



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

17 de outubro de 2013\*

«Diretiva 2003/87/CE — Regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa — Multa pelas emissões excedentárias — Conceito de emissão excedentária — Equiparação a um incumprimento da obrigação de devolver, nos prazos estabelecidos na diretiva, um número de licenças de emissão suficientes para cobrir as emissões do ano anterior — Inexistência de causa exoneratória no caso de disposição efetiva das licenças de emissão não devolvidas, salvo caso de força maior — Impossibilidade de modulação da multa — Proporcionalidade»

No processo C-203/12,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Högsta domstolen (Suécia), por decisão de 24 de abril de 2012, entrado no Tribunal de Justiça em 30 de abril de 2012, no processo

**Billerud Karlsborg AB**

**Billerud Skärblacka AB**

contra

**Naturvårdsverket,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta, presidente de secção, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (relator), e A. Arabadjiev, juízes,

advogado-geral: P. Mengozzi,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Billerud Karlsborg AB e da Billerud Skärblacka AB, por E. Wernberg e O. Gentele, advokater,
- em representação da Naturvårdsverket, por R. Janson e U. Gunnesby, advokater,
- em representação do Governo helénico, por V. Kyriazopoulos e M. Vergou, na qualidade de agentes,

\* Língua do processo: sueco.

— em representação da Comissão Europeia, por J. Enegren, K. Mifsud-Bonnici e E. White, na qualidade de agentes

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 16 de maio de 2013,

profere o presente

### Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 16.º, n.ºs 3 e 4, 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 L 275, p. 32).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Billerud Karlsborg AB e a Billerud Skärblacka AB (a seguir, em conjunto, «sociedades Billerud») à Naturvårdsverket (Agência de proteção da natureza), quanto à multa que lhes foi aplicada por esta última por não terem devolvido em tempo útil as licenças de emissão de equivalente dióxido de carbono correspondentes às suas emissões efetivas de 2006.

### Quadro jurídico

#### *Direito da União*

#### Diretiva 2003/87

- 3 Os considerandos 5 a 7 da diretiva 2003/87 enunciam:
  - «(5) A Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros decidiram cumprir os seus compromissos de redução das emissões antropogénicas de gases com efeito de estufa abrangidas pelo Protocolo de Quioto. [...] A presente diretiva destina-se a contribuir para o cumprimento mais eficaz dos compromissos da União Europeia e dos seus Estados-Membros, através da implementação de um mercado europeu de licenças de emissão de gases com efeito de estufa que seja eficiente e apresente a menor redução possível do desenvolvimento económico e do emprego.
  - (6) A Decisão 93/389/CE do Conselho, de 24 de junho de 1993, relativa a um mecanismo de monitorização das emissões comunitárias de CO<sub>2</sub> e de outros gases responsáveis pelo efeito de estufa [JO L 167, p. 31], estabeleceu um mecanismo de monitorização das emissões de gases com efeito de estufa e de avaliação dos progressos obtidos no cumprimento dos compromissos respeitantes a essas emissões. Esse mecanismo ajudará os Estados-Membros a determinar a quantidade total de licenças de emissão a atribuir.
  - (7) A fim de preservar a integridade do mercado interno e evitar distorções da concorrência, torna-se necessário criar disposições comunitárias relativas à atribuição de licenças de emissão pelos Estados-Membros».

4 O artigo 4.º da referida diretiva tem a seguinte redação:

«Os Estados-Membros devem assegurar que, a partir de 1 de janeiro de 2005, nenhuma instalação realize qualquer atividade enumerada no anexo I de que resultem emissões especificadas em relação a essa atividade, a não ser que o seu operador seja detentor de um título [...]»

5 Nos termos do artigo 6.º, n.º 2, da mesma diretiva:

«Os títulos de emissão de gases com efeito de estufa devem incluir os seguintes elementos:

[...]

e) A obrigação de devolver licenças de emissão equivalentes ao total das emissões da instalação em cada ano civil [...], no prazo de quatro meses a contar do termo do ano em causa.»

6 O artigo 10.º da Diretiva 2003/87 estabelece o princípio de uma atribuição gratuita das licenças de emissão de, pelo menos, 95% entre 1 de janeiro de 2005 e 1 de janeiro de 2008, e, posteriormente, de 90%, de 1 de janeiro de 2008 a 1 de janeiro de 2013.

