



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

22 de fevereiro de 2018*

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União Europeia — Diretiva 2003/87/CE — Artigo 10.º-A — Decisão 2011/278/UE — Regras transitórias relativas à atribuição harmonizada de licenças de emissão a título gratuito — Período de 2013-2020 — Pedido de atribuição — Dados errados — Correção — Prazo de preclusão»

No processo C-572/16,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal Administrativo de Berlim, Alemanha), por decisão de 3 de novembro de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 14 de novembro de 2016, no processo

INEOS Köln GmbH

contra

Bundesrepublik Deutschland,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta, presidente de secção, C. G. Fernlund, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev e E. Regan (relator), juízes,

advogado-geral: H. Saugmandsgaard Øe,

secretário: R. Šereš, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 14 de setembro de 2017,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da INEOS Köln GmbH, por S. Altenschmidt e A. Sitzer, Rechtsanwälte,
- em representação do Umweltbundesamt, por I. Budde, na qualidade de agente,
- em representação do Governo alemão, por T. Henze, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão Europeia, por A. C. Becker e C. Zadra, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 23 de novembro de 2017,

* Língua do processo: alemão.

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho (JO 2003, L 275, p. 32), conforme alterada pela Diretiva 2009/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009 (JO 2009, L 140, p. 63) (a seguir «Diretiva 2003/87»), bem como da Decisão 2011/278/UE da Comissão, de 27 de abril de 2011, sobre a determinação das regras transitórias da União relativas à atribuição harmonizada de licenças de emissão a título gratuito nos termos do artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87 (JO 2011, L 130, p. 1).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a INEOS Köln GmbH (a seguir «INEOS») à Bundesrepublik Deutschland (República Federal da Alemanha), representada pelo Umweltbundesamt (Autoridade Federal do Ambiente, Alemanha), a propósito da recusa de esta sociedade proceder à correção de um pedido de atribuição de licenças de emissão de gases com efeito de estufa (a seguir «licenças de emissão») a título gratuito relativo ao terceiro período de comércio de 2013-2020.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2003/87

- 3 O artigo 1.º da Diretiva 2003/87, sob a epígrafe «Objeto», dispõe:

«A presente diretiva cria um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade, a seguir designado “regime comunitário”, a fim de promover a redução das emissões de gases com efeito de estufa em condições que ofereçam uma boa relação custo-eficácia e sejam economicamente eficientes.

[...]»
- 4 Sob a epígrafe «Regras comunitárias transitórias relativas à atribuição harmonizada de licenças de emissão a título gratuito», o artigo 10.º-A desta diretiva prevê:

«1. Até 31 de dezembro de 2010, a Comissão aprova medidas de execução a nível comunitário plenamente harmonizadas para a atribuição das licenças de emissão [...]

[...]

2. Na definição dos princípios de fixação de parâmetros de referência *ex ante* nos vários setores ou subsectores, o ponto de partida é a média dos resultados de 10% das instalações mais eficientes de um determinado setor ou subsector na Comunidade durante o período de 2007-2008. [...]

[...]

5. A quantidade máxima anual de licenças de emissão que constitui a base para o cálculo das atribuições a instalações não abrangidas pelo n.º 3 e que não sejam novos operadores não deve ser superior à soma:

- a) Da quantidade total anual a nível comunitário, determinada nos termos do artigo 9.º e multiplicada pela quota-parte das emissões provenientes de instalações não abrangidas pelo n.º 3 no total das emissões médias verificadas, durante o período de 2005 a 2007, proveniente de instalações abrangidas pelo regime comunitário no período de 2008 a 2012; e
- b) Do total das emissões médias anuais verificadas durante o período de 2005 a 2007 provenientes de instalações apenas incluídas no regime comunitário a partir de 2013 e não abrangidas pelo n.º 3, ajustadas pelo fator linear previsto no artigo 9.º

Deve ser aplicado um fator de correção transetorial uniforme, se necessário.

[...]»

- 5 Nos termos do artigo 11.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Medidas nacionais de execução»:

«1. Cada Estado-Membro publica e apresenta à Comissão, até 30 de setembro de 2011, a lista das instalações abrangidas pela presente diretiva no seu território e de eventuais atribuições a título gratuito a cada instalação no seu território, calculadas nos termos das regras referidas no n.º 1 do artigo 10.º-A e no artigo 10.º-C.

2. Anualmente, até 28 de fevereiro, as autoridades competentes emitem a quantidade de licenças de emissão a atribuir para esse ano, calculada nos termos do disposto nos artigos 10.º, 10.º-A e 10.º-C.

[...]»

Decisão 2011/278

- 6 O considerando 15 da Decisão 2011/278 tem a seguinte redação:

«Os Estados-Membros devem assegurar que os dados recolhidos junto dos operadores e utilizados para efeitos de atribuição de licenças são completos, coerentes e tão precisos quanto possível. Devem ser verificados por um verificador independente, de modo a garantir que a atribuição de licenças de emissão a título gratuito se baseia em dados sólidos e fiáveis. A presente decisão deve prever requisitos mínimos específicos para a recolha e a verificação dos dados, a fim de facilitar uma aplicação harmonizada e coerente das regras de atribuição.»

