Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

8 de setembro de 2016*

«Reenvio prejudicial — Regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União Europeia — Diretiva 2003/87/CE — Artigo 10.º-A — Método de atribuição das licenças a título gratuito — Cálculo do fator de correção transetorial uniforme — Decisão 2013/448/UE — Artigo 4.º — Anexo II — Validade — Determinação do parâmetro de referência relativo ao metal quente — Decisão 2011/278/UE — Anexo I — Validade — Artigo 3.º, alínea c) — Artigo 7.º — Artigo 10.º, n.ºs 1 a 3 e 8 — Anexo IV — Atribuição das licenças a título gratuito para o consumo e exportação de calor — Calor mensurável exportado para agregados privados — Proibição da dupla contagem das emissões e da dupla atribuição das licenças»

No processo C-180/15,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Nacka Tingsrätt — Mark- och miljödomstolen (Secção dos assuntos imobiliários e ambientais do Tribunal de Primeira Instância de Nacka, Suécia), por decisão de 16 de abril de 2015, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 21 de abril de 2015, no processo

Borealis AB,

Kubikenborg Aluminum AB,

Yara AB,

SSAB EMEA AB,

Lulekraft AB,

Värmevärden i Nynäshamn AB,

Cementa AB,

Höganäs Sweden AB

contra

Naturvårdsverket,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

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

advogado-geral: E. Sharpston,

* Língua do processo: sueco.

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

considerando as observações apresentadas:

— em representação da Borealis AB, da Kubikenborg Aluminum AB e da Yara AB, por M. Tagaeus, advokat, e J. Nilsson, jur. kand.,

— em representação da SSAB EMEA AB e da Lulekraft AB, por R. Setterlid, advokat,

— em representação da Värmevärden i Nynäshamn AB, por M. Hägglöf, advokat,

— em representação do Governo alemão, por T. Henze e K. Petersen, na qualidade de agentes,

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

— em representação da Comissão Europeia, por E. White, K. Mifsud-Bonnici, na qualidade de agentes, assistidos por M. Johansson, advokat,

vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto, em primeiro lugar, a validade do artigo 15.º, n.º 3, da 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), em segundo lugar, a validade do artigo 4.º e do anexo II da Decisão 2013/448/UE da Comissão, de 5 de setembro de 2013, 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 2013, L 240, p. 27), em terceiro lugar, a interpretação do artigo 10.º-A, n.ºs 1, 2, 4 e 5, da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho (JO 2003, L 275, p. 32), conforme alterada pela Diretiva 2009/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009 (JO 2009, L 140, p. 63) (a seguir «Diretiva 2003/87»), e, em último lugar, a interpretação do artigo 3.º, alínea c), e do artigo 10.º, n.ºs 3 e 8, bem como do anexo IV da Decisão 2011/278.

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe vários operadores de instalações produtoras de gases com efeito de estufa, concretamente, a Borealis AB, a Kubikenborg Aluminium AB, a Yara AB, A SSAB EMEA AB, a Lulekraft AB, a Värmevärden i Nynäshamn AB, a Cementa AB e a Höganäs Sweden AB, à Naturvårdsverket (Agência para a proteção do ambiente, Suécia), a propósito da legalidade da decisão adotada por esta agência, em 21 de novembro de 2013 (a seguir «decisão de 21 de novembro de 2013»), relativa à atribuição definitiva das licenças de emissão de gases com efeito de estufa (a seguir «licenças») para o período de 2013 a 2020, após a aplicação do fator de correção transetorial uniforme previsto no artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva 2003/87 (a seguir «fator de correção»).

Quadro jurídico

Diretiva 2003/87

3 O artigo 1.º da Diretiva 2003/87 prevê:

«A presente diretiva cria um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade, a seguir designado 'regime comunitário', 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.

A presente diretiva prevê igualmente maiores reduções das emissões de gases com efeito de estufa a fim de contribuir para os níveis de reduções considerados cientificamente necessários para evitar alterações climáticas perigosas.

[...]»

4 O artigo 3.º da referida diretiva tem a seguinte redação:

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

a) 'Licença de emissão', a licença de emitir uma tonelada de equivalente dióxido de carbono durante um determinado período, que só é válido para efeitos do cumprimento da presente diretiva e que é transferível em conformidade com as suas disposições;

b) 'Emissão', a libertação de gases com efeito de estufa na atmosfera a partir de fontes existentes numa instalação ou a libertação, a partir de uma aeronave que realize uma das atividades de aviação enumeradas no anexo I, dos gases especificados em relação a essa atividade;

[...]

e) 'Instalação', a unidade técnica fixa onde se realizam 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 influência nas emissões e na poluição;

[...]

f) 'Operador', qualquer pessoa que explore ou controle uma instalação ou, caso a legislação nacional o preveja, em quem tenha sido delegado um poder económico decisivo sobre o funcionamento técnico da instalação;

[...]

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;

u) 'Produtor de eletricidade', uma instalação que, a partir de 1 de janeiro de 2005, produza eletricidade para venda a terceiros e na qual não seja desenvolvida qualquer atividade enumerada no anexo I para além da 'combustão de combustíveis'.»

5 O artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87, sob a epígrafe «Regras comunitárias transitórias relativas à atribuição harmonizada de licenças de emissão a título gratuito», dispõe:

«1. Até 31 de dezembro de 2010, a Comissão aprova medidas de execução a nível comunitário plenamente harmonizadas para a atribuição das licenças de emissão a que se referem os n.os 4, 5, 7 e 12, incluindo todas as disposições necessárias para uma aplicação harmonizada do n.º 19.

[...]

As medidas referidas no primeiro parágrafo devem, na medida do possível, estabelecer parâmetros de referência *ex ante* a nível comunitário 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.

[...]

2. Na definição dos princípios de fixação de parâmetros de referência *ex ante* nos vários setores ou subsetores, o ponto de partida é a média dos resultados de 10% das instalações mais eficientes de um determinado setor ou subsetor na Comunidade durante o período de 2007-2008. A Comissão deve consultar os interessados, incluindo os setores e subsetores visados.

Os regulamentos aprovados nos termos dos artigos 14.° e 15.° devem prever normas harmonizadas sobre a vigilância, a comunicação de informações e a verificação das emissões de gases com efeito de estufa decorrentes da produção, tendo em vista a definição dos parâmetros de referência *ex ante*.

3. Sem prejuízo dos n.os 4 e 8 e não obstante o disposto no artigo 10.º-C, não podem ser atribuídas licenças de emissão a título gratuito a produtores de eletricidade, a instalações de captura de CO_2, a condutas para o transporte de CO_2 ou a locais de armazenamento de CO_2.

4. A atribuição gratuita deve beneficiar o aquecimento urbano e a cogeração com elevado nível de eficiência, na aceção da Diretiva 2004/8/CE, para uma procura economicamente justificável, no que diz respeito à produção de calor ou de frio. Após 2013, a atribuição total de licenças de emissão a essas instalações no que diz respeito à produção do referido calor deve ser anualmente ajustada pelo fator linear referido no artigo 9.º

5. A quantidade máxima anual de licenças de emissão que constitui a base para o cálculo das atribuições a instalações não abrangidas pelo n.º 3 e que não sejam novos operadores não deve ser superior à soma:

a) Da quantidade total anual a nível comunitário, determinada nos termos do artigo 9.º e multiplicada pela quota-parte das emissões provenientes de instalações não abrangidas pelo n.º 3 no total das emissões médias verificadas, durante o período de 2005 a 2007, proveniente de instalações abrangidas pelo regime comunitário no período de 2008 a 2012;

b) Do total das emissões médias anuais verificadas durante o período de 2005 a 2007 provenientes de instalações apenas incluídas no regime comunitário a partir de 2013 e não abrangidas pelo n.º 3, ajustadas pelo fator linear previsto no artigo 9.º

Deve ser aplicado um fator de correção transetorial uniforme, se necessário.

[...]

11. Sem prejuízo do disposto no artigo 10.º-B, a quantidade de licenças de emissão atribuídas a título gratuito ao abrigo dos n.ºs 4 a 7 do presente artigo em 2013 deve ser de 80% da quantidade determinada de acordo com as medidas referidas no n.º 1. Posteriormente, a atribuição a título gratuito deve diminuir anualmente em quantidades iguais até atingir 30% de atribuições a título gratuito em 2020, com vista a alcançar a eliminação total destas em 2027.

[...]»

Decisão 2011/278

6 O considerando 8 da Decisão 2011/278 está redigido nestes termos:

«Para determinar os valores dos parâmetros de referência, a Comissão utilizou como ponto de partida a média aritmética dos resultados em matéria de gases com efeito de estufa dos 10% de instalações mais eficientes em 2007 e 2008, relativamente às quais foram recolhidos dados. Além disso, a Comissão analisou, em conformidade com o artigo 10.º-A, n.º 1, da Diretiva [2003/87] e relativamente a todos os setores que são objeto de um parâmetro de referência relativo a produtos indicado no anexo I, com base em informações adicionais recebidas de várias fontes e num estudo específico sobre as técnicas mais eficientes e o potencial de redução a nível europeu e internacional, se esses pontos de partida refletem suficientemente as mais eficientes técnicas, substitutos e processos de produção alternativos, a cogeração de alta eficiência, a recuperação eficiente de energia a partir de gases residuais, a utilização da biomassa e a captura e o armazenamento de dióxido de carbono, sempre que existam as instalações necessárias. Os dados utilizados na determinação dos valores dos parâmetros de referência foram obtidos a partir de uma grande variedade de fontes, a fim de abrangerem um número máximo de instalações que produziram produtos abrangidos por esses parâmetros nos anos de 2007 e 2008. Numa primeira fase, foram recolhidos dados sobre os resultados em termos de gases com efeito de estufa das instalações RCLE [abrangidas pelo Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE] que produzem produtos abrangidos pelos parâmetros de referência pelas respetivas associações setoriais europeias, ou em nome destas, com base em regras definidas, os denominados 'manuais de regras setoriais'. Como referência para esses manuais de regras, a Comissão forneceu orientações sobre os critérios de qualidade e de verificação aplicáveis aos dados utilizados na definição dos parâmetros de referência relativos ao [Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE]. Numa segunda fase, para complementar a recolha de dados efetuada pelas associações setoriais europeias, consultores contratados pela Comissão Europeia recolheram dados de instalações não abrangidas pelos dados fornecidos pela indústria e as autoridades competentes dos Estados-Membros também facultaram dados e análises.»

