



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção)

16 de junho de 2021 \*

«Ambiente — Regulamento (UE) n.º 517/2014 — Gases fluorados com efeito de estufa — Atribuição de quotas para colocação de hidrofluorcarbonetos no mercado — Exceção de ilegalidade — Artigo 16.º e anexos V e VI do Regulamento n.º 517/2014 — Princípio da não discriminação — Dever de fundamentação»

No processo T-126/19,

**Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji**, estabelecida em Varsóvia (Polónia),  
representada por A. Galos, advogado,

recorrente,

contra

**Comissão Europeia**, representada por J.-F. Brakeland, A. Becker, K. Herrmann e M. Jáuregui Gómez, na qualidade de agentes,

recorrida,

apoiada por

**Parlamento Europeu**, representado por L. Visaggio, A. Tamás e W. Kuzmienko, na qualidade de agentes,

e por

**Conselho da União Europeia**, representado por K. Michoel e I. Tchórzewska, na qualidade de agentes,

intervenientes,

que tem por objeto um pedido baseado no artigo 263.º TFUE e destinado à anulação da Decisão da Comissão, de 11 de dezembro de 2018, que atribui à recorrente uma quota de 4 096 toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub> de hidrofluorcarbonetos para 2019,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção),

composto por: H. Kanninen, presidente, M. Jaeger (relator) e o. Porchia, juízes,

\* Língua do processo: polaco.

secretário: E. Coulon,

profere o presente

## Acórdão

### Antecedentes do litígio, tramitação processual e pedidos das partes

#### *Antecedentes do litígio*

- 1 O Regulamento (UE) n.º 517/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativo aos gases fluorados com efeito de estufa e que revoga o Regulamento (CE) n.º 842/2006 (JO 2014, L 150, p. 195), foi adotado no contexto da luta contra as emissões de gases com efeito de estufa.
- 2 Segundo o considerando 1 do Regulamento n.º 517/2014, os países desenvolvidos deverão reduzir as respetivas emissões de gases com efeito de estufa entre 80 e 95 % até 2050, em comparação com os níveis de 1990, para limitar a 2° C o aumento da temperatura por via das alterações climáticas a nível mundial e evitar, assim, efeitos indesejáveis no clima.
- 3 Os hidrofluorcarbonetos (HFC) são uma categoria de gases fluorados com efeito de estufa, cujo potencial de aquecimento é muito mais elevado do que o do dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), utilizados, nomeadamente, nos sistemas de refrigeração e de ar condicionado, nos aerossóis e no fabrico de espumas de isolamento.
- 4 Segundo o considerando 13 do Regulamento n.º 517/2014, concluiu-se que a maneira mais eficaz e economicamente mais vantajosa de reduzir a longo prazo as emissões de HFC consiste em reduzir gradualmente a quantidade dessas substâncias que podem ser colocadas no mercado.
- 5 A fim de aplicar essa redução gradual, o Regulamento n.º 517/2014 prevê que a Comissão Europeia deve determinar, nomeadamente, todos os anos, uma quantidade máxima de HFC que pode ser colocada no mercado da União Europeia, bem como as quotas de HFC, expressas em «toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub>», que os produtores ou importadores estão autorizados a colocar no mercado.
- 6 Nesse contexto, a Comissão criou igualmente, em conformidade com o artigo 17.º do referido regulamento, um registo eletrónico de quotas para colocação de HFC no mercado (a seguir «registo HFC») cujo funcionamento assegura. Os produtores e importadores que exercem atividades no mercado dos HFC devem inscrever-se nesse registo.
- 7 A recorrente, Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji, é uma empresa polaca inscrita desde 1 de julho de 2014 no registo HFC como «novo operador do mercado», isto é, uma empresa que não comunicou a colocação de HFC no mercado durante o período compreendido entre 2009 e 2012, previsto no artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 517/2014, para o qual a atribuição de quotas de HFC se baseia exclusivamente nas declarações anuais que apresenta à Comissão em conformidade com essa disposição.

