

Processo T-16/04

Arcelor SA **contra** **Parlamento Europeu e** **Conselho da União Europeia**

«Ambiente — Directiva 2003/87/CE — Regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa — Pedido de anulação — Acto que não diz directa e individualmente respeito ao recorrente — Pedido de indemnização — Admissibilidade — Violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica hierarquicamente superior que confere direitos aos particulares — Direito de propriedade — Liberdade de exercer uma actividade profissional — Proporcionalidade — Igualdade de tratamento — Liberdade de estabelecimento — Segurança jurídica»

Acórdão do Tribunal Geral (Terceira Secção) de 2 de Março de 2010 II - 220

Sumário do acórdão

1. *Recurso de anulação — Pessoas singulares ou colectivas — Actos que lhes dizem directa e individualmente respeito — Acto normativo — Directiva (Artigos 230.º, quarto parágrafo, CE e 249.º, terceiro parágrafo, CE)*

2. *Recurso de anulação — Pessoas singulares ou colectivas — Actos que lhes dizem directa e individualmente respeito — Directiva 2003/87 — Regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa*
(Artigos 174.º CE, 175.º, n.º 1, CE e 230.º, quarto parágrafo, CE; Directiva 2003/87 do Parlamento Europeu e do Conselho, anexo I)
3. *Tramitação processual — Petição inicial — Requisitos de forma — Identificação do objecto do litígio — Exposição sumária dos fundamentos invocados*
[Estatuto do Tribunal de Justiça, artigos 21.º, primeiro parágrafo, e 53.º, primeiro parágrafo; Regulamento de Processo do Tribunal Geral, artigo 44.º, n.º 1, alínea c)]
4. *Responsabilidade extracontratual — Requisitos — Ilegalidade — Violação suficientemente caracterizada do direito comunitário*
(Artigos 174.º CE, 175.º CE e 288.º, segundo parágrafo, CE; Directiva 2003/87 do Parlamento Europeu e do Conselho)
5. *Livre circulação de pessoas — Liberdade de estabelecimento — Disposições do Tratado*
[Artigos 3.º, n.º 1, alínea c), CE, 43.º CE, 174.º CE, 175.º CE e 249.º, terceiro parágrafo, CE; Directiva 2003/87 do Parlamento Europeu e do Conselho]
6. *Ambiente — Poluição atmosférica — Directiva 2003/87 — Regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa*
(Artigos 5.º, segundo parágrafo, CE, 10.º CE, 174.º CE a 176.º CE e 249.º, terceiro parágrafo, CE; Directiva 2003/87 do Parlamento Europeu e do Conselho, artigos 9.º, n.º 1, e 11.º, n.º 1)
7. *Direito comunitário — Princípios — Direitos fundamentais*
(Directiva 2003/87 do Parlamento Europeu e do Conselho, artigos 9.º, n.º 1, e 11.º, n.º 1)
8. *Ambiente — Poluição atmosférica — Directiva 2003/87 — Regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa*
[Artigos 43.º CE e 174.º CE; Directiva 2003/87 do Parlamento Europeu e do Conselho, artigo 3.º, alínea a), e 12.º, n.ºs 2 e 3]
9. *Ambiente — Poluição atmosférica — Directiva 2003/87 — Regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa*
(Artigo 174.º CE; Directiva 2003/87 do Parlamento Europeu e do Conselho, artigos 9.º, n.ºs 1 e 3, e 11.º, n.º 1, e anexo III; Decisão 2002/358 do Conselho)
10. *Direito comunitário — Princípios — Segurança jurídica*
[Artigos 2.º CE e 3.º, n.º 1, alíneas c) e g), CE; Directiva 2003/87 do Parlamento Europeu e do Conselho, artigo 1.º]

1. O simples facto de o artigo 230.º, quarto parágrafo, CE não reconhecer expressamente a admissibilidade dos recursos de anulação interpostos por um particular contra uma directiva na acepção do artigo 249.º, terceiro parágrafo, CE não basta para julgar tal recurso inadmissível. Com efeito, as instituições comunitárias não podem excluir a protecção jurisdicional que o Tratado confere aos particulares através da simples escolha da forma do acto em causa, mesmo que se trate de uma directiva. De igual modo, o simples facto de as disposições impugnadas fazerem parte de um acto de alcance geral que é uma verdadeira directiva, e não uma decisão, na acepção do artigo 249, quarto parágrafo, CE, adoptada sob a forma de directiva, não basta, por si só, para excluir a possibilidade de essas disposições poderem dizer directa e individualmente respeito a um particular.

