



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

8 de março de 2017*

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União Europeia — Diretiva 2003/87/CE — Artigo 3.o, alínea a) — Artigos 11.o e 12.o — Cessação das atividades de uma instalação — Restituição das licenças não utilizadas — Período de 2008-2012 — Inexistência de indemnização — Economia do regime de comércio de licenças de emissão»

No processo C-321/15,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional, Luxemburgo), por decisão de 19 de junho de 2015, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 29 de junho de 2015, no processo

ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA

contra

État du Grand-Duché de Luxembourg,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: J. L. da Cruz Vilaça (relator), presidente de secção, M. Berger, A. Borg Barthet, E. Levits e F. Biltgen, juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA, por G. Loesch, avocat,
- em representação do Governo luxemburguês, por D. Holderer, na qualidade de agente, assistida por P. Kinsch, avocat,
- em representação da Comissão Europeia, por E. White, A. Buchet e K. Mifsud-Bonnici, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 5 de julho de 2016,

* Língua do processo: francês.

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação 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 pelo Regulamento (CE) n.º 219/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2009 (JO 2009, L 87, p. 109) (a seguir «Diretiva 2003/87»).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA (a seguir «ArcelorMittal») ao État du Grand-Duché de Luxembourg (Estado do Grão-Ducado do Luxemburgo) relativamente à legalidade da decisão do ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures (Ministro Delegado do Desenvolvimento Sustentável e Infraestruturas) que exige a esta sociedade a devolução, sem indemnização, de 80 922 licenças de emissão de gases com efeito de estufa não utilizadas.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 Nos termos do artigo 1.º da Diretiva 2003/87, esta «cria um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade [...], 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».
- 4 O artigo 3.º, alínea a), desta diretiva define a «licença de emissão» como «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».
- 5 O artigo 7.º da referida diretiva prevê:

«O operador informa a autoridade competente de quaisquer modificações previstas na natureza ou no funcionamento da instalação ou de qualquer ampliação ou redução significativa da sua capacidade que possam exigir a atualização do título de emissão de gases com efeito de estufa. Se necessário, a autoridade competente atualiza a licença. Em caso de alteração da identidade do operador da instalação, a autoridade competente atualiza o título a fim de inserir o nome e o endereço do novo operador.»
- 6 O artigo 9.º da Diretiva 2003/87 prevê a elaboração por cada Estado-Membro de um Plano nacional de atribuição de licenças de emissão (a seguir «PNA»). Em especial, os seus n.ºs 1 e 3 dispõem:

«1. Para cada período referido nos n.ºs 1 e 2 do artigo 11.º, cada Estado-Membro deve elaborar um plano nacional estabelecendo a quantidade total de licenças de emissão que tenciona atribuir nesse período e de que modo tenciona atribuí-la. O plano deve basear-se em critérios objetivos e transparentes, incluindo os enumerados no anexo III, e ter em devida conta as observações do público. Sem prejuízo do disposto no Tratado [CE], a Comissão deve desenvolver, até 31 de dezembro de 2003, orientações sobre a execução dos critérios enumerados no anexo III.

[...]

3. No prazo de três meses a contar da data de notificação de um [PNA] por um Estado-Membro nos termos do n.º 1, a Comissão pode rejeitar esse plano ou qualquer dos seus elementos, com base na sua incompatibilidade com os critérios enumerados no anexo III ou no artigo 10.º O Estado-Membro só pode tomar uma decisão, nos termos dos n.ºs 1 ou 2 do artigo 11.º, se as alterações propostas tiverem sido aceites pela Comissão. As decisões de rejeição da Comissão devem ser justificadas.»

7 O artigo 11.º, n.ºs 2 e 4, da Diretiva 2003/87 prevê:

«2. Para o período de cinco anos com início em 1 de janeiro de 2008, e para cada período de cinco anos subsequente, cada Estado-Membro deve determinar a quantidade total de licenças de emissão que atribuirá nesse período e dar início ao processo de atribuição dessas licenças aos operadores das instalações. Essa decisão deve ser tomada pelo menos 12 meses antes do início do período em causa, devendo basear-se no respetivo [PNA], elaborado nos termos do artigo 9.º e em conformidade com o artigo 10.º, tendo em devida conta as observações do público.