- 8 Para 2015, a recorrente declarou ter necessidade de 298 059 toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub> de HFC e foi-lhe atribuída uma quota de 65 004 toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub>. Não obstante, a recorrente não colocou HFC no mercado em 2015.
- 9 Para 2016, a recorrente declarou ter necessidade de 320 945 toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub> de HFC e foi-lhe atribuída uma quota de 47 690 toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub>. Não obstante, não colocou HFC no mercado em 2016.
- 10 Para 2017, a recorrente declarou ter necessidade de 221 320 toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub> de HFC e, segundo as informações que forneceu, foi-lhe atribuída uma quota de 34 690 toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub>. Em contrapartida, segundo as informações fornecidas pela Comissão, foi-lhe atribuída uma quota de 34 060 toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub>. A recorrente colocou 34 047 toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub> no mercado em 2017.
- 11 Para 2018, a recorrente declarou ter necessidade de 218 915 toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub> de HFC e foi-lhe atribuída uma quota de 11 650 toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub>. Segundo os dados provisórios, colocou 15 884 toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub> no mercado em 2018.
- 12 Para 2019, a recorrente declarou ter necessidade de 207 433 toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub> de HFC.
- 13 Através da Decisão da Comissão de 11 de dezembro de 2018 (a seguir «decisão impugnada»), foi atribuída à recorrente uma quota de 4 096 toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub> de HFC para 2019. A recorrente foi informada dessa atribuição por mensagem de correio eletrónico em 12 de dezembro de 2018.

#### ***Tramitação processual e pedidos das partes***

- 14 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 21 de fevereiro de 2019, a recorrente interpôs o presente recurso.
- 15 Em 29 de maio de 2019, a Comissão apresentou contestação.
- 16 Em 31 de julho de 2019, a recorrente apresentou réplica.
- 17 Em 19 de setembro de 2019, a Comissão apresentou tréplica.
- 18 O Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia, admitidos a intervir em apoio da Comissão, apresentaram os respetivos articulados de intervenção em 30 de setembro de 2019.
- 19 A Comissão indicou, em 14 de outubro de 2019, não ter observações a apresentar sobre os articulados de intervenção. A recorrente, por seu turno, tomou posição sobre os referidos articulados em 25 de outubro de 2019.
- 20 Em 25 de maio de 2020, o Tribunal Geral (Primeira Secção) colocou questões às partes principais e aos intervenientes, no âmbito de medidas de organização do processo ao abrigo do artigo 89.º do seu Regulamento de Processo.
- 21 Em 10 de julho de 2020, as partes principais e os intervenientes responderam às questões colocadas pelo Tribunal Geral.

- 22 Em 27 de julho de 2020, a Comissão pronunciou-se sobre a resposta da recorrente.
- 23 Em 6 de agosto de 2020, a recorrente pronunciou-se sobre as respostas da Comissão.
- 24 Em 26 de outubro de 2020, o Tribunal Geral (Primeira Secção) colocou uma nova questão à Comissão, no âmbito de uma medida de organização do processo ao abrigo do artigo 89.º do Regulamento de Processo, à qual aquela respondeu em 9 de novembro de 2020.
- 25 Convidada pelo Tribunal Geral a tomar posição sobre a resposta da Comissão, a recorrente não apresentou observações.
- 26 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- «[a]nular o artigo 16.º do [...] Regulamento n.º 517/2014 [...], que serve de fundamento à decisão impugnada, e consequentemente declarar que a decisão impugnada está, por isso, viciada»;
  - condenar a Comissão nas despesas.
- 27 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- negar provimento ao recurso;
  - condenar a recorrente nas despesas.
- 28 Os intervenientes concluem pedindo que seja negado provimento ao recurso.
- 29 Não tendo as partes pedido a realização de audiência, o Tribunal Geral (Primeira Secção) decidiu, em aplicação do artigo 106.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, julgar o recurso sem fase oral do processo.