7 O artigo 11.º, n.º 4, da referida diretiva, dispõe:

«A autoridade competente deve conceder uma parte da quantidade total de licenças de emissão para cada ano [...] até 28 de fevereiro [...]»

8 O artigo 12.º da mesma diretiva, relativo às transferências, às devoluções e às anulações das licenças de emissão, dispõe no seu n.º 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 de emissão equivalente ao total das emissões provenientes dessa instalação durante o ano civil anterior [...] e a sua consequente anulação».

9 O incumprimento desta obrigação, além de dar lugar à publicação do nome dos operadores faltosos prevista no n.º 2 do artigo 16.º da Diretiva 2003/87, está sujeito à aplicação de uma multa prevista nos n.ºs 3 e 4 do mesmo artigo, nos termos dos quais:

«3. Os Estados-Membros devem assegurar que os operadores de instalações que não devolvam, até 30 de abril de cada ano, licenças de emissão suficientes para cobrir as suas emissões no ano anterior sejam obrigados a pagar uma multa pelas emissões excedentárias. A multa por emissões excedentárias será igual a 100 euros por cada tonelada de equivalente dióxido de carbono emitida pela instalação relativamente à qual o operador não tenha devolvido licenças. O pagamento da multa por emissões excedentárias não dispensa o operador da obrigação de devolver uma quantidade de licenças de emissão equivalente às emissões excedentárias aquando da devolução das licenças de emissão relativas ao ano civil subsequente.

4. Durante o período de três anos com início em 1 de janeiro de 2005, os Estados-Membros devem aplicar uma multa por emissões excedentárias mais baixa, igual a 40 euros por cada tonelada de equivalente dióxido de carbono emitida pela instalação relativamente à qual o operador não tenha devolvido licenças. [...]»

10 Por outro lado, nos termos do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2003/87:

«Os Estados-Membros devem estabelecer as regras relativas às sanções aplicáveis em caso de infração às disposições nacionais aprovadas por força da presente diretiva e tomar todas as medidas necessárias para garantir a sua aplicação. As sanções impostas devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas. [...]».

11 O artigo 19.º da referida diretiva prevê nestes termos a gestão de registos comunitários:

«1. 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. [...]

[...]

3. Tendo em vista dar execução à presente diretiva, a Comissão aprovará [...] um regulamento com vista à criação de um sistema de registos normalizado e seguro, sob a forma de bases de dados eletrónicas normalizadas, contendo dados comuns que permitam acompanhar a concessão, detenção, transferência e anulação de licenças, garantir o acesso do público e uma confidencialidade adequada e assegurar a impossibilidade de transferências incompatíveis com as obrigações resultantes do Protocolo de Quioto».

Regulamento (CE) n.º 2216/2004

12 O Regulamento (CE) n.º 2216/2004 da Comissão, de 21 de dezembro de 2004, relativo a um sistema de registos normalizado e protegido, em conformidade com a Diretiva 2003/87 e a Decisão n.º 280/2004/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 386, p. 1), dispõe, no seu artigo 52.º, sob a epígrafe «Devolução de licenças»:

«Um operador devolverá licenças para uma instalação mediante a apresentação de um pedido, ou, se previsto na legislação do Estado-Membro, mediante o pressuposto de apresentação de um pedido ao administrador de um registo no sentido de:

- a) transferir um determinado número de licenças para um determinado ano da conta de depósito de operador relevante para a conta de depósito da Parte desse registo;
- b) indicar o número de licenças transferidas na secção da tabela 'Licenças devolvidas' correspondente à instalação e ao ano em causa.

[...]»

*Direito sueco*

13 A Lei 2004:1199 relativa ao comércio de licenças de emissão e as prescrições 2004:8 relativas aos registos das licenças transpuseram as disposições do direito da União suprarreferidas.

14 O § 1 do capítulo 6 da Lei 2004:1199, na sua versão aplicável aos factos em causa no processo principal, dispõe:

«O operador devolverá à autoridade competente para a administração do registo, até 30 de abril, no que respeita a cada instalação, um número de licenças de emissão equivalente ao total das emissões dessa instalação realizadas durante o ano civil anterior.»

15 O § 6 do capítulo 8 da referida lei prevê:

«O operador que não devolveu um número de licenças de emissão suficiente para cobrir as suas emissões em aplicação do capítulo 6, § 1, deve pagar ao Estado uma multa pelas emissões excedentárias. Relativamente ao período compreendido entre 2005 e 2007, o montante dessa multa eleva-se a um montante equivalente a 40 euros por cada tonelada de dióxido de carbono emitida pela instalação e em relação à qual o operador não devolveu licenças. Relativamente aos períodos posteriores, esse montante eleva-se a 100 euros. O contra-valor em coroas suecas resulta da taxa de câmbio do euro em 1 de maio do ano em que tem lugar a devolução.»