[...]

4. A autoridade competente deve conceder uma parte da quantidade total de licenças de emissão para cada ano dos períodos referidos nos n.ºs 1 e 2, até 28 de fevereiro do ano em questão.»

8 O artigo 12.º, n.ºs 1 e 3, desta diretiva dispõe:

«1. Os Estados-Membros devem assegurar a possibilidade de transferência de licenças de emissão entre:

a) Pessoas no interior da Comunidade;

[...]

3. Os Estados-Membros devem assegurar a devolução pelo operador de cada instalação, até 30 de abril de cada ano, de um número de licenças [...] equivalente ao total das emissões provenientes dessa instalação durante o ano civil anterior, tal como verificadas nos termos do artigo 15.º, e a sua consequente anulação.»

9 O artigo 13.º, n.º 1, da referida diretiva prevê:

«As licenças são válidas para as emissões verificadas durante o período referido no n.º 1 ou no n.º 2 do artigo 11.º relativamente ao qual foram concedidas.»

10 O artigo 19.º, n.º 1, da Diretiva 2003/87 enuncia:

«Os Estados-Membros devem tomar disposições para a criação e manutenção de um registo de dados a fim de assegurar uma contabilidade precisa da concessão, detenção, transferência e anulação de licenças de emissão. Os Estados-Membros podem gerir os seus registos de dados num sistema consolidado conjuntamente com outros Estados-Membros.»

Direito luxemburguês

11 O artigo 16.º da Constituição dispõe:

«O direito à propriedade é garantido a todos e a expropriação por utilidade pública só pode ser efetuada mediante o pagamento de justa indemnização, nos casos e de acordo com as modalidades previstos na lei.»

- 12 A Diretiva 2003/87 foi transposta para o direito luxemburguês através da loi du 23 décembre 2004, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (Lei de 23 de dezembro de 2004, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa) (*Mémorial* A 2004, p. 3792, a seguir «Lei de 2004»). O artigo 12.º, n.ºs 2 e 4, desta lei prevê:

«2. Para o período de cinco anos com início em 1 de janeiro de 2008, e para cada período de cinco anos subsequente, o Ministro determina a quantidade total de licenças de emissão a atribuir durante esse período e dá início ao processo de atribuição dessas licenças ao operador de cada instalação. O Ministro toma esta decisão pelo menos doze meses antes do início do período em causa, devendo basear-se no plano nacional de atribuição de licenças de emissão elaborado nos termos do artigo 10.º

[...]

4. O Ministro concede uma parte da quantidade total de licenças de emissão para cada um dos anos dos períodos referidos nos n.ºs 1 e 2 até 28 de fevereiro do ano em questão.»

- 13 O artigo 13.º, n.º 6, da referida lei dispõe:

«Qualquer cessação total ou parcial da exploração de uma instalação deve ser imediatamente notificada ao Ministro. O Ministro decide sobre a devolução total ou parcial das licenças de emissão não utilizadas.»

- 14 O Grão-Ducado do Luxemburgo elaborou o seu PNA para o período de 2008-2012 nos termos do artigo 9.º da Diretiva 2003/87. O PNA foi aprovado pela Comissão por decisões de 29 de novembro e de 13 de julho de 2007. Na página 7 do referido PNA, prevê-se, em substância, que, em caso de desmantelamento ou de encerramento de uma instalação, não serão atribuídas licenças de emissão para o ano seguinte.