## **Questão de direito**

### ***Quanto ao objeto do recurso***

- 30 Com o seu recurso, a recorrente pede ao Tribunal Geral, segundo a redação dos seus pedidos, para «[a]nular o artigo 16.º do Regulamento [...] n.º 517/2014 [...] que serve de fundamento à decisão impugnada, e consequentemente declarar que a decisão impugnada está, por isso, viciada».
- 31 Todavia, resulta do texto da petição que este pedido deve ser entendido, como reconhece a Comissão na contestação, no sentido de que visa a anulação da decisão impugnada e de que invoca, para esse efeito, uma exceção de ilegalidade, a título do artigo 277.º TFUE, relativa ao artigo 16.º do Regulamento n.º 517/2014.

### *Quanto à admissibilidade da exceção de ilegalidade*

- 32 A Comissão alega que a exceção de ilegalidade suscitada pela recorrente não é admissível. A este respeito, sustenta, em primeiro lugar, que a recorrente não precisou suficientemente as disposições específicas visadas por essa exceção de ilegalidade; em segundo lugar, que invoca pela primeira vez, portanto, extemporaneamente, a ilegalidade do artigo 16.º, n.º 5, e do anexo V do Regulamento n.º 517/2014, no âmbito da sua resposta à questão colocada pelo Tribunal Geral; em terceiro lugar, que o vínculo jurídico entre a decisão impugnada e as disposições visadas pela referida exceção de ilegalidade não está demonstrado; e, em quarto lugar, que não existe interesse em agir da recorrente, na parte em que visa, com a sua exceção de ilegalidade, os n.ºs 2 e 3 do artigo 16.º do Regulamento n.º 517/2014.
- 33 Segundo jurisprudência constante, uma exceção de ilegalidade deduzida de modo incidental ao abrigo do artigo 277.º TFUE, em caso de contestação a título principal da legalidade de outro ato, só é admissível se existir uma conexão entre esse ato e a norma cuja pretensa ilegalidade é arguida. Na medida em que o artigo 277.º TFUE não se destina a permitir a uma parte contestar a aplicabilidade de qualquer ato de carácter geral em apoio de qualquer tipo de recurso, o alcance de uma exceção de ilegalidade deve ser limitado ao que é indispensável para a solução do litígio. Daqui resulta que o ato geral cuja ilegalidade é suscitada deve ser aplicável, direta ou indiretamente, à situação objeto do recurso e que deve existir um vínculo jurídico direto entre a decisão individual impugnada e o ato geral em questão (v. Acórdão de 30 de abril de 2019, Wattiau/Parlamento, T-737/17, EU:T:2019:273, n.º 56 e jurisprudência referida).
- 34 Todavia, resulta igualmente de jurisprudência constante que o artigo 277.º TFUE deve ser interpretado de forma suficientemente lata, a fim de assegurar uma fiscalização efetiva da legalidade dos atos de carácter geral das instituições a favor das pessoas excluídas do recurso direto contra tais atos. Assim, o âmbito de aplicação do artigo 277.º TFUE deve alargar-se aos atos das instituições que foram pertinentes para a adoção da decisão objeto do recurso de anulação, no sentido de que a referida decisão assenta essencialmente nesses atos, mesmo que tais atos não lhe tenham servido formalmente de base jurídica (v. Acórdão de 30 de abril de 2019, Wattiau/Parlamento, T-737/17, EU:T:2019:273, n.º 57 e jurisprudência referida). Além disso, na apreciação da exceção de ilegalidade, as regras de um único e mesmo regime não podem ser cindidas artificialmente (v., neste sentido, Acórdão de 8 de setembro de 2020, Comissão e Conselho/Carreras Sequeros e o., C-119/19 P e C-126/19 P, EU:C:2020:676, n.º 76).
- 35 A esse respeito, em primeiro lugar, há que observar que a recorrente identificou de forma suficientemente clara as disposições cuja ilegalidade é arguida.
- 36 Com efeito, como resulta do primeiro pedido da recorrente, a sua exceção de ilegalidade visa o artigo 16.º do Regulamento n.º 517/2014. Além disso, impõe-se salientar que o artigo 16.º do Regulamento n.º 517/2014 remete para o seu anexo V e que os seus anexos V e VI fazem, por seu turno, referência ao seu artigo 16.º, pelo que se deve entender que a exceção de ilegalidade é relativa ao artigo 16.º do referido regulamento, lido em conjugação com os seus anexos V e VI. Por último, decorre claramente da petição que a recorrente alega que o regime de repartição das quotas de HFC é ilegal, nomeadamente devido a uma discriminação contra as empresas que não comunicaram ter colocado HFC no mercado durante o período compreendido entre 2009 e 2012 (a seguir «novos operadores»), em relação às empresas que comunicaram a colocação de HFC no mercado durante esse período (a seguir «empresas históricas»). Ao fazê-lo, a recorrente visa todo o regime constituído pelo artigo 16.º do Regulamento n.º 517/2014, lido em conjugação com os seus anexos V e VI.

