



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

25 de julho de 2018*

«Reenvio prejudicial — Auxílios de Estado — Regime para apoiar as fontes de energias renováveis e os grandes consumidores de energia — Decisão (UE) 2015/1585 — Validade à luz do artigo 107.º TFUE — Admissibilidade — Não interposição de recurso de anulação pelas recorrentes no processo principal»

No processo C-135/16,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Tribunal Administrativo de Francoforte do Meno, Alemanha), por Decisão de 23 de fevereiro de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 7 de março de 2016, no processo

Georgsmarienhütte GmbH,

Stahlwerk Bous GmbH,

Schmiedag GmbH,

Harz Guss Zorge GmbH

contra

Bundesrepublik Deutschland,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J. L. da Cruz Vilaça (relator), A. Rosas e J. Malenovský, presidentes de secção, E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, A. Prechal e C. Lycourgos, juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: M. Aleksejev, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 5 de dezembro de 2017,

considerando as observações apresentadas:

- em representação da Georgsmarienhütte GmbH, da Stahlwerk Bous GmbH, da Schmiedag GmbH e da Harz Guss Zorge GmbH, por H. Höfler e H. Fischer, Rechtsanwälte,

* Língua do processo: alemão.

- em representação do Governo alemão, por T. Henze e R. Kanitz, na qualidade de agentes, assistidos por T. Lübbig, Rechtsanwalt,
- em representação da Comissão Europeia, por T. Maxian Rusche e K. Herrmann, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 27 de fevereiro de 2018,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a validade da Decisão (UE) 2015/1585 da Comissão, de 25 de novembro de 2014, relativa ao regime de auxílio SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN) [concedido pela Alemanha para apoiar a eletricidade produzida a partir de fontes renováveis e os grandes consumidores de energia] (JO 2015, L 250, p. 122, a seguir «decisão controvertida»).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe quatro sociedades do grupo Georgsmarienhütte, a saber, a Georgsmarienhütte GmbH, a Stahlwerk Bous GmbH, a Schmiedag GmbH e a Harz Guss Zorge GmbH, à Bundesrepublik Deutschland (República Federal da Alemanha) acerca da recuperação, na sequência da adoção da decisão controvertida, dos auxílios ilegais declarados incompatíveis com o mercado interno, de que beneficiaram essas sociedades.

Direito alemão

- 3 Decorre da decisão de reenvio que a Gesetz zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien (Lei relativa à nova regulamentação do quadro jurídico da promoção da eletricidade produzida a partir de energias renováveis) (BGBl. 2011 I, p. 1634, a seguir «EEG de 2012») prevê, em substância, um mecanismo de compensação dos custos gerados pela eletricidade proveniente de fontes de energias renováveis a nível federal. Este mecanismo assenta, nomeadamente, numa sobretaxa (a seguir «sobretaxa EEG»), que representa um custo que, em princípio, é repercutido pelas empresas fornecedoras de eletricidade nos compradores e nos consumidores finais de eletricidade.
- 4 A título de exceção, no âmbito de um regime de compensação especial, a EEG de 2012 permite que as empresas eletrointensivas que são grandes consumidores de energia (a seguir «EEI») limitem a sobretaxa EEG nos termos dos seus §§ 40, 41 e 43. Esta limitação destina-se a reduzir os custos energéticos destas empresas e a manter, assim, a sua competitividade internacional.
- 5 A EEG de 2012 prevê, no seu § 40, que a sobretaxa EEG é limitada mediante pedido apresentado ao Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (Instituto Federal da Economia e Controlo das Exportações, Alemanha, a seguir «BAFA»).

Litígio no processo principal e questão prejudicial

- 6 As recorrentes no processo principal são quatro sociedades pertencentes ao grupo Georgsmarienhütte. A sua atividade consiste na produção de aço e na respetiva fundição e processamento, e, mediante decisões do BAFA, beneficiaram, em 2013 e 2014, de uma limitação da sobretaxa EEG.