(cf. n.º 94)

A este respeito, não há nenhuma disposição expressa e específica, seja hierarquicamente superior ou de direito derivado, que obrigasse o legislador comunitário, no processo de adopção da Directiva 2003/87, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade, a levar especificamente em conta a situação dos produtores de gusa ou aço em relação à dos operadores dos outros sectores industriais enumerados no anexo I da referida directiva. Assim, nomeadamente o artigo 174.º CE e o artigo 175.º, n.º 1, CE, enquanto bases jurídicas para a actividade regulamentar da Comunidade em matéria de ambiente, não prevêem essa obrigação.

Assim, não se pode considerar que as disposições da Directiva 2003/87 digam directa e individualmente respeito a uma empresa produtora de aço.

2. Embora seja verdade que, aquando da adopção de um acto de alcance geral, as instituições comunitárias estão obrigadas a respeitar as normas jurídicas hierarquicamente superiores, incluindo os direitos fundamentais, a alegação segundo a qual tal acto viola essas normas ou esses direitos não basta, por si só, para julgar admissível o recurso interposto por um particular, sob pena de esvaziar de conteúdo os requisitos previstos no artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, se a alegada violação não for susceptível de o individualizar de modo análogo ao de um destinatário.

(cf. n.ºs 102, 103, 105)

3. Um pedido destinado a obter a reparação de danos alegadamente causados por uma instituição comunitária deve conter elementos que permitam identificar o comportamento que o demandante censura à instituição, as razões pelas quais considera existir um nexo de causalidade entre esse comportamento e o prejuízo

que alega ter sofrido, bem como a natureza e a extensão desse prejuízo.

No entanto, se, tendo em conta as circunstâncias no momento em que um pedido de reparação apresentado com fundamento num comportamento alegadamente ilegal do Parlamento e de Conselho na adopção da Directiva 2003/87, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade, esse prejuízo tivesse necessariamente de ser futuro uma vez que a directiva impugnada estava ainda a ser transposta para os ordenamentos jurídicos nacionais e se, tendo em conta a margem de apreciação dos Estados-Membros quanto à execução do regime de comércio de licenças nos seus territórios em aplicação dos seus planos nacionais de atribuição, o recorrente não podia ter especificado a extensão exacta desse prejuízo futuro quando interpôs o presente recurso, não é indispensável especificar, na petição, enquanto requisito de admissibilidade, a exacta extensão do prejuízo, e menos ainda cifrar o montante da indemnização pedida, sendo certo que, de qualquer forma, é possível fazê-lo até à fase da réplica, desde que a parte demandante invoque estas circunstâncias e indique elementos que permitam apreciar a natureza e a extensão do prejuízo, ficando assim a parte demandada em condições de se defender.

(cf. n.ºs 132, 135)

4. No que respeita à responsabilidade extracontratual da Comunidade devido à adopção da Directiva 2003/87, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade, uma eventual violação suficientemente caracterizada das normas jurídicas que têm por objecto conferir direitos aos particulares deve ter por base uma violação manifesta e grave dos limites do amplo poder de apreciação de que o legislador comunitário dispõe no exercício das suas competências em matéria ambiental ao abrigo dos artigos 174.º CE e 175.º CE. Com efeito, o exercício desse poder discricionário implica, por um lado, a necessidade de o legislador comunitário antecipar e avaliar evoluções em matéria ecológica, científica, técnica e económica de natureza complexa e incerta, e, por outro, a necessidade de o mesmo legislador ponderar e optar entre os diversos objectivos, princípios e interesses referidos no artigo 174.º CE. Isto traduziu-se, na referida directiva, na fixação de uma série de objectivos e de sub-objectivos parcialmente contraditórios.