7 O considerando 11 da referida decisão enuncia:

«Nos casos em que não havia dados disponíveis, ou em que não tinham sido recolhidos dados em conformidade com a metodologia aplicável à definição dos parâmetros de referência, utilizaram-se informações sobre os atuais níveis de emissão e de consumo e sobre as técnicas mais eficientes, na sua maioria baseadas nos documentos de referência (BREF) sobre as melhores técnicas disponíveis estabelecidos nos termos da Diretiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2008, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição [(JO 2008, L 24, p. 8)], para calcular os valores dos parâmetros de referência. Em especial, devido à falta de dados sobre o tratamento de gases residuais, as exportações de calor e a produção de eletricidade, os valores dos parâmetros de referência relativos ao coque e ao metal quente foram obtidos através de cálculos das emissões diretas e indiretas, baseados em informações relativas aos fluxos de energia pertinentes fornecidas pelos respetivos BREF e nos fatores de emissão por defeito estabelecidos na Decisão 2007/589/CE da Comissão, de 18 de julho de 2007, que estabelece orientações para a monitorização e a comunicação de informações relativas às emissões de gases com efeito de estufa, nos termos da Diretiva [2003/87 (JO 2007, L 229, p. 1)]. [...]»

8 O considerando 12 desta decisão tem a seguinte redação:

«Nos casos em que não foi possível calcular o parâmetro de referência de um produto, mas são produzidos gases com efeito de estufa elegíveis para a atribuição de licenças de emissão a título gratuito, essas licenças devem ser atribuídas com base em abordagens de recurso genéricas. Foram formuladas três abordagens de recurso hierarquizadas para maximizar a redução das emissões de gases com efeito de estufa e a economia de energia, pelo menos em parte dos processos de produção em causa. O parâmetro de referência relativo ao calor aplica-se aos processos de consumo de calor em que é utilizado um vetor térmico mensurável. O parâmetro de referência relativo ao combustível aplica-se quando é consumido calor não mensurável. [...]»

9 Nos termos do considerando 18 da Decisão 2011/278:

«A fim de evitar distorções da concorrência e assegurar um funcionamento correto do mercado do carbono, os Estados-Membros devem garantir, ao determinar a atribuição de licenças a cada instalação, que não se verifique dupla contagem ou dupla atribuição. [...]»

10 O considerando 32 da referida decisão tem a seguinte redação:

«Também é conveniente que os parâmetros de referência relativos aos produtos tenham em conta a recuperação energética eficiente dos gases residuais e as emissões relacionadas com a sua utilização. Para este efeito, o teor de carbono desses gases residuais foi largamente tido em conta na determinação dos valores dos parâmetros de referência relativos a produtos cuja produção gera gases residuais. Se os gases residuais forem exportados do processo de produção para fora dos limites do sistema abrangido pelo parâmetro de referência aplicável ao produto em causa e queimados para produzir calor fora dos limites do sistema de um processo abrangido por um parâmetro de referência definido no anexo I, as emissões conexas devem ser tidas em conta mediante a atribuição de licenças de emissão adicionais com base no parâmetro de referência relativo ao calor ou ao combustível. À luz do princípio geral de que não devem ser atribuídas licenças de emissão a título gratuito para a produção de eletricidade, a fim de prevenir distorções indevidas da concorrência nos mercados da eletricidade fornecida a instalações industriais e tendo em conta o preço do carbono inerente à eletricidade, justifica-se que, quando os gases residuais são exportados do processo de produção para fora dos limites do sistema abrangido pelo parâmetro de referência aplicável ao produto em causa e queimados com vista à produção de eletricidade, não sejam atribuídas licenças adicionais para além das relativas à percentagem do teor de carbono dos gases residuais considerada no parâmetro de referência relativo ao produto em causa.»

11 O artigo 3.º da Decisão 2011/278 prevê:

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

[...]

b) 'Subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a produtos', os fatores de produção, rendimentos e emissões correspondentes relacionados com a produção de um produto relativamente ao qual tenha sido estabelecido um parâmetro de referência no anexo I;

c) 'Subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor', os fatores de produção, rendimentos e emissões correspondentes não cobertos por uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a produtos no que diz respeito à produção ou à importação a partir de uma instalação ou de outra entidade abrangida pelo regime da União, ou a ambas, de calor mensurável que é:

— consumido dentro dos limites da instalação com vista à produção de produtos, à produção de energia mecânica com exceção da utilizada para a produção de eletricidade e ao aquecimento ou arrefecimento com exceção do consumo para a produção de eletricidade, ou

— exportado para uma instalação ou outra entidade não abrangida pelo regime da União, com exceção da exportação para a produção de eletricidade;

d) 'Subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a combustíveis', os fatores de produção, rendimentos e emissões correspondentes não cobertos por uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a produtos, relacionados com a produção de calor não mensurável através da queima de combustíveis consumidos com vista à produção de produtos, à produção de energia mecânica com exceção da utilizada para a produção de eletricidade e ao aquecimento ou arrefecimento com exceção do consumo para a produção de eletricidade, incluindo a queima de segurança;

e) 'Calor mensurável', um fluxo líquido de calor transportado através de condutas identificáveis que utilizem o calor como meio de transferência, tais como, em especial, o vapor, o ar quente, a água, o petróleo, metais líquidos e sais, em relação ao qual foi ou pode ser instalado um fluxímetro de calor;

[...]

g) 'Calor não mensurável', todo o calor que não o calor mensurável;

h) 'Subinstalação com emissões de processo', as emissões de gases com efeito de estufa enumeradas no anexo I da Diretiva [2003/87], com exceção do dióxido de carbono, que ocorrem fora dos limites do sistema de um parâmetro de referência relativo a produtos enumerado no anexo I, ou as emissões de dióxido de carbono que ocorrem fora dos limites do sistema de um parâmetro de referência relativo a produtos enumerado no anexo I em resultado de qualquer uma das seguintes atividades e emissões decorrentes da combustão de carbono parcialmente oxidado produzido na sequência das atividades a seguir indicadas para fins da produção de calor mensurável, de calor não mensurável ou de eletricidade, desde que sejam subtraídas as emissões que teriam ocorrido devido à combustão de uma quantidade de gás natural equivalente ao teor de energia tecnicamente utilizável do carbono parcialmente oxidado consumido:

[...]

q) ‘Agregado privado’, uma unidade residencial na qual as pessoas providenciam, individualmente ou em grupos, pela satisfação das suas necessidades em termos de calor mensurável;

[...]»

12 O artigo 6.º da Decisão 2011/278 dispõe:

«1. Para efeitos da presente decisão, os Estados-Membros devem dividir cada instalação elegível para a atribuição de licenças de emissão a título gratuito ao abrigo do artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87/CE em uma ou mais das seguintes subinstalações, consoante o necessário:

a) Uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a produtos;

b) Uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor;

c) Uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a combustíveis;

d) Uma subinstalação com emissões de processo.

As subinstalações devem corresponder, na medida do possível, a partes físicas da instalação.

[…]

2. A soma dos fatores de produção, rendimentos e emissões de cada subinstalação não deve exceder os fatores de produção, rendimentos e emissões totais da instalação.»

13 O artigo 7.º da referida decisão prevê:

«1. Em relação a cada instalação existente elegível para a atribuição de licenças de emissão a título gratuito nos termos do artigo 10.º-A da [Diretiva 2003/87], incluindo instalações que apenas funcionam ocasionalmente, em especial as que são mantidas de reserva ou em stand-by e as que operam sazonalmente, os Estados-Membros devem recolher junto do operador, relativamente a todos os anos do período de 1 de janeiro de 2005 a 31 de dezembro de 2008, ou de 1 janeiro 2009 a 31 de dezembro de 2010, quando aplicável, em que a instalação esteve a funcionar, todas as informações e dados pertinentes respeitantes a cada um dos parâmetros enumerados no anexo IV.

2. Os Estados-Membros devem recolher os dados relativos a cada subinstalação separadamente. Se necessário, os Estados-Membros podem solicitar ao operador que faculte mais dados.

[...]

7. Os Estados-Membros devem exigir aos operadores a apresentação de dados completos e coerentes e garantir que não se verifiquem sobreposições entre subinstalações nem dupla contagem. Os Estados-Membros devem assegurar, em particular, que os operadores empreendam as devidas diligências e apresentem dados com o mais elevado nível de precisão possível, por forma a proporcionar uma garantia razoável quanto à integridade dos dados.

[...]»

14 O artigo 10.º da Decisão 2011/278, sob a epígrafe «Atribuição a nível de cada instalação», dispõe:

«1. Com base nos dados recolhidos nos termos do artigo 7.º, os Estados-Membros devem calcular, em cada ano, o número de licenças de emissão atribuídas a título gratuito a partir de 2013 a cada instalação existente no seu território em conformidade com os n.os 2 a 8.

2. Para efetuar esse cálculo, os Estados-Membros devem determinar primeiramente o número anual preliminar de licenças de emissão atribuídas a título gratuito em relação a cada subinstalação separadamente, da seguinte forma:

a) Para cada subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a produtos, o número anual preliminar de licenças de emissão atribuídas a título gratuito em relação a um dado ano corresponderá ao valor desse parâmetro de referência mencionado no anexo I, multiplicado pelo nível histórico de atividade relativo ao produto em causa;

b) Para:
   i) a subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor, o número anual preliminar das licenças de emissão atribuídas a título gratuito em relação a um dado ano corresponderá ao valor do parâmetro de referência relativo ao calor mensurável mencionado no anexo I, multiplicado pelo nível histórico de atividade respeitante ao consumo de calor mensurável,
   ii) a subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a combustíveis, o número anual preliminar de licenças de emissão atribuídas a título gratuito em relação a um dado ano corresponderá ao valor do parâmetro de referência mencionado no anexo I, multiplicado pelo nível histórico de atividade respeitante ao combustível consumido,
   iii) a subinstalação com emissões de processo, o número anual preliminar de licenças de emissão atribuídas a título gratuito em relação a um dado ano corresponderá ao nível histórico de atividade relacionada com o processo, multiplicado por 0,9700.