Litígio no processo principal e questão prejudicial

- 15 Como resulta dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça, o ministre de l'Environnement (Ministro do Ambiente) atribuiu à ArcelorMittal, para o período de 2008-2012, um total de 405 365 licenças de emissão. No que respeita ao ano de 2012, o referido Ministro atribuiu à ArcelorMittal, em 22 de fevereiro desse mesmo ano, 81 073 licenças para a sua instalação de Schiffflange (Luxemburgo) que deviam ser inscritas no registo nacional.
- 16 Por carta de 23 de abril de 2012, a ArcelorMittal solicitou ao referido Ministro a suspensão dos controlos ambientais devido à inatividade dessa instalação de Schiffflange desde os finais de 2011, por um período indeterminado.
- 17 Por despacho de 6 de junho de 2013, o Ministro Delegado do Desenvolvimento Sustentável e Infraestruturas, por um lado, reduziu o total das licenças de emissão atribuídas à referida sociedade para o período de 2008-2012 e, por outro, solicitou a devolução, sem indemnização, de 80 922 licenças de emissão (a seguir «licenças de emissão controvertidas»). Esta medida, adotada, nomeadamente, com base no artigo 13.º, n.º 6, da Lei de 2004, justificava-se pela declaração da ArcelorMittal relativa à suspensão das atividades da sua instalação de Schiffflange desde finais de 2011.
- 18 Em 8 de julho de 2013, a ArcelorMittal interpôs um recurso gracioso do Despacho ministerial de 6 de junho de 2013, o qual foi indeferido por decisão de 24 de setembro de 2013. O tribunal administratif (Tribunal Administrativo, Luxemburgo), perante o qual a referida sociedade interpôs recurso dessa decisão, decidiu, por sentença de 17 de dezembro de 2014, submeter à Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional, Luxemburgo) um pedido de decisão prejudicial relativo à conformidade do artigo 13.º, n.º 6, da Lei de 2004 com o artigo 16.º da Constituição. Com efeito,

segundo o tribunal administratif (Tribunal Administrativo), a devolução, sem indemnização, das licenças de emissão controvertidas, equivaleria, tendo em conta os seus efeitos, a uma expropriação ilegal, uma vez que as licenças de emissão controvertidas tinham sido atribuídas e inscritas no registo nacional e, por conseguinte, faziam parte do património da ArcelorMittal. Por seu turno, a Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional) tem dúvidas acerca da compatibilidade do artigo 13.º, n.º 6, da Lei de 2004 com a Diretiva 2003/87, na medida em que esta disposição é suscetível de ser contrária à economia do regime estabelecido pela referida diretiva.

- 19 Nestas condições, a Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O artigo 13.º, n.º 6, da [Lei de 2004], na medida em que permite que o Ministro competente exija [...], sem indemnização, [a devolução] total ou parcial das licenças de emissão [atribuídas] em conformidade com o artigo 12.º, n.ºs 2 e 4, da mesma lei, mas que não foram utilizadas, é compatível com a Diretiva [2003/87] e, em especial com a economia do regime de comércio de licenças de emissão nela previsto, estendendo-se esta questão à questão da existência efetiva, ou inclusivamente, em caso de resposta afirmativa, à questão da qualificação da devolução de licenças de emissão [atribuídas], mas que não foram utilizadas, bem como à questão da eventual qualificação de bens de tais licenças de emissão?»

Quanto à questão prejudicial

- 20 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a Diretiva 2003/87 deve ser interpretada no sentido de que se opõe a uma disposição nacional que permite às autoridades competentes exigir a devolução, sem indemnização, das licenças de emissão atribuídas, mas não utilizadas pelo titular.
- 21 Além disso, o referido órgão jurisdicional pergunta se as licenças de emissão controvertidas podem ser qualificadas de licenças de emissão na aceção da Diretiva 2003/87 e, nesse caso, pretende saber qual é a natureza jurídica das referidas licenças de emissão.
- 22 No que se refere à primeira parte da questão submetida há, antes de mais, que recordar que o regime de comércio de licenças de emissão instituído pela Diretiva 2003/87 assenta numa lógica económica que incita quem nele participa a emitir uma quantidade de gases com efeito de estufa inferior às licenças de emissão que lhe foram inicialmente atribuídas, para que ceda o excedente a outro participante que tenha produzido uma quantidade de emissões superior às licenças atribuídas (v., neste sentido, acórdão de 16 de dezembro de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e o., C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 32).
- 23 Seguidamente, há que observar que o artigo 19.º, n.º 1, da Diretiva 2003/87 impõe a criação de um sistema de registos nacionais a fim de assegurar uma «contabilidade precisa» das operações efetuadas com as licenças de emissão.
- 24 A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que a economia geral da Diretiva 2003/87 assenta numa contabilidade rigorosa da concessão, detenção, transferência e anulação das licenças de emissão, cujo quadro é fixado pelo seu artigo 19.º Esta contabilidade precisa é inerente ao próprio objeto da referida diretiva, isto é, a criação de um regime comunitário de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, o qual visa reduzir as emissões desses gases na atmosfera para um nível que evite uma perturbação antrópica perigosa do clima e cujo objetivo último consiste na proteção do ambiente (acórdão de 17 de outubro de 2013, Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, n.º 27).