- 7 Contudo, essas decisões de limitação foram revogadas com efeitos retroativos, em relação a uma parte dos montantes em causa, por decisões do BAFA de 25 de novembro de 2014 (a seguir «decisões de revogação parcial»). O BAFA indeferiu igualmente as reclamações deduzidas pelas recorrentes no processo principal contra essas decisões de revogação parcial.
- 8 As decisões de revogação parcial foram adotadas em execução da decisão controvertida, na qual a Comissão Europeia declarou que, nomeadamente, o regime de compensação especial a favor das EEI constituía um auxílio de Estado ilegal e ordenou à República Federal da Alemanha que recuperasse junto dos respetivos beneficiários os auxílios incompatíveis com o mercado interno.
- 9 Mais precisamente, com a decisão controvertida, a Comissão declarou que o auxílio a favor das EEI, que consiste em reduções da sobretaxa EEG, é compatível com o mercado interno quando se inclua numa das quatro categorias referidas no artigo 3.º, n.º 1, dessa decisão. Segundo o artigo 3.º, n.º 2, da referida decisão, qualquer auxílio que não se inclua numa das categorias referidas no artigo 3.º, n.º 1, é incompatível com o mercado interno, pelo que a República Federal da Alemanha deve, nos termos dos artigos 6.º e 7.º da mesma decisão, proceder à recuperação, junto dos beneficiários, dos auxílios incompatíveis, de acordo com as modalidades previstas no anexo III da decisão controvertida.
- 10 As recorrentes no processo principal interpuseram no Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Tribunal Administrativo de Francoforte do Meno, Alemanha) um recurso dirigido, nomeadamente, contra as decisões de revogação parcial.
- 11 No referido órgão jurisdicional, as referidas recorrentes manifestaram dúvidas quanto à qualificação, pela Comissão, da limitação da sobretaxa EEG como «auxílio de Estado» na aceção do artigo 107.º TFUE. Nestas condições, o Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Tribunal Administrativo de Francoforte do Meno) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«A [decisão controvertida] viola o Tratado [FUE], na medida em que a Comissão qualifica a limitação da sobretaxa EEG de auxílio [de Estado] na aceção do artigo 107.º TFUE?»

Quanto à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial

- 12 No processo principal, contesta-se, em substância, a validade da decisão controvertida, na parte em que esta qualificou a limitação da sobretaxa EEG de «auxílio de Estado» na aceção do artigo 107.º TFUE.
- 13 A Comissão, baseando-se no Acórdão de 9 de março de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), alega que o pedido de decisão prejudicial é inadmissível pelo facto de as recorrentes no processo principal não terem interposto recurso de anulação da decisão controvertida no Tribunal Geral da União Europeia.
- 14 Há que recordar que, no n.º 17 desse acórdão, proferido num processo semelhante ao do processo na causa principal, o Tribunal de Justiça declarou, em substância, que, nomeadamente devido a considerações relativas à segurança jurídica, está excluída a possibilidade de o beneficiário de um auxílio de Estado — objeto de uma decisão da Comissão dirigida diretamente só ao Estado-Membro do referido beneficiário —, que, sem dúvida alguma, poderia ter impugnado essa decisão com base no artigo 263.º TFUE e deixou expirar o prazo imperativo previsto no sexto parágrafo desse artigo, pôr utilmente em causa a legalidade dessa decisão perante os órgãos jurisdicionais nacionais aquando de um recurso dirigido contra as medidas nacionais de execução dessa mesma decisão (v., também, Acórdãos de 15 de fevereiro de 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, n.º 30, e de 5 de março de 2015, Banco Privado Português e Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, n.º 28).