3. Na medida em que o calor mensurável seja exportado para agregados privados e o número anual preliminar de licenças de emissão determinado de acordo com o estabelecido no n.º 2, alínea b), subalínea i), relativamente a 2013 seja inferior às emissões históricas anuais medianas relacionadas com a produção de calor mensurável exportado para agregados privados por essa subinstalação no período de 1 de janeiro de 2005 a 31 de dezembro de 2008, o número anual preliminar de licenças de emissão para 2013 será ajustado dessa diferença. Em cada um dos anos do período de 2014 a 2020, o número anual preliminar de licenças de emissão determinado de acordo com o n.º 2, alínea b), subalínea i), será ajustado na medida em que o número anual preliminar das licenças de emissão relativas a esse ano seja inferior a uma percentagem das emissões históricas anuais medianas supramencionadas. Esta percentagem será de 90% em 2014 e será reduzida de 10 pontos percentuais em cada ano subsequente.

[...]

7. A quantidade total anual preliminar de licenças de emissão atribuídas a título gratuito a cada instalação será a soma dos números anuais preliminares de licenças de emissão atribuídas a título gratuito em relação a todas as subinstalações, calculados em conformidade com os n.os 2, 3, 4, 5 e 6.

[...]

8. Quando determinarem a quantidade total anual preliminar de licenças de emissão atribuídas a título gratuito a cada instalação, os Estados-Membros devem assegurar que não haja dupla contagem das emissões e que a atribuição não seja negativa. Designadamente, se um produto intermédio abrangido por um parâmetro de referência relativo a produtos, de acordo com a definição dos respetivos limites do sistema estabelecida no anexo I, for importado por uma instalação, as emissões não deverão ser objeto de dupla contagem aquando da determinação da quantidade total anual preliminar de licenças de emissão atribuídas a título gratuito às duas instalações em causa.

9. A quantidade final total anual de licenças de emissão atribuídas a título gratuito a cada instalação existente, exceto instalações abrangidas pelo artigo 10.º-A, n.º 3, da Diretiva [2003/87], será a quantidade total anual preliminar de licenças de emissão atribuídas a título gratuito a cada instalação, determinada em conformidade com o n.º 7, multiplicada pelo fator de correção transetorial determinado nos termos do artigo 15.º, n.º 3.

No caso das instalações abrangidas pelo artigo 10.º-A, n.º 3, da Diretiva [2003/87] e elegíveis para a atribuição de licenças de emissão a título gratuito, a quantidade final total anual de licenças de emissão atribuídas a título gratuito corresponderá à quantidade total anual preliminar de licenças de emissão atribuídas a título gratuito a cada instalação, determinada nos termos do n.º 7, ajustada anualmente pelo fator linear referido no artigo 10.º-A, n.º 4, da Diretiva [2003/87], utilizando a quantidade total preliminar anual das licenças de emissão atribuídas a título gratuito à instalação em causa em 2013, como referência.»

15 O artigo 15.º da Decisão 2011/278 prevê:

«1. Em conformidade com o disposto no artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva [2003/87], os Estados-Membros devem apresentar à Comissão, até 30 de setembro de 2011, uma lista de instalações abrangidas pela Diretiva [2003/87] no seu território, incluindo as instalações identificadas nos termos do artigo 5.º, utilizando o modelo eletrónico fornecido pela Comissão.

[...]

3. Após a receção da lista mencionada no n.º 1 do presente artigo, a Comissão deve avaliar a inclusão de cada instalação mencionada na lista e as respetivas quantidades totais anuais preliminares de licenças de emissão atribuídas a título gratuito.

Depois da notificação efetuada por todos os Estados-Membros das quantidades totais anuais preliminares de licenças de emissão atribuídas a título gratuito durante o período de 2013 a 2020, a Comissão deve determinar o [fator de correção]. O fator será determinado por comparação entre a soma das quantidades totais anuais preliminares de licenças de emissão atribuídas a título gratuito a instalações que não são produtoras de eletricidade em cada ano do período de 2013 a 2020, sem aplicação dos fatores mencionados no anexo VI, com a quantidade anual de licenças calculada nos termos do artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva [2003/87] para as instalações que não são produtoras de eletricidade nem novos operadores, tendo em conta a respetiva quota-parte da quantidade anual a nível da União, determinada nos termos do artigo 9.º dessa diretiva, e a quantidade pertinente de emissões que só serão incluídas no regime da União a partir de 2013.

4. Se a Comissão não rejeitar a inscrição de uma instalação nessa lista, incluindo as respetivas quantidades totais anuais preliminares de licenças de emissão atribuídas a título gratuito a essa instalação, o Estado-Membro em causa procederá à determinação da quantidade final anual de licenças de emissão atribuídas a título gratuito para cada ano do período de 2013 a 2020, em conformidade com o artigo 10.º, n.º 9, da presente decisão.

[...]»

16 Sob a epígrafe «Parâmetros de referência relativos a produtos», o anexo I da Decisão 2011/278 prevê, no seu n.º 1, intitulado «Definição de parâmetros de referência relativos a produtos e dos respetivos limites do sistema, sem tomar em consideração a substituibilidade entre o combustível e a eletricidade»:

«Parâmetro de referência relativo ao produto	Definição dos produtos abrangidos	Definição dos processos e emissões abrangidos (limites do sistema)	[...]	Valor do parâmetro de referência (licenças de emissão/t)
Coque	[...]	[...]	[...]	0,286
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Metal quente	[...]	[...]	[...]	1,328
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

[...]»

17 O anexo IV da referida decisão, intitulado «Parâmetros para a recolha de dados de base relativos às instalações existentes», dispõe:

«Para fins da recolha dos dados de base referidos no artigo 7.º, n.º 1, os Estados-Membros devem exigir ao operador que apresente, pelo menos, os seguintes dados a nível da instalação e da subinstalação relativamente a todos os anos civis do período de referência escolhido nos termos do artigo 9.º, n.º 1 (2005 — 2008 ou 2009 — 2010). Em conformidade com o estabelecido no artigo 7.º, n.º 2, os Estados-Membros podem solicitar dados adicionais, se necessário:

Parâmetro	[...]
[...]	[...]
Emissões totais de gases com efeito de estufa	[...]
[...]	[...]
Calor mensurável exportado	[...]
[...]	[...]»

Regulamento (UE) n.º 601/2012

18 O 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 (JO 2012, L 181, p. 30), prevê, no seu Anexo IV, n.º 1, A):

«[...]

O operador não deve incluir as emissões de motores de combustão interna para transporte na monitorização e comunicação de informações. [...] O operador não deve atribuir as emissões associadas à produção de calor ou eletricidade importada de outras instalações à instalação importadora.

[...]»

Decisão 2013/448

19 O artigo 4.º da Decisão 2013/448 prevê:

«O [fator de correção] referido no artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva [2003/87] e determinado em conformidade com o artigo 15.º, n.º 3, da Decisão [2011/278], é fixado no anexo II da presente decisão.»

20 O anexo II da Decisão 2013/448 prevê:

«Ano	Fator de correção transetorial
2013	94,272151%
2014	92,634731%
2015	90,978052%
2016	89,304105%
2017	87,612124%
2018	85,903685%
2019	84,173950%
2020	82,438204%»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

21 Com a sua decisão de 21 de novembro de 2013, a Agência para a proteção do ambiente determinou a quantidade definitiva das licenças a atribuir a título gratuito para o período de comércio de 2013 a 2020. Oito operadores de instalações emissoras de gases com efeito de estufa, a saber, a Borealis, a Kubikenborg Aluminium, a Yara, a SSAB EMEA, a Lulekraft, a Värmevärden i Nynäshamn, a Cementa e a Höganäs Sweden interpuseram recursos de anulação desta decisão.

22 Em apoio dos seus recursos, estes operadores alegaram, por um lado, vários fundamentos relativos a erros de direito que afetam as Decisões 2011/278 e 2013/448.

23 Consideram, nomeadamente, que o fator de correção determinado com base no artigo 15.º, n.º 3, da Decisão 2011/278 e fixado no artigo 4.º e no anexo II da Decisão 2013/448 é contrário às exigências decorrentes do artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva 2003/87. Na medida em que a decisão de 21 de novembro de 2013 foi adotada em aplicação do fator de correção, esta é igualmente inválida.

24 Além disso, no anexo I da Decisão 2011/278, a Comissão fixou o valor do parâmetro de referência relativo ao metal quente em violação dos limites previstos no artigo 10.º-A, n.º 2, da Diretiva 2003/87. De acordo com esta última disposição, o ponto de partida para a determinação dos parâmetros de referência deve ser a média dos resultados de 10% das instalações mais eficientes de um determinado setor. Na implementação desta regra, a Comissão sobrestimou os resultados das instalações que produzem metal quente. Do mesmo modo, apesar de a Comissão ter tido devidamente em conta o facto de os gases residuais emitidos durante a produção de metal quente poderem ser utilizados como substituto de combustível, o ajustamento que permite tomar em conta a diferença de conteúdo energético entre esses gases e o gás natural é demasiado elevado. Uma vez que os parâmetros de referência são determinantes para a atribuição de licenças a título gratuito, esses erros afetam a validade da decisão de 21 de novembro de 2013.

25 Por outro lado, as recorrentes no processo principal consideram que essa decisão é, em si mesma, contrária a várias disposições da Diretiva 2003/87 e da Decisão 2011/278.

