, não pode ser excluído do parâmetro de referência relativo ao minério sinterizado.

37 Quarto, a recorrente alega que há que interpretar a expressão «substitutos», na aceção do artigo 10.º-A, n.º 1, desta diretiva, à luz, por um lado, do subobjetivo da preservação da integridade do mercado interno e das condições de concorrência e, por outro, do princípio da igualdade de tratamento. Isto significa que esta expressão não pode ser interpretada de uma forma que conduza a falsear a concorrência ou a tratar de forma diferente instalações que se encontrem em situações semelhantes.

38 Na segunda parte do primeiro fundamento de recurso, a recorrente acusa o Tribunal Geral, em primeiro lugar, de ter cometido um erro de direito ao declarar, no n.º 69 do acórdão recorrido, que resulta dos termos «na medida do possível», que figuram no artigo 10.º-A, n.º 1, da Diretiva 2003/87, que esta disposição não impõe à Comissão nenhuma obrigação de resultado.

39 Na realidade, esta expressão deve ser interpretada no sentido de que visa o próprio facto de ser possível adotar um parâmetro de referência.

40 No caso de esse parâmetro de referência ser adotado pela Comissão, esta não se pode afastar da obrigação de determinar o seu conteúdo, de modo que incentive a redução das emissões de gases com efeito de estufa e a utilização de técnicas energéticas eficientes.

41 Em segundo lugar, nos n.ºs 93 a 99 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral trocou erradamente um critério de substituibilidade dos produtos por um critério de «semelhança» entre estes, baseando-se em diferenças irrelevantes que opõem o minério sinterizado aos péletes de minério de ferro, o que teve como consequência o facto de a expressão «substitutos», na aceção do artigo 10.º-A, n.º 1, da Diretiva 2003/87, ter sido interpretada de forma demasiado restritiva e contrária ao seu sentido comum. Além disso, o Tribunal Geral não interpretou esta expressão em conformidade com o objetivo prosseguido pela disposição de que faz parte, no caso em apreço, a redução das emissões de gases com efeito de estufa, e no respeito pelo princípio da igualdade de tratamento.

42 A Comissão considera que o primeiro fundamento de recurso é improcedente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

– *Quanto à segunda parte do primeiro fundamento de recurso*

43 No que respeita à segunda parte do primeiro fundamento de recurso, que importa examinar em primeiro lugar, há que recordar que, no n.º 69 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que o objetivo geral de incentivar a redução das emissões de gases com efeito de estufa privilegiando as tecnologias com baixas emissões em relação às menos eficientes desse ponto de vista deve ser alcançado «na medida do possível», segundo o que mencionam o artigo 10.º-A, n.º 1, da Diretiva 2003/87, o considerando 4 da Decisão 2011/278 e o considerando 3 do Regulamento Delegado 2019/331. Segundo o Tribunal Geral, a Comissão não tem, portanto, uma obrigação de resultado a este respeito. Uma técnica ou uma atividade pode, em si mesma, apresentar vantagens relativamente a outra em termos de eficácia, mas a outra técnica ou atividade pode também apresentar os seus próprios interesses, suscetíveis de ser tidos em conta, enquanto tais, no âmbito da regulamentação numa apreciação global que compare uma com a outra. Além disso, tendo em conta o conteúdo dos relatórios setoriais, a técnica ou a atividade alternativa em questão, embora menos eficaz, pode, no entanto, permitir reciclar materiais que, de outro modo, se tornariam resíduos.

44 No n.º 70 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que era portanto conveniente que a Comissão, para apreciar várias técnicas ou atividades, tomasse em consideração todos os parâmetros que as caracterizam, em vez de se concentrar apenas num deles.

45 A este respeito importa recordar que, nos termos do artigo 10.º-A, n.º 1, segundo parágrafo, primeiro período, da Diretiva 2003/87, as medidas adotadas pela Comissão em conformidade com o primeiro parágrafo do n.º 1 desse artigo 10.º-A devem, na medida do possível, estabelecer parâmetros de referência *ex ante* ao nível da União que assegurem que a atribuição se processe de uma forma que incentive reduções das emissões de gases com efeito de estufa e técnicas energéticas eficientes, ao tomar em consideração as mais eficientes técnicas, substitutos, processos de produção alternativos, cogeração de alta eficiência, recuperação eficiente de energia a partir de gases residuais, utilização da biomassa e captura, transporte e armazenamento de CO_2, sempre que existam as instalações necessárias, não podendo incentivar o aumento das emissões.

46 Como a advogada-geral salientou no n.º 80 das conclusões, a própria redação desta disposição mostra que, ao adotar as medidas em causa, a Comissão deve ter em conta diferentes elementos.

47 Embora o artigo 10.º-A, n.º 1, segundo parágrafo, primeiro período, da Diretiva 2003/87 tenha expressamente por objetivo incentivar a utilização de técnicas eficientes para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa, não é menos verdade que, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, esse objetivo principal deve ser alcançado respeitando uma série de subobjetivos. Como expõem os considerandos 5 e 7 da Diretiva 2003/87, esses subobjetivos são, nomeadamente, a preservação do desenvolvimento económico e do emprego e a da integridade do mercado interno e das condições de concorrência (Acórdão de 22 de junho de 2016, DK Recycling und Roheisen/Comissão, C-540/14 P, EU:C:2016:469, n.º 49 e jurisprudência referida).

48 À luz destas considerações, importa concluir que o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito ao declarar, no n.º 69 do acórdão recorrido, que, no âmbito da elaboração dos parâmetros de referência, a Comissão deve prosseguir um objetivo geral de incentivo à redução das emissões de gases com efeito de estufa na medida do possível, não tendo esta obrigação a natureza de uma obrigação de resultado.