- 7 O artigo 7.º desta decisão, sob a epígrafe «Recolha de dados de base», prevê:

«1. Em relação a cada instalação existente elegível para a atribuição de licenças de emissão a título gratuito nos termos do artigo 10.º-A da Diretiva [2003/87], incluindo instalações que apenas funcionam ocasionalmente, em especial as que são mantidas de reserva ou em *stand-by* e as que operam sazonalmente, os Estados-Membros devem recolher junto do operador, relativamente a todos os anos do período de 1 de janeiro de 2005 a 31 de dezembro de 2008, ou de 1 de janeiro de 2009 a 31 de dezembro de 2010, quando aplicável, em que a instalação esteve a funcionar, todas as informações e dados pertinentes respeitantes a cada um dos parâmetros enumerados no anexo IV.

[...]

7. Os Estados-Membros devem exigir aos operadores a apresentação de dados completos e coerentes e garantir que não se verifiquem sobreposições entre subinstalações nem dupla contagem. Os Estados-Membros devem assegurar, em particular, que os operadores empreendam as devidas diligências e apresentem dados com o mais elevado nível de exatidão possível, por forma a proporcionar uma garantia razoável quanto à integridade dos dados.

Para este fim, os Estados-Membros devem assegurar que cada operador também apresente um relatório metodológico contendo, nomeadamente, uma descrição da instalação, a metodologia de recolha aplicada, as diferentes fontes de dados, as etapas de cálculo e, se for caso disso, os pressupostos formulados e a metodologia aplicada para imputar as emissões às respetivas subinstalações, em conformidade com o n.º 6. Os Estados-Membros podem obrigar o operador a demonstrar a exatidão e a exaustividade dos dados fornecidos.

8. Caso faltem dados, os Estados-Membros devem exigir ao operador que justifique devidamente essa falta.

Os Estados-Membros devem exigir ao operador que substitua todos os dados em falta por estimativas prudentes baseadas, nomeadamente, nas melhores práticas industriais, nos conhecimentos científicos e técnicos recentes, antes ou, o mais tardar, durante a verificação a efetuar pelo verificador.

[...]»

8 Sob a epígrafe «Verificação», o artigo 8.º da referida decisão prevê:

«1. No processo de recolha de dados previsto no artigo 7.º, os Estados-Membros só devem aceitar os dados que tenham sido verificados e considerados satisfatórios por um verificador. O processo de verificação deve estar relacionado com o relatório metodológico e com os parâmetros comunicados, referidos no artigo 7.º e no anexo IV. A verificação incidirá sobre a fiabilidade, a credibilidade e a exatidão dos dados fornecidos pelo operador e servirá de base a um parecer em que seja declarado, com segurança razoável, se os dados apresentados estão ou não isentos de inexatidões materiais.

[...]

4. Os Estados-Membros não devem atribuir licenças de emissão a título gratuito a uma instalação se os dados relativos à mesma não tiverem sido verificados como satisfatórios.

[...]»

9 O artigo 10.º da Decisão 2011/278, sob a epígrafe «Atribuição a nível de cada instalação», dispõe:

«1. Com base nos dados recolhidos nos termos do artigo 7.º, os Estados-Membros devem calcular, em cada ano, o número de licenças de emissão atribuídas a título gratuito a partir de 2013 a cada instalação existente no seu território em conformidade com os n.ºs 2 a 8.

2. Para efetuar esse cálculo, os Estados-Membros devem determinar primeiramente o número anual preliminar de licenças de emissão atribuídas a título gratuito em relação a cada subinstalação separadamente [...]

[...]

9. A quantidade final total anual de licenças de emissão atribuídas a título gratuito a cada instalação existente, exceto instalações abrangidas pelo artigo 10.º-A, n.º 3, da Diretiva [2003/87], será a quantidade total anual preliminar de licenças de emissão atribuídas a título gratuito a cada instalação, determinada em conformidade com o n.º 7, multiplicada pelo fator de correção transetorial determinado nos termos do artigo 15.º, n.º 3.»
- 10 Sob a epígrafe «Atribuição respeitante ao craqueamento sob vapor», o artigo 11.º desta decisão prevê um método específico, derogando aquele descrito no artigo 10.º, n.º 2, da referida decisão, no que respeita ao cálculo do número anual preliminar de licenças de emissão atribuídas a título gratuito para uma subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a produtos relacionada com a produção de produtos químicos de elevado valor acrescentado.
- 11 Nos termos do artigo 15.º da referida decisão, sob a epígrafe «Medidas nacionais de aplicação»:
- «1. Em conformidade com o disposto no artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva [2003/87], os Estados-Membros devem apresentar à Comissão, até 30 de setembro de 2011, uma lista de instalações abrangidas pela Diretiva [2003/87] no seu território [...]
2. A lista mencionada no n.º 1 deve conter, nomeadamente, em relação a cada instalação existente:
- [...]
3. Após a receção da lista mencionada no n.º 1 do presente artigo, a Comissão deve avaliar a inclusão de cada instalação mencionada na lista e as respetivas quantidades totais anuais preliminares de licenças de emissão atribuídas a título gratuito.
- Depois da notificação efetuada por todos os Estados-Membros das quantidades totais anuais preliminares de licenças de emissão atribuídas a título gratuito durante o período de 2013 a 2020, a Comissão deve determinar o fator de correção transetorial uniforme mencionado no artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva [2003/87]. O fator será determinado por comparação entre a soma das quantidades totais anuais preliminares de licenças de emissão atribuídas a título gratuito a instalações que não são produtoras de eletricidade em cada ano do período de 2013 a 2020 [...] com a quantidade anual de licenças calculada nos termos do artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva [2003/87] para as instalações que não são produtoras de eletricidade nem novos operadores [...]
4. Se a Comissão não rejeitar a inscrição de uma instalação nessa lista, incluindo as respetivas quantidades totais anuais preliminares de licenças de emissão atribuídas a título gratuito a essa instalação, o Estado-Membro em causa procederá à determinação da quantidade final anual de licenças de emissão atribuídas a título gratuito para cada ano do período de 2013 a 2020, em conformidade com o artigo 10.º, n.º 9, da presente decisão.
- [...]»
- 12 Por força do anexo IV da Decisão 2011/278, sob a epígrafe «Parâmetros para a recolha de dados de base relativos às instalações existentes», os Estados-Membros deviam, para fins da recolha dos dados de base prevista no artigo 7.º, n.º 1, desta decisão, exigir ao operador que apresente, para cada instalação e subinstalação relativamente a todos os anos civis do período de referência escolhido (2005-2008 ou 2009-2010), nomeadamente, o total das emissões de gases com efeito de estufa, bem como as emissões de gases com efeito de estufa provenientes de combustíveis e de processos.