- 15 Mais concretamente, o Tribunal de Justiça considerou que, nessa hipótese, adotar a solução contrária equivaleria a reconhecer ao beneficiário do auxílio a faculdade de contornar o carácter definitivo que, por força do princípio da segurança jurídica, a decisão reveste após a expiração dos prazos de recurso (Acórdãos de 15 de fevereiro de 2001, *Nachi Europe*, C-239/99, EU:C:2001:101, n.º 30, e de 5 de março de 2015, *Banco Privado Português e Massa Insolvente do Banco Privado Português*, C-667/13, EU:C:2015:151, n.º 28 e jurisprudência referida).
- 16 Todavia, a exclusão recordada no n.º 14 do presente acórdão é igualmente justificada na hipótese de o beneficiário do auxílio invocar perante um órgão jurisdicional nacional a invalidade da decisão da Comissão antes de expirado o prazo para se recorrer dessa decisão, previsto no artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE.
- 17 Deste modo, a possibilidade de, no âmbito de um recurso interposto num órgão jurisdicional nacional, um particular invocar a invalidade de disposições contidas em atos da União que servem de fundamento a uma decisão adotada a seu respeito pressupõe que ele também interpôs, nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, um recurso de anulação contra esse ato da União, nos prazos estabelecidos, ou que não o fez por não dispor, sem dúvida alguma, do direito de interpor esse recurso (v., neste sentido, Acórdãos de 29 de junho de 2010, *E e F*, C-550/09, EU:C:2010:382, n.ºs 46 e 48, de 17 de fevereiro de 2011, *Bolton Alimentari*, C-494/09, EU:C:2011:87, n.ºs 22 e 23; e de 28 de março de 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 67 e jurisprudência referida).
- 18 Por conseguinte, se um particular que pretenda impugnar um ato da União tiver, sem dúvida alguma, legitimidade processual nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, está obrigado a utilizar o meio de impugnação estabelecido nessa disposição, interpondo um recurso no Tribunal Geral.
- 19 Com efeito, como salientou, em substância, o advogado-geral nos n.ºs 40 a 44 das suas conclusões, o recurso de anulação, que é acompanhado da possibilidade de se interpor recurso da decisão do Tribunal Geral, oferece um quadro processual particularmente adequado ao exame aprofundado e contraditório de questões tanto factuais como jurídicas, nomeadamente em domínios técnicos e complexos como o dos auxílios de Estado, como resulta do terceiro considerando da Decisão 88/591/CECA, CEE, Euratom do Conselho, de 24 de outubro de 1988, que institui um Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (JO 1988, L 319, p. 1).
- 20 Contudo, há que observar que tal constatação não prejudica o papel que desempenha o reenvio prejudicial na arquitetura jurisdicional da União.
- 21 Com efeito, o processo de reenvio prejudicial previsto no artigo 267.º TFUE institui uma cooperação direta entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais, no âmbito da qual estes últimos participam estreitamente na boa aplicação e na interpretação uniforme do direito da União assim como na proteção dos direitos conferidos por esta ordem jurídica aos particulares (Parecer 1/09, de 8 de março de 2011, EU:C:2011:123, n.º 84).
- 22 Daqui resulta que a necessidade de uma pessoa singular ou coletiva, para contestar a legalidade de um ato da União, interpor um recurso de anulação com base no artigo 263.º TFUE quando, sem dúvida alguma, tem legitimidade processual na aceção do quarto parágrafo desse artigo não prejudica a possibilidade, que lhe é conferida, de contestar nos órgãos jurisdicionais nacionais competentes a legalidade dos atos nacionais de execução desse ato.
- 23 Por outro lado, já foi declarado que não se pode considerar que o beneficiário de um auxílio de Estado que interpôs no Tribunal Geral, no prazo estabelecido no artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE, um recurso de anulação de uma decisão da Comissão que declara esse auxílio incompatível com o mercado interno pretende contornar o carácter definitivo dessa decisão, pelo facto de contestar

igualmente a respetiva validade no órgão jurisdicional de reenvio (v., neste sentido, Acórdão de 5 de março de 2015, Banco Privado Português e Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, n.º 29).

