

Processo C-414/23

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

6 de julho de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:

Helsingin hallinto-oikeus (Tribunal Administrativo de Helsínquia, Finlândia)

Data da decisão de reenvio:

30 de junho de 2023

Demandante:

Metsä Fibre Oy

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS DESPACHO INTERLOCOTÓRIO
3431/2023

30 de junho de 2023

[omissis]

Objeto Pedido de decisão prejudicial apresentado ao Tribunal de Justiça da União Europeia nos termos do artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

Demandante Metsä Fibre Oy

Decisão impugnada

Decisão da Energiavirasto (Autoridade da Energia, Finlândia), de 26 de abril de 2022, n.º 2407/330/2020

Objeto do litígio e factos relevantes

(1) O processo pendente no Helsingin hallinto-oikeus (Tribunal Administrativo de Helsínquia) tem por objeto uma ação judicial intentada pela Metsä Fibre Oy que suscita a questão da legalidade de uma decisão da Energiavirasto.

(2) Na decisão impugnada, a Energiavirasto avaliou os níveis totais de CO₂ emitidos, para o período de 2013 a 2017, pela fábrica de produtos biológicos Metsä Fibre Äänekoski (a seguir também «a instalação»), pertencente à Metsä Fibre Oy, uma vez que as emissões anuais verificadas para essa instalação durante este período não estavam totalmente em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 601/2012 da Comissão, de 21 de junho de 2012, relativo à monitorização e comunicação de informações relativas às emissões de gases com efeito de estufa nos termos da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (a seguir «Regulamento n.º 601/2012»). Segundo a Energiavirasto, os níveis totais de emissões da instalação para os anos de 2013 a 2017 indicados na declaração de emissões de gases com efeito de estufa estavam errados, atendendo ao Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de janeiro de 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29).

(3) No Acórdão Schaefer Kalk, o Tribunal de Justiça declarou inválidas as disposições do Regulamento n.º 601/2012, em vigor nos anos de 2013 a 2018, segundo as quais se considerava que o CO₂ utilizado ou transferido para a produção de carbonato de cálcio precipitado (CCP) tinha sido emitido pela instalação, quer fosse ou não libertado para a atmosfera. Este acórdão devia ser aplicado retroativamente a partir da data de entrada em vigor do Regulamento n.º 601/2012, em 1 de janeiro de 2013, pelo que o relatório sobre as emissões da instalação de Äänekoski da Metsä Fibre Oy entre 2013 e 2017 não estava em conformidade com o referido regulamento, na medida em que o CO₂ transferido para a produção de CCP era declarado como fazendo parte das emissões da instalação. Com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2019, o Regulamento n.º 601/2012 foi adaptado ao Acórdão Schaefer Kalk neste aspeto, com a introdução de um novo artigo 49.º, n.º 1, alínea b).

(4) Na decisão impugnada, a Energiavirasto tinha procedido a uma estimativa prudente, na aceção do artigo 70.º do Regulamento n.º 601/2012, dos níveis das emissões da instalação de Äänekoski para o período compreendido entre os anos de 2013 e 2017, tendo corrigido para baixo os níveis de emissões declarados pela Metsä Fibre Oy. De acordo com uma tabela constante desta decisão, o número total de licenças de emissão devolvidas em excesso ao Registo da União foi de 115 312. A referida decisão autoriza a Metsä Fibre Oy a creditar estas licenças devolvidas em excesso sobre a devolução de licenças de emissões a título do ano de 2021 a efetuar até 30 de abril de 2022. O saldo da conta de conformidade da instalação de Äänekoski manteve-se assim positivo na medida da correção. Paralelamente, com a sua decisão, a Energiavirasto corrigiu os níveis totais de emissões da instalação declarados para os anos de 2013 a 2017 no sistema eletrónico de comércio de emissões FINETS e no Registo da União.

(5) Segundo a decisão impugnada da Energiavirasto, os prazos para a reversão de uma operação de registo incorreta, fixados nas disposições do artigo 70.º do Regulamento (UE) n.º 389/2013 da Comissão, de 2 de maio de 2013, que estabelece um Registo da União nos termos da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e nas Decisões n.º 280/2004/CE e

n.º 406/2009/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e que revoga os Regulamentos (UE) n.º 920/2010 e (UE) n.º 1193/2011 da Comissão (a seguir «Regulamento n.º 389/2013»), impedem que as licenças de emissão devolvidas em excesso sejam restituídas a partir do registo da União na conta da instalação de Äänekoski da Metsä Fibre Oy, e o referido regulamento não prevê o caso de uma devolução de licenças de emissão baseada em disposições inválidas. A decisão impugnada indica ainda que o Regulamento n.º 389/2013 não prevê a possibilidade de transferir o saldo positivo da conta de conformidade para a conta de outra instalação da Metsä Fibre Oy.