16 O § 7 do capítulo 8 da mesma lei enuncia:

«O pagamento da multa pelas emissões excedentárias em conformidade com o § 6 não dispensa o operador da obrigação, prevista no capítulo 6, § 1, de devolver à autoridade competente para a administração do registo as licenças de emissão equivalentes às emissões excedentárias aquando da devolução das licenças de emissão relativas ao ano civil subsequente.»

### **Litígio no processo principal e questões prejudiciais**

17 Em 30 de abril de 2007, as sociedades Billerud, sociedades de direito sueco titulares de títulos de emissão de dióxido de carbono, não tinham devolvido as licenças equivalentes às suas emissões de 2006, isto é, 10 828 e 42 433 toneladas, respetivamente.

18 Em consequência, a Naturvårdsverket aplicou-lhes a multa prevista pela Lei 2004:1199 que transpõe a Diretiva 2003/87, a uma delas no montante de 3 959 366 coroas suecas (SEK), e à outra no montante de 15 516 051 SEK, ou seja, 433 120 euros e 1 697 320 euros.

19 Contestando esta sanção, as sociedades Billerud alegaram perante o juiz nacional que, em 30 de abril de 2007, as respetivas contas de depósito no registo sueco dos direitos de poluição tinham a crédito um número de licenças de emissão suficiente para cobrir a totalidade das respetivas emissões de 2006. Sustentaram que esta circunstância demonstrava que não tinham tido a intenção de se eximir às respetivas obrigações e que a não devolução em tempo útil de que são acusadas se ficou a dever a um problema administrativo interno. O juiz de primeira instância não acolheu esta fundamentação.

20 Chamado a pronunciar-se em relação ao recurso interposto pelas sociedades Billerud, o Högsta domstolen decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as questões prejudiciais seguintes:

- «1) As disposições do artigo 16.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva 2003/87 [...] têm por efeito [que] um operador que não tenha devolvido um número suficiente de licenças de emissão até 30 de abril [é] obrigado a pagar uma multa, seja qual for o motivo da não devolução, por exemplo, mesmo no caso de o operador dispor efetivamente de um número suficiente de licenças de emissão em 30 de abril, mas não as ter devolvido até essa data devido a negligência, a um erro administrativo ou a um problema técnico?
- 2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, permitem as disposições do artigo 16.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva 2003/87 proferir judicialmente a dispensa do pagamento da multa ou a redução do seu montante, por exemplo, nas circunstâncias referidas nessa questão?»