Direito alemão

- 13 O § 9, n.º 1 a 4, da Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (Lei relativa ao comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa), de 21 de julho de 2011 (BGB1. 2011 I, p. 1475, a seguir «TEHG»), tem a seguinte redação:

«(1) Os operadores de instalações têm direito a uma atribuição de licenças de emissão a título gratuito, em conformidade com os princípios definidos no artigo 10.º-A da Diretiva [2003/87] [...], na respetiva versão em vigor e na Decisão 2011/278 [...]

(2) A atribuição é feita mediante pedido apresentado à autoridade competente. O pedido de atribuição de licenças a título gratuito deve ser apresentado num prazo a anunciar no Bundesanzeiger [órgão para publicação de anúncios das autoridades federais] pela autoridade competente, pelo menos três meses antes do seu termo. O anúncio do prazo não deve ser feito antes da entrada em vigor do Regulamento relativo às regras de atribuição previsto no § 10. No caso de apresentação do pedido fora do prazo, não subsiste nenhum direito a atribuição a título gratuito. Devem juntar-se ao pedido os documentos necessários à verificação do direito. Se o § 10 não dispuser de modo diferente, os elementos factuais constantes do pedido de atribuição devem ser verificados por um serviço de verificação nos termos do § 21.

(3) A autoridade competente calcula as quantidades provisórias atribuídas, publica no Bundesanzeiger uma lista de todas as instalações abrangidas pelo âmbito de aplicação desta lei e as quantidades atribuídas e transmite a lista à Comissão Europeia. No cálculo das quantidades provisórias a atribuir são tidas em conta as informações do operador cuja exatidão esteja suficientemente garantida. [...]

(4) A autoridade competente decide, antes do início do período de comércio de licenças, a atribuição das licenças a título gratuito para uma instalação aos operadores que tenham apresentado o pedido dentro do prazo anunciado nos termos do n.º 2, segundo período. [...]

- 14 O § 5 da Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (Regulamento relativo à atribuição de licenças de emissão de gases com efeito de estufa para o período de 2013 a 2020), de 26 de setembro de 2011 (BGBl. 2011 I, p. 1921), sob a epígrafe «Recolha dos dados de base», prevê, no seu n.º 1, que o operador da instalação tem o dever de fornecer juntamente com o pedido de atribuição a título gratuito para instalações existentes os elementos relativos à instalação e os relativos a cada elemento de atribuição.

- 15 Através da sua publicação no Boletim eletrónico alemão dos anúncios legais obrigatórios (elektronischer Bundesanzeiger, eBAnz AT118 2011 B1) em 20 de outubro de 2011, a Deutsche Emissionshandelsstelle [Serviço alemão de venda de direitos de emissão (a seguir «DEHSt»)] fixou o termo do prazo previsto no § 9, n.º 2, da TEHG em 23 de janeiro de 2012.

Litígio no processo principal e questão prejudicial

- 16 A INEOS explora uma instalação que se destina à produção de produtos químicos pelo método de craqueamento de nafta sob vapor a altas temperaturas. Esta instalação está sujeita à obrigação de comércio de licenças de emissão desde 1 de janeiro de 2008.
- 17 Em 23 de janeiro de 2012, a INEOS pediu, dentro do prazo previsto, à DEHSt, a atribuição a título gratuito de licenças de emissão para esta instalação ao abrigo do § 9, n.º 1, da TEHG, para o período de 2013-2020, com base no período de referência de 2005-2008. Com efeito, em aplicação do n.º 2 da referida disposição, o prazo para apresentar esse pedido expirava no mesmo dia. Resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que o referido pedido foi verificado por um organismo de verificação independente. Incluía, nomeadamente, a quantidade anual preliminar de licenças de

emissão a atribuir, que ascendia a 574 635, de acordo com os cálculos que a INEOS teria efetuado em aplicação do método de cálculo específico previsto no artigo 11.º da Decisão 2011/278 respeitante ao craqueamento sob vapor.