49 Por conseguinte, a segunda parte do primeiro fundamento de recurso deve ser julgada improcedente.

– *Quanto à primeira parte do primeiro fundamento de recurso*

50 Com o intuito de examinar a primeira parte do primeiro fundamento de recurso, no qual a recorrente contesta a análise da substituibilidade dos produtos em causa efetuada no acórdão recorrido, importa recordar que, nos n.ºs 86 e 87 desse acórdão, o Tribunal Geral se baseou no considerando 4 da Decisão 2011/278 e no n.º 47 do Acórdão de 26 de julho de 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588), para concluir, no n.º 88 do acórdão recorrido, que a recorrente teve razão ao sustentar que, se se demonstrasse que os péletes de minério de ferro podiam diretamente substituir o minério sinterizado, seria necessário, em princípio, assegurar que esses dois produtos fossem abrangidos pelo mesmo parâmetro de referência relativo ao produto e pela definição do produto correspondente.

51 Nos n.ºs 93 a 99 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral examinou, no âmbito da sua apreciação soberana dos factos, a substituibilidade direta dos referidos produtos.

52 No n.º 94 desse acórdão, o mesmo tribunal declarou que, apesar de haver certas semelhanças entre o minério sinterizado e os péletes de minério de ferro, dado que ambos os produtos podem ser utilizados para a produção de aço num alto-forno com adaptações técnicas em caso de passagem de um para outro, os referidos produtos apresentavam, no entanto, diferenças.

53 Entre essas diferenças, o Tribunal Geral evocou, no n.º 95 do acórdão recorrido, o facto de a produção de cada um dos dois produtos assentar num substrato diferente, o que tem como consequência o facto de o teor em ferro dos materiais finos sinterizados, compreendido entre 55 e 58 %, diferir geralmente do teor em ferro dos péletes de minério de ferro, compreendido entre 62 e 66 %.

54 No n.º 96 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que, por um lado, na produção de péletes de minério de ferro, a recorrente necessitava de quantidades mais reduzidas de coque metalúrgico do que as utilizadas para a produção de minério sinterizado e que, por outro, no âmbito desta última produção, os resíduos ferrosos vão diretamente para a reciclagem como fatores de produção, ao passo que a produção dos péletes de minério de ferro necessitava de encontrar outra solução a este respeito.

55 No n.º 97 desse acórdão, o Tribunal Geral salientou outras diferenças entre estes produtos no que respeita à composição e características respetivas, bem como ao seu processo de produção.

56 No n.º 98 do referido acórdão, o Tribunal Geral acrescentou que, uma vez que a intensidade das emissões de gases com efeito de estufa na produção de minério sinterizado era cerca de seis a sete vezes superior do que na produção de péletes de minério de ferro, a integração de novas categorias de instalações no parâmetro de referência relativo ao minério sinterizado podia provocar um desequilíbrio significativo no que respeita às instalações abrangidas por esse parâmetro.

57 No n.º 99 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral concluiu que essas diferenças eram suficientes para que a Comissão pudesse considerar, no âmbito do seu amplo poder de apreciação, que não havia substituibilidade direta entre os péletes de minério de ferro e o minério sinterizado no que respeita à determinação das instalações abrangidas pelo parâmetro de referência relativo ao minério sinterizado.

58 A este propósito, importa recordar, como o Tribunal de Justiça já declarou nos n.os 31 e 37 do Acórdão de 26 de julho de 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588), e como o próprio Tribunal Geral salientou nos n.os 13 a 15 do acórdão recorrido, que a Comissão dispõe de um amplo poder de apreciação para determinar os parâmetros de referência por setor ou subsetor, em aplicação do artigo 10.º-A, n.º 2, da Diretiva 2003/87. Com efeito, esse exercício implica, nomeadamente, que faça escolhas e apreciações técnicas e económicas complexas. Só o caráter manifestamente inadequado de uma medida adotada nesse domínio pode afetar a legalidade de tal medida.

59 Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça examinou a validade da Decisão 2011/278, adotada com base na Diretiva 2003/87, tal como a decisão controvertida, que define os parâmetros de referência para os produtos que passaram a constar do anexo I do Regulamento Delegado 2019/331.

60 Como enuncia o considerando 13 da decisão controvertida, por um lado, o parâmetro de referência relativo ao minério sinterizado é definido no anexo I, ponto 1, do Regulamento Delegado 2019/331 e a definição de produtos, bem como a definição de processos e emissões

abrangidos por esse parâmetro de referência relativo a produtos, são adaptadas à produção de sínter e não incluem péletes de minério de ferro. Por outro lado, esse considerando especifica que o artigo 10.º-A, n.º 2, da Diretiva 2003/87 exige uma atualização dos valores dos parâmetros de referência para a fase 4 e não prevê nenhum ajustamento da interpretação das definições dos parâmetros de referência.

61 A Decisão 2011/278 enunciava, no seu considerando 4, que, sempre que um produto seja um substituto direto de outro produto, devem ambos ser abrangidos pelo mesmo parâmetro de referência relativo ao produto e pela definição do produto conexa.

62 Foi neste contexto que, no n.º 40 do Acórdão de 26 de julho de 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588), o Tribunal de Justiça analisou a questão de saber se os produtos em causa nesse processo podiam ser diretamente substituíveis, fazendo referência às suas características e composição.

63 Nestas condições, há que concluir que o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito ao ter em conta, nos n.os 94 a 98 do acórdão recorrido, as respetivas características e composição do minério sinterizado e dos péletes de minério de ferro para verificar se esses produtos eram diretamente substituíveis.