## Quanto às questões prejudiciais

### *Quanto à primeira questão*

- 21 Através da primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se o artigo 16.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva 2003/87 deve ser interpretado no sentido de que permite uma certa tolerância na aplicação da multa pelas emissões excedentárias aos operadores que, embora não tenham devolvido as suas licenças de emissão de equivalente dióxido de carbono do ano anterior antes de 30 de abril do ano em curso, dispõem nessa data do número de licenças de emissão suficientes.
- 22 Esta questão reconduz-se a perguntar se o conceito de «emissões excedentárias» pelas quais pode ser aplicada uma multa deve ser entendido no sentido de que visa um comportamento excessivamente poluente em si, o que teria nesse caso como consequência que a multa apenas seria devida pelos operadores que não dispusessem, em 30 de abril de cada ano, do número de licenças de emissão suficientes, ou se, pelo contrário, consiste na simples não devolução, até 30 de abril, das licenças de emissão equivalentes às emissões do ano anterior, seja qual for o motivo da não devolução ou o número de licenças de emissão efetivamente detido pelos operadores em causa.
- 23 A primeira parte desta alternativa, defendida pelas sociedades Billerud, decorre de uma leitura literal da expressão «emissões excedentárias» do artigo 16.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva 2003/87, segundo a qual a detenção efetiva, em 30 de abril do ano em curso, de um número de licenças de emissão suficiente para cobrir as emissões do ano anterior prova a inexistência de um prejuízo particular para o ambiente, única situação suscetível de justificar sanções em direito da União por força do princípio do poluidor-pagador consagrado no artigo 191.º, n.º 2, TFUE.
- 24 Contudo, esta argumentação não convence.
- 25 Com efeito, decorre da própria letra da Diretiva 2003/87 que a obrigação de devolução, para anulação, das licenças correspondentes às emissões do ano anterior até 30 de abril do ano em curso é especialmente rigorosa. Esta obrigação, mencionada obrigatoriamente no título de emissão de gases com efeito de estufa por força do artigo 6.º, n.º 2, alínea e), desta diretiva, formulada em termos inequívocos no artigo 12.º, n.º 3, da referida diretiva, é a única cujo incumprimento a própria Diretiva 2003/87 sujeita a uma sanção precisa, ao passo que a sanção de outros comportamentos contrários às suas disposições é deixada, nos termos do artigo 16.º desta diretiva, à descrição dos Estados-Membros. O papel central que a referida diretiva confere ao procedimento de devolução das licenças de emissão decorre também da circunstância de a condenação na multa não dispensar o operador da obrigação de devolver as licenças de emissão equivalentes durante a campanha de devolução do ano seguinte. A única flexibilização prevista pela Diretiva 2003/87 em relação a esta multa diz respeito ao seu montante, que foi reduzido de 100 euros para 40 euros durante o período de teste do sistema, ou seja, durante os anos de 2005 a 2007.
- 26 Além disso, deve recordar-se que, embora o objetivo último do regime de comércio de licenças de emissão seja a proteção do ambiente através de uma redução das emissões de gases com efeito de estufa, esse regime não reduz, por si só, essas emissões, antes encorajando e fornecendo incentivos para que se encontrem formas de alcançar uma redução das referidas emissões para um nível preciso ao menor custo possível. O benefício último para o ambiente depende assim do rigor com que se determina a quantidade total de licenças de emissão concedidas, que equivale ao limite global de emissões autorizado pelo referido regime (acórdão de 16 de dezembro de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e o., C-127/07, Colet., p. I-9895, n.º 31).

- 27 A economia geral da Diretiva 2003/87 assenta assim numa contabilidade rigorosa da concessão, detenção, transferência e anulação das licenças de emissão, cujo quadro é fixado pelo artigo 19.º desta diretiva e reclama a criação de um sistema de registos normalizado através de um regulamento distinto da Comissão. 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 (v. acórdão Arcelor Atlantique et Lorraine e o., já referido, n.º 29). A Comissão sustenta que o legislador da União pretendeu, ao criar ele próprio uma multa pré-definida, salvaguardar o regime do comércio de licenças de emissão das distorções de concorrência resultantes das manipulações de mercado.
- 28 A este respeito, o argumento das sociedades Billerud segundo o qual não lhes pode ser imputado um comportamento excessivamente atentatório do ambiente não pode deixar de ser rejeitado. Com efeito, o artigo 16.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva 2003/87 tem por objeto e por efeito punir não os «poluidores» de forma geral, mas os operadores cujo número de emissões do ano anterior excede, em 30 de abril do ano em curso, o número de licenças de emissão constantes da parte da tabela «licenças de emissão devolvidas» designada para as suas instalações desse ano no registo centralizado do Estado-Membro ao qual pertencem em aplicação do artigo 52.º do Regulamento n.º 2216/2004. É desta forma, e não como emissões em si excessivas, que se deve entender o conceito de «emissões excedentárias».
- 29 Tal interpretação é reforçada, por um lado, pelo facto de, nos termos do artigo 11.º, n.º 4 da Diretiva 2003/87, uma parte da quantidade total de licenças de emissão do ano em curso ser concedida aos operadores o mais tardar até 28 de fevereiro desse ano, ou seja, dois meses antes da data em que os operadores são obrigados a devolver as suas licenças de emissão do ano anterior, e, por outro lado, pelo carácter quase gratuito das licenças de emissão concedidas para 2006 prevista pelo artigo 10.º desta diretiva.
- 30 Resulta do que precede que a obrigação imposta pela Diretiva 2003/87 deve ser vista não como uma simples obrigação de detenção das licenças que cubram as emissões do ano anterior em 30 de abril do ano em curso, mas como uma obrigação de devolução das referidas licenças de emissão o mais tardar até 30 de abril, para que sejam anuladas do registo comunitário destinado a garantir uma contabilização precisa das licenças de emissão.
- 31 Todavia, mesmo na falta de disposição específica, o reconhecimento de um caso de força maior é possível quando uma causa exterior invocada pelos interessados tenha consequências irresistíveis e inevitáveis, de modo a tornar objetivamente impossível, para as pessoas em causa, a observância das suas obrigações (v., nomeadamente, acórdão de 18 de março de 1980, Ferriera Valsabbia e o./Comissão, 154/78, 205/78, 206/78, 226/78 a 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 e 85/79, Recueil, p. 907, n.º 140). Por conseguinte, incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar se as sociedades Billerud, apesar de todas as diligências que deveriam ter efetuado para que os prazos estabelecidos fossem respeitados, foram confrontadas com circunstâncias a elas alheias, anormais e imprevisíveis (v. acórdão de 18 de julho de 2013, Eurofit, C-99/12, n.º 31), e que foram além de um simples problema de funcionamento a nível interno.
- 32 Portanto, há que responder à primeira questão que o artigo 16.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva 2003/87 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que o operador que não tenha devolvido, o mais tardar até 30 de abril do ano em curso, as licenças de emissão de equivalente dióxido de carbono correspondente às suas emissões do ano anterior escape à aplicação da multa pelas emissões excedentárias que aquele artigo prevê, mesmo que o operador disponha nessa data de um número suficiente de licenças de emissão.

