Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Décima Secção)

21 de dezembro de 2021 *

«Reenvio prejudicial — Sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa — Diretiva 2003/87/CE — Artigo 11.º, n.º 3 — Decisão 2011/278/UE — Artigo 3.º, alínea b), e artigo 10.º, n.º 2, alínea a) — Subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a produtos — Decisão 2013/448/UE — Validade — Instalação que utiliza um conversor de oxigénio — Metal quente — Fatores de produção proveniente de uma instalação terceira — Recusa de concessão de licenças de emissão — Admissibilidade — Falta de interposição de recurso de anulação pela recorrente no processo principal»

No processo C-524/20,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Městský soud v Praze (Tribunal de Praga, República Checa), por Decisão de 29 de setembro de 2020, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 20 de outubro de 2020, no processo

Vítkovice Steel a.s.

contra

Ministerstvo životního prostředí,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Décima Secção),

composto por: C. Lycourgos (relator), presidente da Quarta Secção, exercendo funções de presidente da Décima Secção, I. Jarukaitis e M. Ilešič, juízes,

advogado-geral: H. Saugmandsgaard Øe,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

– em representação da Vítkovice Steel a.s., por O. Hájek, advokát,

– em representação do Governo checo, por M. Smolek, J. Vláčil e O. Serdula, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: checo.

– em representação da Comissão Europeia, por G. Wils, B. De Meester e P. Ondrůšek, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 O presente pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 2.º, n.º 1, e do anexo I 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»), bem como sobre a interpretação e a validade, por um lado, do artigo 10.º, n.º 8, 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), lido em conjugação com o anexo I desta decisão, e, por outro lado, do artigo 1.º, n.º 1, e n.º 2, terceiro parágrafo, 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).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Vítkovice Steel a.s. ao Ministerstvo životního prostředí (Ministério do Ambiente, República Checa) (a seguir «Ministério») a respeito da recusa da atribuição a essa sociedade de licenças de emissão a título gratuito para o período de 2013-2020 para a exploração na República Checa de uma instalação siderúrgica denominada Ocelárna I e que tem o identificador CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05 (a seguir «instalação em causa no processo principal»).

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2003/87

3 Sob a epígrafe «Âmbito de aplicação», o artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2003/87 dispõe:

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

4 O anexo I desta diretiva contém, na coluna «Atividades», a produção de gusa ou de aço (fusão primária ou secundária), incluindo os equipamentos para vazamento contínuo com uma capacidade superior a 2,5 toneladas por hora. A coluna «Gás com efeito de estufa» do referido anexo menciona, como correspondendo a esta atividade, o dióxido de carbono (CO_2).

5 O artigo 10.º-A desta diretiva prevê:

«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.

Essas medidas, que têm por objeto alterar elementos não essenciais da presente diretiva, completando-a, são aprovadas pelo procedimento de regulamentação com controlo a que se refere o n.º 2 do artigo 23.º

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. […]

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.

[…]»

6 O artigo 11.º da referida diretiva enuncia:

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

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

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

Decisão 2011/278

7 Segundo o artigo 3.º, alínea b), da Decisão 2011/278, entende-se por «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.»

8 O artigo 10.º, n.os 1, 2 e 8, desta decisão, epigrafado «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;

[…]

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 O anexo I desta mesma decisão, intitulado «Parâmetros de referência relativos a produtos», fixa o valor do parâmetro de referência para certos produtos exaustivamente enumerados, entre os quais o produto «metal quente», que era definido como «[f]erro líquido saturado de carbono destinado a outra transformação». Este anexo precisa, além disso, os processos e emissões incluídos no parâmetro de referência relativo a produtos, que, no que respeita ao parâmetro de referência do produto «metal quente», são «todos os processos direta ou indiretamente relacionados com as unidades de processo», entre os quais, designadamente, o «conversor de oxigénio».

Decisão 2013/448

10 O considerando 14 da Decisão 2013/448 enuncia:

«No que respeita à proposta de aplicação do parâmetro de referência para "metal quente" constante das medidas nacionais de execução [(MNE)] da República Checa, […] [a Comissão] [c]onstata ainda que a proposta de atribuição de licenças à instalação indicada no ponto C pelo identificador CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05 tem em conta processos abrangidos pelos limites de sistema associados ao parâmetro de referência relativo ao produto "metal quente". Todavia, a instalação em causa não produz metal quente, importa-o. Uma vez que não é produzido metal quente na instalação com a identificação CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05 e, portanto, falta a correspondente subinstalação abrangida pelo parâmetro de referência do produto que permitiria determinar as licenças de emissão a atribuir em conformidade com o artigo 10.º da Decisão 2011/278/UE, a atribuição proposta não é coerente com as regras de atribuição e pode dar azo a dupla contagem. A Comissão opõe-se, portanto, à atribuição proposta para as instalações indicadas no anexo I, ponto C, da presente decisão.»