(cf. n.ºs 141, 143)

5. As instituições comunitárias devem respeitar, da mesma forma que os Estados-Membros, as liberdades fundamentais, como a liberdade de estabelecimento, que servem para alcançar um dos objectivos essenciais da Comunidade, designadamente o da realização do mercado interno, consagrado no artigo 3.º, n.º 1, alínea c), CE.

Todavia, não decorre desta obrigação geral que o legislador comunitário esteja obrigado a regular a matéria em causa de tal forma que a legislação comunitária, em particular quando assume a forma de uma directiva na acepção do artigo 249.º, terceiro parágrafo, CE, dê uma solução exaustiva e definitiva a certos problemas que se levantam na perspectiva da realização do mercado interno ou proceda a uma harmonização completa das legislações nacionais de modo a afastar quaisquer entraves concebíveis às trocas intracomunitárias. Quando o legislador comunitário é chamado a reestruturar ou a criar um sistema complexo, como o regime de comércio de licenças, instituído pela Directiva 2003/87, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade, pode optar por agir por etapas e por proceder a uma harmonização progressiva das legislações nacionais em causa, já que a execução de tais medidas é geralmente difícil, pois pressupõe que as instituições comunitárias competentes elaborem, a partir de disposições nacionais diversas e complexas, regras comuns, conformes aos objectivos definidos pelo Tratado e que reúnam o acordo de uma maioria qualificada de membros do Conselho. É igualmente o que acontece em relação à regulamentação comunitária em matéria de protecção do ambiente por força dos artigos 174.º CE e 175.º CE.

6. Por força do disposto no artigo 249.º, terceiro parágrafo, CE, a directiva só vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios, o que implica, logicamente, uma necessária margem de apreciação desse Estado na definição das medidas de transposição. Por outro lado, por força do princípio da subsidiariedade, consagrado no artigo 5.º, segundo parágrafo, CE, ao qual se refere o considerando 30 da Directiva 2003/87, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade, a Comunidade intervém apenas se e na medida em que os objectivos da acção prevista não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário. Ora, decorre dos artigos 174.º CE a 176.º CE que, em matéria de protecção do ambiente, as competências da Comunidade e dos Estados-Membros são partilhadas. Assim, a regulamentação comunitária neste domínio não pretende instituir uma harmonização completa e o artigo 176.º CE prevê a possibilidade de os Estados-Membros adoptarem medidas de protecção reforçadas, apenas sujeitas à condição de serem compatíveis com o Tratado e de serem notificadas à Comissão.

(cf. n.ºs 177, 178)

Em conformidade com estes princípios, a Directiva 2003/87 não prevê a harmonização completa, a nível comunitário,

das condições subjacentes ao estabelecimento e ao funcionamento do regime de comércio de licenças. Com efeito, desde que respeitem as regras do Tratado os Estados-Membros dispõem de uma ampla margem de apreciação quanto à implementação desse sistema, nomeadamente no âmbito da elaboração dos seus planos nacionais de atribuição de licenças e das suas decisões autónomas de concessão de licenças de emissão nos termos do artigo 9.º, n.º 1, e do artigo 11.º, n.º 1, da referida directiva. Por conseguinte, o simples facto de o legislador comunitário ter deixado em aberto uma questão particular que faz parte do âmbito de aplicação dessa directiva e do de uma liberdade fundamental, como a liberdade de estabelecimento, de modo que compete aos Estados-Membros regular essa questão no exercício da sua margem de apreciação, é certo, em conformidade com as normas jurídicas comunitárias hierarquicamente superiores, não justifica, em si mesmo, a qualificação dessa omissão como contrária às regras do Tratado. Isto é tanto mais verdade quanto os Estados-Membros estão obrigados, por força do seu dever de cooperação leal, previsto no artigo 10.º CE, a garantir o efeito útil das directivas, o que também implica que devem interpretar o direito interno à luz dos objectivos e dos princípios subjacentes à directiva em causa.