Resumo dos principais argumentos das partes

(6) No recurso que interpôs para o Hallinto-oikeus, a Metsä Fibre Oy alegou que, graças aos investimentos importantes realizados pela empresa, a instalação de Äänekoski era atualmente quase neutra em termos de CO₂, pelo que a empresa não podia, na prática, utilizar o saldo positivo da conta de conformidade desta instalação no quadro da devolução futura de licenças de emissão.

(7) A Metsä Fibre Oy solicita que a decisão da Energiavirasto seja anulada, na medida em que determina que a empresa pode creditar as licenças devolvidas em excesso na devolução de licenças de emissão relativas ao ano de 2021. A Metsä Fibre Oy considera que a medida corretiva prevista pela decisão da Energiavirasto não pode ser considerada uma forma eficaz e apropriada de colocar a empresa na situação jurídica e financeira em que se encontraria se não tivesse existido a disposição inválida do Regulamento n.º 601/2012 e se a empresa, por essa razão, não tivesse devolvido um número demasiado elevado de licenças de emissão. De acordo com a Metsä Fibre Oy, a devolução de licenças ao Registo da União deve ser anulada, para que a empresa possa recuperar na conta da instalação de Äänekoski as licenças devolvidas incorretamente e possa dispor livremente das mesmas.

(8) Nas suas observações apresentadas ao Hallinto-oikeus, a Energiavirasto declarou que não tinha podido decidir a questão de outra forma no âmbito das regras relativas ao Registo da União. De acordo com essas observações, os níveis de emissões da instalação de Äänekoski da Metsä Fibre Oy diminuíram de maneira significativa desde 2018. Assim, na prática, a possibilidade de utilizar plenamente o saldo positivo da conta de conformidade para futuras emissões da instalação permanece teórica. Segundo as referidas observações, com o nível atual de emissões anuais - inferior a 20 toneladas de CO₂ - estima-se que demoraria cerca de seis a sete mil anos para utilizar o saldo positivo da conta de conformidade, que é de 115 312.

Legislação nacional

(9) Nos termos do § 46, n.º 1, da Päästökauppalaki [8.4.2011/311] (Lei do Comércio de Licenças de Emissão), a autoridade responsável pelo comércio de licenças de emissão atua como organismo responsável pelas funções nacionais do

registo referido no artigo 19.º da Diretiva 2003/87, a fim de assegurar uma contabilidade precisa das licenças de emissão detidas, transferidas e anuladas anualmente. Por força do § 46, n.º 3, desta lei, o Regulamento n.º 389/2013 rege o estabelecimento e a manutenção do registo, bem como as questões relativas às suas operações.

(10) Nos termos do § 48 da Lei do Comércio de Licenças de Emissão, o registo anual de licenças e a detenção, a transferência e a anulação de licenças e unidades, bem como o acesso do público às informações contidas no registo e a confidencialidade das informações regem-se pelo Regulamento n.º 389/2013.

Disposições pertinentes do direito da União e jurisprudência

(11) O Acórdão Schaefer Kalk do Tribunal de Justiça foi referido no n.º 3 *supra* no que respeita às partes pertinentes para o presente litígio.

(12) Nos termos do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento n.º 601/2012, a autoridade competente deve fazer uma estimativa prudente das emissões de um operador de instalação ou de aeronave em qualquer das seguintes situações:

b) O relatório anual sobre as emissões verificado referido no artigo 67.º, n.º 1, não é conforme com o presente regulamento.