- 18 Por decisão de 17 de fevereiro de 2014, a DEHSt atribuiu à INEOS, relativamente a este período de comércio de licenças, uma quantidade total de 3 867 032 licenças no que respeita às emissões da instalação em causa, indicando que a atribuição se baseara nas informações transmitidas pela INEOS no seu pedido de atribuição (a seguir «decisão controvertida»).
- 19 Em 11 de março de 2014, a INEOS interpôs um recurso administrativo da decisão controvertida junto da DEHSt, alegando que esta última devia ter tido em conta determinados dados complementares para efeitos do cálculo das emissões diretas relativas aos anos de 2006 e 2007.
- 20 Em 3 de setembro de 2015, a DEHSt negou provimento a esse recurso, nomeadamente, com o fundamento de que os novos dados não eram suscetíveis de ser tidos em conta na atribuição de licenças de emissão a título gratuito, por a INEOS apenas os ter apresentado em abril de 2015 no quadro do recurso administrativo, ou seja, mais de três anos depois do termo do prazo de apresentação do pedido de atribuição, a saber, 23 de janeiro de 2012. A DEHSt indicou que não só o § 9, n.º 2, da TEHG previa um prazo legal de preclusão como também a estreita integração do processo nacional no processo de atribuição previsto pelo direito da União se opunha a qualquer alteração dos dados constantes deste pedido.
- 21 Em 29 de setembro de 2015, a INEOS interpôs um recurso desta decisão junto do Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal Administrativo de Berlim, Alemanha), argumentando, designadamente, que não transmitiu, por erro, determinados dados relativos às emissões diretas para os anos de 2006 e 2007, supondo erradamente que a DEHSt já dispunha destes dados, embora a instalação em causa apenas estivesse sujeita ao regime de comércio de licenças de emissão a partir de 1 de janeiro de 2008. Segundo a INEOS, a DEHSt devia tê-la convidado a completar ou a corrigir os dados apresentados com o pedido de atribuição.
- 22 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, uma vez que o direito da União não contém uma disposição expressa quanto aos efeitos jurídicos que cumpre atribuir aos elementos apresentados por um operador depois do termo do prazo previsto pelo direito nacional para apresentar um pedido de atribuição, importa clarificar a questão de saber se o § 9, n.º 2, da TEHG, por força do qual não existe direito à atribuição a título gratuito em caso de pedido intempestivo, é compatível com as disposições da Diretiva 2003/87 e da Decisão 2011/278.
- 23 Nestas circunstâncias, o Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal Administrativo de Berlim) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«As disposições do artigo 10.º-A da Diretiva [2003/87], bem como as disposições da Decisão [2011/278], opõem-se a uma regulamentação de um Estado-Membro que, relativamente ao período de comércio de licenças de emissão de 2013-2020, prevê um prazo de preclusão dos pedidos de atribuição de licenças de emissão gratuitas para as instalações existentes não apresentados dentro do prazo, não admitindo a correção de erros ou a adição de informações complementares — só apuradas depois do decurso do prazo fixado pelo Estado-Membro — ao pedido (incompleto) de atribuição?»

Quanto à questão prejudicial

- 24 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87 e a Decisão 2011/278 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma disposição nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê um prazo de preclusão para a

apresentação de um pedido de atribuição de licenças de emissão a título gratuito relativo ao período de 2013-2020 cujo termo impede o requerente de qualquer possibilidade de corrigir ou de completar o seu pedido.