64 O Tribunal Geral teve, portanto, razão ao declarar, em substância, no n.º 99 do acórdão recorrido, que, tendo em conta o amplo poder de apreciação de que dispõe a Comissão, esta instituição podia legalmente decidir, através da decisão controvertida, não aplicar o parâmetro de referência relativo ao minério sinterizado aos péletes de minério de ferro produzidos pelas instalações em causa, tendo em conta a inexistência de substituição direta entre esses produtos devido à diferença de características e composições.

65 Com efeito, o exame necessário para tomar tal decisão, que implica a apreciação das características do produto em causa, da sua composição e produção, constitui uma apreciação técnica complexa, no âmbito da qual a Comissão dispõe de um amplo poder discricionário (v., por analogia, Acórdão de 26 de julho de 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine, C-80/16, EU:C:2017:588, n.º 44).

66 Esta conclusão não é infirmada pelo argumento da recorrente de que, no n.º 42 do Acórdão de 26 de julho de 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588), o Tribunal de Justiça declarou que a Comissão podia validamente considerar que os péletes e o minério sinterizado em causa no processo que deu origem a esse acórdão eram produtos substituíveis.

67 Com efeito, como o Tribunal Geral salientou, em substância, nos n.os 106 a 112 do acórdão recorrido, esta constatação foi feita pelo Tribunal de Justiça no contexto particular do referido processo, no qual, como resulta dos n.os 42, 44 a 46 e 48 do Acórdão de 26 de julho de 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588), estava em causa uma siderurgia integrada que incluía simultaneamente uma unidade de produção de péletes e uma unidade de produção de minério sinterizado, as quais estavam ligadas para fornecer uma mistura que alimentava diretamente os altos-fornos, podendo essa mistura, pelas suas propriedades, ser utilizada como substituto direto do minério sinterizado nos referidos altos-fornos.

68 No entanto, vistos os autos de que dispõe o Tribunal de Justiça, o presente processo não se caracteriza por um contexto específico totalmente análogo ao do processo que deu origem ao Acórdão de 26 de julho de 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588).

69 Quanto ao argumento da recorrente, referido no n.º 35 do presente acórdão, no qual sustenta, em substância, que o Tribunal Geral ignorou o objetivo prosseguido pelo artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87, a saber, a redução das emissões de gases com efeito de estufa tomando em consideração as técnicas mais eficazes, importa observar que o Tribunal Geral salientou, no n.º 68 do acórdão recorrido, que é certo que um dos objetivos da Diretiva 2003/87 é, como resulta, nomeadamente, do artigo 10.º-A, n.º 1, segundo parágrafo, da mesma, incentivar a redução das emissões de gases com efeito de estufa privilegiando as tecnologias com baixas emissões relativamente às que são menos eficientes desse ponto de vista, pelo que as medidas tomadas para estabelecer os parâmetros de referência *ex ante* devem ter como perspetiva incentivar a adoção das técnicas mais eficazes para reduzir as emissões.

70 Todavia, como o Tribunal Geral indicou com razão no n.º 99 do acórdão recorrido e como resulta da análise da segunda parte do primeiro fundamento de recurso, a Diretiva 2003/87 prossegue diferentes objetivos, uma vez que, segundo o seu artigo 1.º, a redução das emissões de gases com efeito de estufa deve ser realizada «em condições que ofereçam uma boa relação custo-eficácia e sejam economicamente eficientes». Assim, e como o Tribunal Geral sublinhou no n.º 69 desse acórdão, este objetivo de redução das emissões de gases com efeito de estufa deve ser alcançado, em conformidade com o artigo 10.º-A, n.º 1, segundo parágrafo, desta diretiva, «na medida do possível», no sentido de que uma técnica ou uma atividade menos eficaz em matéria de redução das emissões de gases com efeito de estufa pode apresentar, no âmbito de uma apreciação global, os seus próprios benefícios em termos de eficiência económica.

71 Ora, a este respeito, o Tribunal Geral declarou, no n.º 96 do acórdão recorrido, no âmbito da sua apreciação soberana dos factos, que os resíduos ferrosos resultantes da produção de minério sinterizado vão diretamente para a reciclagem como fatores de produção, o que não é o caso no âmbito da produção de péletes de minério de ferro.

72 Além disso, no n.º 98 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral salientou, igualmente no âmbito da sua apreciação soberana dos factos, que, sendo a intensidade das emissões de gases com efeito de estufa geradas pela produção de sinterizado cerca de seis a sete vezes superior à associada à produção de péletes de minério de ferro, a integração de novas categorias de instalações no parâmetro de referência relativo ao minério sinterizado podia provocar um desequilíbrio significativo relativamente às instalações então abrangidas por esse parâmetro de referência.

73 O risco de um desequilíbrio significativo deve ser compreendido, nomeadamente, à luz do considerando 24 da Diretiva 2009/29, que sublinha o facto de que a União empreendeu as diligências para evitar, por um lado, um aumento de emissões de gases com efeito de estufa em países terceiros em que o setor industrial não tenha sido sujeito a restrições de carbono comparáveis àquelas a que estão sujeitas na União («fuga de carbono») e, por outro, desvantagens económicas para determinados setores e subsetores da União com utilização intensiva de energia sujeitos à concorrência internacional. No entender do legislador da União, este fenómeno poderá comprometer a integridade ambiental e os benefícios das ações desenvolvidas pela União. Para fazer face ao risco de fuga de carbono, o legislador decidiu atribuir 100 % das licenças de emissão a título gratuito a setores ou subsectores que satisfaçam os critérios aplicáveis.