(13) De acordo com o oitavo considerando do Regulamento n.º 389/2013, uma vez que as licenças de emissão e unidades de Quioto existem apenas em forma desmaterializada e são fungíveis, o direito a uma licença de emissão ou unidade de Quioto deve ser estabelecido mediante a sua existência na conta do Registo da União em que está depositado. Além disso, a fim de reduzir os riscos associados à reversão de operações inscritas num registo, e a consequente perturbação do sistema e do mercado daí resultante, é necessário assegurar que as licenças de emissão e as unidades de Quioto sejam plenamente fungíveis. As operações não podem, em especial, ser objeto de reversão, revogação ou liquidação, salvo nos termos definidos nas regras do registo, após um momento estabelecido por essas mesmas regras. Nenhuma disposição deste regulamento deve impedir o exercício por um titular de conta ou um terceiro de qualquer direito ou reivindicação resultante da operação subjacente a que estes possam ter legalmente direito para fins de recuperação ou restituição no que diz respeito a uma operação inscrita num sistema, como em caso de fraude ou erro técnico, desde que tal não conduza à reversão, revogação ou anulação da operação. Além disso, deve ser protegida a aquisição em boa-fé de uma licença de emissão ou unidade de Quioto.

(14) Nos termos do artigo 35.º, n.º 6, do Regulamento n.º 389/2013, a autoridade competente pode dar instruções ao administrador nacional para corrigir as emissões anuais verificadas de uma instalação ou operador de aeronave a fim de garantir a conformidade com os artigos 14.º e 15.º da Diretiva 2003/87/CE, inscrevendo no Registo da União as emissões anuais estimadas ou verificadas corrigidas relativas a esse operador de instalação ou de aeronave relativas a um determinado ano.

(15) O artigo 40.º, n.º 1, do Regulamento n.º 389/2013 dispõe que uma licença de emissão ou unidade de Quioto deve ser um instrumento fungível e desmaterializado que seja transacionável no mercado. De acordo com o artigo 40.º, n.º 2, deste regulamento, a natureza desmaterializada das licenças de emissão e das unidades de Quioto implica que a inscrição no Registo da União deve constituir prova *prima facie* e suficiente da posse do título de licença de emissão ou unidade de Quioto, bem como de qualquer outra matéria regida ou autorizada por este regulamento para inscrição no Registo da União. De acordo com o n.º 3, a fungibilidade das licenças de emissão e das unidades de Quioto deve implicar que quaisquer obrigações de recuperação ou restituição que possam surgir ao abrigo do direito nacional relativas a uma licença de emissão ou unidade de Quioto só serão aplicáveis à licença de emissão ou à unidade de Quioto em espécie. Sem prejuízo do disposto no artigo 70.º e do processo de reconciliação previsto no artigo 103.º, uma operação torna-se definitiva e irrevogável após a sua finalização em conformidade com o estabelecido no artigo 104.º. Sem prejuízo de qualquer disposição ou reparação nos termos do direito nacional que possa resultar num requisito ou ordem de execução de uma nova operação no Registo da União, nenhuma lei, regulamento, regra ou prática em matéria de anulação de contratos ou operações pode conduzir à anulação no registo de uma operação que se tornou definitiva e irrevogável ao abrigo deste regulamento. Um titular de conta ou um terceiro não deve ser impedido de exercer qualquer direito ou reivindicação resultante da operação subjacente a que possa ter legalmente direito, incluindo a recuperação, restituição ou reparação de danos, relativamente a uma operação que se tornou definitiva no Registo da União, por exemplo em caso de fraude ou erro técnico, desde que tal não conduza à reversão, revogação ou anulação da operação no Registo da União.

(16) De acordo com o artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento n.º 389/2013, se um titular de conta ou um administrador nacional, atuando em nome do titular de conta, tiver iniciado de forma não intencional ou por erro uma das operações referidas no n.º 2, o titular da conta pode propor, mediante pedido escrito, ao administrador da sua conta que proceda à reversão da operação completada. O pedido deve ser enviado no prazo de cinco dias úteis a contar da finalização do processo. O pedido deve incluir uma declaração que indique que a operação foi iniciada por erro ou de forma não intencional.

Em conformidade com o n.º 2, alínea a), do mesmo artigo, os titulares de contas podem, nomeadamente, propor a reversão da devolução de licenças. Nos termos do n.º 3, se o administrador da conta verificar que o pedido respeita as condições estabelecidas no n.º 1 e estiver de acordo com o pedido, pode propor a reversão da operação no Registo da União. O n.º 6, alínea a), estabelece que o administrador central deve assegurar que o Registo da União aceite a proposta de reversão efetuada nos termos do n.º 1, desde que a operação de devolução ou supressão de licenças de emissão a reverter não tenha sido completada há mais de 30 dias úteis antes da proposta do administrador da conta em conformidade com o disposto no n.º 3.