- 25 Além disso, como salientou o advogado-geral no n.º 65 das suas conclusões, a exigência de exatidão da quantidade e das circunstâncias que rodeiam as licenças de emissão responde à aspiração do legislador da União Europeia de melhorar o funcionamento do mercado estabelecido pela Diretiva 2003/87, evitando as distorções que resultariam de qualquer incerteza acerca da validade das licenças de emissão. Por outro lado, além do interesse puramente económico em manter a fiabilidade do referido mercado, esta exigência de exatidão permite alcançar o objetivo prosseguido por este, a saber, combater a poluição. Garantir a correspondência entre as emissões reais e as autorizadas através das licenças de emissão constitui, por esse motivo, uma prioridade do conjunto do sistema.
- 26 Com efeito, o artigo 7.º, da Diretiva 2003/87 obriga os operadores de uma instalação a informar a autoridade competente de qualquer alteração no seu funcionamento que possa exigir a atualização do título de emissão de gases com efeito de estufa.
- 27 Por último, há que salientar que os Estados-Membros dispõem de uma certa margem de manobra na definição dos seus PNA (v., neste sentido, acórdão de 29 de março de 2012, Comissão/Estónia, C-505/09 P, EU:C:2012:179, n.ºs 51 a 53). No termo do processo previsto no artigo 9.º da Diretiva 2003/87, um PNA goza de uma presunção de legalidade, na medida em que, no termo do prazo de três meses previsto no n.º 3 desse artigo, é considerado definitivo, na falta de observações da Comissão, pelo que o Estado-Membro em causa pode adotá-lo (acórdão de 3 de outubro de 2013, Comissão/Letónia, C-267/11 P, EU:C:2013:624, n.º 46).
- 28 No caso em apreço, decorre da decisão de reenvio que o Ministro Delegado do Desenvolvimento Sustentável e Infraestruturas ordenou, mediante o seu Despacho de 6 de junho de 2013, a devolução sem indemnização das licenças de emissão controvertidas.
- 29 Segundo o Governo luxemburguês e a Comissão, esta devolução destinava-se a sanar uma situação irregular. Com efeito, as licenças de emissão controvertidas foram atribuídas à ArcelorMittal unicamente pelo facto de esta sociedade não ter informado as autoridades competentes, antes da data prevista para a sua atribuição, da suspensão, por um período indeterminado, das atividades da sua instalação de Schiffflange. Nestas circunstâncias, por um lado, a ArcelorMittal não cumpriu a obrigação de notificação prevista no artigo 13.º, n.º 6, da Lei de 2004. Por outro lado, a exigência prevista no PNA luxemburguês, segundo a qual, em caso de desmantelamento ou de encerramento de uma instalação, as licenças de emissão não são atribuídas para o ano seguinte, não foi respeitada.
- 30 Como salientou o advogado-geral no n.º 69 das suas conclusões, a obrigação prevista no artigo 13.º, n.º 6, da Lei de 2004 constitui a transposição da obrigação que figura no artigo 7.º da Diretiva 2003/87. Além disso, a exigência prevista no PNA luxemburguês, segundo a qual as licenças de emissão não são atribuídas no caso de encerramento de uma instalação, responde aos mesmos critérios de contabilidade estrita das emissões e de exatidão dos valores e circunstâncias que rodeiam as licenças de emissão recordados nos n.ºs 24 e 25 do presente acórdão.
- 31 Cabe ao órgão jurisdicional nacional competente verificar se, no caso em apreço, a ArcelorMittal suspendeu efetivamente as atividades na sua instalação de Schiffflange a partir de novembro de 2011 e se essa suspensão podia ser qualificada de «cessação das atividades» na aceção do artigo 13.º, n.º 6, da Lei de 2004.
- 32 Se assim for, a Diretiva 2003/87 não se opõe a que a autoridade competente adote, em circunstâncias como as que estão em causa no processo principal, uma decisão que ordene a devolução, sem indemnização, de licenças de emissão. Com efeito, se uma instalação cessou as suas atividades numa data anterior à data da atribuição das licenças de emissão, é evidente que estas não podem ser utilizadas para contabilizar as emissões de gases com efeito de estufa que já não são suscetíveis de ser produzidas nessa instalação.

