



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

26 de julho de 2017*

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Diretiva 2003/87/CE — Artigo 10.º-A, n.º 1 — Regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União Europeia — Atribuição de licenças a título gratuito — Decisão 2011/278/UE — Validade — Princípio da boa administração — Determinação do parâmetro de referência relativo ao metal quente — Recurso aos dados provenientes do “BREF” relativos à produção do ferro e do aço e das orientações para estabelecer os parâmetros de referência do metal quente — Conceito de “produtos semelhantes” — Instalações de referência — Dever de fundamentação

No processo C-80/16,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo tribunal administratif de Montreuil (Tribunal Administrativo de Montreuil, França), por decisão de 4 de fevereiro de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 12 de fevereiro de 2016, no processo

ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU

contra

Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta, presidente de secção, E. Regan (relator), J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund e S. Rodin, juízes,

advogado-geral: N. Wahl,

secretário: V. Giacobbo-Peyronnel, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 26 de janeiro de 2017,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU, por J. Herschtel, avocate,
- em representação do Governo francês, por D. Colas, T. Deleuil e J. Traband, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo alemão, por T. Henze, na qualidade de agente,

* Língua do processo: francês.

- em representação do Governo sueco, por A. Falk, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão Europeia, por E. White, K. Mifsud-Bonnici e O. Beynet, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 9 de março de 2017,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a validade 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).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU, operadora de instalações que produzem gases com efeito de estufa, ao ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (Ministro da Ecologia, do Desenvolvimento Sustentável e da Energia, França), a respeito da legalidade do decreto adotado pelo referido ministro em 24 de janeiro de 2014, que fixa a lista dos operadores aos quais são atribuídas licenças de emissões de gases com efeito de estufa e o número das licenças atribuídas a título gratuito para o período 2013-2020, e da Decisão de 11 de junho de 2014, pela qual a mesma autoridade indeferiu o pedido de revogação desse decreto.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2009/29

- 3 O considerando 23 da Diretiva 2009/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, que altera a Diretiva 2003/87/CE a fim de melhorar e alargar o regime comunitário de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa (JO 2009, L 140, p. 63), enuncia:

«Deverá prever-se a atribuição transitória de licenças de emissão a título gratuito a instalações mediante regras harmonizadas a nível da Comunidade (“parâmetros de referência *ex ante*”), a fim de reduzir ao mínimo as distorções da concorrência na Comunidade. Essas regras deverão tomar em consideração as tecnologias mais eficientes em termos energéticos e de gases com efeito de estufa, substitutos, processos de produção alternativos, utilização da biomassa, das energias renováveis e da captura e do armazenamento de CO₂. Essas regras não poderão dar incentivos ao aumento das emissões e deverão assegurar a venda em leilão de uma proporção crescente dessas licenças de emissão. As atribuições devem ser fixadas antes do período de comércio de emissões, a fim de permitir o bom funcionamento do mercado. Essas regras harmonizadas podem também ter em conta as emissões decorrentes da utilização de gases residuais combustíveis, caso a produção destes não possa ser evitada no processo de produção industrial. Neste contexto, as regras podem prever a atribuição de licenças de emissão a título gratuito a operadores de instalações que procedam à combustão dos gases residuais em questão ou a operadores de instalações que emitam estes gases. Essas regras deverão também evitar distorções indevidas da concorrência nos mercados da eletricidade e do fornecimento de calor e de frio a instalações industriais. Deverão ainda evitar distorções indevidas da concorrência entre as atividades industriais desenvolvidas em instalações geridas por um único

operador e a produção em instalações externalizadas. Essas regras deverão aplicar-se aos novos operadores que exerçam atividades idênticas às das instalações existentes que recebem licenças de emissão transitórias a título gratuito. A fim de evitar qualquer distorção da concorrência no mercado interno, não deverão ser atribuídas licenças de emissão a título gratuito no que diz respeito à produção de eletricidade por novos operadores. As licenças de emissão que, em 2020, se mantenham em reserva para os novos operadores deverão ser leiloadas.»