(cf. n.ºs 179, 180)

7. Tanto o legislador comunitário, quando adopta uma directiva, como os Estados-Membros, quando a transpõem para o

direito nacional, estão obrigados a garantir que os princípios gerais de direito comunitário são respeitados. Assim, as exigências que decorrem da protecção dos princípios gerais reconhecidos no ordenamento jurídico comunitário, entre os quais os direitos fundamentais, também vinculam os Estados-Membros aquando da implementação das regulamentações comunitárias e que, por conseguinte, estes são obrigados a, na medida do possível, aplicar estas regulamentações em condições que respeitem as referidas exigências. Estes princípios são aplicáveis por analogia às liberdades fundamentais do Tratado.

A este respeito, a Directiva 2003/87, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade, em particular o seu artigo 9.º, n.º 1, e o seu artigo 11.º, n.º 1, deixa uma margem de apreciação aos Estados-Membros, e esta é, em princípio, suficientemente ampla para lhes permitir aplicar as regras da referida directiva num sentido conforme às exigências decorrentes da protecção dos direitos fundamentais e das liberdades fundamentais do Tratado. Além disso, uma vez que a implementação dessa directiva está sujeita à fiscalização dos tribunais nacionais, incumbe a esses tribunais submeter à apreciação do Tribunal de Justiça uma questão prejudicial, nas condições previstas no artigo 234.º CE, caso se deparem com dificuldades relativamente à interpretação ou à validade da mesma. Consequentemente, incumbe às autoridades e aos tribunais dos Estados-Membros não só interpretar o seu direito nacional em

conformidade com a directiva impugnada mas também procurar não lhe dar uma interpretação que possa entrar em conflito com os direitos fundamentais protegidos pelo ordenamento jurídico comunitário, com os outros princípios gerais de direito comunitário ou com as liberdades fundamentais do Tratado, como a liberdade de estabelecimento. Não se pode acusar o legislador comunitário de não ter resolvido de modo exaustivo e definitivo, através de uma directiva, uma determinada problemática a que se aplica a liberdade de estabelecimento quando essa directiva reserva aos Estados uma margem de apreciação que lhes permite respeitar plenamente as regras do Tratado e os princípios gerais de direito comunitário.

transferência transfronteiriça de licenças entre pessoas colectivas de um mesmo grupo de empresas, independentemente da localização da sua sede económica e/ou social dentro do mercado interno. À luz das referidas disposições na Directiva 2003/87, não se pode concluir, portanto, que esta comporte uma restrição ilegal das liberdades fundamentais do Tratado, incluindo a liberdade de estabelecimento, ou que incentive os Estados-Membros e desrespeitar essas liberdades. Por maioria de razão, o legislador comunitário não pode ser considerado responsável pela violação, a este respeito, de forma manifesta e grave, dos limites do seu poder de apreciação nos termos do artigo 174.º CE, conjugado com o artigo 43.º CE.

(cf. n.ºs 188, 190)

(cf. n.ºs 181-184)

8. Se não houvesse uma livre transferência transfronteiriça de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na acepção do artigo 12.º, n.ºs 2 e 3, conjugado com o artigo 3.º, alínea a), da Directiva 2003/87, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade, a eficácia e os resultados do regime de comércio de licenças na acepção do artigo 1.º da directiva seriam significativamente abalados. É por esta razão que o artigo 12.º, n.º 2, da directiva impõe aos Estados-Membros a obrigação geral de «se assegurarem» de que essa liberdade seja efectiva no âmbito da legislação nacional pertinente. Inversamente, não se pode deixar de referir que a directiva não prevê quaisquer restrições quanto à
9. A Directiva 2003/87, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade, não contém nenhuma disposição que regule a dimensão das consequências financeiras que podem decorrer tanto da eventual insuficiência de licenças de emissão atribuídas a uma instalação como do preço dessas licenças, sendo este preço exclusivamente determinado pelas forças do mercado criado na sequência da instituição do regime de comércio de licenças que, nos termos do disposto no artigo 1.º da directiva, se destina a promover a redução das emissões de gases com efeito de estufa em condições que ofereçam uma boa relação custo-eficácia e sejam economicamente eficiente. Uma regulamentação comunitária do preço das licenças