74 Ora, é facto assente que a Comissão reconheceu assim a indústria do minério de ferro e a produção de gusa, aço e ferroligas como setores expostos a um risco de «fuga de carbono», na aceção do artigo 10.º-B, n.º 1, da Diretiva 2003/87.

75 Neste contexto, a Comissão adotou a decisão controvertida que enuncia, no considerando 13, que o parâmetro de referência relativo ao minério sinterizado é definido no anexo I do Regulamento Delegado 2019/331 e a definição de produtos, bem como a definição de processos e emissões abrangidos por esse parâmetro de referência relativo a produtos, são adaptadas à produção de sínter e não incluem péletes de minério de ferro.

76 Com efeito, como reconheceu a recorrente no presente recurso, uma vez que a produção de péletes de minério de ferro gera menos emissões de gases com efeito de estufa do que a produção de minério sinterizado, os produtores desses péletes recebem a título gratuito, segundo os parâmetros de referência relativos ao calor e aos combustíveis, mencionados no sobredito considerando 13, uma quantidade de direitos correlativamente menor. Daqui resulta, como salientou a advogada-geral, em substância, no n.º 108 das suas conclusões, que se a produção de péletes de minério de ferro estivesse incluída no parâmetro de referência relativo ao minério sinterizado, o valor desse parâmetro seria menor, pelo que a produção de minério sinterizado beneficiaria apenas de uma fração dos direitos de emissão referentes a essa produção.

77 Ora, como a advogada-geral sublinhou, em substância, no n.º 107 das suas conclusões, a atribuição a título gratuito dos direitos de emissão referentes à produção, por um lado, de péletes de minério de ferro e, por outro, de minério sinterizado corresponde à opção feita pelo legislador da União no domínio da proteção do ambiente no que respeita ao combate às «fugas de carbono», referido no n.º 73 do presente acórdão, para garantir, por um lado, que nem os produtores de péletes de minério de ferro nem os produtores de minério sinterizado terão de adquirir direitos de emissão quando utilizam os métodos mais eficientes e, por outro, que não cessarão a sua produção ou não a transferirão da União para países terceiros devido ao custo dos direitos de emissão.

78 Tendo em conta estas considerações, o Tribunal Geral concluiu corretamente, no n.º 99 do acórdão recorrido, que a Comissão teve razão ao considerar, no âmbito do seu amplo poder de apreciação e tendo em conta os diferentes objetivos prosseguidos pela Diretiva 2003/87, que uma subinstalação de produção de péletes de minério de ferro não podia ser abrangida pelo parâmetro de referência relativo ao minério sinterizado.

79 Por estas razões, os argumentos da recorrente respeitantes à igualdade de tratamento dos operadores económicos no mercado interno e à preservação de condições de concorrência não falseada também não põem em causa a apreciação feita pelo Tribunal Geral no n.º 98 do acórdão recorrido.

80 Nestas circunstâncias, há que julgar improcedente a primeira parte do primeiro fundamento de recurso.

81 Em consequência, o primeiro fundamento de recurso deve ser integralmente julgado improcedente.

Quanto ao segundo fundamento de recurso

Argumentos das partes

82 No segundo fundamento de recurso, a recorrente alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito nos n.os 93 a 99 do acórdão recorrido ao substituir a fundamentação relativa à avaliação da substituibilidade efetuada pela Comissão na decisão controvertida pela sua própria fundamentação nesse âmbito.

83 A recorrente começa por alegar que os fundamentos mencionados nos n.os 93 a 99 do acórdão recorrido não constam da redação da decisão controvertida. Os únicos fundamentos invocados nesta decisão são os de que o parâmetro de referência é adaptado à produção de minério sinterizado e que o artigo 10.º-A, n.º 1, da Diretiva 2003/87 não prevê nenhum ajustamento da interpretação das definições dos parâmetros de referência.

84 Em seguida, sustenta que, ainda que se devesse considerar que a correspondência trocada entre a Comissão e o Reino da Suécia fazia parte da fundamentação da decisão controvertida, essa correspondência não refere certo número de características que, no entanto, foram tomadas em consideração pelo Tribunal Geral, a saber, a proveniência do minério de ferro, o enriquecimento, o teor em ferro e uma distinção hematite/magnetite, a menor quantidade de coque metalúrgica necessária à produção de péletes de minério de ferro, ou o facto de a inclusão, no parâmetro de referência relativo ao minério de ferro, das instalações de produção desses péletes poder provocar um desequilíbrio significativo no que se refere às instalações abrangidas por esse parâmetro.

85 Por último, invocando o Acórdão de 6 de outubro de 2021, Sigma Alimentos Exterior/Comissão (C-50/19 P, EU:C:2021:792), a recorrente afirma que o Tribunal Geral, autonomamente, no que se refere à decisão controvertida, e com base na sua própria interpretação, deu uma fundamentação da decisão controvertida *ex post facto* com base em elementos específicos, invocados pela primeira vez no âmbito do processo submetido à sua apreciação. Ao substituir a fundamentação da decisão controvertida pela sua própria fundamentação, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito.

86 A Comissão conclui pedindo que o segundo fundamento de recurso seja julgado improcedente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

87 Nos n.os 93 a 99 do acórdão recorrido, aos quais se refere o segundo fundamento do presente recurso, o Tribunal Geral analisou o argumento da recorrente, apresentado no âmbito do primeiro fundamento de recurso constante da sua petição em primeira instância e relativo à alegada violação, pela Comissão, do anexo I do Regulamento Delegado 2019/331 e do artigo 10.º-A, n.º 1, da Diretiva 2003/87, respeitante à substituibilidade direta dos produtos em causa.