26 Assim, uma vez que, quando da atribuição das licenças relativas às emissões resultantes da produção de calor fornecido aos agregados privados no âmbito do aquecimento urbano, a Agência para a proteção do ambiente não teve em conta as emissões reais resultantes da combustão dos gases residuais, na medida em que estas ultrapassam o parâmetro de referência relativo ao calor, a decisão de 21 de novembro de 2013 viola o artigo 10.º, n.º 2, alínea b), e o artigo 10.º, n.º 3, da Decisão 2011/278. A Agência para a proteção do ambiente considera, pelo contrário, que não podia atribuir mais licenças do que as previstas nesse parâmetro de referência. Acresce que, segundo esta agência, as emissões resultantes da combustão dos gases residuais foram tidas em conta na determinação dos valores dos parâmetros de referência relativos ao metal quente e ao coque, na medida em que tais valores são superiores aos valores do parâmetro de referência relativo a combustíveis.

27 Além disso, as recorrentes no processo principal alegam que a decisão de 21 de novembro de 2013 é inválida na medida em que não respeita as regras de atribuição das licenças a título gratuito para a produção e o consumo de calor.

28 Por um lado, a recusa da Agência para a proteção do ambiente em atribuir licenças gratuitas quando uma subinstalação consome calor produzido numa outra subinstalação à qual se aplica um parâmetro de referência relativo a combustíveis é contrária a um dos objetivos do artigo 10.º-A, n.º 1, da Diretiva 2003/87. Esta disposição visa, nomeadamente, encorajar o recurso a técnicas eficazes e melhorar a eficiência energética recorrendo à recuperação eficiente de energia a partir de gases residuais. A Agência para a proteção do ambiente considera que a sua recusa se justifica pela obrigação de evitar duplas atribuições. Com efeito, as emissões provenientes de uma subinstalação que queima combustíveis não podem ser contabilizadas uma segunda vez por ocasião da recuperação do calor por outra subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor.

29 Por outro lado, as recorrentes no processo principal consideram que a decisão de 21 de novembro de 2013 é igualmente inválida na medida em que viola a regra segundo a qual, na exportação de calor para um distribuidor de calor que o fornece, através da sua rede, a várias empresas, as licenças gratuitas devem ser atribuídas ao produtor de calor e não ao consumidor. A Agência para a proteção do ambiente não contesta este princípio, mas considera que, no caso específico em causa no processo principal, o operador da rede não constitui um distribuidor de calor, na medida em que utiliza ele próprio a maior parte do calor numa das suas instalações, não podendo, por conseguinte, ser qualificado de simples intermediário.

30 Nestas condições, o Nacka Tingsrätt — Mark- och miljödomstolen (Secção dos assuntos imobiliários e ambientais do Tribunal de Primeira Instância de Nacka, Suécia), decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões:

«1) Ao calcular o fator de correção transetorial uniforme do setor industrial, é compatível com o artigo 10.º-A, n.ºs 1 e 4, da [Diretiva 2003/87] incluir todas as emissões resultantes da incineração de gás residual para a produção de eletricidade no lote da venda em leilão, e não no limite máximo de atribuição de licenças de emissão a título gratuito (a seguir 'limite máximo para a indústria'), apesar de as emissões resultantes de gás residual serem elegíveis para a atribuição de licenças de emissão a título gratuito nos termos do artigo 10.º-A, n.º 1, [desta diretiva]?

2) Ao calcular o fator de correção transetorial uniforme do setor industrial, é compatível com o artigo 10.º-A, n.ºs 1 e 4, da [Diretiva 2003/87] incluir todas as emissões resultantes da produção de calor nas unidades de cogeração para distribuição posterior às instalações [abrangidas pelo Regime de Comércio de Licenças de Emissão] no lote da venda em leilão, e não no limite

máximo para a indústria, apesar de as emissões resultantes da produção de calor serem elegíveis para a atribuição de licenças de emissão a título gratuito nos termos do artigo 10.º-A, n.º 4, [desta diretiva]?

3) Em caso de resposta negativa à primeira e [segunda questões], é correto o cálculo da quota-parte da indústria (34,78%) na totalidade das emissões durante o período de referência?

4) [É a Decisão 2013/448] inválida e contrária ao [segundo] parágrafo do artigo 10.º-A, n.º 5, da [Diretiva 2003/87], uma vez que o cálculo feito pela Comissão do limite máximo para a indústria implica que se deve aplicar sempre um fator de correção transetorial, e não apenas 'se necessário'?

5) [Foi o] parâmetro de referência relativo ao produto metal quente […] fixado em consonância com o artigo 10.º-A, n.º 2, da [Diretiva 2003/87], atendendo a que, na definição dos princípios para determinar os parâmetros de referência *ex ante*, o ponto de partida é a média dos resultados de 10% das instalações mais eficientes do setor correspondente?

6) É compatível com o artigo 10.º-A, n.º 4, da [Diretiva 2003/87] não conceder a atribuição de licenças a título gratuito no que respeita ao [calor] exportado para agregados privados?

7) É compatível com o [a]nexo IV da [Decisão 2011/278] não declarar, como fez a [Agência para a proteção do ambiente], nos pedidos de licenças a título gratuito, a totalidade das emissões de gás com efeito de estufa resultantes da produção de calor que é exportado para agregados privados?

8) Na atribuição de licenças de emissão a título gratuito para exportação de calor [para] agregados privados, é compatível com o artigo 10.º, n.ºs 1 e 4, da [Diretiva 2003/87], e com o artigo 10.º, n.º 3, da [Decisão 2011/278], não conceder licenças a título gratuito adicionais [para as] emissões resultantes de combustíveis fósseis que excedem a atribuição concedida para a exportação de calor para agregados privados?

9) No contexto de um pedido de licenças de emissão a título gratuito, é compatível com o [a]nexo IV da [Decisão 2011/278] ajustar os dados fornecidos num pedido, como fez a [Agência para a proteção do ambiente], de modo a que as emissões de gás com efeito de estufa atribuídas à incineração do gás residual sejam equiparadas às emissões atribuídas à incineração do gás natural?

10) [Significa o] artigo 10.º, n.º 8, da [Decisão 2011/278] que um operador não pode obter […] licenças de emissão a título gratuito para o consumo, […] numa subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor, [de calor] produzido numa subinstalação diferente, abrangida por um parâmetro de referência relativo [a combustíveis]?

11) Em caso de resposta afirmativa à décima questão, [é] o artigo 10.º, n.º 8, da [Decisão 2011/278] contrário ao artigo 10.º-A, n.º 1, da [Diretiva 2003/87]?

12) Na atribuição de licenças de emissão a título gratuito relativas ao consumo de calor, é compatível com a [Diretiva 2003/87] e com os documentos de orientação n.ºs 2 e 6 ter em conta, na apreciação, a fonte de calor que produz o calor consumido?

13) [É a Decisão 2013/448] inválida e contrária ao artigo 290.º TFUE e ao artigo 10.º-A, n.ºs 1 e 5, da [Diretiva 2003/87], porque altera o método de cálculo fixado no artigo 10.º-A, n.º 5, segundo parágrafo, alíneas a) e b), [desta diretiva], ao excluir da base de cálculo as emissões resultantes da incineração de gás residual e da produção combinada de calor e eletricidade, embora a atribuição de licenças a título gratuito seja permitida a este respeito nos termos do artigo 10.º-A, n.ºs 1 e 4, da [referida diretiva] e da [Decisão 2011/278]?

14) Deve […] o calor mensurável na forma de vapor com origem numa instalação [abrangida pelo Regime de Comércio de Licenças de Emissão e] fornecido a uma rede de vapor com muitos consumidores de vapor, pelo menos um dos quais não é uma instalação [abrangida pelo Regime de Comércio de Licenças de Emissão], [ser considerado] uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor nos termos do artigo 3.º, alínea c), da [Decisão 2011/278]?

15) Para [responder] à décima quarta questão, é relevante determinar:
   a) se a rede de vapor é propriedade do maior consumidor de vapor na rede e se esse consumidor é uma instalação [abrangida pelo Regime de Comércio de Licenças de Emissão],
   b) a quota-parte do fornecimento total de calor à rede de vapor que é utilizada pelo maior consumidor,
   c) o número de fornecedores e consumidores de vapor que existem na rede de vapor,
   d) se existem dúvidas sobre quem produz o calor mensurável que os respetivos consumidores de vapor adquirem,
   e) se a [repartição do consumo] do vapor na rede pode ser alterada de forma a que alguns consumidores que não são instalações [abrangidas pelo Regime de Comércio de Licenças de Emissão] adiram à rede, ou [a] que a utilização das instalações […] não […] [abrangidas pelo Regime de Comércio de Licenças de Emissão] existentes aumente?

16) No caso de a resposta à décima quarta questão variar consoante os factos de cada caso em concreto, quais são os factos a que se deve atribuir particular relevância?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à validade do artigo 15.º, n.º 3, da Decisão 2011/278

Quanto à primeira, segunda e décima terceira questões

31 Com a sua primeira, segunda e décima terceira questões, o órgão jurisdicional de reenvio pede, em substância, ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre a validade da Decisão 2013/448, na medida em que, na determinação do fator de correção, as emissões de gás residual utilizadas para produzir eletricidade e as emissões devidas à produção de calor por cogeração não foram incluídas na quantidade máxima anual de licenças na aceção do artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva 2003/87 (a seguir «quantidade anual máxima de licenças»).

32 A título preliminar, importa recordar que, no âmbito do processo de cooperação entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, instituído pelo artigo 267.º TFUE, compete a este dar ao órgão jurisdicional nacional uma resposta útil que lhe permita decidir o litígio que lhe foi submetido. Nesta ótica, compete ao Tribunal de Justiça, se necessário, reformular as questões que lhe foram apresentadas. Por outro lado, o Tribunal de Justiça pode ser levado a tomar em consideração normas de direito da União às quais o juiz nacional não tenha feito referência no enunciado da sua questão (acórdão de 11 de fevereiro de 2015, Marktgemeinde Straßwalchen e o., C-531/13, EU:C:2015:79, n.º 37).

33 A este propósito, importa salientar que resulta do artigo 3.º, alínea u), da Diretiva 2003/87 que uma instalação que produza eletricidade para venda a terceiros e na qual não seja desenvolvida qualquer atividade enumerada no anexo I desta diretiva para além da combustão de combustíveis deve ser qualificada de produtor de eletricidade.