- 25 Resulta da decisão de reenvio que esta questão é submetida no âmbito de um litígio no qual o operador de uma instalação abrangida pelo regime de comércio de licenças de emissão desde 1 de janeiro de 2008, no caso a INEOS, por erro, não transmitiu determinados dados de base no seu pedido de atribuição de licenças de emissão a título gratuito, a saber, os que dizem respeito às emissões diretas desta instalação para os anos de 2006 e 2007. É pacífico que, caso este erro não tivesse ocorrido, o mesmo operador teria obtido mais licenças de emissão a título gratuito.
- 26 A título preliminar, importa recordar que a Diretiva 2003/87 tem por objeto instituir um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa para um nível que evite uma perturbação antrópica perigosa do clima e cujo objetivo último consiste na proteção do ambiente (v., designadamente, Acórdão de 8 de março de 2017, ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, n.º 24).
- 27 Este regime assenta numa lógica económica que incita quem nele participa a emitir uma quantidade de gases com efeito de estufa inferior às licenças de emissão que lhe foram inicialmente atribuídas, para que ceda o excedente a outro participante que tenha produzido uma quantidade de emissões superior às licenças atribuídas (v., designadamente, Acórdão de 8 de março de 2017, ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, n.º 22).
- 28 Assim, a Diretiva 2003/87 visa reduzir até 2020 as emissões globais de gases com efeito de estufa da União Europeia em pelo menos 20% dos níveis de 1990, em condições economicamente eficazes (Acórdão de 8 de setembro de 2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, n.º 23).
- 29 Para o efeito, o artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87 prevê, para as instalações abrangidas por determinados setores de atividades, a atribuição de licenças de emissão a título gratuito, cuja quantidade atribuída é reduzida gradualmente durante o período de 2013-2020, com vista a alcançar a eliminação total dessas licenças gratuitas em 2027 (v., neste sentido, Acórdãos de 8 de setembro de 2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, n.º 24, e de 26 de outubro de 2016, Yara Suomi e o., C-506/14, EU:C:2016:799, n.º 46).
- 30 Em conformidade com o artigo 10.º-A, n.º 1, da Diretiva 2003/87, a Comissão adotou, através da Decisão 2011/278, as regras harmonizadas à escala da União para esta atribuição de licenças de emissão a título gratuito. Estas regras harmonizadas refletem a exigência essencial que consiste em reduzir ao mínimo as distorções da concorrência no mercado interno (Acórdão de 22 de junho de 2016, DK Recycling und Roheisen/Comissão, C-540/14 P, EU:C:2016:469, n.º 53).
- 31 Segundo a INEOS, o legislador da União procedeu assim a uma harmonização exaustiva de todos os aspetos, incluindo os processuais, relativos aos pedidos de atribuição de licenças a título gratuito, de tal forma que os Estados-Membros não dispõem de qualquer margem de apreciação a este respeito. Ora, resulta tanto da redação das disposições pertinentes da Decisão 2011/278, em particular dos seus artigos 7.º, 8.º e 10.º, como da economia da mesma e do objetivo que prossegue que os Estados-Membros têm a obrigação de assegurar o caráter completo, exato e coerente dos dados de base recolhidos junto dos operadores. Em contrapartida, esta decisão não prevê que estas obrigações dos Estados-Membros possam ser limitadas por prazos ou que estes possam fixar os seus próprios prazos de preclusão.
- 32 A este respeito, importa salientar que o procedimento instituído pelo legislador da União para a atribuição de licenças de emissão a título gratuito para o período de 2013-2020 inclui, em substância, três fases distintas.

- 33 Em primeiro lugar, durante a primeira fase, os Estados-Membros devem, em conformidade com o artigo 7.º da Decisão 2011/278, recolher junto dos operadores, em relação a cada instalação existente elegível para a atribuição dessas licenças, todas as informações e dados pertinentes, relativamente a todos os anos, em princípio, do período de 2005-2008 em que a instalação esteve a funcionar, respeitantes a cada um dos parâmetros que, enumerados no anexo IV dessa decisão, permitem determinar o montante dessa atribuição (Acórdão de 8 de setembro de 2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, n.º 25).
- 34 Por força do artigo 8.º, n.º 1, da Decisão 2011/278, os Estados-Membros só devem aceitar, para esse efeito, os dados que tenham sido verificados e considerados satisfatórios por um verificador, que deve testar a fiabilidade, a credibilidade e a exatidão destes, com o objetivo de chegar a um parecer em que seja declarado, com segurança razoável, se os dados apresentados estão ou não isentos de inexactidões materiais.
- 35 Com base nas informações assim recolhidas, os Estados-Membros devem, segundo o artigo 10.º da Decisão 2011/278, calcular, para cada ano, o número preliminar de licenças de emissão atribuídas a título gratuito a partir de 2013 a cada uma das instalações existentes situadas no seu território (Acórdão de 8 de setembro de 2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, n.ºs 26 e 34).
- 36 No final desta primeira fase, cada Estado-Membro tinha a obrigação de, por força do artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2003/87 e do artigo 15.º, n.ºs 1 e 2, da Decisão 2011/278, publicar e apresentar à Comissão, até 30 de setembro de 2011, a lista de instalações e subinstalações presentes no seu território e abrangidas pela referida diretiva, indicando o montante da atribuição provisória para o período de 2013-2020 em relação a cada uma delas.
- 37 Em seguida, durante a segunda fase, a Comissão devia, desde a receção desta lista, e desde que, em substância, a quantidade anual total provisória calculada pelos Estados-Membros excedesse o limite imposto à indústria que corresponde à quantidade anual máxima de licenças referida no artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva 2003/87, efetuar uma redução proporcional desta quantidade preliminar calculada pelos Estados-Membros em aplicação do «fator de correção transetorial» previsto nesta disposição, o qual corresponde à relação entre a referida quantidade provisória e esse limite (v., neste sentido, Acórdão de 28 de abril de 2016, Borealis Polyolefine e o., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311, n.ºs 62 e 63).
- 38 Por último, durante a terceira fase, os Estados-Membros deviam, ao abrigo do artigo 15.º, n.ºs 4 e 5, da Decisão 2011/278, determinar a quantidade final anual de licenças de emissão atribuídas a título gratuito para cada ano do período de 2013-2020, multiplicando, nos termos do artigo 10.º, n.º 9, desta decisão, a quantidade total anual preliminar de licenças de emissão a título gratuito pelo fator de correção transetorial. Nos termos do artigo 11.º, n.º 2, da Diretiva 2003/87, os Estados-Membros devem emitir as licenças atribuídas para o ano em causa o mais tardar até 28 de fevereiro do mesmo.
- 39 No caso em apreço, conforme resulta do n.º 25 do presente acórdão, o prazo de preclusão previsto no artigo 9.º, n.º 2, da TEHG, em causa no litígio no processo principal, diz respeito à primeira fase deste procedimento, durante a qual, nomeadamente, os operadores deviam, por força do artigo 7.º da Decisão 2011/278, fornecer às autoridades nacionais competentes os dados de base enumerados no anexo IV desta decisão, relativos ao período de 2005-2008, para cada uma das instalações em causa.
- 40 Ora, importa constatar que, contrariamente ao que sustenta a INEOS, o legislador da União não procedeu de forma alguma a uma harmonização exaustiva desta fase do processo. Com efeito, embora, na verdade, a Diretiva 2003/87 e a Decisão 2011/278 tenham regulado essa fase, nem esta diretiva nem esta decisão determinaram o prazo em que um operador é obrigado a apresentar o seu pedido de atribuição, muito menos aquele em que este operador pode, se for caso disso, corrigir ou completar os dados apresentados em apoio desse pedido.