*Quanto à segunda questão*

- 33 Através da segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 16.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva 2003/87, deve ser interpretado no sentido de que o montante da multa previsto nessa disposição pode ser modulado pelo juiz nacional com base no princípio da proporcionalidade.
- 34 A este respeito, há que recordar que o princípio da proporcionalidade faz parte dos princípios gerais do direito da União e exige que os meios implementados por uma disposição do direito da União sejam aptos a realizar os objetivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa e não vão além do que é necessário para os alcançar (v. acórdão de 8 de junho de 2010, Vodafone e o., C-58/08, Colet., p. I-4999, n.º 51).
- 35 No que respeita à fiscalização jurisdicional dessas condições, há todavia que reconhecer ao legislador da União um amplo poder de apreciação quando é levado a intervir num domínio que implica, da sua parte, opções de natureza política, económica e social e em que é chamado a efetuar apreciações complexas. Deste modo, na sua fiscalização jurisdicional do exercício dessa competência, o Tribunal de Justiça não pode substituir a apreciação do legislador da União pela sua própria apreciação. Quando muito, só pode censurar a opção normativa do legislador se esta for manifestamente errada ou se os inconvenientes dela resultantes para certos agentes económicos forem desproporcionados em relação às vantagens que apresenta (v., nomeadamente, acórdãos de 12 de novembro de 1996, Reino Unido/Conselho, C-84/94, Colet., p. I-5755, n.º 58; de 13 de maio de 1997, Alemanha/Parlamento e Conselho, C-233/94, Colet., p. I-2405, n.º 56, e de 14 de dezembro de 2004, Swedish Match C-210/03, Colet., p. I-11893, n.º 48).
- 36 Há que observar que a instauração de um sistema de contabilização e de comércio de licenças de emissão de equivalente dióxido de carbono ao nível da União constituiu uma opção normativa que traduz uma orientação política, num contexto de urgência destinada a fazer face a graves preocupações ambientais que decorrem das conclusões do Conselho da União Europeia de 8 de março de 2001, às quais se refere o considerando 1 da Diretiva 2003/87. Esta opção normativa assentava, além de mais, em considerações económicas e técnicas altamente complexas e largamente debatidas, expostas num Livro Verde COM(2000), 87, de 8 de março de 2000. Com o objetivo de contribuir para a realização dos compromissos da União Europeia e dos seus Estados-Membros ao abrigo do Protocolo de Quioto, o legislador da União foi, conseqüentemente, levado a apreciar e a ponderar ele próprio os efeitos futuros e incertos da sua intervenção (v., por analogia, acórdão Alemanha/Parlamento e Conselho, já referido, n.º 55).
- 37 Ora, a decisão acerca da proporcionalidade de um ato da União não pode depender de apreciações retrospectivas relativas ao seu grau de eficácia. Quando o legislador da União é levado a apreciar os efeitos futuros de uma regulamentação a adotar quando esses efeitos não podem ser previstos com exatidão, a sua apreciação só pode ser censurada se se afigurar manifestamente errada à luz dos elementos de que dispunha no momento da adoção da regulamentação em causa (v., neste sentido, acórdão de 12 de julho de 2001, Jippes e o., C-189/01, Colet., p. I-5689, n.º 84 e jurisprudência referida).
- 38 Examinada ao abrigo dos princípios recordados nos n.ºs 34 a 37, *supra*, a multa pelas emissões excedentárias prevista pela Diretiva 2003/87 não pode ser considerada contrária ao princípio da proporcionalidade na medida em que o seu montante não pode estar sujeito a modulação pelo juiz nacional.
- 39 Com efeito, por um lado, o legislador da União considerou que a obrigação de devolução prevista no artigo 12.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87, e a multa de montante fixo que constitui a sua sanção, prevista no artigo 16.º, n.ºs 3 e 4, desta diretiva, sem qualquer outra flexibilização a não ser a redução transitória do seu nível, eram necessárias para a prossecução do objetivo legítimo de criação de um regime eficaz de comércio de licenças de emissão de equivalente dióxido de carbono, para evitar que certos