(17) Nos termos do artigo 33.º, n.º 1, do Regulamento Delegado (UE) 2019/1122 da Comissão, de 12 de março de 2019, que complementa a Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante ao funcionamento do Registo da União, para o período de comércio de 2021 a 2030, o administrador central assegura que, em 1 de maio de cada ano, o Registo da União indica o valor do estado de conformidade no ano precedente para cada instalação e operador de aeronave com uma conta de depósito de operador ou de operador de aeronave que não esteja encerrada, mediante o cálculo da soma de todas as licenças de emissão devolvidas durante o período em curso, deduzida da soma de todas as emissões verificadas no período em curso até ao ano em curso, inclusive, mais um fator de correção. O n.º 2 do mesmo artigo estabelece que, para os períodos de comércio 2008-2012 e 2013-2020, o fator de correção referido no n.º 1 é igual a zero se o valor do estado de conformidade do último ano do período anterior for superior a zero, mas continuará a ser igual ao valor do estado de conformidade do último ano do período anterior se esse valor for inferior ou igual a zero. Para os períodos de comércio com início em 1 de janeiro de 2021, o fator de correção referido no n.º 1 é igual ao valor do estado de conformidade do último ano do período anterior.

(18) O n.º 1 do artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia enuncia que todas as pessoas têm o direito de fruir da propriedade dos seus bens legalmente adquiridos, de os utilizar, de dispor deles e de os transmitir em vida ou por morte. Ninguém pode ser privado da sua propriedade, exceto por razões de utilidade pública, nos casos e condições previstos por lei e mediante justa indemnização pela respetiva perda, em tempo útil. A utilização dos bens pode ser regulamentada por lei na medida do necessário ao interesse geral.

Caráter necessário do pedido de decisão prejudicial

(19) Os pontos de vista da Metsä Fibre Oy e da Energiavirasto sobre os motivos da correção das emissões e sobre os níveis de emissões a corrigir não diferem. Assim, a única questão a examinar no litígio perante o Hallinto-oikeus na sequência da ação intentada pela Metsä Fibre Oy é a de saber se a decisão da Energiavirasto é legal quanto ao modo de contabilização, no Registo da União, das licenças de emissão devolvidas em excesso, em especial tendo em conta que a devolução em excesso dessas licenças foi uma consequência da aplicação das disposições do Regulamento n.º 601/2012, posteriormente declaradas inválidas no Acórdão Schaefer Kalk.

(20) No quadro do tratamento do *dossier*, a Energiavirasto esteve em contacto com a Comissão, a qual considerou que não estavam reunidas as condições para anular a devolução das licenças devido à ultrapassagem dos prazos previstos no artigo 70.º do Regulamento n.º 389/2013.

(21) Tanto a Metsä Fibre Oy como a Energiavirasto sugeriram ao Hallinto-oikeus que submetesse ao Tribunal de Justiça da União Europeia um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

(22) No litígio, é pacífico que os prazos previstos no artigo 70.º do Regulamento n.º 389/2013 para anular uma operação expiraram, tornando assim definitiva e irrevogável a devolução das licenças de emissão no Registo da União, por força do artigo 40.º do referido regulamento. Por conseguinte, a Energiavirasto devolveu as licenças sob a forma de um saldo positivo da conta de conformidade à conta da instalação de Äänekoski da Metsä Fibre Oy. O Hallinto-oikeus não tem conhecimento de qualquer outra forma prevista no regulamento supramencionado ou em qualquer outro diploma da União para ter em conta a situação que resulta, para a Metsä Fibre Oy, do Acórdão Schaefer Kalk. É igualmente pacífico que, nestas circunstâncias, a Metsä Fibre Oy não pode, na prática, utilizar as licenças configuradas em conformidade com a decisão da Energiavirasto, uma vez que reduziu significativamente as emissões de CO₂ da instalação de Äänekoski.

(23) Assim, a questão jurídica em causa no presente litígio é essencialmente a de saber se o Regulamento n.º 389/2013 é inválido, em certos aspetos, no presente contexto, uma vez que, mesmo após a data em que o Regulamento n.º 601/2012 foi alterado na sequência do Acórdão Schaefer Kalk, não permite ter em conta a situação atualmente em causa da instalação de Äänekoski da Metsä Fibre Oy nem uma execução efetiva deste acórdão quanto a esta última.