- 41 A este respeito, há que observar que o artigo 7.º, n.º 8, da Decisão 2011/278 estabelece que, se os dados não estiverem disponíveis, os Estados-Membros devem exigir ao operador que justifique qualquer «falta» e que substitua «dados parcialmente disponíveis» por estimativas prudentes, sem no entanto estabelecer um procedimento que permita corrigir ou completar os dados apresentados. Da mesma forma, embora o artigo 8.º desta decisão proíba os Estados-Membros de aceitarem dados que não foram considerados satisfatórios por um verificador, esta disposição não estabelece um prazo nem um procedimento de correção dos dados não satisfatórios.
- 42 Nestas condições, na falta de regras, estabelecidas pelo direito da União, sobre as modalidades processuais relativas à apresentação e ao exame de um pedido de atribuição de licenças de emissão a título gratuito, cabe, segundo jurisprudência constante, ao ordenamento jurídico interno de cada Estado-Membro regular essas modalidades, ao abrigo do princípio da autonomia processual, desde que, no entanto, essas modalidades não sejam menos favoráveis do que as que regulam situações semelhantes de natureza interna (princípio da equivalência) e que não tornem impossível, na prática, ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União (princípio da efetividade) (v., neste sentido, designadamente, Acórdão de 20 de outubro de 2016, Danqua, C-429/15, EU:C:2016:789, n.º 29).
- 43 No que respeita ao princípio da equivalência, não resulta de nenhum elemento dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça, e não foi de forma alguma alegado no âmbito do presente processo, que o prazo de preclusão em causa no litígio no processo principal seria contrário a este princípio. Em qualquer caso, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio pronunciar-se a este respeito, como salientou acertadamente a Comissão.
- 44 No que diz respeito ao princípio da efetividade, importa recordar que, de acordo com jurisprudência constante, cada caso em que se coloque a questão de saber se uma disposição processual nacional torna impossível ou excessivamente difícil a aplicação do direito da União deve ser analisado tendo em conta o lugar que essa disposição ocupa no processo, visto como um todo, na tramitação deste e nas suas particularidades, perante as várias instâncias nacionais. Nesta perspetiva, há nomeadamente que tomar em consideração, se for esse o caso, a proteção dos direitos de defesa, o princípio da segurança jurídica e a correta tramitação do processo (v., designadamente, Acórdão de 20 de outubro de 2016, Danqua, C-429/15, EU:C:2016:789, n.º 42).
- 45 No que se refere, mais especificamente, aos prazos de preclusão, o Tribunal de Justiça decidiu que, no que respeita às regulamentações nacionais abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da União, cabe aos Estados-Membros fixar os prazos em função, designadamente, da importância que as decisões a tomar têm para os interessados, da complexidade dos procedimentos e da legislação a aplicar, do número de pessoas que podem ser afetadas e dos restantes interesses públicos ou privados que devam ser tomados em consideração (v., designadamente, Acórdão de 20 de outubro de 2016, Danqua, C-429/15, EU:C:2016:789, n.º 44).
- 46 A este respeito, resulta da jurisprudência que a fixação de prazos de preclusão respeita, em princípio, o requisito da efetividade, na medida em que constitui uma aplicação do princípio fundamental da segurança jurídica que protege simultaneamente o interessado e a administração em causa. Com efeito, tais prazos não são suscetíveis de tornar impossível, na prática, ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União (v., designadamente, Acórdão de 21 de dezembro de 2016, TDC, C-327/15, EU:C:2016:974, n.º 98).
- 47 Daqui resulta que, no interesse da segurança jurídica, a fixação de prazos razoáveis, sob pena de caducidade, é compatível com o direito da União (Acórdão de 29 de outubro de 2015, BBVA, C-8/14, EU:C:2015:731, n.º 28).