operadores ou intermediários de mercado tentassem contornar ou manipular o regime jogando abusivamente com os preços, as quantidades, os prazos ou os produtos financeiros complexos cuja criação qualquer mercado suscita. Como decorre nomeadamente do n.º 17 da exposição de motivos da Proposta de Diretiva COM(2001) 581, de 23 de outubro de 2001, apresentada pela Comissão, o nível relativamente elevado da multa justifica-se pela necessidade de os incumprimentos da obrigação de devolução de um número de licenças de emissão suficiente serem objeto de medidas rigorosas e coerentes em toda a União. Além disso, esta necessidade parecia ser particularmente urgente durante a fase de lançamento de um regime inédito ao nível da União.

- 40 Por outro lado, resulta da Diretiva 2003/87 que os operadores dispõem de um período de quatro meses para se prepararem para devolver as licenças correspondentes ao ano anterior, o que lhes deixa um prazo razoável para se conformarem com a sua obrigação de devolução. Resulta dos restantes trabalhos preparatórios desta diretiva que o Conselho alargou o prazo inicialmente imposto às empresas, uma vez que a proposta da Comissão mencionava como data limite o dia 31 de março. Por outro lado, a data limite de 30 de abril é mais tardia do que aquela em que os Estados-Membros são obrigados a conceder aos operadores uma parte das suas licenças de emissão do ano em curso, fixada em 28 de fevereiro, sendo importante recordar que 95% da referida concessão era efetuada gratuitamente durante o período de 2005 a 2008. Por fim, como foi referido nos n.ºs 22 e 27 do presente acórdão, à luz da lógica de contabilização precisa das licenças de emissão ao nível da União que condiciona o bom funcionamento do regime estabelecido pela Diretiva 2003/87, uma multa de 40 euros por tonelada de equivalente dióxido de carbono não devolvida até 30 de abril (valor correspondente ao dobro do preço estimado dessa tonelada no futuro mercado de direitos de poluição) não parece apresentar inconvenientes que sejam desproporcionados em relação às vantagens que apresenta para que a União cumpra os seus compromissos ao abrigo do protocolo de Quioto.
- 41 De resto, os Estados-Membros podem criar mecanismos de alerta, aviso e devolução antecipada que permitam aos operadores de boa-fé estarem perfeitamente informados da sua obrigação de devolução e de assim não correrem o risco de lhes ser aplicada uma multa. Como resulta dos autos apresentados ao Tribunal de Justiça, algumas legislações nacionais preveem essas precauções e confiam às autoridades competentes o ónus de acompanhar os operadores nas medidas que devem adotar em relação ao regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa.
- 42 Por conseguinte, há que responder à segunda questão que o artigo 16.º, n.ºs 3 e 4 da Diretiva 2003/87 deve ser interpretado no sentido de que o montante da multa de montante fixo previsto nesta disposição não pode ser modulado pelo juiz nacional com base no princípio da proporcionalidade.

### Quanto às despesas

- 43 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 (Segunda Secção) declara que:

- 1) **O artigo 16.º, n.ºs 3 e 4, 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, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que o operador que não tenha devolvido, o mais tardar até 30 de abril do ano em curso, as licenças de emissão de equivalente dióxido de carbono correspondente às suas emissões do ano anterior escape à aplicação da multa pelas emissões excedentárias que aquele artigo prevê, mesmo que o operador disponha nessa data de um número suficiente de licenças de emissão.**

- 2) **O artigo 16.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva 2003/87 deve ser interpretado no sentido de que o montante da multa de montante fixo previsto nesta disposição não pode ser modulado pelo juiz nacional com base no princípio da proporcionalidade.**

Assinaturas