11 O artigo 1.º, n.º 1, e n.º 2, terceiro parágrafo, desta decisão prevê:

«1. São rejeitadas a inscrição das instalações indicadas no anexo I da presente decisão nas listas de instalações abrangidas pela Diretiva 2003/87/CE, apresentadas à Comissão em conformidade com o artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2003/87/CE, bem como as correspondentes quantidades anuais totais preliminares de licenças de emissão a atribuir a título gratuito às instalações em causa.

2. […]

Nenhuma objeção é colocada se o Estado-Membro em causa alterar as quantidades anuais totais preliminares de licenças de emissão a atribuir a título gratuito às instalações situadas no seu território constantes das listas referidas no n.º 1 e indicadas no anexo I, ponto C, da presente decisão antes da determinação da quantidade anual total final para cada ano até 2020, a partir de 2013, inclusive, em conformidade com o artigo 10.º, n.º 9, da Decisão 2011/278/UE no sentido de compatibilizar as atribuições de licenças com o artigo 10.º, n.º 2, alínea a), da Decisão 2011/278/UE e de excluir qualquer atribuição de licenças, a título de processos abrangidos pelos limites de sistema associados ao parâmetro de referência relativo ao produto «metal quente» — limites esses definidos no anexo I da Decisão 2011/278/UE —, a instalações não produtoras, mas importadoras, de metal quente, porquanto uma tal atribuição redundaria numa dupla contagem.»

Direito checo

12 O artigo 2.º, alínea a), do Zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (Lei n.º 383/2012, Relativa às Condições de Comércio de Licenças de Emissão de Gases com Efeito de Estufa), de 24 de outubro de 2012, prevê:

«Para efeitos da presente lei, entende-se por "instalação" uma unidade técnica fixa, onde se desenvolvem uma ou várias das atividades indicadas no anexo n.º 1 da presente lei ou outras atividades com aquelas diretamente relacionadas, que estejam tecnicamente ligadas às atividades exercidas no local em causa e que sejam suscetíveis de afetar as emissões; não são consideradas instalações as unidades técnicas fixas utilizadas para a investigação, o desenvolvimento e a experimentação de novos produtos e procedimentos.»

13 Por força do artigo 10.º, n.º 1, primeiro período, desta lei, o Ministério decide da atribuição a título gratuito de licenças aos operadores da instalação ou de aeronave por ano no período de comércio de 1 de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2020, por um procedimento e segundo uma quantidade calculada com base nos valores de referência estabelecidos pelo direito da União.

14 O anexo n.º 1 da referida lei contém, na coluna «atividades», a produção de gusa ou de aço (fusão primária ou secundária), incluindo por vazamento contínuo, com uma capacidade de mais de 2,5 toneladas por hora. Na mesma linha, na coluna «gases com efeito de estufa», é indicado o dióxido de carbono (CO_2).

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

15 Até 30 de novembro de 2015, a Vítkovice Steel explorou a instalação em causa no processo principal, na qual era utilizado um conversor de oxigénio. A gusa líquida (ferro líquido saturado em carbono) utilizado como fator de produção no âmbito deste procedimento intermédio de produção de aço provinha de uma instalação próxima então explorada pela ArcelorMittal Ostrava a.s.

16 Em 2013, a Vítkovice Steel pediu às autoridades checas a atribuição de licenças a título gratuito para o período de 2013-2020 para a instalação em causa no processo principal, invocando a utilização de um conversor de oxigénio, uma vez que era esse o procedimento referido no anexo I da Decisão 2011/278.

17 O Ministério incluiu esta instalação no projeto de lista das instalações elegíveis para as licenças a título gratuito apresentada à Comissão em conformidade com o artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2003/87.

18 Interpretou a Decisão 2011/278 no sentido de que podiam ser atribuídas licenças de emissão a título gratuito à instalação em causa no processo principal desde que fosse eliminado qualquer risco de dupla contagem com as emissões provenientes da instalação da ArcelorMittal Ostrava.