Diretiva 2003/87

- 4 O artigo 1.º da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um 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 (a seguir «Diretiva 2003/87»), dispõe:

«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.

[...]»

- 5 Nos termos do artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87:

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 3 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 CO₂, 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 subsectores, o ponto de partida é a média dos resultados de 10% das instalações mais eficientes de um determinado setor ou subsector na Comunidade durante o período de 2007-2008. A Comissão deve consultar os interessados, incluindo os setores e subsectores visados.

Os regulamentos aprovados nos termos dos artigos 14.º e 15.º 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 CO₂, a condutas para o transporte de CO₂ ou a locais de armazenamento de CO₂.

[...]

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; e
- 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 transectorial 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.

12. Sem prejuízo do disposto no artigo 10.º-B, em 2013 e, subsequentemente, todos os anos até 2020, devem ser atribuídas licenças de emissão a título gratuito, nos termos do n.º 1, a instalações em setores ou subsectores expostos a um risco significativo de fuga de carbono até 100% da quantidade determinada de acordo com as medidas referidas no n.º 1.»

Decisão 2011/278

- 6 A Decisão 2011/278 enuncia o seguinte nos seus considerandos 2, 4, 6, 8, 11, e 32:

«(2) Na definição dos princípios de fixação de parâmetros de referência *ex ante* nos vários setores ou subsectores, o ponto de partida deve ser a média dos resultados dos 10% de instalações mais eficientes de um determinado setor ou subsector na UE, durante o período de 2007-2008. Os parâmetros de referência devem ser calculados 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.

[...]

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

[...]

- (6) Os valores dos parâmetros de referência devem abranger todas as emissões diretas relacionadas com a produção, incluindo as emissões relacionadas com a produção de calor mensurável utilizado no processo produtivo, independentemente de esse calor ter sido produzido *in situ* ou por outra instalação. Quando da fixação dos valores dos parâmetros de referência, deduziram-se as emissões relacionadas com a produção de eletricidade e com a exportação de calor mensurável, incluindo as emissões evitadas graças à produção alternativa de calor ou de eletricidade no caso dos processos exotérmicos ou à produção de eletricidade sem emissões diretas. Caso não fosse possível deduzir as emissões relativas à exportação do calor mensurável, esse calor não era elegível para a atribuição de licenças de emissão a título gratuito.

[...]

- (8) 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/CE 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 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 RCLUE. 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.

[...]

- (11) 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 [...]. 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/CE [...]. No caso do parâmetro de referência relativo aos minérios sinterizados, os dados foram igualmente corrigidos com base nos fluxos de energia relevantes fornecidos pelos BREF pertinentes, atendendo à combustão de gases residuais no setor.

[...]

- (32) 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.»

- 7 O artigo 1.º da Decisão 2011/278 dispõe:

«A presente decisão estabelece as regras transitórias da União relativas à atribuição harmonizada de licenças de emissão a título gratuito nos termos da Diretiva 2003/87/CE, a partir de 2013.»

- 8 Nos termos do artigo 2.º da Decisão 2011/278:

«A presente decisão é aplicável à atribuição de licenças de emissão a título gratuito prevista no capítulo III (instalações fixas) da Diretiva 2003/87/CE nos períodos de comércio de licenças de emissão a partir de 2013, com exceção da atribuição transitória de licenças de emissão a título gratuito com vista à modernização da produção de eletricidade, ao abrigo do artigo 10.º-C da Diretiva 2003/87/CE.»

- 9 O anexo I da Decisão 2011/278 inclui as definições do minério sinterizado e do metal quente.

- 10 Assim, o minério sinterizado é definido como um «[a]glomerado ferroso com finos de minério de ferro, fluxos e materiais ferrosos reciclados, com as propriedades físico-químicas, como o nível de basicidade, a resistência mecânica e a permeabilidade, necessárias para introduzir o ferro e os materiais de fluxo necessários nos processos de redução do minério de ferro» e o metal quente como «[f]erro líquido saturado de carbono destinado a outra transformação».