34 Na medida em que os gases residuais foram queimados por produtores de eletricidade, as emissões correspondentes não foram tomadas em conta para efeitos do estabelecimento da quantidade anual máxima de licenças (v., a este respeito, acórdão de 28 de abril de 2016, Borealis Polyolefine e o., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311, n.º 74).

35 Do mesmo modo, decorre do artigo 10.º-A, n.ºs 3 e 5, da Diretiva 2003/87 que as emissões geradas pela produção de calor por cogeração não foram tidas em conta para a determinação da quantidade anual máxima de licenças na medida em que são provenientes dos produtores de eletricidade (v., neste sentido, acórdão de 28 de abril de 2016, Borealis Polyolefine e o., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311, n.º 75).

36 O artigo 15.º, n.º 3, da Decisão 2011/278, adotada para fins de aplicação do artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva 2003/87, não permite tomar em consideração as emissões dos produtores de eletricidade para efeitos da determinação da quantidade anual máxima de licenças (v., neste sentido, acórdão de 28 de abril de 2016, Borealis Polyolefine e o., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311, n.º 68).

37 Daqui resulta que, com a sua primeira, segunda e décima terceira questões, o órgão jurisdicional de reenvio questiona o Tribunal de Justiça, em substância, quanto à validade do artigo 15.º, n.º 3, da referida decisão na medida em que a mesma exclui a tomada em consideração das emissões dos produtores de eletricidade para efeitos de determinação da quantidade anual máxima de licenças.

38 Ora, no seu acórdão de 28 de abril de 2016, Borealis Polyolefine e o. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311), o Tribunal de Justiça foi chamado a pronunciar-se sobre uma questão substancialmente idêntica e a resposta dada nesse acórdão é plenamente transponível para o presente processo.

39 Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que, ao não permitir a tomada em consideração das emissões dos produtores de eletricidade para efeitos da determinação da quantidade anual máxima de licenças, o artigo 15.º, n.º 3, da Decisão 2011/278 é conforme com o enunciado do artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva 2003/87, lido em conjugação com o n.º 3 deste último artigo (v. acórdão de 28 de abril de 2016, Borealis Polyolefine e o., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311, n.º 68).

40 Esta interpretação é igualmente conforme com a economia da Diretiva 2003/87, e com os objetivos que esta prossegue (acórdão de 28 de abril de 2016, Borealis Polyolefine e o., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311, n.º 69).

41 Nestas condições, por razões idênticas às enunciadas nos n.ºs 62 a 83 do acórdão de 28 de abril de 2016, Borealis Polyolefine e o. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311), o exame da primeira, segunda e décima terceira questões não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do artigo 15.º, n.º 3, da Decisão 2011/278.

Quanto à terceira questão

42 Tendo em conta a resposta dada à primeira, segunda e décima terceira questões, não há que responder à terceira questão.

Quanto à validade do anexo I da Decisão 2011/278

Quanto à quinta questão

43 Com a sua quinta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça, em substância, que se pronuncie sobre a validade do anexo I da Decisão 2011/278 na medida em que o parâmetro de referência relativo ao produto metal quente foi determinado em violação das exigências decorrentes do artigo 10.º-A, n.º 2, da Diretiva 2003/87.

44 A SSAB EMEA e a Lulekraft consideram que resulta desta disposição que os parâmetros de referência devem ser estabelecidos com base nos resultados dos 10% de instalações mais eficientes do setor abrangido pelo parâmetro de referência. Na implementação desta regra, a Comissão sobrestimou os resultados das instalações que produzem metal quente. Além disso, embora o parâmetro de referência em questão reflita o facto de os gases residuais emitidos durante a produção de metal quente poderem ser um substituto de combustível, o ajustamento que permite tomar em conta a diferença de conteúdo energético entre esses gases e o gás natural é demasiado elevado.

45 A este respeito, há que salientar 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, este exercício implica que a Comissão efetue, nomeadamente, apreciações técnicas e económicas complexas. Só o caráter manifestamente inadequado de uma medida adotada neste domínio pode afetar a legalidade de tal medida (v., por analogia, acórdão de 22 de dezembro de 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, n.º 82).

46 Resulta do considerando 8 da Decisão 2011/278 que, para determinar os valores dos parâmetros de referência, a Comissão utilizou como ponto de partida a média aritmética dos resultados, em matéria de gases com efeito de estufa, dos 10% de instalações mais eficientes em 2007 e 2008, relativamente às quais foram recolhidos dados. A Comissão verificou que esta base de partida refletia suficientemente as técnicas mais eficientes, os substitutos e os processos de produção alternativos, a cogeração de alta eficiência, a recuperação eficiente de energia a partir de gases residuais, a utilização da biomassa e a captura e o armazenamento de dióxido de carbono, sempre que existam as instalações necessárias. Em seguida, a Comissão completou estes dados com recurso, nomeadamente, aos dados recolhidos pelas diferentes associações setoriais europeias, ou em nome destas, com base em regras definidas, os denominados «manuais de regras setoriais». Como referência para esses manuais de regras, a Comissão forneceu orientações sobre os critérios de qualidade e de verificação.

47 Além disso, resulta do considerando 11 da Decisão 2011/278 que, nos casos em que não havia dados disponíveis, ou em que não tinham sido recolhidos dados em conformidade com a metodologia aplicável à definição dos parâmetros de referência, se utilizaram informações sobre os atuais níveis de emissão e de consumo e sobre as técnicas mais eficientes, na sua maioria baseadas nos documentos de referência sobre as melhores técnicas disponíveis (BREF), estabelecidos nos termos da Diretiva 2008/1. Em especial, devido à falta de dados sobre o tratamento de gases residuais, as exportações de calor e a produção de eletricidade, os valores dos parâmetros de referência relativos ao coque e ao metal quente foram obtidos através de cálculos das emissões diretas e indiretas, baseados em informações relativas aos fluxos de energia pertinentes fornecidas pelos respetivos BREF e nos fatores de emissão por defeito estabelecidos na Decisão 2007/589.

48 Quanto aos gases residuais emitidos na produção de metal quente, resulta do considerando 32 da Decisão 2011/278 que os parâmetros de referência relativos a produtos têm em conta a recuperação energética eficiente dos gases residuais e as emissões relacionadas com a sua utilização. Para este efeito, o teor de carbono desses gases residuais foi largamente tido em conta na determinação dos valores dos parâmetros de referência relativos a produtos cuja produção gera gases residuais.

49 Nestas circunstâncias, não se afigura que, ao determinar os parâmetros de referência em aplicação do artigo 10.º-A, n.º 2, da Diretiva 2003/87, a Comissão tenha excedido os limites do seu poder de apreciação.

50 Resulta das considerações precedentes que o exame da quinta questão não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do anexo I da Decisão 2011/278.

Quanto à validade da Decisão 2013/448

Quanto à quarta questão

51 Com a sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça, em substância, que se pronuncie sobre a validade do artigo 4.º e do anexo II da Decisão 2013/448, que fixa o fator de correção.

52 A este respeito, há que salientar que o Tribunal de Justiça já declarou que uma vez que a Comissão não determinou a quantidade anual máxima de licenças em conformidade com as exigências do artigo 10.º-A, n.º 5, primeiro parágrafo, alínea b), da Diretiva 2003/87, o fator de correção fixado no artigo 4.º e no anexo II da Decisão 2013/448 é igualmente contrário a esta disposição (acórdão de 28 de abril de 2016, Borealis Polyolefine e o., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311, n.º 98).

53 Nestas condições, há que responder à quarta questão que o artigo 4.º e o anexo II da Decisão 2013/448 que fixam o fator de correção são inválidos (acórdão de 28 de abril de 2016, Borealis Polyolefine e o., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311, n.º 99).

Quanto à limitação dos efeitos no tempo

54 Decorre do n.º 111 do acórdão de 28 de abril de 2016, Borealis Polyolefine e o. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311), que o Tribunal de Justiça limitou os efeitos no tempo da declaração de invalidade do artigo 4.º e do anexo II da Decisão 2013/448 de modo a que, por um lado, esta declaração só produza efeitos após o termo de um período de dez meses a contar da data da prolação do presente acórdão, a fim de permitir que a Comissão proceda à adoção das medidas necessárias e, por outro, as medidas adotadas até essa data com fundamento nas disposições declaradas inválidas não possam ser postas em causa.

Quanto à interpretação da Diretiva 2003/87 e da Decisão 2011/278

Quanto à sexta questão

55 Com a sua sexta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 10.º-A, n.º 4, da Diretiva 2003/87 deve ser interpretado no sentido de que permite não atribuir licenças a título gratuito relativas ao calor exportado para agregados privados.

56 Como foi recordado no n.º 32 do presente acórdão, no âmbito do processo de cooperação entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, instituído pelo artigo 267.º TFUE, cabe a este dar ao órgão jurisdicional nacional uma resposta útil que lhe permita decidir o litígio que lhe foi submetido. Nesta ótica, compete ao Tribunal de Justiça, se necessário, reformular as questões que lhe foram apresentadas.

57 Resulta da decisão de reenvio que a sexta questão diz respeito à situação de uma empresa que, através da combustão de combustíveis, aquece placas de aço para o fabrico de chapas de aço. O calor que ela recupera no âmbito deste processo é transferido para duas outras subinstalações da empresa abrangidas por um parâmetro de referência relativo ao calor, uma das quais exporta esse calor para uma rede de aquecimento urbano.

58 Resulta igualmente da decisão de reenvio que, a fim de evitar que na atribuição de licenças a título gratuito sejam tidas em conta, uma segunda vez, as emissões produzidas pela combustão de combustíveis a título de calor consumido ou exportado, a Agência para a proteção do ambiente deduziu este calor do nível do histórico da atividade das subinstalações abrangidas por um parâmetro de referência relativo ao calor.

59 Neste contexto, com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se o artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87 e o artigo 10.º, n.os 1 a 3 e 8, da Decisão 2011/278 devem ser interpretados no sentido de que, a fim de evitar uma dupla atribuição, permitem não atribuir licenças a uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor, quando esta exporta para agregados privados calor que recuperou de uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a combustíveis.