19 O Ministério procurou, por conseguinte, uma fórmula que permita atribuir licenças de emissão a título gratuito à Vítkovice Steel e à ArcelorMittal Ostrava que reflita as emissões das suas instalações respetivas evitando simultaneamente uma dupla contagem destas ou uma dupla atribuição das licenças relativas ao produto «metal quente». Após o acordo destas sociedades sobre essa fórmula de repartição, o Ministério informou desse facto a Comissão.

20 Numa carta de 16 de julho de 2013, a Comissão reiterou que não era possível repartir as licenças entre a Vítkovice Steel e a ArcelorMittal Ostrava. Precisou que, embora o artigo 10.º, n.º 8, da Decisão 2011/278 exija que um Estado-Membro impeça uma dupla atribuição das licenças, esta disposição não permite, porém, repartir as licenças entre dois operadores de instalações diferentes.

21 Em 5 de setembro de 2013, a Comissão adotou a Decisão 2013/448. Através do artigo 1.º, n.º 1, desta decisão, lido em conjugação com o anexo I, ponto C, desta, a Comissão recusou a inscrição da instalação em causa no processo principal na lista das instalações que beneficiam de licenças a título gratuito. No considerando 14 desta decisão, a Comissão indicou que esta instalação «não produz metal quente, importa-o» e, «uma vez que não é produzido metal quente […] e, portanto, falta a correspondente subinstalação abrangida pelo parâmetro de referência do produto que permitiria determinar as licenças de emissão a atribuir em conformidade com o artigo 10.º da Decisão 2011/278/UE, a atribuição proposta não é coerente com as regras de atribuição e pode dar azo a dupla contagem».

22 Embora não partilhasse da interpretação da Comissão, o Ministério comunicou, por carta de 16 de outubro de 2013, que procedia a uma notificação relativa à atribuição provisória de todas as licenças apenas para a instalação da ArcelorMittal Ostrava.

23 Por decisão de 23 de julho de 2014, o Ministério não atribuiu nenhuma licença a título gratuito para a instalação em causa no processo principal para o período de 2013-2020. A Vítkovice Steel reclamou desta decisão, que o ministr životního prostředí (Ministro do Ambiente, República Checa) (a seguir «ministro») indeferiu em 12 de novembro de 2014.

24 O recurso interposto pela Vítkovice Steel contra esse indeferimento foi julgado improcedente em primeira instância por Acórdão do Městský soud v Praze (Tribunal de Praga, República Checa) de 9 de fevereiro de 2017. Por Acórdão de 23 de fevereiro de 2018, o Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo, República Checa) anulou esse acórdão por falta de fundamentação e remeteu o processo ao órgão jurisdicional de primeira instância, após ter considerado que não se pode concluir inequivocamente que a Decisão 2013/448 indicou incontestavelmente que nenhuma licença era devida à instalação em causa no processo principal com o fundamento de que esta última não produz metal quente. Por Acórdão de 4 de abril de 2018, o Městský soud v Praze (Tribunal de Praga) anulou a decisão impugnada do ministro e remeteu-lhe o processo.

25 Em 28 de junho de 2018, o ministro anulou, consequentemente, a decisão do Ministério de 23 de julho de 2014. O Ministério, por conseguinte, por decisão de 13 de agosto de 2018, atribuiu à Vítkovice Steel para os anos 2013-2020 precisamente o mesmo número de licenças a título gratuito que tinha atribuído na decisão inicial de 23 de julho de 2014. Uma reclamação deduzida pela Vítkovice Steel contra essa decisão foi rejeitada por decisão do ministro de 31 de dezembro de 2018. Através desta última decisão, o ministro considerou que não podia decidir da atribuição de licenças a título gratuito para a instalação em causa no processo principal uma vez que, através da Decisão 2013/448, a Comissão a tal se opunha, em aplicação do artigo 11.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87. O ministro sublinhou igualmente que a Vítkovice Steel já não explorava esta instalação desde 2015 e que, desde então, já não podia beneficiar das licenças para a referida instalação.

26 A Vítkovice Steel interpôs para o órgão jurisdicional de reenvio recurso da decisão do ministro de 31 de dezembro de 2018. Alega, em substância, que o Ministério violou as decisões anteriores dos órgãos jurisdicionais administrativos das quais resultaria que este último interpretou de maneira errada a Decisão 2013/448 e que seria possível atribuir retroativamente licenças à instalação em causa no processo principal, mesmo que esta já não seja explorada.