Direito francês

- 11 O artigo R. 229-8 do code de l'environnement (Código do Ambiente), na sua versão aplicável aos factos no processo principal, dispõe:

«I. - Com base nos dados recolhidos em conformidade com o artigo 7.º da Decisão 2011/278/UE [...] e com o artigo R. 229-7, o Ministro do Ambiente fixa por decreto a lista dos operadores aos quais são afetadas e depois atribuídas as licenças a título gratuito.

Este decreto adotado após a aprovação pela Comissão Europeia da lista das instalações que lhe foi notificada em aplicação das disposições da Diretiva 2003/87/CE precisa, para cada instalação, o número total de licenças atribuídas, bem como as quantidades de licenças que serão emitidas gratuitamente em cada ano.

O decreto é publicado no Jornal Oficial e o perfeito envia uma cópia a cada operador por via eletrónica.

Relativamente aos equipamentos e instalações mencionados no primeiro parágrafo do artigo L. 593-3 e às instalações mencionadas no segundo parágrafo desse mesmo artigo, a Autoridade de Segurança Nuclear assegura a referida publicação e a sua comunicação aos operadores.

- II. - O administrador nacional do registo europeu inscreve na conta dos operadores, o mais tardar em 28 de fevereiro de cada ano, o número de licenças previsto para cada instalação no decreto referido em I.
- III. - Um decreto do Ministro do Ambiente e do Ministro da Indústria estabelece os requisitos e os métodos de cálculo para a afetação e a atribuição das referidas licenças, incluindo a título provisório, para cada instalação.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 12 A ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU é uma sociedade francesa operadora de instalações siderúrgicas. Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, e dos anexos I e II da Diretiva 2003/87, essas instalações estão compreendidas no âmbito de aplicação desta diretiva. Por conseguinte, esta sociedade está obrigada a participar no regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa.
- 13 A referida sociedade interpôs um recurso contra o Decreto do Ministro da Ecologia, do Desenvolvimento Sustentável e da Energia, de 24 de janeiro de 2014, que fixa a lista dos operadores aos quais são atribuídas licenças de emissões de gases com efeito de estufa e o número das licenças atribuídas a título gratuito para o período 2013-2020 e contra a Decisão de 11 de junho de 2014, pela qual a mesma autoridade indeferiu o pedido de revogação desse decreto.
- 14 No seu recurso, a recorrente no processo principal alega que o referido decreto e a referida decisão são ilegais, na medida em que se baseiam nas Decisões 2011/278 e 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 (JO 2013, L 240, p. 27), que, na sua opinião, não são conformes com a Diretiva 2003/87.