- 48 No caso em apreço, resulta da decisão de reenvio que o termo do prazo para a apresentação dos pedidos de atribuição de licenças de emissão a título gratuito, previsto no § 9, n.º 2, da TEHG, foi fixado em 23 de janeiro de 2012. Conforme resulta do n.º 15 do presente acórdão, é facto assente que esta data foi objeto de uma publicação oficial em 20 de outubro de 2011. Por outro lado, resulta das observações escritas apresentadas ao Tribunal de Justiça pelo Governo alemão, que não foram contestadas neste aspeto, que o termo desse prazo foi também, no mesmo dia, levado ao conhecimento dos operadores através de correio eletrónico que lhes foi enviado e objeto de um comunicado de imprensa.
- 49 Daqui resulta que, no processo principal, o prazo de preclusão imposto aos operadores para a apresentação de pedidos de atribuição de licenças de emissão a título gratuito nos termos do artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87 e das disposições pertinentes da Decisão 2011/278 para o período de 2013-2020 era ligeiramente superior a três meses.
- 50 Por conseguinte, há que determinar se esse prazo era suscetível de tornar impossível na prática ou excessivamente difícil o exercício de um direito conferido pelo direito da União por um operador, como a INEOS no processo principal.
- 51 A este respeito, há que observar que, embora o artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87 e a Decisão 2011/278 confirmem a determinados operadores, como a INEOS, o direito de beneficiar de licenças de emissão a título gratuito para o período de 2013-2020, este operador não alegou de forma nenhuma, no caso em apreço, que este prazo ligeiramente superior a três meses era demasiado curto para apresentar o pedido de atribuição com vista a beneficiar desse direito, tendo o referido operador, de resto, apresentado esse pedido no referido prazo. Além disso, como salientou o advogado-geral no n.º 87 das suas conclusões, os autos submetidos ao Tribunal de Justiça não contêm nenhum elemento que leve a pensar que o prazo de preclusão em causa tornaria impossível na prática ou excessivamente difícil o exercício desse direito.
- 52 Em contrapartida, resulta da decisão de reenvio, conforme já foi salientado nos n.ºs 25 e 39 do presente acórdão, que este operador contesta que não seja possível completar o pedido, após o termo do referido prazo, para corrigir dados errados por ele apresentados a respeito das emissões das suas próprias instalações.
- 53 No entanto, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, um prazo de preclusão é, em princípio, compatível com o princípio da efetividade, ainda que o termo desse prazo, por natureza, seja suscetível de impedir as pessoas em causa de invocarem total ou parcialmente os seus direitos (v., designadamente, Acórdãos de 16 de maio de 2000, *Preston e o.*, C-78/98, EU:C:2000:247, n.º 34; de 18 de setembro de 2003, *Pflücke*, C-125/01, EU:C:2003:477, n.º 35; e de 8 de setembro de 2011, *Q-Beef e Bosschaert*, C-89/10 e C-96/10, EU:C:2011:555, n.º 36).
- 54 Por conseguinte, o simples facto de o prazo de preclusão em causa no processo principal, pela sua própria natureza, impedir o requerente de uma atribuição de licenças de emissão a título gratuito de apresentar dados complementares após o termo desse prazo não pode, enquanto tal, bastar para provar uma violação do princípio da efetividade.
- 55 Daqui resulta que nenhum elemento dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça permite considerar que esse prazo de preclusão poderia tornar impossível na prática ou excessivamente difícil a apresentação de um pedido de atribuição de licenças de emissão a título gratuito, com vista ao exercício do direito de obter licenças de emissão a título gratuito, nos termos do artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87 e da Decisão 2011/278.

- 56 No entanto, a INEOS sustenta que decorre da obrigação que incumbe aos Estados-Membros de se basearem em dados de base o mais exatos e completos possível para o cálculo dessas licenças que as autoridades nacionais competentes são obrigadas, para assegurar uma aplicação efetiva do direito da União, a excluir qualquer modalidade processual, como o prazo de preclusão em causa no processo principal, que impeça a correção de dados errados.
- 57 A este respeito, é verdade que, como o Tribunal de Justiça já salientou, os Estados-Membros, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 7, da Decisão 2011/278, lido em conjugação com o considerando 15 da referida decisão, devem assegurar que os dados recolhidos junto dos operadores e utilizados para efeitos da atribuição de licenças de emissão a título gratuito sejam completos, coerentes e tão precisos quanto possível (Acórdão de 8 de setembro de 2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, n.ºs 27 e 37).
- 58 Da mesma forma, conforme resulta já do n.º 34 do presente acórdão, o artigo 8.º, n.º 1, da Decisão 2011/278 impõe aos Estados-Membros a obrigação de assegurar que um verificador analisou «a fiabilidade, a credibilidade e a exatidão» desses dados com o objetivo de chegar a um parecer em que seja declarado, com «segurança razoável», se os dados apresentados estão ou não isentos de inexatidões materiais.
- 59 Essa exigência de exatidão incumbe aos Estados-Membros, conforme resulta tanto dessas disposições como do considerando 15 da Decisão 2011/278, para que estes últimos sejam capazes de atingir o objetivo de redução das emissões de gases com efeito de estufa, recordado nos n.ºs 26 a 28 do presente acórdão, através de uma aplicação harmonizada e coerente das regras de atribuição.
- 60 Contudo, como resulta, nomeadamente, da própria redação do artigo 7.º, n.ºs 7 e 8, da Decisão 2011/278, a exigência de exatidão que incumbe aos Estados-Membros requer a cooperação dos operadores e, como tal, também lhes exige o cumprimento de várias obrigações, nomeadamente, em especial, a de comunicar dados completos, coerentes e o mais exatos possíveis, bem como a de garantir que atuam com a devida diligência.
- 61 Assim, essas obrigações de cooperação impostas aos operadores destinam-se, claramente, como observaram, com razão, a Autoridade Federal do Ambiente e o Governo alemão, a incitar estes últimos, uma vez que são a fonte dos dados de base necessários para o cálculo das licenças de emissão a título gratuito, a demonstrar toda a diligência necessária para garantir a recolha de dados com um nível de exatidão o mais elevado possível, para que os Estados-Membros possam cumprir as suas próprias obrigações, nos termos dos artigos 7.º e 8.º da Decisão 2011/278, e assim atingir o objetivo de redução das emissões de gases com efeito de estufa prosseguido pela Diretiva 2003/87.
- 62 Nestas condições, como salientou o advogado-geral nos n.ºs 93 e 94 das suas conclusões, há que constatar que o referido requisito de exatidão é uma responsabilidade conjunta dos operadores e dos Estados-Membros e que, por conseguinte, não se pode considerar, contrariamente ao que alega a INEOS, que esses operadores retiram da Decisão 2011/278 um qualquer direito à exatidão dos dados apresentados para efeitos do cálculo das licenças de emissão a título gratuito que podem invocar junto do respetivo Estado-Membro. Daqui resulta que a aplicação efetiva desta decisão não pode de forma alguma obrigar as autoridades nacionais competentes a excluir uma modalidade processual, como o prazo de preclusão em causa no processo principal, com vista a permitir que um operador corrija dados errados que ele próprio apresentou dentro desse prazo.
- 63 Daqui se conclui que nenhum elemento dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça permite considerar que um prazo de preclusão, como o que está em causa no processo principal, viola o princípio da efetividade.