27 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se o artigo 10.º, n.º 8, da Decisão 2011/278, lido em conjugação com o anexo I desta decisão, exige a atribuição de licenças de emissão a título gratuito, para o período de 2013-2020, à instalação em causa no processo principal, na condição de que seja garantido que não há dupla contagem das emissões nem dupla atribuição de licenças destinadas ao produto «metal quente».

28 A este respeito, este órgão jurisdicional entende que as disposições pertinentes da Decisão 2011/278 devem ser interpretadas no sentido de que deviam ser atribuídas licenças a título gratuito à instalação da Vítkovice Steel em aplicação do artigo 10.º-A, n.ºs 1 e 5, da Diretiva 2003/87.

29 O referido órgão jurisdicional sublinha, em primeiro lugar, que a instalação em causa no processo principal preenchia as condições do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2003/87 e estava, portanto, abrangida pelo regime de comércio de licenças. Com efeito, é pacífico, por um lado, que essa instalação, na qual o procedimento utilizado era um «conversor de oxigénio», estava abrangida, de modo geral, por uma atividade à qual se aplica esta diretiva e, por outro, que esse procedimento gera emissões de CO_2. Resulta, de resto, da Decisão 2013/448 que, mesmo que a Comissão tenha confirmado que o procedimento «conversor com oxigénio» produz menos

emissões do que o procedimento de produção de metal quente, essa instituição não negou que certas emissões são, ainda assim, geradas pelo primeiro desses procedimentos. Assim, se nenhuma licença a título gratuito fosse atribuída, em violação da Diretiva 2003/87, a uma instalação abrangida pelo regime de comércio de licenças, a lógica económica em que esse sistema assenta seria negada.

30 O órgão jurisdicional de reenvio recorda, em segundo lugar, que resulta dos termos do considerando 14 da Decisão 2013/448 que a Comissão se opôs a que a instalação em causa no processo principal beneficie de licenças a título gratuito pelo facto de esta «não produzir metal quente, mas importa-o».

31 Ora, tal conclusão esvaziaria de significado a parte do anexo I da Decisão 2011/278, na qual a Comissão incluiu, para efeitos da atribuição de licenças de emissão a título gratuito, sob o produto «metal quente», igualmente o procedimento «conversor de oxigénio», no qual o metal quente é um fator de produção. A redação da Decisão 2011/278 criou assim uma confiança legítima nos operadores em causa, que podiam ficar na expectativa de que fossem atribuídas licenças a título gratuito às instalações que utilizam o conversor de oxigénio. De resto, o órgão jurisdicional de reenvio considera que a solução adotada pela Comissão na referida decisão é conforme com o objetivo da Diretiva 2003/87.

32 Em terceiro lugar, tendo em conta a redação do artigo 10.º, n.º 8, da Decisão 2011/278, o órgão jurisdicional de reenvio indica não compreender as razões pelas quais a Comissão recusou repartir as licenças de emissão ligadas ao metal quente entre a instalação na qual este é produzido e aquela na qual é utilizado, e isso proporcionalmente às emissões de CO_2 geradas pelas atividades de cada uma dessas instalações.

33 A este respeito, a solução equacionada pela Comissão de atribuir a totalidade das licenças de emissão a título gratuito à ArcelorMittal Ostrava, entendendo-se que esta poderia em seguida transferi-las a título gratuito para a Vítkovice Steel ao abrigo de um acordo de direito privado, não é satisfatória. Tal abordagem não tem em conta o facto de esta última beneficiar de um direito subjetivo à atribuição de licenças a título gratuito.

34 Assim, na opinião do órgão jurisdicional de reenvio, a posição da Comissão seria contrária à lógica económica do sistema de comércio de licenças, uma vez que priva, de modo injustificado, o explorador de uma instalação na qual se desenvolve um procedimento abrangido pelo sistema de licenças, da possibilidade de obter as licenças a que tem direito a título gratuito e, se for caso disso, de as trocar.

35 Além disso, a solução preconizada pela Comissão, na medida em que assenta num acordo de direito privado entre as duas sociedades em causa, criaria um risco de uma distorção grave da concorrência, violando assim o objetivo da Decisão 2011/278.

36 Em caso de resposta negativa à primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, com a sua segunda questão, se o artigo 10.º, n.º 8, da Decisão 2011/278, lido em conjugação com o anexo I desta decisão, é inválido na medida em que se aplica ao produto «metal quente». Considera que esta decisão deveria ser declarada inválida por violação da Diretiva 2003/87 e por contradição interna.