88 Essa análise foi precedida, por um lado, pela declaração, feita no n.º 89 do acórdão recorrido, de que não resultava da decisão controvertida que a Comissão tivesse procedido a uma análise detalhada da substituibilidade direta entre os dois produtos. Por outro lado, no n.º 90 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral, no âmbito do seu poder de apreciação soberano dos elementos de

facto e da prova, fez referência à troca de correspondência entre o Reino da Suécia e a Comissão, no termo da qual esta instituição informou claramente as autoridades suecas de que os péletes de minério de ferro não podiam diretamente substituir o minério sinterizado.

89 No n.º 91 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que é neste contexto que devem ser apreciados os diferentes argumentos invocados pelas partes a favor ou contra a substituibilidade direta entre os péletes de minério de ferro e o minério sinterizado.

90 A este respeito, importa observar que é certo que, no âmbito do primeiro fundamento de recurso constante da sua petição em primeira instância, a recorrente sustentou que a fundamentação, que figura no considerando 13 da decisão controvertida, para a exclusão da produção de péletes de minério de ferro do parâmetro de referência relativo ao minério sinterizado não era «convincente».

91 No entanto, a argumentação desenvolvida nesse primeiro fundamento de recurso não tinha por objeto a violação, pela Comissão, do seu dever de fundamentação nos termos do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE, mas a falta de conformidade da decisão controvertida com o anexo I do Regulamento Delegado 2019/331 e com o artigo 10.º-A, n.º 1, da Diretiva 2003/87, tendo em conta a opção feita pela Comissão de recusar incluir a produção de péletes de minério de ferro no parâmetro de referência relativo ao minério sinterizado.

92 Na realidade, a violação do dever de fundamentação a que a Comissão estava obrigada foi alegada no âmbito do quinto fundamento de recurso constante da petição em primeira instância, o qual foi examinado pelo Tribunal Geral nos n.os 149 a 160 do acórdão recorrido. Ora, estes últimos números são objeto do quinto fundamento do presente recurso.

93 Por conseguinte, com a argumentação desenvolvida no âmbito do segundo fundamento do presente recurso, relativa ao erro de direito que o Tribunal Geral cometeu ao analisar o dever de fundamentação que incumbe à Comissão, a recorrente não pôs em causa a argumentação desenvolvida no acórdão recorrido sobre o mérito da decisão controvertida.

94 Há, assim, que julgar improcedente o segundo fundamento de recurso.

Quanto ao terceiro fundamento de recurso

Argumentos das partes

95 No terceiro fundamento de recurso, a recorrente alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito nos n.os 116 e 117 do acórdão recorrido, na parte em que desvirtuou elementos de prova, como o parecer do perito S. Kallo, diretor técnico e metalúrgico da empresa de siderurgia SSAB Europe, responsável pela produção da SSAB na Suécia e na Finlândia (a seguir «parecer de S. Kallo»).

96 A este respeito, refere que os elementos de prova mencionados pelo Tribunal Geral nos números do acórdão recorrido mencionados não bastam para justificar a conclusão do Tribunal Geral, constante do n.º 99 desse acórdão, quanto à inexistência de substituibilidade direta entre os péletes de minério de ferro e o minério sinterizado.

97 Para o fundamentar, a recorrente apresentou dois quadros que apresentam, numa coluna, os números do acórdão recorrido em que o Tribunal Geral se baseou nesse parecer pericial e onde, neste contexto, desvirtuou as afirmações deste último e, na outra coluna, as passagens correspondentes do parecer de S. Kallo, nos termos em que foram apresentadas ao Tribunal Geral.

98 A recorrente sustenta assim, primeiro, que o Tribunal Geral fez uma leitura inexata dos n.os 15 e 19 do parecer de S. Kallo ao considerar, nomeadamente no n.º 117 do acórdão recorrido, que resultava desse parecer que a passagem, relativamente a uma instalação, de uma alimentação com minério sinterizado a uma alimentação com péletes de minério de ferro, em diversas proporções, necessitava de ensaios e adaptações. Ora, no entender da recorrente, o parecer de S. Kallo mencionava ser fácil alterar as proporções utilizadas destes dois produtos.

99 Segundo, o Tribunal Geral considerou, no n.º 116 do acórdão recorrido, que a passagem de uma alimentação com minério sinterizado para uma alimentação em péletes de minério de ferro não é «tão simples como carregar num botão», muito embora o parecer de S. Kallo enuncie expressamente que «a adição de matérias-primas é automaticamente calculada e alterada».

100 Terceiro, a recorrente sustenta que, nesse n.º 116, o Tribunal Geral considerou ainda «serem necessários ajustamentos significativos para permitir a passagem de uma alimentação para outra». Esta consideração é igualmente incompatível com o parecer de S. Kallo, segundo a qual «sendo o sinterizado produzido nas instalações da siderurgia, tais adaptações podem ser efetuadas num prazo muito curto».

101 A Comissão conclui pedindo que o terceiro fundamento de recurso seja julgado improcedente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

102 Nos n.os 100 a 118 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral analisou se a Comissão tinha cometido um erro manifesto de apreciação ao excluir que a produção de péletes de minério de ferro pudesse ser abrangida pelo parâmetro de referência relativo ao minério sinterizado e, desse modo, ao não reconhecer, contrariamente à solução adotada pelo Tribunal de Justiça no n.º 42 do Acórdão de 26 de julho de 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588), relativamente à siderurgia integrada em causa no processo que deu origem a este último acórdão, que esses péletes podem substituir o minério sinterizado.