60 A este respeito, há que salientar que o artigo 10.º-A, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/87 prevê que a Comissão aprova medidas de execução a nível comunitário plenamente harmonizadas, para a atribuição harmonizada das licenças. Resulta do n.º 2 deste mesmo artigo que a Comissão fixa, neste âmbito, parâmetros de referência nos vários setores ou subsetores.

61 Conforme resulta do artigo 10.º, n.os 1 e 2, da Decisão 2011/278, através da multiplicação destes parâmetros de referência pelo nível histórico de atividade de cada subinstalação, os Estados-Membros calculam o número anual preliminar de licenças a atribuir a título gratuito. Para este efeito, os Estados-Membros devem distinguir, nos termos do artigo 6.º desta decisão, as subinstalações em função da sua atividade, a fim de poder determinar se há que aplicar um parâmetro de referência relativo a produtos, um parâmetro de referência relativo ao calor ou um parâmetro de referência relativo a combustíveis, ou ainda um fator específico para subinstalações com emissões de processo.

62 A este propósito, há que salientar que as definições das subinstalações abrangidas por um parâmetro de referência relativo a produtos, por um parâmetro de referência relativo ao calor ou por um parâmetro de referência relativo a combustíveis e com emissões de processo são mutuamente exclusivas, conforme resulta do artigo 3.º, alíneas b), a d), e h), da Decisão 2011/278.

63 Com efeito, o artigo 3.º, alínea b), da mesma decisão prevê que uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a produtos só engloba os fatores de produção, rendimentos e emissões correspondentes relacionados com a produção de um produto relativamente ao qual tenha sido estabelecido um parâmetro de referência no anexo I.

64 O artigo 3.º, alínea c), da Decisão 2011/278 define as subinstalações abrangidas por um parâmetro de referência relativo ao calor como os fatores de produção, rendimentos e emissões correspondentes não cobertos por uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a produtos no que diz respeito à produção ou à importação a partir de uma instalação ou de outra entidade abrangida pelo regime da União de calor mensurável. Este calor deve ser, nomeadamente, consumido com vista à produção de produtos ou exportado para uma instalação ou outra entidade não abrangida pelo regime da União, com exceção da exportação para a produção de eletricidade.

65 Quanto às subinstalações abrangidas por um parâmetro de referência relativo a combustíveis, o artigo 3.º, alínea d), da Decisão 2011/278 define-as como os fatores de produção, rendimentos e emissões correspondentes não cobertos por uma subinstalação abrangida por um parâmetro de

referência relativo a produtos, relacionados com a produção de calor não mensurável através da combustão de combustíveis consumidos com vista à produção de produtos, à produção de energia mecânica com exceção da utilizada para a produção de eletricidade.

66 No que diz respeito à qualificação de «subinstalações com emissões de processo», só a produção de determinados tipos específicos de emissões mencionadas no artigo 3.º, alínea h), i) a vi), da referida decisão permite que se proceda a esta qualificação.

67 Nos termos do considerando 12 da Decisão 2011/278, nos casos em que não foi possível calcular o parâmetro de referência de um produto, mas são produzidos gases com efeito de estufa elegíveis para a atribuição de licenças de emissão a título gratuito, essas licenças devem ser atribuídas com base em abordagens de recurso genéricas. A este respeito, foram formuladas três abordagens de recurso hierarquizadas para maximizar a redução das emissões de gases com efeito de estufa e a economia de energia, pelo menos em parte dos processos de produção em causa.

68 À luz destas explicações, decorre da leitura conjugada das definições consagradas no artigo 3.º, alíneas b) a d) e h), daquela decisão que só quando um parâmetro de referência relativo a produtos não pode ser aplicado a uma subinstalação é que a atribuição de licenças a título gratuito deve ser efetuada com base numa das três opções, a saber, o parâmetro de referência relativo ao calor, o parâmetro de referência relativo a combustíveis ou as emissões de processo.

69 Resulta igualmente destas disposições que a combustão de um combustível não pode conduzir à aplicação de vários parâmetros de referência diferentes, dado que uma única e mesma atividade só pode estar abrangida por uma das categorias de subinstalações previstas no artigo 3.º, alíneas b) a d) e h), da Decisão 2011/278, sendo tais categorias mutuamente exclusivas, conforme já se recordou no n.º 62 do presente acórdão. Qualquer outra abordagem seria contrária à proibição da dupla contagem das emissões e da dupla atribuição das licenças, consagrada em várias disposições desta decisão.

70 Com efeito, nos termos do artigo 6.º, n.º 2, da Decisão 2011/278, a soma dos fatores de produção, rendimentos e emissões de cada subinstalação não deve exceder os fatores de produção, rendimentos e emissões totais da instalação. Além disso, o artigo 7.º, n.º 7, primeiro parágrafo, da mesma decisão prevê que os operadores de instalações produtoras de gases com efeito de estufa estão obrigados, quando da comunicação dos dados de base, a garantir «que não se verifiquem sobreposições entre subinstalações nem dupla contagem». A esta obrigação dos operadores corresponde a obrigação que impende sobre os Estados-Membros, prevista no artigo 10.º, n.º 8, da Decisão de 2011/278, de assegurar «que não haja dupla contagem das emissões».

71 Assim, na medida em que o calor importado por uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor seja proveniente de uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a combustíveis, há que evitar que as emissões efetivamente associadas à produção desse calor sejam tomadas em conta duas vezes quando da atribuição das licenças a título gratuito. A aplicação à produção de calor do parâmetro de referência relativo a combustíveis e do parâmetro de referência relativo ao calor ao consumo deste mesmo calor originaria uma dupla contagem, a que se opõem as disposições enumeradas no número anterior do presente acórdão.

72 Esta interpretação da Decisão 2011/278 é corroborada pelas regras de monitorização específicas para as emissões relacionadas com os processos de combustão previstas no Anexo IV, n.º 1, A), do Regulamento n.º 601/2012, do qual resulta, nomeadamente, que «[o] operador não deve atribuir as emissões associadas à produção de calor ou eletricidade importada de outras instalações à instalação importadora».

73 Esta interpretação é igualmente conforme com o objetivo principal da Diretiva 2003/87, a saber, a proteção do ambiente através de uma redução das emissões de gases com efeito de estufa (v. acórdão de 28 de abril de 2016, Borealis Polyolefine e o., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e C-391/14

a C-393/14, EU:C:2016:311, n.º 79), e com o objetivo enunciado no considerando 18 da Decisão 2011/278, que obriga os Estados-Membros a garantir que não se verifique dupla contagem ou dupla atribuição, a fim de evitar distorções de concorrência e assegurar um funcionamento correto do mercado do carbono.

74 Além disso, o artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87 não contém nenhum indício que permita concluir que esta disposição se opõe à regra da proibição da dupla contagem das emissões. Em especial, o facto de o n.º 4 deste artigo prever a atribuição gratuita de licenças para as emissões associadas à produção de calor para o aquecimento urbano não é suscetível de infirmar esta constatação. Com efeito, este número não determina a quantidade de licenças a atribuir e também não exige que as emissões já abrangidas no âmbito de uma outra subinstalação originem uma dupla atribuição em relação ao calor exportado.

75 Esta constatação também não é infirmada pelas explicações fornecidas num documento, intitulado «Guidance Document n.º 6 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 Cross-Boundary Heat Flows», que a Comissão publicou no seu sítio Internet. De facto, segundo indicação expressa contida nesse documento, este não é juridicamente vinculativo e não reflete a posição oficial da Comissão. Além disso, embora seja verdade, conforme indica o referido documento, que nem a Diretiva 2003/87 nem a Decisão 2011/278 preveem regras distintas de atribuição das licenças a título gratuito para o consumo de calor em função da fonte desse calor, daí não resulta, contudo, que seja autorizada uma dupla atribuição de licenças para a produção e o consumo de calor.

76 Quanto à regra prevista no artigo 10.º, n.º 3, da Decisão 2011/278, a mesma tem por objeto o ajustamento da atribuição das licenças relativas ao calor mensurável exportado para agregados privados quando a quantidade das licenças determinada com base no parâmetro de referência relativo ao calor seja inferior à média do histórico das emissões associadas à produção desse calor.

77 No entanto, a média do histórico das emissões associadas à produção de calor não pode incluir outras emissões além das tomadas em conta na aplicação ao histórico das atividades da subinstalação em causa do parâmetro de referência relativo ao calor, o que exclui que, neste âmbito, as emissões associadas ao histórico das atividades de uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a combustíveis sejam tidas em conta.

78 Esta interpretação do artigo 10.º, n.º 3, da Decisão 2011/278 resulta da proibição da dupla contagem das emissões e da dupla atribuição das licenças, que se opõe, conforme resulta dos n.ºs 70 a 71 do presente acórdão, a que as emissões associadas à produção de calor sejam tomadas em conta duas vezes, a saber, na atribuição das licenças a título gratuito, por um lado, à instalação que produz esse calor e, por outro, à instalação que o consome ou o exporta. Assim, na medida em que o calor exportado por uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a combustíveis não faz parte do histórico da atividade da subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor, o valor médio do histórico das emissões desta última subinstalação não é determinado a partir das emissões associadas à produção deste calor.

79 Atendendo às considerações que figuram nos n.ºs 71 e 76 a 78 do presente acórdão, há que constatar que não é de excluir que a implementação da proibição da dupla contagem das emissões possa levar a autoridade nacional competente em matéria de atribuição de licenças a não atribuir licenças relativas ao calor exportado para agregados privados.

80 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à sexta questão que o artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87 e o artigo 10.º, n.ºs 1 a 3 e 8, da Decisão 2011/278 devem ser interpretados no sentido de que, a fim de evitar uma dupla atribuição, permitem não atribuir licenças a uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor quando esta exporta, para agregados privados, calor que recuperou de uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a combustíveis.

Quanto à décima questão

81 Com a sua décima questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 10.º, n.º 8, da Decisão 2011/278 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que sejam atribuídas a um operador licenças a título gratuito para o consumo, numa subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor, de calor produzido numa subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a combustíveis.

82 Conforme já foi constatado no n.º 70 do presente acórdão, nos termos do artigo 10.º, n.º 8, da referida decisão, os Estados-Membros «devem assegurar que não haja dupla contagem das emissões».