37 Em caso de resposta afirmativa à segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio considera que haveria que considerar, em resposta à terceira questão, que a Decisão 2013/448 é igualmente inválida, na medida em que a Comissão rejeitou a proposta da República Checa de atribuir licenças a título gratuito à Vítkovice Steel para a instalação em causa no processo principal.

38 Se a resposta à primeira questão for afirmativa, há que examinar a quarta questão submetida, a fim de determinar se a Decisão 2013/448 pode ser interpretada no sentido de que permite à República Checa solicitar, de novo, a autorização de atribuição de licenças a título gratuito em proveito da Vítkovice Steel para a instalação em causa no processo principal, desde que possa ser garantido que isso não conduzirá a uma dupla contagem das emissões nem a uma dupla atribuição de licenças.

39 Em caso de resposta negativa a esta quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio considera que, no âmbito da quinta questão, se deve questionar a validade da Decisão 2013/448 na medida em que diz respeito à instalação em causa no processo principal.

40 Por último, em caso de resposta afirmativa à terceira, quarta ou quinta questões, o que implicaria que o direito da União exige a atribuição de licenças à instalação em causa no processo principal, há que responder à sexta questão a fim de determinar de que modo uma autoridade nacional deve proceder, em conformidade com o direito da União, quando a instalação em causa deixou de ser explorada e que, além disso, o período para o qual as licenças deviam ser atribuídas chegou ao seu termo.

41 Foi nestas condições que o Krajský soud v Praze (Tribunal de Praga) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as questões prejudiciais seguintes:

«1) O artigo 10.º, n.º 8, da Decisão [2011/278], em conjugação com o seu anexo I, impõe a atribuição de licenças de emissão a título gratuito para o período de 2013 a 2020 a uma instalação em que é desenvolvido um processo que utiliza um conversor de oxigénio, cujo recurso de entrada é ferro líquido saturado de carbono importado de outra instalação pertencente a outro operador, desde que, simultaneamente, seja garantido que não haverá dupla contagem das emissões nem dupla atribuição de licenças de emissão para o produto "metal quente"?

2) Em caso de resposta negativa à primeira questão: é o artigo 10.º, n.º 8, da Decisão [2011/278], em conjugação com o seu anexo I, inválido em relação ao produto "metal quente", por ser contrário ao artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva [2003/87], em conjugação com o anexo I desta diretiva, eventualmente por falta de clareza?

3) Em caso de resposta afirmativa à segunda questão: é o artigo 1.º, n.º 1, da Decisão [2013/448] também inválido, no que diz respeito à [instalação em causa no processo principal], na media em que deixa de ter base legal?

4) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão: devem o artigo 1.º, n.º 1, e o artigo 1.º, n.º 2, terceiro parágrafo, da Decisão [2013/448], no que diz respeito à [instalação em causa no processo principal], ser interpretados no sentido de que essas disposições autorizam a atribuição de licenças para o produto "metal quente" dessa instalação, conforme o novo pedido da República Checa, caso se exclua a dupla contagem das emissões e a dupla atribuição de licenças de emissão?

5) Em caso de resposta negativa à quarta questão: é o artigo 1.º, n.º 1, da Decisão [2013/448] é inválido no que diz respeito à [instalação em causa no processo principal], por ser contrário ao artigo 10.º, n.º 8, da Decisão [2011/278], em conjugação com o anexo I desta decisão?

6) Em caso de resposta afirmativa à terceira, quarta e quinta questões, nos termos do direito da União, como deve proceder um organismo de um Estado-Membro que, ao contrário do disposto no direito da União, não atribuiu licenças de emissão a título gratuito ao operador de uma instalação na qual é desenvolvido um processo que utiliza um conversor de oxigénio, numa situação em que essa instalação já não está em funcionamento e terminou o período para o qual foi concedida essa licença?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à quarta questão

42 Com a sua quarta questão, que importa examinar em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 1.º, n.º 1, e n.º 2, terceiro parágrafo, da Decisão 2013/448 deve ser interpretado no sentido de que permite atribuir à instalação em causa no processo principal licenças de emissão a título gratuito ao abrigo do parâmetro de referência relativo ao produto «metal quente», com base num novo pedido da República Checa, desde que uma dupla contagem das emissões e uma dupla atribuição das licenças sejam excluídas.