- 64 Esta apreciação impõe-se nas circunstâncias do processo principal, tanto mais que resulta dos elementos apresentados ao Tribunal de Justiça pelo Governo alemão, os quais não foram contestados pela INEOS quanto a este ponto, que, desde outubro de 2011, as autoridades competentes indicaram por diversas vezes aos operadores em causa que, no que diz respeito às instalações, como a da INEOS em causa no processo principal, que foram apenas sujeitas ao regime de comércio de licenças de emissão a partir de 1 de janeiro de 2008, era necessária uma comunicação complementar dos dados pertinentes enumerados no artigo 5.º do Regulamento relativo à atribuição de licenças de emissão de gases com efeito de estufa para o período de 2013 a 2020, de 26 de setembro de 2011, quando foi escolhido o período de referência de 2005-2008.
- 65 Além disso, há que observar que, no caso em apreço, a correção de dados errados com vista à concessão de licenças de emissão a título gratuito complementares, se fosse possível, ocorreria não só depois de concluída a primeira fase mas também após a terceira e última fase do procedimento, resultante da notificação da decisão controvertida.
- 66 Ora, essa correção tardia seria suscetível de violar o princípio da segurança jurídica, uma vez que qualquer atribuição de licenças de emissão a título gratuito poderia manter-se indefinidamente provisória, na medida em que a primeira fase do procedimento seria sempre suscetível de ser reaberta. Tal resultaria numa perturbação séria do bom desenrolar do processo de atribuição de licenças de emissão a título gratuito.
- 67 Por último, contrariamente ao que sustenta a INEOS, não pode ser de forma alguma deduzida uma interpretação diferente do Acórdão de 28 de abril de 2016, Borealis Polyolefine e o. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311). É certo que, no n.º 97 deste acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que incumbia à Comissão solicitar aos Estados-Membros que procedessem às «correções necessárias» dos dados de emissões apresentados. No entanto, nestes processos, o erro resultava, tal como decorre dos n.ºs 94 e 95 deste mesmo acórdão, da tomada em conta, pela Comissão, de dados transmitidos pelos Estados-Membros relativamente às emissões de um período não abrangido pelo artigo 10.º-A, n.º 5, primeiro parágrafo, alínea b), da Diretiva 2003/87. Foi apenas devido à gravidade deste erro, que afetava o fator de correção transestorial uniforme de forma substancial e, *in fine*, o número de licenças a atribuir gratuitamente, que o princípio da segurança jurídica não se opôs a que esse fator fosse posto em causa, com efeito *ex nunc*, a partir do momento indicado no n.º 111 do referido acórdão.
- 68 Tendo em conta o que precede, há que responder à questão submetida que o artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87 e a Decisão 2011/278 devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma disposição nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê um prazo de preclusão para a apresentação de um pedido de atribuição de licenças de emissão a título gratuito relativo ao período de 2013-2020 no termo do qual o requerente não tem qualquer possibilidade de corrigir ou de completar o seu pedido, desde que este prazo não seja suscetível de tornar impossível na prática ou excessivamente difícil a apresentação desse pedido.

Quanto às despesas

- 69 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 (Primeira Secção) declara:

O artigo 10.º-A 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, conforme alterada pela

Diretiva 2009/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, e a Decisão 2011/278/UE da Comissão, de 27 de abril de 2011, sobre a determinação das regras transitórias da União relativas à atribuição harmonizada de licenças de emissão a título gratuito nos termos do artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87, devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma disposição nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê um prazo de preclusão para a apresentação de um pedido de atribuição de licenças de emissão a título gratuito relativo ao período de 2013-2020 no termo do qual o requerente não tem qualquer possibilidade de corrigir ou de completar o seu pedido, desde que este prazo não seja suscetível de tornar impossível na prática ou excessivamente difícil a apresentação desse pedido.

Assinaturas