- 33 Nestas condições, o facto de não devolver as licenças de emissão controvertidas iria contra as exigências de contabilidade estrita, de exatidão e de correspondência entre as emissões reais e as autorizadas recordadas nos n.ºs 23 a 25 do presente acórdão. Como salientou o advogado-geral no n.º 78 das suas conclusões, a devolução de licenças de emissão atribuídas irregularmente constitui uma situação a que devem ser aplicadas as regras de funcionamento do sistema estabelecido na Diretiva 2003/87, para evitar a distorção do mercado das licenças de emissão e atingir, indiretamente, o objetivo de proteção ambiental prosseguido por esse mercado.
- 34 Esta constatação não é posta em causa pelo argumento invocado pela ArcelorMittal de que o único caso em que a Diretiva 2003/87 impõe a devolução das licenças de emissão é o previsto no seu artigo 12.º, n.º 3.
- 35 A este respeito, há que observar que o artigo 12.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87 se refere à devolução das licenças de emissão «equivalente ao total das emissões provenientes [de uma] instalação durante o ano civil anterior». Assim, decorre do próprio texto desta disposição que esta se refere às licenças necessárias para contabilizar as emissões de gases com efeito de estufa produzidas por uma instalação durante o ano anterior. Ora, no caso de se ter demonstrado que a instalação de Schiffflange cessou as suas atividades antes da data da atribuição das licenças de emissão controvertidas, esta utilização não podia ter lugar no que se refere a essas licenças de emissão.
- 36 Nestas condições, a Diretiva 2003/87 deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional que permite à autoridade competente exigir a devolução total ou parcial, sem indemnização, das licenças de emissão não utilizadas que foram indevidamente atribuídas a um operador pelo facto de este não ter cumprido a obrigação de informar atempadamente a referida autoridade da cessação da exploração de uma instalação.
- 37 Esta constatação não é posta em causa pela argumentação da ArcelorMittal que visa demonstrar que uma legislação nacional dessa natureza não é conforme com o artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Com efeito, há que salientar que na hipótese de as licenças de emissão controvertidas terem sido indevidamente atribuídas à ArcelorMittal, tendo em conta as exigências de contabilidade precisa em que se baseia o regime instituído pela Diretiva 2003/87, não se pode admitir que essas licenças tenham sido validamente constituídas como licenças de emissão na aceção da Diretiva 2003/87.
- 38 Assim, a devolução dessas licenças de emissão não implicaria uma expropriação de um bem que já fazia parte integrante do património do operador, mas apenas a revogação do ato que atribui as licenças de emissão, devido ao incumprimento dos requisitos estabelecidos na Diretiva 2003/87.
- 39 Nestas circunstâncias, há que responder à segunda parte da questão prejudicial que as licenças de emissão atribuídas depois de um operador ter cessado as atividades exercidas na instalação afetada por essas licenças, sem comunicar esse facto previamente à autoridade competente, não podem ser qualificadas de «licenças de emissão», na aceção do artigo 3.º, alínea a), da Diretiva 2003/87.
- 40 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à questão submetida do seguinte modo:
- a Diretiva 2003/87 deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional que permite à autoridade competente exigir a devolução total ou parcial, sem indemnização, das licenças de emissão não utilizadas que foram indevidamente atribuídas a um operador, em consequência da violação por este último da obrigação de informar atempadamente a referida autoridade sobre a cessação da exploração de uma instalação;

- as licenças de emissão atribuídas depois de um operador ter cessado as atividades exercidas na instalação afetada por essas licenças, sem ter previamente informado desse facto a autoridade competente, não podem ser qualificadas de «licenças de emissão», na aceção do artigo 3.º, alínea a), da Diretiva 2003/87.

Quanto às despesas

- 41 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

As licenças de emissão atribuídas depois de um operador ter cessado as atividades exercidas na instalação afetada por essas licenças, sem ter previamente informado desse facto a autoridade competente, não podem ser qualificadas de «licenças de emissão», na aceção do artigo 3.º, alínea a), da Diretiva 2003/87, conforme alterada pelo Regulamento n.º 219/2009.

Assinaturas