103 No n.º 114 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral excluiu a existência de tal erro manifesto de apreciação com base, por um lado, na conclusão que figura no n.º 99 desse acórdão, o qual foi criticado sem sucesso pela recorrente no âmbito do primeiro fundamento do presente recurso.

104 Por outro lado, primeiro, o Tribunal Geral declarou, no n.º 115 do acórdão recorrido, que os exemplos de utilização exclusiva de péletes de minério de ferro para alimentar os altos-fornos, mencionados pela recorrente, demonstravam que se tratava de soluções de recurso ou simplesmente testadas, aliás relativamente antigas.

105 Ora, esta declaração não é contestada pela recorrente no âmbito do presente recurso.

106 Segundo, nos n.os 116 e 117 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral baseou-se num relatório do gabinete de consultores CRU e no parecer de S. Kallo para sustentar a sua conclusão de que a Comissão não tinha cometido um erro manifesto de apreciação ao não considerar que, no caso em apreço, se podia entender que os péletes de minério de ferro podiam substituir o minério sinterizado.

107 A este respeito, há que observar que, por um lado, com base na análise da substituibilidade dos referidos produtos efetuada pelo Tribunal Geral nos n.os 94 a 99 do acórdão recorrido, criticada sem sucesso no primeiro fundamento deste recurso, e à luz da constatação que figura no n.º 115 do acórdão recorrido, que, como resulta do n.º 105 do presente acórdão, não é criticado na fase do presente recurso, o Tribunal Geral podia validamente considerar que a Comissão não tinha cometido nenhum erro manifesto de apreciação ao adotar a decisão controvertida.

108 Por outro lado e em todo o caso, no que respeita à alegação de que o Tribunal Geral cometeu uma desvirtuação dos elementos de prova nos n.os 116 e 117 do acórdão recorrido, importa recordar que, em conformidade com jurisprudência constante, a apreciação dos factos não constitui, exceto em caso de desvirtuação desses elementos, uma questão de direito sujeita, enquanto tal, à fiscalização do Tribunal de Justiça. Tal desvirtuação existe quando, sem ter recorrido a novos elementos de prova, a apreciação dos elementos de prova existentes se afigura manifestamente errada ou manifestamente contrária à sua redação. Todavia, essa desvirtuação deve resultar de modo manifesto dos autos, sem que seja necessário proceder a uma nova apreciação dos factos e das provas (Acórdão de 27 de abril de 2023, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro e o./Comissão, C-549/21 P, EU:C:2023:340, n.º 73 e jurisprudência referida).

109 Ora, no caso em apreço, resulta do n.º 15 do parecer de S. Kallo, junto em anexo à petição em primeira instância, que é certo que uma alteração das proporções, respetivamente, de péletes de minério de ferro e de minério sinterizado para a alimentação de altos-fornos é fácil e ocorre frequentemente na maior parte das siderurgias. No entanto, no n.º 22 desse parecer, esclarece-se que, embora as alterações a este respeito sejam importantes ou digam respeito a uma matéria-prima que nunca foi utilizada na instalação em causa, são geralmente precedidas de ensaios para avaliar o seu impacto no processo, na produtividade e nos custos totais. Além disso, resulta do n.º 25 do referido parecer que, para permitir uma alteração duradoura da instalação com vista à utilização de uma alimentação composta unicamente por péletes de minério de ferro, pode ser necessário atualizar a logística interna para se adaptar a um novo fluxo de matérias-primas, para otimizar ainda mais as operações efetuadas na instalação em causa.

110 Ora, a decisão controvertida tem por objeto a recusa da Comissão em incluir os péletes de minério de ferro no parâmetro de referência relativo ao minério sinterizado no que respeita às instalações em causa, e não o caso específico de uma siderurgia integrada, referido no n.º 42 do Acórdão de 26 de julho de 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588).

111 Nestas circunstâncias, o Tribunal Geral não desvirtuou o parecer de S. Kallo ao declarar em substância, no n.º 117 do acórdão recorrido, que resultava desse parecer, não obstante a conclusão nele retirada de que os péletes de minério de ferro são substitutos imediatos do minério sinterizado, que a passagem do minério sinterizado aos péletes de minério de ferro, em diversas proporções, necessitava de ensaios e adaptações, bem como de trabalhos de preparação, incluindo uma adaptação da logística interna em função de um novo fluxo de matérias-primas.

112 Há, assim, que julgar improcedente o terceiro fundamento de recurso.

Quanto ao quarto fundamento de recurso

Argumentos das partes

113 No quarto fundamento de recurso, a recorrente sustenta que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao declarar, no n.º 148 do acórdão recorrido, que, contrariamente ao que a recorrente alegava no quarto fundamento de recurso constante da sua petição em primeira instância, a Comissão tinha respeitado a obrigação que sobre si impendia de examinar com cuidado e imparcialidade todos os aspetos pertinentes do caso em apreço.

114 Alega que, antes de adotar a decisão controvertida, a Comissão não procedeu a esse exame preciso e imparcial. Com efeito, o Tribunal Geral declarou, no n.º 89 do acórdão recorrido, que essa decisão não deixava transparecer que a Comissão tivesse efetuado uma análise detalhada da substituibilidade direta entre os dois produtos em causa. Em especial, a avaliação da facilidade ou dificuldade relativa associada ao controlo do caráter básico da carga do alto-forno aquando da mudança de fatores de produção exigiu a consulta de um perito em metalurgia.