poderia pôr em causa o objectivo principal da directiva, que é o da redução das emissões de gases com efeito de estufa por meio de um regime de comércio de licenças economicamente eficiente, no âmbito do qual o custo das emissões e dos investimentos realizados para efeitos da respectiva redução é essencialmente determinado pelos mecanismos do mercado (considerando 5 da directiva). Daqui decorre que, em caso de insuficiência de licenças, o incentivo aos operadores para reduzirem ou não as suas emissões de gases com efeito de estufa depende de uma decisão económica complexa que é tomada atendendo, nomeadamente, por um lado, aos preços das licenças de emissão disponíveis no mercado de troca e, por outro, aos custos de eventuais medidas de redução das emissões que podem ter por objectivo quer baixar a produção, quer o investimento em meios de produção mais eficazes em termos de rendimento energético (considerando 20 da mesma directiva).

No âmbito deste sistema, o aumento do custo das emissões e, portanto, do preço das licenças, que depende de uma série de parâmetros económicos, não pode ser previamente regulamentado pelo legislador comunitário, sob pena de reduzir, ou mesmo de eliminar, os incentivos económicos que estão na base do seu funcionamento e de perturbar, assim, a eficiência regime de comércio de licenças. Além disso, a criação desse sistema, incluindo as suas premissas económicas, para garantir o respeito das obrigações decorrentes do Protocolo de Quioto é abrangida pela margem de apreciação de que dispõe o legislador comunitário ao abrigo do disposto no artigo 174.º CE e corresponde, em si mesmo, a uma opção

legítima e adequada do legislador. Foi com base nessa opção legítima que o legislador comunitário fez assentar o regime de comércio de licenças na premissa segundo a qual, em conformidade com o artigo 9.º, n.º 1, e o artigo 11.º, n.º 1, da Directiva 2003/87 compete aos Estados-Membros decidir, com base nos seus PNA e no exercício da margem de apreciação que lhes é reservada a este respeito, da quantidade total de licenças a atribuir e da atribuição individual das mesmas licenças às instalações estabelecidas nos seus territórios. Esta decisão só está sujeita a uma fiscalização prévia limitada da Comissão, nos termos do artigo 9.º, n.º 3, da directiva, à luz, nomeadamente, dos critérios contidos no seu anexo III. Assim, as variações a que se encontram sujeitos os objectivos e as medidas de redução das emissões dos diversos Estados-Membros, que são o resultado das suas obrigações por força do Protocolo de Quioto, tais como são reflectidas no plano de partilha de responsabilidades previsto na Decisão 2002/358, relativa à aprovação, em nome da Comunidade Europeia, do Protocolo de Quioto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as alterações climáticas e ao cumprimento conjunto dos respectivos compromissos, e, portanto, a incerteza quanto à importância da quantidade total e das quantidades individuais de licenças a atribuir aos diversos sectores industriais e aos operadores com base nos diferentes PNA, não são imputáveis às disposições da directiva enquanto tais.

(cf. n.ºs 199-202)

10. A falta de previsibilidade da evolução do mercado de troca é um elemento inerente e indissociável do mecanismo económico que caracteriza o regime de comércio de licenças, instituído pela Directiva 2003/87, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade, que está sujeito às regras clássicas da oferta e da procura que caracterizam um mercado livre e concorrencial em conformidade com os princípios consagrados no artigo 1.º, conjugado com o considerando 7 da mesma directiva, bem como no artigo 2.º e no artigo 3.º, n.º 1, alíneas c) e g), CE. Este aspecto não pode, portanto, ser qualificado como contrário ao princípio da segurança jurídica, sob pena de serem postas em causa as próprias bases económicas do regime de comércio de licenças tais como instituídas pela directiva impugnada em conformidade com as regras do Tratado.

(cf. n.º 203)