- 15 A recorrente no processo principal contesta, nomeadamente, o facto de o parâmetro de referência do metal quente, estabelecido pela Comissão e que permite calcular o número de licenças de emissão de gases com efeito de estufa a atribuir às diferentes instalações industriais que produzem tal produto, não ter em conta as emissões relacionadas com os gases residuais usados para a produção de eletricidade e de esse parâmetro não se basear nos dados mais atualizados. O parâmetro de referência do minério sinterizado também não está conforme com a Diretiva 2003/87, uma vez que o cálculo em que se baseia inclui uma instalação que também produz pellets.
- 16 O tribunal administrativo de Montreuil (Tribunal Administrativo de Montreuil, França) salienta que a Comissão dispõe de um amplo poder de apreciação para determinar o nível dos parâmetros de referência. Contudo, considera que, em conformidade como o artigo 10.º-A, n.º 1, da Diretiva 2003/87, devia ser atribuída uma licença de emissão de gases com efeito de estufa para a eletricidade produzida a partir de gases residuais. Considera igualmente que é contestável o motivo de distorção indevida da concorrência, invocado pela Comissão na Decisão 2011/278 com o objetivo de se opor à atribuição de licenças de emissões de gases com efeito de estufa para a eletricidade produzida a partir de gases residuais, na medida em que o setor do aço é um consumidor de eletricidade.
- 17 Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se a Comissão utilizou efetivamente os dados disponíveis mais pertinentes para determinar o parâmetro de referência do metal quente e tem dúvidas quanto à utilização, por esta, dos dados relativos a uma instalação que produz minério sinterizado e pellets para calcular o parâmetro de referência do minério sinterizado. Na sua opinião, a Comissão não fundamentou suficientemente as razões da sua escolha.
- 18 Nestas condições, o tribunal administrativo de Montreuil (Tribunal Administrativo de Montreuil) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
 - «1) Na sua [Decisão 2011/278], a [Comissão], ao excluir do valor do parâmetro de referência do “metal quente” as emissões ligadas aos gases residuais reciclados na produção de eletricidade, violou o artigo 10.º-A, n.º 1, da [Diretiva 2003/87] relativo às regras de estabelecimento dos parâmetros de referência *ex ante* e, em especial, o objetivo da recuperação eficiente de energia a partir de gases residuais e a possibilidade de atribuir licenças gratuitas no caso da eletricidade produzida a partir de gases residuais?
 - 2) Ao basear-se, nessa decisão, nos dados provenientes do [BREF relativo à produção do ferro e do aço] e [nos dados notificados em aplicação das orientações para a monitorização e a comunicação de informações relativas às emissões de gases com efeito de estufa de 2007] para a determinação do parâmetro de referência do “metal quente”, a Comissão violou a obrigação que lhe incumbe de utilização dos mais exatos e atualizados dados científicos disponíveis e/ou o princípio da boa administração?
 - 3) Na [Decisão 2011/278], a escolha da [Comissão], caso tal seja demonstrado, de incluir uma fábrica que produz [simultaneamente] minério sinterizado e pellets nas instalações de referência para a determinação do parâmetro de referência do minério sinterizado, é suscetível de ferir de ilegalidade o valor desse parâmetro de referência?
 - 4) A Comissão violou [o dever] de fundamentação impost[o] pelo artigo 296.º [TFUE], ao não precisar especificamente nessa decisão as razões dessa escolha?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

- 19 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pede, em substância, ao Tribunal de Justiça que se pronuncie quanto à validade da Decisão 2011/278 à luz do artigo 10.º-A, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2003/87, e nomeadamente à luz do método seguido pela Comissão para fixar o parâmetro de referência do metal quente, na medida em que não permite que as emissões de gases com efeito de estufa relacionadas com os gases residuais reciclados na produção de eletricidade sejam tidas em conta.
- 20 A este respeito, decorre do artigo 10.º-A, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2003/87 que não podem ser atribuídas licenças de emissão de gases com efeito de estufa a título gratuito para a produção de eletricidade, salvo no caso da eletricidade produzida a partir de gases residuais.
- 21 Esta exceção visa, mediante a atribuição de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, incentivar a redução dessas emissões e a utilização de técnicas energéticas eficientes.
- 22 Com efeito, como o advogado-geral salientou no n.º 30 das suas conclusões, os gases residuais são um subproduto inevitável da produção de coque e de aço. Ora, é pacífico, tanto de um ponto de vista económico como ecológico, que a recuperação desses gases é muito mais benéfica do que a sua incineração.
- 23 Por outro lado, o considerando 32 da Decisão 2011/278 prevê que, de modo a respeitar o princípio geral enunciado no artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87, não devem ser 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.
- 24 A recorrente no processo principal considera que foi erradamente que a Comissão não tomou em consideração, no parâmetro de referência de produto relativo ao metal quente, a totalidade das emissões provenientes da combustão de gases residuais reciclados na produção da eletricidade, o que é contrário ao artigo 10.º-A, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2003/87.
- 25 Em primeiro lugar, cabe salientar que a utilização de gases residuais para a produção de eletricidade implica que estes sejam utilizados em substituição de outro combustível. Por conseguinte, um só combustível é utilizado simultaneamente para a produção de aço e, mediante a combustão de gases residuais emitidos durante esse processo, para a produção de eletricidade.
- 26 Em segundo lugar, a Comissão utilizou o gás natural como combustível de referência, para determinar em que medida o parâmetro de referência do metal quente deve integrar o teor de carbono dos gases residuais utilizados na produção de eletricidade. Com efeito, a reciclagem dos gases residuais com vista à produção de eletricidade implica que a instalação em causa emita mais gases com efeito de estufa do que se usasse gás natural.
- 27 Ora, se a atribuição gratuita de licenças de emissão de gases com efeito de estufa se aplicasse automaticamente a toda a eletricidade produzida a partir de gases residuais, isso equivaleria a atribuir licenças gratuitas não só pelas emissões adicionais que devem ser compensadas para não desincentivar a recuperação desses gases, mas também para as emissões que teriam sido geradas de todo o modo para produzir eletricidade, independentemente do combustível utilizado, e para as quais está excluída qualquer compensação, em conformidade com o artigo 10.º-A, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2003/87.