43 A este respeito, importa começar por recordar que, nos termos do artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2003/87, cada Estado-Membro publica e apresenta à Comissão, o mais tardar até 30 de setembro de 2011, a lista das instalações abrangidas por esta diretiva que se encontram no seu território, bem como as licenças gratuitas atribuídas a cada instalação situada no seu território, calculadas em conformidade com as regras referidas no artigo 10.º-A, n.º 1, e no artigo 10.º-C da referida diretiva. Em seguida, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2, da referida diretiva, até 28 de fevereiro de cada ano, as autoridades competentes emitem a quantidade de licenças de emissão atribuídas para o ano em causa, calculada em conformidade com os artigos 10.º, 10.º-A e 10.º-C desta mesma diretiva.

44 Por último, segundo o artigo 11.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87, os Estados-Membros não podem emitir licenças de emissão a título gratuito por força do n.º 2 deste artigo às instalações a que a Comissão tenha recusado a inscrição na lista referida no n.º 1 do referido artigo 11.º

45 Em 5 de setembro de 2013, a Comissão adotou a Decisão 2013/448, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87. Como resulta do artigo 1.º, n.º 1, e do anexo I, ponto C, desta decisão, a Comissão recusou a inscrição da instalação em causa no processo principal na lista das instalações abrangidas pela Diretiva 2003/87, bem como as quantidades anuais totais provisórias correspondentes de licenças de emissão atribuídas a título gratuito a essa instalação.

46 Segundo o considerando 14 da referida decisão, a Comissão constatou que a instalação em causa no processo principal não produz metal quente, mas importa-o. Essa instituição precisa, no mesmo considerando, que, uma vez que não é produzido metal quente nesta instalação e, portanto, falta a correspondente subinstalação abrangida pelo parâmetro de referência do produto que permitiria determinar as licenças de emissão a atribuir em conformidade com o artigo 10.º da Decisão 2011/278, a atribuição proposta não é coerente com as regras de atribuição e pode dar azo a dupla contagem.

47 Decorre, assim, do artigo 1.º, n.º 1, e do anexo I, ponto C, da Decisão 2013/448, lidos à luz do artigo 11.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87, que é proibido à República Checa atribuir licenças de emissão a título gratuito à instalação em causa no processo principal a título do parâmetro de referência relativo ao produto metal quente.

48 É certo que a Comissão precisou no artigo 1.º, n.º 2, terceiro parágrafo, da Decisão 2013/448 que nenhuma objeção é colocada «se o Estado-Membro em causa alterar as quantidades anuais totais preliminares de licenças de emissão a atribuir a título gratuito às instalações situadas no seu território constantes das listas referidas no n.º 1 [do artigo 1.º] e indicadas no anexo I, ponto C, [dessa] decisão antes da determinação da quantidade anual total final para cada ano até 2020, a partir de 2013 […], no sentido de compatibilizar as atribuições de licenças com o artigo 10.º, n.º 2, alínea a), da Decisão [2011/278] e de excluir qualquer atribuição de licenças, a título de processos abrangidos pelos limites de sistema associados ao parâmetro de referência relativo ao produto "metal quente"— limites esses definidos no anexo I da Decisão 2011/278/UE —, a instalações não produtoras, mas importadoras, de metal quente, porquanto uma tal atribuição redundaria numa dupla contagem».

49 A Vítkovice Steel considera, em substância, que decorre do artigo 1.º, n.º 2, terceiro parágrafo, da Decisão 2013/448, nomeadamente do segmento de frase «porquanto uma tal atribuição redundaria numa dupla contagem», que lhe podem ser atribuídas licenças de emissão a título gratuito devido à utilização do metal quente na instalação em causa no processo principal, desde que qualquer dupla contagem das emissões seja evitada. As emissões de CO_2 para esse produto e a sua utilização no procedimento de conversor de oxigénio devem, para esse efeito, ser repartidas entre a sua instalação e a instalação da ArcelorMittal Ostrava, que, para fabricar igualmente aço, produz ela própria, num primeiro momento, o metal quente utilizando altos-fornos e, num segundo momento, utiliza esse metal quente num conversor de oxigénio.

50 Todavia, esta interpretação da Decisão 2013/448 não pode ser acolhida.

51 Com efeito, o artigo 10.º, n.º 2, alínea a), da Decisão 2011/278 prevê as regras de cálculo do número anual provisório de licenças de emissão atribuídas a título gratuito para cada «subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a produtos», sendo este conceito definido no artigo 3.º, alínea b), desta decisão, como «os fatores de produção, rendimentos e emissões correspondentes relacionados com o fabrico de um produto relativamente ao qual tenha sido definido um parâmetro de referência no anexo I [da referida decisão]». Assim, em conformidade com o artigo 10.º, n.º 2, alínea a), da Decisão 2011/278, lido à luz do seu artigo 3.º, alínea b), não pode haver atribuição de licenças de emissão a título gratuito a uma subinstalação a título de um parâmetro de referência relativo a produtos quando essa subinstalação não fabrique o produto em questão.