115 A Comissão conclui pedindo que este fundamento de recurso seja julgado improcedente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

116 No âmbito do exame do primeiro fundamento de recurso invocado em primeira instância, o Tribunal Geral declarou, no n.º 89 do acórdão recorrido, que efetivamente não resultava da decisão controvertida que a Comissão tivesse procedido a uma análise detalhada da substituibilidade direta entre os dois produtos, tendo-se limitado ao exame da redação do parâmetro de referência relativo ao minério sinterizado e a recordar que não lhe era exigido que procedesse a um «ajustamento da interpretação das definições dos parâmetros de referência».

117 No entanto, no n.º 90 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral referiu a troca de correspondência entre a Comissão e o Reino da Suécia, tendo este apresentado a esta instituição, antes da adoção da decisão controvertida, propostas que tinham em conta os interesses dos operadores das instalações em causa e estado, assim, estreitamente associado ao procedimento que terminou com a adoção dessa decisão. Nessa troca de correspondência, a Comissão indicou claramente às autoridades suecas que considerava que os péletes de minério de ferro não podiam substituir diretamente o minério sinterizado, devido, nomeadamente, ao que o Tribunal de Justiça tinha decidido no Acórdão de 26 de julho de 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588).

118 Tendo em conta o conteúdo dessa troca de correspondência, o Tribunal Geral concluiu, com razão, no n.º 147 do acórdão recorrido, que a Comissão não pode ser acusada de não ter cumprido a obrigação que sobre si impende de examinar com cuidado e imparcialidade esses argumentos durante o procedimento administrativo.

119 Nestas circunstâncias, deve concluir-se que o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito ao decidir, no n.º 148 do acórdão recorrido, que o quarto fundamento de recurso constante da petição em primeira instância devia ser julgado improcedente.

120 Há, assim, que julgar improcedente o quarto fundamento de recurso.

Quanto ao quinto fundamento de recurso

Argumentos das partes

121 No quinto fundamento de recurso, a recorrente acusa o Tribunal Geral de ter cometido um erro de direito ao declarar, no n.º 160 do acórdão recorrido, que a Comissão tinha cumprido o seu dever de fundamentação.

122 A recorrente sustenta que, tendo em conta a complexidade técnica da avaliação da substituibilidade, a decisão controvertida deveria expor suficientemente as razões científicas que justificam a sua conclusão. Alega a este respeito que a Comissão tinha a obrigação de explicar, na decisão controvertida, não só as razões pelas quais os péletes de minério de ferro e o minério sinterizado eram ou não substituíveis entre si mas também as razões pelas quais considerava que tal não acontecia no caso em apreço.

123 Para o efeito, a recorrente refere os Acórdãos do Tribunal Geral de 2 de julho de 1992, Dansk Pelsdyravlerforening/Comissão(T-61/89, EU:T:1992:79, n.º 131), e de 14 de maio de 1998, Stora Kopparbergs Bergslags/Comissão (T-354/94, EU:T:1998:104, n.º 126), bem como do Tribunal de Justiça de 26 de novembro de 1981, Michel/Parlamento (195/80, EU:C:1981:284, n.º 22), e de 16 de novembro de 2000, Stora Kopparbergs Bergslags/Comissão (C-286/98 P, EU:C:2000:630), sustentando que, em conformidade com esta jurisprudência, a fundamentação de uma decisão da Comissão deve figurar no próprio corpo desta, não podendo ser tomadas em consideração as explicações que essa instituição forneça posteriormente à sua adoção, salvo circunstâncias excecionais.

124 Ora, as razões mencionadas pelo Tribunal Geral nos n.os 157 a 159 do acórdão recorrido não podem ser consideradas «circunstâncias excecionais», na aceção da referida jurisprudência.

125 Por outro lado, a recorrente contesta o facto de a correspondência enviada pela Comissão ao Reino da Suécia poder ser considerada pertinente para efeitos da decisão controvertida e alega que, ainda que o fosse, não exporia suficientemente as razões científicas suscetíveis de justificar a conclusão de inexistência de substituibilidade entre os dois produtos em causa.

126 A Comissão conclui pedindo que o quinto fundamento de recurso seja julgado improcedente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

127 No n.º 154 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral começou por recordar, com razão, que a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE deve revelar, clara e inequivocamente, o raciocínio do autor do ato impugnado, de modo que permita aos interessados conhecer as justificações da medida adotada com o objetivo de defenderem os seus direitos e ao juiz da União de exercer a sua fiscalização.

128 No n.º 155 desse acórdão, o Tribunal Geral acrescentou justamente em seguida que não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, uma vez que a questão de saber se a fundamentação de um ato preenche os requisitos do artigo 296.º TFUE deve ser apreciada tendo em conta não só o seu teor mas também o seu contexto e o conjunto das regras jurídicas que regulam a matéria em causa.

129 Por último, no n.º 156 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral sublinhou, sem cometer um erro de direito, o facto de a observância do dever de fundamentação previsto no artigo 296.º TFUE, no que respeita a uma decisão relativa a medidas nacionais de execução para a atribuição transitória a título gratuito de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87, revestir uma importância tanto mais fundamental quanto o facto de, neste contexto, o exercício do poder discricionário da Comissão ao abrigo desta última disposição implicar avaliações económicas e ecológicas complexas e de ser restrita a fiscalização da legalidade e do mérito dessas avaliações pelo juiz da União.

130 Com base nestes princípios, o Tribunal Geral considerou, nos n.os 157 a 159 do acórdão recorrido, que, no caso em apreço, a recorrente não podia validamente sustentar que não estava em condições de compreender as razões pelas quais a Comissão tinha considerado que o parâmetro de referência relativo ao minério sinterizado era adequado à produção de minério sinterizado e não podia incluir, como pretendia o Reino da Suécia, a produção de péletes de minério de ferro.