- 24 Importa ainda recordar que, quando a solução do litígio pendente no órgão jurisdicional nacional depende da validade da decisão da Comissão, resulta da obrigação de cooperação leal que, para evitar tomar uma decisão contrária à da Comissão, o órgão jurisdicional nacional deve suspender a instância até ser proferida pelas jurisdições da União uma decisão definitiva sobre o recurso de anulação, salvo se considerar que, nas circunstâncias do caso concreto, se justifica apresentar ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial relativa à validade da decisão da Comissão (Acórdão de 14 de dezembro de 2000, Masterfoods e HB, C-344/98, EU:C:2000:689, n.º 57).
- 25 Há igualmente que referir que, pelas razões expostas no n.º 19 do presente acórdão, o princípio da boa administração da justiça pode justificar, caso se recorra simultaneamente para o Tribunal Geral, no âmbito de um recurso de anulação, e para o Tribunal de Justiça, no âmbito de um reenvio prejudicial para apreciação da validade, que o Tribunal de Justiça faça uso, se considerar adequado, do artigo 54.º, terceiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, a fim de suspender o processo perante si, em benefício do interposto no Tribunal Geral.
- 26 Por conseguinte, tendo em conta as considerações que figuram nos n.ºs 14 a 19 do presente acórdão, há que examinar se, no processo principal, as recorrentes tinham, sem dúvida alguma, legitimidade para interpor um recurso de anulação da decisão controvertida no Tribunal Geral, com base no artigo 263.º TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 14 de março de 2017, A e o., C-158/14, EU:C:2017:202, n.ºs 66 e 67 e jurisprudência referida), isso independentemente da questão de saber se as referidas recorrentes interpuseram o seu recurso nos órgãos jurisdicionais nacionais antes do termo do prazo para se recorrer para o Tribunal Geral.
- 27 A este respeito, resulta do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE que uma pessoa singular ou coletiva só pode interpor recurso de uma decisão dirigida a outra pessoa se a referida decisão lhe disser direta e individualmente respeito.
- 28 No caso em apreço, o artigo 10.º da decisão controvertida prevê expressamente que o destinatário da referida decisão é a República Federal da Alemanha.
- 29 No entanto, cabe observar, em primeiro lugar, que os artigos 6.º e 7.º da decisão controvertida exigem que a República Federal da Alemanha recupere os auxílios incompatíveis concedidos, pelo que as autoridades alemãs estavam obrigadas, sem dispor da menor margem de apreciação, a proceder à recuperação desses auxílios segundo modalidades definidas no anexo III da decisão controvertida.
- 30 Por conseguinte, deve-se considerar que as recorrentes no processo principal são diretamente afetadas pela referida decisão (v., neste sentido, Acórdãos de 19 de outubro de 2000, Itália e Sardegn Lines/Comissão, C-15/98 e C-105/99, EU:C:2000:570, n.º 36; de 17 de setembro de 2009, Comissão/Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, n.ºs 48 e 49; e de 27 de fevereiro de 2014, Stichting Woonlinie e o./Comissão, C-133/12 P, EU:C:2014:105, n.ºs 60 e 61).
- 31 Em segundo lugar, há que recordar que os sujeitos que não sejam os destinatários de uma decisão só podem alegar que uma decisão lhes diz individualmente respeito se essa decisão os afetar devido a determinadas qualidades que lhes são próprias ou a uma situação de facto que os caracterize relativamente a qualquer outra pessoa, individualizando-os, por isso, de forma idêntica à do destinatário (Acórdãos de 15 de julho de 1963, Plaumann/Comissão, 25/62, EU:C:1963:17, p. 223, e de 29 de abril de 2004, Itália/Comissão, C-298/00 P, EU:C:2004:240, n.º 36 e jurisprudência referida).