52 No caso em apreço, uma vez que a instalação em causa no processo principal não produz metal quente, não pode beneficiar de licenças de emissão a título gratuito ao abrigo do parâmetro de referência relativo ao produto do metal quente.

53 É assim que deve ser entendida a indicação que figura no artigo 1.º, n.º 2, terceiro parágrafo, da Decisão 2013/448, segundo a qual a Comissão aceitaria a alteração, pelo Estado-Membro em causa, das quantidades anuais totais provisórias de licenças de emissão atribuídas a título gratuito às instalações, como a que está em causa no processo principal, que são enumeradas no anexo I, ponto C, dessa decisão, desde que essa alteração torne a atribuição proposta conforme com as disposições do artigo 10.º, n.º 2, alínea a), da referida decisão.

54 Esta interpretação é, além disso, confirmada pela indicação expressa, que figura nesse artigo 1.º, n.º 2, terceiro parágrafo, da Decisão 2013/448, segundo a qual a alteração introduzida pelo Estado-Membro em causa na quantidade de licenças de emissão atribuídas a título gratuito deveria consistir em «excluir qualquer atribuição de licenças, a título de processos abrangidos pelos limites de sistema associados ao parâmetro de referência relativo ao produto "metal quente"— limites esses definidos no anexo I [da Decisão 2011/278] —, a instalações não produtoras, mas importadoras, de metal quente, porquanto uma tal atribuição redundaria numa dupla contagem».

55 Quanto a este último segmento de frase, relativo à dupla contagem, basta salientar que este constitui um elemento de fundamentação suplementar para justificar a exclusão da atribuição de licenças a título gratuito prevista na frase da qual faz parte. De qualquer modo, este segmento de frase não pode ser lido no sentido de que permite essa atribuição na simples condição de que seja garantido que esta não conduzirá a uma dupla contagem das emissões nem a uma dupla atribuição de licenças. Com efeito, tal leitura do artigo 1.º, n.º 2, terceiro parágrafo, da Decisão 2013/448 seria manifestamente contrária à redação inequívoca desta disposição e, como resulta do n.º 51 do presente acórdão, violaria o artigo 10.º, n.º 2, alínea a), da Decisão 2011/278.

56 Resulta de todas as considerações precedentes que há que responder à quarta questão que o artigo 1.º, n.º 1, e n.º 2, terceiro parágrafo, da Decisão 2013/448 deve ser interpretado no sentido de que não permite atribuir à instalação em causa no processo principal licenças a título gratuito ao abrigo do parâmetro de referência relativo ao produto «metal quente», com base num novo pedido da República Checa, mesmo que uma dupla contagem das emissões e uma dupla atribuição das licenças estejam excluídas.

Quanto à terceira e quinta questões

57 Com a terceira e quinta questões, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, em substância, sobre a validade da Decisão 2013/448.

58 Baseando-se na jurisprudência resultante dos Acórdãos de 9 de março de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), e de 25 de julho de 2018, Georgsmarienhütte e o. (C-135/16, EU:C:2018:582), o Governo checo alega que estas questões são inadmissíveis uma vez que a Vítkovice Steel tinha a possibilidade de interpor recurso de anulação da Decisão 2013/448, com base no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE. Uma vez que essa sociedade não fez uso dessa possibilidade, o caráter definitivo da Decisão 2013/448 não poderia ser posto em causa no âmbito do litígio no processo principal.

59 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, a possibilidade de um litigante invocar, no âmbito de um recurso interposto num órgão jurisdicional nacional, a invalidade de disposições contidas num ato da União, que constitui o fundamento de uma decisão nacional tomada a seu respeito, pressupõe que ele também interpôs, ao abrigo do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, um recurso de anulação contra esse ato da União, nos prazos estabelecidos, ou que o não fez por não dispor, sem dúvida alguma, do direito de interpor esse recurso (Acórdão de 25 de julho de 2018, Georgsmarienhütte e o., C-135/16, EU:C:2018:582, n.º 17 e jurisprudência referida).