131 Para este efeito, o Tribunal Geral considerou, em primeiro lugar, no n.º 158 do acórdão recorrido, que resultava dos autos de que dispunha que a recorrente tinha podido contestar o mérito da decisão controvertida no que lhe dizia respeito, quer se tratasse da redação do parâmetro de referência relativo ao minério sinterizado, do impacto que os diferentes objetivos da regulamentação aplicável poderiam ter na sua interpretação ou do facto de a Comissão ter implícita mas necessariamente considerado, no caso em apreço, que não era adequado adotar para as instalações em causa a mesma solução que tinha adotado anteriormente em relação a uma instalação da Tata Steel (anteriormente Corus), situada em IJmuiden (Países Baixos), que faz parte de uma siderurgia integrada.

132 Em segundo lugar, o Tribunal Geral sublinhou, no n.º 159 do acórdão recorrido, que resulta da petição em primeira instância, e especialmente do conteúdo dos diferentes fundamentos de recurso nela apresentados, que a recorrente também conhecia bem a troca de correspondência entre o Reino da Suécia e a Comissão, durante o procedimento que conduziu à adoção da decisão controvertida, troca de correspondência essa que fazia parte do contexto.

133 A este respeito, como corretamente decidiu o Tribunal Geral no n.º 155 do acórdão recorrido, em conformidade com jurisprudência constante, não se exige que a fundamentação do ato de uma instituição da União especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, uma vez que a questão de saber se a fundamentação desse ato preenche os requisitos do artigo 296.º TFUE deve ser apreciada à luz não só do teor desse ato mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v., neste sentido, Acórdãos de 12 de setembro de 2017, Anagnostakis/Comissão, C-589/15 P, EU:C:2017:663, n.º 29; de 20 de janeiro de 2022, Roménia/Comissão, C-899/19 P, EU:C:2022:41, n.º 68; e de 23 de janeiro de 2025, Neos/Ryanair e Comissão, C-490/23 P, EU:C:2025:32, n.º 34).

134 No caso em apreço, o considerando 13 da decisão controvertida esclarece que o Reino da Suécia tinha efetivamente proposto a utilização de uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao minério sinterizado para a produção de péletes de minério de ferro, enquanto na fase 3 foram utilizados parâmetros de referência relativos ao calor e aos combustíveis. Todavia, nesse mesmo considerando, a Comissão recordou, primeiro, que o parâmetro de referência relativo ao minério sinterizado é definido no anexo I do Regulamento Delegado 2019/331; segundo, que a definição de produtos, bem como a definição de processos e emissões abrangidos por esse parâmetro de referência relativo a produtos são adaptadas à produção de sínter e não incluem péletes de minério de ferro e, terceiro, que o artigo 10.º-A,

n.º 2, da Diretiva 2003/87 exige uma atualização dos valores dos parâmetros de referência para a fase 4 e não prevê nenhum ajustamento da interpretação das definições dos parâmetros de referência.

135 A este respeito, há que observar, por um lado, que, no recurso que interpõe, a recorrente contesta apenas a decisão segundo a qual a produção de péletes de minério de ferro não está abrangida pelo parâmetro de referência relativo ao minério sinterizado.

136 Por outro lado, o contexto normativo em que a decisão controvertida foi adotada, evocado no considerando 13 dessa decisão e referido nos n.os 73 a 77 do presente acórdão, conjugado com as explicações dadas nesse considerando, é suficiente para compreender as razões pelas quais a Comissão decidiu que a produção de péletes de minério de ferro não estava abrangida pelo parâmetro de referência relativo ao minério sinterizado.

137 Mais, além do facto de o Reino da Suécia, que apresentou à Comissão propostas que tinham em conta os interesses dos operadores das instalações em causa, ter estado estreitamente associado ao procedimento que terminou com a adoção da decisão controvertida, não se pode deixar de observar que a recorrente teve oportunidade, à luz dos seus articulados no Tribunal Geral, de contestar utilmente o mérito dessa decisão (v., por analogia, Acórdão de 10 de setembro de 2024, Comissão/Irlanda e o., C-465/20 P, EU:C:2024:724, n.º 393).

138 Atendendo a estas considerações, há que considerar que a fundamentação da decisão controvertida cumpre os requisitos do artigo 296.º TFUE e que o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito ao julgar improcedente o quinto fundamento de recurso constante da petição em primeira instância, relativo à violação, pela Comissão, do seu dever de fundamentação.

139 Há, assim, que julgar improcedente o quinto fundamento de recurso.

140 Uma vez que todos os fundamentos de recurso foram julgados improcedentes, há que negar integralmente provimento ao recurso.

Quanto às despesas

141 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, deste regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

142 Tendo a Comissão pedido a condenação da recorrente nas despesas e tendo esta sido vencida, há que condená-la a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Comissão.

143 Em conformidade com o artigo 184.º, n.º 4, do Regulamento de Processo, o Tribunal de Justiça pode decidir que, quando não tenha ele próprio interposto o recurso, um interveniente em primeira instância que tenha participado na fase escrita ou oral do processo de recurso suportará as suas próprias despesas. No caso em apreço, deve decidir-se que o Reino da Suécia, que participou na fase escrita do processo no Tribunal de Justiça, suportará as suas próprias despesas.

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

1) **É negado provimento ao recurso.**

2) **A Luossavaara-Kiirunavaara AB suporta, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Comissão Europeia.**

3) **O Reino da Suécia suporta as suas próprias despesas.**

Assinaturas