- 32 Declarou-se, nomeadamente, que quando o ato impugnado afeta um grupo de pessoas que estavam identificadas ou eram identificáveis, no momento em que esse ato foi adotado, em função de critérios específicos aos membros desse grupo, esse ato pode dizer individualmente respeito a essas pessoas na medida em que elas façam parte de um círculo restrito de operadores económicos (Acórdão de 17 de setembro de 2009, Comissão/Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, n.º 54 e jurisprudência referida).
- 33 Assim, os beneficiários efetivos de auxílios individuais concedidos ao abrigo de um regime de auxílios cuja recuperação tenha sido ordenada pela Comissão são, por este motivo, individualmente afetados na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE. Com efeito, a obrigação de recuperação imposta por uma decisão da Comissão relativa a um regime de auxílios individualiza suficientemente todos os beneficiários do regime em causa, na medida em que, após a adoção dessa decisão, estão expostos ao risco de os benefícios que receberam serem recuperados, encontrando-se, assim, afetados na sua situação jurídica (v., neste sentido, Acórdãos de 9 de junho de 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e o./Comissão, C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, EU:C:2011:368, n.ºs 53 e 56, e de 21 de dezembro de 2011, A2A/Comissão, C-320/09 P, não publicado, EU:C:2011:858, n.ºs 58 e 59).
- 34 É pacífico que as recorrentes no processo principal beneficiaram de decisões individuais concedidas pelo BAFA, que lhes permitiam obter uma limitação da sobretaxa EEG.
- 35 Ora, a Comissão qualificou esta limitação, precisamente, de «auxílio incompatível com o mercado interno» e ordenou a sua recuperação segundo as modalidades previstas na decisão controvertida.
- 36 Por conseguinte, as recorrentes no processo principal não são afetadas pela decisão controvertida unicamente na medida em que são EEI que fazem parte do setor da energia objeto do regime de auxílio examinado na referida decisão. São-no, a título individual, na sua qualidade de beneficiários efetivos do auxílio concedido ao abrigo desse regime e cuja recuperação foi ordenada pela Comissão (v., neste sentido, Acórdãos de 19 de outubro de 2000, Itália e Sardegnia Lines/Comissão, C-15/98 e C-105/99, EU:C:2000:570, n.º 34, e de 29 de abril de 2004, Itália/Comissão, C-298/00 P, EU:C:2004:240, n.º 39).
- 37 Resulta do que precede que as recorrentes no processo principal tinham, sem dúvida alguma, legitimidade para pedir a anulação da decisão controvertida.
- 38 Na verdade, é pacífico que cada uma das recorrentes no processo principal tinha interposto no Tribunal Geral um recurso de anulação da Decisão C(2013) 4424 final da Comissão, de 18 de dezembro de 2013, de dar início ao procedimento formal de investigação nos termos do artigo 108.º, n.º 2, TFUE sobre as medidas aplicadas pela República Federal da Alemanha para apoiar a eletricidade produzida a partir de fontes renováveis e os grandes consumidores de energia [Auxílio de Estado SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN)].
- 39 Contudo, tendo o procedimento formal de investigação sido entretanto encerrado com a adoção da decisão controvertida, o Tribunal Geral, por Despachos de 9 de junho de 2015, Stahlwerk Bous/Comissão (T-172/14, não publicado, EU:T:2015:402), de 9 de junho de 2015, Georgsmarienhütte/Comissão (T-176/14, não publicado, EU:T:2015:414), de 9 de junho de 2015, Harz Guss Zorge/Comissão (T-177/14, não publicado, EU:T:2015:395), e de 9 de junho de 2015, Schmiedag/Comissão (T-183/14, não publicado, EU:T:2015:396), declarou que não havia que conhecer do mérito dos recursos interpostos pelas recorrentes no processo principal, porque tinham ficado sem objeto.
- 40 Por outro lado, esses recursos eram acompanhados de pedidos de adaptação das pretensões, que as recorrentes no processo principal tinham apresentado na pendência do processo, no sentido de que os referidos recursos tivessem igualmente por objeto a anulação da decisão controvertida. No entanto, nos

despachos referidos no número anterior, o Tribunal Geral declarou esses pedidos inadmissíveis porque a decisão controvertida não tinha alterado ou substituído a decisão de dar início ao procedimento formal de investigação, referida no n.º 38 do presente acórdão, nem tão-pouco tinha o mesmo objeto.

- 41 Além disso, importa sublinhar que o Tribunal Geral teve o cuidado de precisar, de forma idêntica nos n.ºs 23 ou 24 dos despachos mencionados no n.º 39 do presente acórdão, que a improcedência dos pedidos de adaptação destinados a obter a anulação da decisão controvertida não prejudicava a possibilidade de que as recorrentes no processo principal dispunham para interpor recurso dessa decisão.
- 42 Contudo, as recorrentes no processo principal não interpuseram um novo recurso no Tribunal Geral.
- 43 Tendo em conta as considerações que precedem, há que declarar que as recorrentes no processo principal, na medida em que dispunham, sem dúvida alguma, do direito de interpor um recurso de anulação, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, contra a decisão controvertida, mas não exerceram esse direito, não podem invocar a invalidade dessa decisão em apoio dos recursos interpostos no órgão jurisdicional de reenvio contra as medidas nacionais de execução da referida decisão.
- 44 Nestas condições, uma vez que a validade da decisão controvertida não foi validamente posta em causa no órgão jurisdicional de reenvio, o presente pedido de decisão prejudicial é inadmissível.

Quanto às despesas

- 45 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 (Grande Secção) declara:

O pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Tribunal Administrativo de Francoforte do Meno, Alemanha), por Decisão de 23 de fevereiro de 2016, é inadmissível.

Assinaturas