- 28 Além disso, o Tribunal de Justiça já declarou, no n.º 73 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 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 para a produção de eletricidade.
- 29 Por conseguinte, resulta das considerações que antecedem que o exame da primeira questão não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade da Decisão 2011/278 à luz do artigo 10.º-A, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2003/87.

Quanto à segunda questão

- 30 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pede, em substância, ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre a validade da Decisão 2011/278, na medida em que a Comissão violou a obrigação de utilização dos mais exatos e atualizados dados científicos disponíveis e o princípio da boa administração, ao basear-se, nessa decisão, nos dados do BREF relativos à produção de ferro e aço e nos dados notificados em aplicação das Orientações para a monitorização e a comunicação de informações relativas às emissões de gases com efeito de estufa de 2007 (a seguir «OMCI 2007»), para a determinação do parâmetro de referência do metal quente.
- 31 Há que salientar que a Comissão dispõe de um amplo poder de apreciação para determinar os parâmetros por setor ou subsector em aplicação do artigo 10.º-A, n.º 2, da Diretiva 2003/87. Com efeito, esse exercício implica que faça escolhas e apreciações técnicas e económicas complexas. Só o carácter manifestamente inadequado de uma medida adotada neste domínio pode afetar a legalidade de tal medida (acórdãos de 8 de setembro de 2016, *Borealis e o.*, C-180/15, EU:C:2016:647, n.º 45, e de 26 de outubro de 2016, *Yara Suomi e o.*, C-506/14, EU:C:2016:799, n.º 37).
- 32 Decorre 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, utilizaram-se informações sobre os atuais níveis de emissão e de consumo e sobre as técnicas mais eficientes, na sua maioria baseadas nos BREF. Em especial, devido à falta de dados sobre o tratamento de gases residuais, às exportações de calor e à 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 BREF e nos fatores de emissão por defeito estabelecidos nas OMCI 2007 (acórdãos de 8 de setembro de 2016, *Borealis e o.*, C-180/15, EU:C:2016:647, n.º 47, e de 26 de outubro de 2016, *Yara Suomi e o.*, C-506/14, EU:C:2016:799, n.º 39).
- 33 Além disso, no que se refere 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 (acórdãos de 8 de setembro de 2016, *Borealis e o.*, C-180/15, EU:C:2016:647, n.º 48, e de 26 de outubro de 2016, *Yara Suomi e o.*, C-506/14, EU:C:2016:799, n.º 40).
- 34 Nestas circunstâncias, não parece que a Comissão, ao basear-se, na Decisão 2011/278, nos dados provenientes do BREF relativos à produção de ferro e aço e nas OMCI 2007 para a determinação do parâmetro de referência do metal quente, tenha violado a obrigação que lhe incumbe de utilização dos mais exatos e atualizados dados científicos disponíveis e o princípio da boa administração.
- 35 Resulta das considerações que antecedem que o exame da segunda questão não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade da Decisão 2011/278.