83 A este respeito, resulta do n.º 71 do presente acórdão que, na medida em que o calor importado por uma instalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor seja proveniente de uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a combustíveis, há que evitar que as emissões efetivamente associadas à produção desse calor sejam tomadas em conta duas vezes na atribuição das licenças a título gratuito. A aplicação ao calor do parâmetro de referência relativo a combustíveis e a aplicação do parâmetro de referência relativo ao calor ao consumo deste mesmo calor originaria essa dupla contagem proibida.

84 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à décima questão que o artigo 10.º, n.º 8, da Decisão 2011/278 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que sejam atribuídas a um operador licenças a título gratuito para o consumo, numa subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor, de calor tido em conta no âmbito de uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a combustíveis.

Quanto à décima primeira e décima segunda questões

85 Tendo em conta a resposta dada à sexta e à décima questões, não há que responder à décima primeira e décima segunda questões.

Quanto à sétima questão

86 Com a sua sétima questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se, nos pedidos de atribuição de quotas a título gratuito, é compatível com o anexo IV da Decisão 2011/278 não apresentar, como fez a Agência para a proteção do ambiente, os dados relativos à totalidade das emissões de gás com efeito de estufa associadas à produção de calor exportado para agregados privados.

87 A título preliminar, há que salientar que a sétima questão prejudicial se insere no mesmo contexto factual da sexta questão, conforme descrito nos n.ºs 57 e 58 do presente acórdão.

88 Além disso, o artigo 7.º, n.º 1, da Decisão 2011/278 prevê a obrigação de os Estados-Membros recolherem, em relação às instalações elegíveis para a atribuição de licenças de emissão a título gratuito nos termos do artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87, «todas as informações e dados pertinentes respeitantes a cada um dos parâmetros enumerados no anexo IV» desta decisão. Entre esses parâmetros figuram, nomeadamente, o «calor mensurável exportado» e as «emissões totais de gases com efeito de estufa». Nos termos do artigo 7.º, n.º 9, da Decisão 2011/278, mediante solicitação da Comissão, estes dados devem ser colocados ao seu dispor.

89 Neste contexto, com a sua sétima questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se o artigo 7.º e o anexo IV desta decisão devem ser interpretados no sentido de que, no âmbito da recolha de dados prevista nestas disposições, permitem a um Estado-Membro não ter em

conta a totalidade das emissões de gás associadas à produção de calor exportado para agregados privados por uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor, a fim de evitar uma dupla contagem.

90 Na recolha de dados, os Estados-Membros devem garantir, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 7, da Decisão 2011/278, que «não se verifiquem sobreposições entre subinstalações nem dupla contagem». Por conseguinte, em caso de dupla contagem das emissões, as autoridades competentes podem exigir a retificação dos dados que lhes foram apresentados pelos operadores.

91 O anexo IV da Decisão 2011/278 não se opõe a essa regra. Com efeito, este anexo apenas contém uma lista que prevê, em pormenor, as informações mínimas que os operadores em causa devem apresentar aos Estados-Membros nos termos do artigo 7.º desta decisão.

92 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à sétima questão que o artigo 7.º e o anexo IV da Decisão 2011/278 devem ser interpretados no sentido de que, no âmbito da recolha de dados prevista nestas disposições, permitem a um Estado-Membro não ter em conta a totalidade das emissões de gás associadas à produção de calor exportado para agregados privados por uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor, a fim de evitar uma dupla contagem.

Quanto à oitava questão

93 Com a sua oitava questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 10.º-A, n.os 1 e 4, da Diretiva 2003/87 e o artigo 10.º, n.º 3, da Decisão 2011/278 devem ser interpretados no sentido de que permitem não atribuir licenças a título gratuito adicionais para as emissões provenientes de combustíveis fósseis que excedam a atribuição das licenças no que respeita ao calor exportado para agregados privados.

94 Resulta da decisão de reenvio que a oitava questão prejudicial diz respeito à situação de uma empresa, em concreto a SSAB EMEA, que fornece calor a uma rede de aquecimento urbano que abastece particulares. Esse calor é produzido por combustão dos gases residuais emitidos na produção de metal quente.

95 Em relação ao calor exportado, a Agência para a proteção do ambiente aplicou o parâmetro de referência relativo ao calor, com vista a determinar a quantidade das licenças a atribuir a título gratuito. Não atribuiu licenças além do permitido por esse parâmetro de referência, pois considera que as emissões que ultrapassam o valor fixado pelo parâmetro de referência relativo a combustíveis são, no caso dos gases residuais, imputadas aos produtores desses gases. O parâmetro de referência relativo ao metal quente tem em conta tais emissões.

96 À luz do exposto, bem como do n.º 76 do presente acórdão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 10.º-A, n.os 1 e 4, da Diretiva 2003/87 e o artigo 10.º, n.º 3, da Decisão 2011/278 devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que não sejam atribuídas licenças a título gratuito adicionais para as emissões associadas à produção de calor mensurável por combustão dos gases residuais gerados por uma instalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao metal quente, na medida em que a quantidade de licenças determinada com base no parâmetro de referência relativo ao calor seja inferior ao valor médio do histórico das emissões associadas à produção deste calor.

97 Cumpre salientar que o Tribunal de Justiça já constatou que decorre do considerando 32 da Decisão 2011/278 que a Comissão teve em conta, em aplicação do artigo 10.º-A, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2003/87, as emissões relacionadas com a recuperação energética eficiente dos gases residuais. A Comissão adaptou, para esse efeito, certos parâmetros de referência relativos aos produtos, entre os

quais, nomeadamente, os do coque, do ferro fundido e dos minérios sintetizados. A Comissão visa deste modo encorajar as empresas a reutilizarem ou a venderem os gases residuais gerados na fabricação desses produtos. Além disso, resulta do mesmo considerando, por um lado, que a revalorização desses gases, num outro processo por uma instalação industrial, dá, em princípio, lugar à atribuição de licenças a título gratuito adicionais com base no parâmetro de referência relativo ao calor ou aos combustíveis e, por outro, que a venda desses gases permite ao respetivo produtor economizar licenças (v., neste sentido, acórdão de 28 de abril de 2016, Borealis Polyolefine e o., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311, n.º 73).

98 De acordo com estas considerações, nos termos do artigo 3.º, alínea c), segundo travessão, e do artigo 10.º, n.º 2, alínea b), da Decisão 2011/278, a combustão de gases residuais com vista a alimentar uma rede de aquecimento urbano permite a atribuição de licenças a título gratuito com base no parâmetro de referência relativo ao calor.

99 A proibição da dupla contagem das emissões e da dupla atribuição das licenças não se opõe a esta regra.

100 Com efeito, enquanto o parâmetro de referência relativo ao metal quente tem em conta a combustão de gases residuais numa certa medida, as emissões geradas pela sua combustão efetiva por uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor não são, em princípio, imputáveis ao histórico da atividade da subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao metal quente. Conforme resulta da definição que figura no artigo 3.º, alínea b), da Decisão 2011/278, uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a produtos compreende apenas «os fatores de produção, rendimentos e emissões correspondentes relacionados com a produção de um produto relativamente ao qual tenha sido estabelecido um parâmetro de referência no anexo I [desta decisão]». Ora, não é esse o caso das emissões associadas à combustão dos gases residuais por uma instalação qualificada de subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor, na aceção do artigo 3.º, alínea c), da Decisão 2011/278.

101 Assim, contrariamente à recuperação de calor produzido por uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a combustíveis, a combustão de gases residuais por uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor constitui um processo distinto da fabricação do produto que deu origem a esses gases.

102 Esta interpretação do artigo 3.º, alínea c), segundo travessão, e do artigo 10.º, n.º 2, alínea b), da Decisão 2011/278 corresponde ao objetivo do artigo 10.º-A, n.º 1, da Diretiva 2003/87 de incentivar a redução das emissões de gases com efeito de estufa melhorando o rendimento energético, mediante o recurso às técnicas mais eficientes, entre as quais, nomeadamente, a recuperação mais completa de energia a partir de gases residuais.

103 Quanto à aplicação do artigo 10.º, n.º 3, da Decisão 2011/278, há que salientar que, na medida em que a proibição da dupla contagem das emissões e da dupla atribuição das licenças seja respeitada, uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor pode obter licenças adicionais se as condições de aplicação desta disposição estiverem reunidas.

104 Não obstante, as observações escritas apresentadas no âmbito do presente processo pelo Governo alemão e as explicações da Agência para a proteção do ambiente, conforme reproduzidas na decisão de reenvio, referem que o parâmetro de referência relativo ao metal quente inclui as emissões geradas pela combustão de gases residuais na medida em que estas ultrapassem as emissões que resultam da combustão de gás natural.

105 A este respeito, resulta do documento intitulado «Guidance Document n.º 8 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012, Waste gases and process emissions sub-installation», publicado no sítio Internet da Comissão, que, no caso dos gases residuais gerados

nos limites de uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a produtos, este parâmetro de referência inclui a atribuição das licenças para as emissões associadas à produção de gases residuais e à sua combustão em tochas, por razões de segurança. Segundo este mesmo documento, para efeitos da atribuição de licenças relativas às emissões associadas à produção dos gases residuais, são tidas em conta as emissões que ultrapassam as geradas pela combustão de gás natural.

106 Por conseguinte, na medida em que o parâmetro de referência relativo ao metal quente tem efetivamente em conta as emissões associadas à produção dos gases residuais, afigura-se, neste caso, contrário à proibição da dupla contagem das emissões e da dupla atribuição das licenças atribuir, com base no artigo 10.º, n.º 3, da Decisão 2011/278, licenças adicionais ao calor mensurável exportado para agregados privados com fundamento no facto de a quantidade das licenças determinada com base no parâmetro de referência relativo ao calor ser inferior ao valor médio do histórico das emissões associadas à produção deste calor.