(24) Os tribunais nacionais não têm competência para declarar a invalidade dos atos das instituições comunitárias (Acórdão de 22 de outubro de 1987, Foto-Frost, C-314/85, EU:C:1987:452, n.º 20). No entanto, quando os órgãos jurisdicionais cujas decisões são suscetíveis de recurso de direito interno considerarem que um ou vários dos fundamentos de invalidade invocados pelas partes, ou também examinados officiosamente, são fundados, devem suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial para que este se pronuncie sobre a validade (Acórdão de 10 de janeiro de 2006, Air Transport, C-344/04, EU:C:2006:10, n.º 30).

(25) Na ação intentada pela Metsä Fibre Oy no Hallinto-oikeus é alegado que a decisão da Energiavirasto viola o direito primário da UE, em especial porque uma situação em que a empresa, nas circunstâncias descritas, não obtém, de facto, qualquer benefício da devolução das licenças, viola o direito de propriedade garantido no artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o princípio da igualdade e a lógica económica do comércio de emissões. Na ação considera-se que, face às considerações expostas, os artigos 40.º e 70.º do Regulamento n.º 389/2013 são inválidos nesta situação, que a Metsä Fibre Oy é efetivamente privada de proteção jurídica e que o princípio jurídico do Acórdão Schaefer Kalk não é aplicado.

(26) Nesta fase, o Hallinto-oikeus entende que os elementos apresentados pela Metsä Fibre Oy quanto à invalidade dessas normas devem ser considerados suficientemente significativos para suscitar uma dúvida razoável de que as referidas normas violam o direito primário. Nesta situação, há que suspender a instância no órgão jurisdicional cuja decisão é suscetível de recurso de direito

interno e pedir ao Tribunal de Justiça, no âmbito de um processo prejudicial, que aprecie a validade das regras.

(27) Foi dada à Metsä Fibre Oy e à Energiavirasto a oportunidade de apresentarem observações sobre as questões prejudiciais.

Despacho interlocutório do Hallinto-oikeus sobre a apresentação de um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia

(28) O Hallinto-oikeus decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça da União Europeia um pedido de decisão prejudicial, nos termos do artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O pedido de decisão prejudicial é necessário para resolver o processo pendente no Hallinto-oikeus.

Questões prejudiciais

1. As disposições dos artigos 70.º e 40.º do Regulamento n.º 389/2013, relativas aos prazos de reversão de operações, bem como ao carácter definitivo e irrevogável destas, são inválidas à luz do direito de propriedade consagrado no artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e de outros direitos protegidos pela Carta, na medida em que essas disposições impedem a devolução de licenças de emissão à Metsä Fibre Oy numa situação em que a devolução em excesso de licenças ao Registo da União se baseava na aplicação de disposições consideradas inválidas no Acórdão Schaefer Kalk, e em que esta empresa não pode beneficiar do saldo positivo da conta de conformidade devido à reduzida quantidade das emissões atualmente produzidas pela instalação de Äänekoski?
2. Em caso de resposta negativa à primeira questão, as disposições dos artigos 70.º e 40.º do Regulamento n.º 389/2013 são aplicáveis numa situação em que a devolução em excesso de licenças de emissão ao Registo da União resultava da aplicação de disposições declaradas inválidas no Acórdão Schaefer Kalk e não de uma operação efetuada acidentalmente ou por erro do titular da conta ou de um administrador nacional em nome do titular da conta?
3. Em caso de resposta negativa à primeira questão e de resposta afirmativa à segunda questão, existe alguma outra via permitida pelo direito da União para colocar a Metsä Fibre Oy na posição em que se encontraria, para efeitos de utilização das licenças, se as disposições declaradas inválidas no Acórdão Schaefer Kalk não existissem e, por esse motivo, a empresa não tivesse devolvido licenças de emissão em excesso?

(29) Após receber a decisão prejudicial do Tribunal de Justiça sobre as questões acima referidas, o Hallinto-oikeus proferirá uma decisão final sobre o mérito.

Vias de recurso

Nos termos do § 108 do Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki (Código do Procedimento Administrativo), esta decisão não é suscetível de recurso autónomo.

[omissis]

[omissis]

DOCUMENTO DE TRABALHO