Quanto à terceira questão

- 36 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pede, em substância, ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre a validade da Decisão 2011/278, na medida em que, nessa decisão, a Comissão incluiu uma fábrica que produz simultaneamente minério sinterizado e pellets nas instalações de referência para a determinação do parâmetro de referência do minério sinterizado.
- 37 Há que recordar, como indicado no n.º 31 do presente acórdão, que a Comissão dispõe de um amplo poder de apreciação para determinar os parâmetros por setor ou subsetor em aplicação do artigo 10.º-A, n.º 2, da Diretiva 2003/87. Por conseguinte, só o caráter manifestamente inadequado de uma medida adotada neste domínio pode afetar a legalidade de tal medida (acórdãos de 8 de setembro de 2016, Borealis e o., C-180/15, EU:C:2016:647, n.º 45, e de 26 de outubro de 2016, Yara Suomi e o., C-506/14, EU:C:2016:799, n.º 37).
- 38 O artigo 10.º-A, n.º 2, da Diretiva 2003/87 dispõe que, na definição dos princípios de fixação de parâmetros de referência, o ponto de partida é a média dos resultados de 10% das instalações mais eficientes de um determinado setor ou subsetor na União durante o período de 2007-2008. A mesma ideia é reiterada no considerando 2 da Decisão 2011/278.
- 39 Por outro lado, o considerando 4 da Decisão 2011/278 enuncia o princípio segundo o qual, sempre que um produto seja um substituto direto de outro produto, devem ser ambos abrangidos pelo mesmo parâmetro de referência relativo ao produto e pela definição do produto conexa.
- 40 Resulta dos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe e das alegações apresentadas na audiência que os pellets e o minério sinterizado não são, em geral, diretamente substituíveis e, por conseguinte, não estão cobertos pelo mesmo parâmetro de referência relativo ao produto. Com efeito, os pellets e o minério sinterizado diferem não só pelas suas características de produto como também pela sua composição.
- 41 A recorrente no processo principal sustenta que, ao incluir uma instalação que produz simultaneamente minério sinterizado e pellets nas instalações de referência para a determinação do parâmetro de referência do minério sinterizado, a Comissão violou o artigo 10.º-A, n.º 1, da Diretiva 2003/87 e o considerando 4 da Decisão 2011/278. Com efeito, o parâmetro de referência do minério sinterizado foi falseado pela utilização de dados relativos à produção de pellets, que emite menos gases com efeito de estufa.
- 42 Contudo, na audiência, a Comissão explicou que a instalação de Corus IJmuiden, objeto da presente questão prejudicial, era a única fábrica de aço na União a produzir uma mistura de pellets e de minério sinterizado que, pelas suas propriedades, pode ser utilizada como substituto direto do minério sinterizado nos altos-fornos. Esta fábrica integrada é formada por uma unidade de produção de pellets e uma unidade de produção de minério sinterizado conexas para fornecer uma mistura que alimenta diretamente os altos-fornos. É neste contexto particular que a Comissão podia considerar que os pellets e o minério sinterizado eram substituíveis.
- 43 Todavia, a recorrente no processo principal defendeu, a este propósito, que resulta claramente de todos os documentos oficiais, em especial, do BREF relativo à produção do ferro e do aço, que a instalação em causa possuiu duas unidades distintas que produzem pellets e minério sinterizado.
- 44 Neste contexto, cabe salientar, por um lado, que a questão de saber se as características específicas de uma determinada instalação influenciam a sua inclusão nas instalações de referência para a determinação do parâmetro de referência do minério sinterizado constitui claramente uma apreciação técnica complexa, no âmbito da qual a Comissão dispõe de um amplo poder de apreciação. Por outro lado, a Comissão está mais bem posicionada para efetuar essa apreciação do que o Tribunal de Justiça. Ora, das informações disponíveis, não resulta inequivocamente que, ao ter em consideração a

instalação em causa, a Comissão tenha cometido um erro manifesto de apreciação. Pelo contrário, parece que, apesar das suas características específicas, o produto obtido pode constituir um substituto direto do minério sinterizado, como salientou o advogado-geral nos n.ºs 71 e 72 das suas conclusões.