107 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à oitava questão que o artigo 10.º-A, n.ºs 1 e 4, da Diretiva 2003/87 e o artigo 10.º, n.º 3, da Decisão 2011/278 devem ser interpretados no sentido de que permitem não atribuir licenças a título gratuito adicionais para as emissões associadas à produção de calor mensurável por combustão dos gases residuais gerados por uma instalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao metal quente, na medida em que a quantidade de licenças determinada com base no parâmetro de referência relativo ao calor seja inferior ao valor médio do histórico das emissões associadas à produção deste calor.

Quanto à nona questão

108 A título preliminar, há que salientar que a nona questão prejudicial se insere no mesmo contexto factual da oitava questão, conforme descrito nos n.ºs 94 e 95 do presente acórdão.

109 Além disso, foi constatado, no n.º 88 do presente acórdão, que o artigo 7.º, n.º 1, da Decisão 2011/278 prevê a obrigação de os Estados-Membros recolherem, em relação às instalações elegíveis para a atribuição de licenças de emissão a título gratuito nos termos do artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87, «todas as informações e dados pertinentes respeitantes a cada um dos parâmetros enumerados no anexo IV» desta decisão. Entre esses parâmetros figuram, nomeadamente, o «calor mensurável exportado» e as «emissões totais de gases com efeito de estufa». Nos termos do artigo 7.º, n.º 9, da Decisão 2011/278, mediante solicitação da Comissão, estes dados devem ser colocados ao seu dispor.

110 Assim, com a sua nona questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 7.º e o anexo IV desta decisão devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que, na recolha dos dados previstos nestas disposições, um Estado-Membro ajuste os dados por ele obtidos de maneira a que as emissões de gases com efeito de estufa provenientes da combustão de gases residuais por uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor sejam equivalentes aos resultantes da combustão de gás natural.

111 Como foi constatado no n.º 90 do presente acórdão, na recolha dos dados previstos no artigo 7.º e no anexo IV da Decisão 2011/278, os Estados-Membros devem garantir, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 7, da Decisão 2011/278, que «não se verifiquem sobreposições entre subinstalações nem dupla contagem». Por conseguinte, em caso de dupla contagem das emissões, as autoridades competentes podem exigir a retificação dos dados que lhes foram apresentados pelos operadores.

112 A este respeito, observou-se no n.º 105 do presente acórdão que resulta do documento intitulado «Guidance Document n.º 8 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012, Waste gases and process emissions sub-installation», que, no caso dos gases residuais gerados nos limites de uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a produtos, este

parâmetro de referência inclui, nomeadamente, a atribuição das licenças para as emissões associadas à produção de gases residuais e que, para efeitos de atribuição das licenças relativas a estas emissões, são tidas em conta as emissões que ultrapassam as geradas pela combustão de gás natural.

113 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à nona questão que o artigo 7.º e o anexo IV da Decisão 2011/278 devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que, na recolha dos dados previstos nestas disposições, um Estado-Membro ajuste os dados por ele obtidos de maneira a que as emissões de gases com efeito de estufa provenientes da combustão de gases residuais por uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor sejam equivalentes às resultantes da combustão de gás natural, na medida em que um parâmetro de referência relativo a produtos tenha em conta as emissões associadas à produção dos gases residuais.

Quanto à décima quarta a décima sexta questões

114 Com a décima quarta a décima sexta questões, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 3.º, alínea c), da Decisão 2011/278 deve ser interpretado no sentido de que o conceito de «[s]ubinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor» compreende a atividade de exportação de calor mensurável, proveniente de uma instalação abrangida pelo regime de comércio de licenças, para uma rede de vapor.

115 Resulta da decisão de reenvio que estas questões dizem respeito a uma instalação de cogeração que alimenta uma rede de distribuição de vapor. Três consumidores, entre os quais uma refinaria que consome 90% do vapor distribuído pela rede, estão ligados a esta rede. A Agência para a proteção do ambiente considerou que a referida rede constitui, na realidade, parte integrante da refinaria e não pode ser considerada um distribuidor de calor. Por conseguinte, em aplicação do artigo 3.º, alínea c), da Decisão 2011/278, recusou a atribuição de licenças à instalação de cogeração.

116 A este respeito, foi salientado no n.º 64 do presente acórdão que o artigo 3.º, alínea c), daquela decisão define as subinstalações abrangidas por um parâmetro de referência relativo ao calor como os fatores de produção, rendimentos e emissões correspondentes não cobertos por uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a produtos no que diz respeito à produção ou à importação de calor mensurável a partir de uma instalação ou de outra entidade abrangida pelo regime da União. Este calor deve ser, nomeadamente, consumido com vista à produção de produtos ou exportado para uma instalação ou outra entidade não abrangida pelo regime da União, com exceção da exportação para a produção de eletricidade.

117 Resulta desta definição que uma instalação que exporta calor que produz só pode obter licenças para esse calor quando o exporta «para uma instalação ou outra entidade não abrangida pelo regime da União». Em contrapartida, a mesma instalação não pode beneficiar de uma atribuição de licenças para esse calor quando o transfere para uma outra instalação abrangida pelo regime de comércio de licenças.

118 Isto significa que um distribuidor de calor que não consome o calor que importa, mas o distribui a outras instalações ou entidades, estejam ou não abrangidas ao regime de comércio de licenças, deve ser considerado uma «instalação ou outra entidade não abrangida pelo regime da União», na aceção do artigo 3.º, alínea c), da Decisão 2011/278.

119 No entanto, quando uma rede de distribuição constitui, na realidade, parte integrante de uma instalação, na aceção do artigo 3.º, alínea e), da Diretiva 2003/87, abrangida pelo regime de comércio de licenças, esta rede não pode ser considerada uma «instalação ou outra entidade não abrangida pelo regime da União» na aceção do artigo 3.º, alínea c), da Decisão 2011/278. Assim, quando um produtor de calor transmite calor a uma rede desse tipo, fornece-o à instalação abrangida pelo regime de comércio de licenças.

120 O mesmo se aplica quando existe um contrato de fornecimento de calor entre o produtor e o consumidor deste calor, dado que, neste caso, esse calor não é fornecido a uma «instalação ou [a uma] outra entidade não abrangida pelo regime da União».

121 Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar, à luz das considerações precedentes, os factos do litígio no processo principal, a fim de determinar se a instalação de cogeração em causa exporta calor para uma «instalação ou [para] outra entidade não abrangida pelo regime da União», na aceção do artigo 3.º, alínea c), da Decisão 2011/278. As circunstâncias enumeradas no âmbito da décima quinta questão são irrelevantes a este respeito.

122 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à décima quarta a décima sexta questões que o artigo 3.º, alínea c), da Decisão 2011/278 deve ser interpretado no sentido de que o conceito de «[s]ubinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor» compreende a atividade de exportação de calor mensurável, proveniente de uma instalação abrangida pelo regime de comércio de licenças, para uma rede de vapor, quando este última puder ser qualificada de «instalação ou outra entidade não abrangida pelo regime da União».

Quanto às despesas

123 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) **O exame da primeira, segunda e décima terceira questões não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do artigo 15.º, n.º 3, da 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.**

2) **O exame da quinta questão não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do anexo I da Decisão 2011/278.**

3) **O artigo 4.º e o anexo II da Decisão 2013/448/UE da Comissão, de 5 de setembro de 2013, 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, são inválidos.**

4) **Os efeitos da declaração de invalidade do artigo 4.º e do anexo II da Decisão 2013/448 são limitados no tempo de modo a que, por um lado, esta declaração só produza efeitos após o termo de um período de dez meses a contar da data da prolação do acórdão de 28 de abril de 2016, Borealis Polyolefine e o. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311), a fim de permitir que a Comissão proceda à adoção das medidas necessárias e, por outro, as medidas adotadas até essa data com fundamento nas disposições declaradas inválidas não possam ser postas em causa.**

5) **O artigo 10.º-A 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, conforme alterada pela Diretiva 2009/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, e o artigo 10.º, n.ºs 1 a 3 e 8, da Decisão 2011/278 devem ser interpretados no sentido de que, a fim de evitar uma dupla atribuição, permitem não**

atribuir licenças de emissão de gases com efeito de estufa a uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor quando esta exporta, para agregados privados, calor que recuperou de uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a combustíveis.

6) **O artigo 10.º, n.º 8, da Decisão 2011/278 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que sejam atribuídas a um operador licenças de emissão de gases com efeito de estufa a título gratuito para o consumo, numa subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor, de calor tido em conta no âmbito de uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a combustíveis.**

7) **O artigo 7.º e o anexo IV da Decisão 2011/278 devem ser interpretados no sentido de que, no âmbito da recolha de dados prevista nestas disposições, permitem a um Estado-Membro não ter em conta a totalidade das emissões de gás associadas à produção de calor exportado para agregados privados por uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor, a fim de evitar uma dupla contagem.**

8) **O artigo 10.º-A, n.ºs 1 e 4, da Diretiva 2003/87, conforme alterada pela Diretiva 2009/29, e o artigo 10.º, n.º 3, da Decisão 2011/278 devem ser interpretados no sentido de que permitem não atribuir licenças de emissão de gases com efeito de estufa a título gratuito adicionais para as emissões associadas à produção de calor mensurável por combustão dos gases residuais gerados por uma instalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao metal quente, na medida em que a quantidade de licenças determinada com base no parâmetro de referência relativo ao calor seja inferior ao valor médio do histórico das emissões associadas à produção deste calor.**

9) **O artigo 7.º e o anexo IV da Decisão 2011/278 devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que, na recolha dos dados previstos nestas disposições, um Estado-Membro ajuste os dados por ele obtidos de maneira a que as emissões de gases com efeito de estufa provenientes da combustão de gases residuais por uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor sejam equivalentes às resultantes da combustão de gás natural, na medida em que um parâmetro de referência relativo a produtos tenha em conta as emissões associadas à produção dos gases residuais.**

10) **O artigo 3.º, alínea c), da Decisão 2011/278 deve ser interpretado no sentido de que o conceito de «[s]ubinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor» compreende a atividade de exportação de calor mensurável, proveniente de uma instalação abrangida pelo regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, para uma rede de vapor, quando esta última puder ser qualificada de «instalação ou outra entidade não abrangida pelo regime da União».**

Assinaturas