60 No caso em apreço, embora o órgão jurisdicional de reenvio indique, no seu pedido de decisão prejudicial, que a terceira e quinta questões são submetidas com base no seu próprio raciocínio e não retomam simplesmente a argumentação da Vítkovice Steel, esse órgão jurisdicional precisa

que o litígio no processo principal tem por objeto, designadamente, a validade da Decisão 2013/448. Além disso, resulta dos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe que a Vítkovice Steel, no âmbito deste litígio, pediu ao órgão jurisdicional de reenvio que submetesse ao Tribunal de Justiça questões prejudiciais sobre a validade da Decisão 2013/448. Por conseguinte, há que examinar se esta sociedade tinha, sem nenhuma dúvida, legitimidade para interpor recurso de anulação dessa decisão no Tribunal Geral, com fundamento no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.

61 A este respeito, resulta desta última disposição que uma pessoa singular ou coletiva só pode interpor recurso de um ato de direito da União se essa pessoa for a destinatária desse ato ou se este lhe disser direta e individualmente respeito.

62 No caso em apreço, resulta do artigo 5.º da Decisão 2013/448 que os seus destinatários são os Estados-Membros. Por conseguinte, há que examinar se esta decisão diz direta e individualmente respeito à Vítkovice Steel.

63 Por um lado, no que respeita à afetação direta da Vítkovice Steel, há que salientar que, tendo em conta a proibição que figura no artigo 11.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87 e como resulta da análise da quarta questão, as autoridades checas eram obrigadas, sem dispor da menor margem de apreciação, a recusar atribuir à Vítkovice Steel, para a instalação em causa no processo principal, licenças de emissão a título gratuito ao abrigo do parâmetro de referência relativo ao produto «metal quente», uma vez que a Comissão recusou, através da Decisão 2013/448, essa atribuição de licenças. Deve, portanto, considerar-se que esta decisão diz diretamente respeito à Vítkovice Steel (v., por analogia, Acórdão de 25 de julho de 2018, Georgsmarienhütte e o., C-135/16, EU:C:2018:582, n.os 29 e 30 e jurisprudência referida).

64 Por outro lado, quanto à afetação individual desta sociedade, resulta do artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2013/448 que a Comissão recusou inscrever a instalação em causa no processo principal na lista das instalações abrangidas pela Diretiva 2003/87, bem como as quantidades anuais totais preliminares de licenças de emissão atribuídas a título gratuito a essa instalação, esta última especificamente designada através de um identificador individual («CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05»), no anexo I, ponto C, desta decisão.

65 A referida decisão afetou assim a Vítkovice Steel em razão de certas qualidades que lhe são particulares ou de uma situação de facto que a caracteriza em relação a qualquer outra pessoa e, em consequência, a individualiza de uma maneira análoga à do destinatário (v., por analogia, Acórdão de 25 de julho de 2018, Georgsmarienhütte e o., C-135/16, EU:C:2018:582, n.º 31 e jurisprudência referida).

66 Nestas condições, há que concluir que a Vítkovice Steel tinha, sem dúvida nenhuma, legitimidade para pedir a anulação da Decisão 2013/448, com fundamento no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE. Não tendo a Vítkovice Steel interposto recurso nesse sentido, esta decisão tornou-se definitiva a seu respeito. Por conseguinte, as exigências de segurança jurídica levam à conclusão de que o caráter definitivo da referida decisão já não pode ser posto em causa no âmbito do processo no órgão jurisdicional de reenvio (v., neste sentido, Acórdãos de 9 de março de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, n.os 17 e 18, e de 25 de julho de 2018, Georgsmarienhütte e o., C-135/16, EU:C:2018:582, n.º 15).

67 Consequentemente, a terceira e quinta questões são inadmissíveis.

Quanto à primeira, segunda e sexta questões

68 Resulta de tudo o que precede que não há que responder à primeira, segunda e sexta questões, uma vez que sejam quais forem as respostas que lhes sejam dadas, não poderão ter consequências para o desfecho do litígio no processo principal, uma vez que a Decisão 2013/448, cuja validade já não pode ser contestada pela Vítkovice Steel, se opõe à atribuição de licenças de emissão a título gratuito à instalação em causa no processo principal.

Quanto às despesas

69 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 (Décima Secção) declara:

O artigo 1.º, n.º 1, e n.º 2, terceiro parágrafo, 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, deve ser interpretado no sentido de que não permite atribuir à instalação em causa no processo principal licenças a título gratuito ao abrigo do parâmetro de referência relativo ao produto «metal quente», com base num novo pedido da República Checa, mesmo que uma dupla contagem das emissões e uma dupla atribuição das licenças estejam excluídas.

Assinaturas