- 45 Como a Comissão salientou na audiência, os peritos que consultou e, nomeadamente a Associação Europeia das Indústrias Siderúrgicas, Eurofer, confirmaram que o processo de fabrico dessa mistura pode ser considerado semelhante ao do minério sinterizado. Assim, numa instalação desse tipo, o produto final possui propriedades semelhantes às do minério sinterizado e é utilizado como seu substituto direto nos altos-fornos.
- 46 Nestas condições, uma vez que essas duas unidades de produção permitem fabricar em conjunto um produto único que pode substituir o minério sinterizado, a produção de pellets deve ser considerada um dos «processos direta ou indiretamente ligados [às] unidades de processamento» na aceção da definição do minério sinterizado que figura no anexo I da Decisão 2011/278. Nestas circunstâncias, é acertadamente que o parâmetro de referência do produto relativo ao minério sinterizado tem em conta esta unidade de produção de pellets.
- 47 Se a Comissão não tivesse tido em conta a instalação que produz um substituto do minério sinterizado, teria adotado uma decisão contrária à finalidade do artigo 10.º-A, n.º 1, da Diretiva 2003/87, que consiste em incentivar 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, sempre que existam as instalações necessárias, não podendo incentivar o aumento das emissões.
- 48 Por conseguinte, não resulta do que antecede que a Comissão tenha cometido um erro manifesto de apreciação ao tomar em conta a instalação integrada de Corus Ijmuiden para estabelecer o parâmetro de referência do minério sinterizado, dado que o produto obtido nessa instalação é um substituto direto do minério sinterizado.
- 49 Nestas condições, ao incluir uma fábrica que produz simultaneamente minério sinterizado e pellets nas instalações de referência para a determinação do parâmetro de referência do minério sinterizado, a Comissão não feriu de ilegalidade a Decisão 2011/278.
- 50 Resulta das considerações que antecedem que o exame da terceira questão não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade da Decisão 2011/278, na medida em que, nessa decisão, a Comissão incluiu uma fábrica que produz simultaneamente minério sinterizado e pellets nas instalações de referência para a determinação do parâmetro de referência do minério sinterizado.

Quanto à quarta questão

- 51 Com a sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pede, em substância, ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre a validade da Decisão 2011/278, na medida em que a Comissão, ao não precisar especificamente as razões da sua escolha no âmbito da determinação do parâmetro de referência do metal quente, violou o dever de fundamentação imposto pelo artigo 296.º TFUE.
- 52 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida por essa disposição deve ser adaptada à natureza do ato em causa e deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição autora do ato, por forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adotada e ao juiz da União exercer a sua fiscalização. Não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um ato cumpre as exigências do artigo 296.º TFUE deve ser

apreciada à luz não somente do seu teor, mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v., nomeadamente, acórdão de 6 de setembro de 2006, Portugal/Comissão, C-88/03, EU:C:2006:511, n.º 88 e jurisprudência referida).

- 53 Além disso, se o ato contestado revelar o essencial do objetivo prosseguido pela instituição, é inútil exigir uma fundamentação específica para cada uma das escolhas técnicas efetuadas (acórdão de 12 de julho de 2005, Alliance for Natural Health e o., C-154/04 e C-155/04, EU:C:2005:449, n.º 134).
- 54 No caso em apreço, as razões da escolha das instalações de referência são explicadas de forma clara e suficiente na Decisão 2011/278, nomeadamente nos seus considerandos 2, 4, 6 e 8. Estes considerandos permitem compreender as razões que levaram à adoção desta decisão e os respetivos objetivos, e incluem igualmente um certo número de especificações técnicas.
- 55 Por conseguinte, a Comissão respeitou o dever de fundamentação que lhe é imposto pelo artigo 296.º TFUE, uma vez que as razões das suas escolhas estão explicadas de forma suficientemente clara na Decisão 2011/278.
- 56 Resulta das considerações que antecedem que o exame da quarta questão não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade da Decisão 2011/278.

Quanto às despesas

- 57 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 (Primeira Secção) declara:

O exame das questões submetidas não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade 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.

Assinaturas