- 37 Resulta daqui igualmente que a alegação da Comissão segundo a qual a recorrente só arguiu a ilegalidade de certas disposições do regime em causa numa fase avançada do processo e, portanto, extemporaneamente, carece de base factual.
- 38 Em segundo lugar, quanto à alegada falta de vínculo entre as disposições visadas pela exceção de ilegalidade e a decisão impugnada, impõe-se observar, por um lado, que a decisão impugnada foi tomada com fundamento no artigo 16.º, n.º 5, do Regulamento n.º 517/2014, com base numa declaração efetuada pela recorrente ao abrigo do artigo 16.º, n.º 2, desse regulamento. Por outro lado, a quota atribuída à recorrente por essa decisão depende simultaneamente do número de novos operadores, da quantidade de quotas pedidas por estes últimos e da quantidade de quotas atribuídas, respetivamente, às empresas históricas e aos novos operadores aos quais já tenha sido estabelecido um valor de referência na data da adoção da decisão impugnada (v. n.º 57, *infra*), pelo que esta última assenta necessariamente, direta ou indiretamente, no conjunto das regras de repartição das quotas referidas no artigo 16.º do referido regulamento e nos anexos para os quais esse artigo remete.
- 39 De resto, nas circunstâncias do caso em apreço, em que o regime visado pela exceção de ilegalidade é constituído por um conjunto de regras enunciadas no artigo 16.º e nos anexos V e VI do Regulamento n.º 517/2014, seria artificial que o Tribunal Geral cindisse este regime entre as suas diferentes disposições para efeitos da apreciação da exceção de ilegalidade.
- 40 Tendo em conta o exposto, impõe-se considerar que o vínculo exigido entre as disposições cuja ilegalidade é arguida e a decisão impugnada está demonstrado.
- 41 Em terceiro lugar, no que respeita à alegada falta de interesse em agir da recorrente, a argumentação da Comissão parte da premissa de que os n.ºs 2 e 3 do artigo 16.º do Regulamento n.º 517/2014 podem ser dissociados, para efeitos da apreciação da exceção de ilegalidade, das restantes disposições deste artigo e dos anexos para os quais o mesmo remete. Ora, basta verificar que esta premissa é, no caso em apreço, errada, como resulta dos n.ºs 38 e 39, *supra*.
- 42 De resto, se a argumentação da Comissão relativa ao artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 517/2014 fosse seguida, isso privaria o artigo 277.º TFUE de qualquer efeito útil. Com efeito, a Comissão afirma que não pode ser atribuída nenhuma quota à recorrente no caso de a disposição em causa desaparecer do ordenamento jurídico, privando assim esta última de um interesse em arguir a sua ilegalidade. Ora, essa posição equivale a negar a um particular a possibilidade de contestar a legalidade das condições às quais uma disposição sujeita a concessão de um direito.
- 43 Tendo em conta o exposto, há que concluir que a exceção de ilegalidade suscitada pela recorrente é admissível.

### ***Quanto ao mérito***

- 44 Com o seu recurso, a recorrente pede a anulação da decisão impugnada. A esse respeito, suscita uma exceção de ilegalidade relativa ao regime de atribuição de quotas instituído pelo Regulamento n.º 517/2014.
- 45 Em apoio dessa exceção de ilegalidade, a recorrente apresenta duas alegações, relativas, a primeira, à violação do princípio da não discriminação, e, a segunda, a uma fundamentação insuficiente.

*Quanto à alegação relativa à violação do princípio da não discriminação*

- 46 Com a sua primeira alegação, a recorrente alega que as regras de repartição de quotas estabelecidas pelo Regulamento n.º 517/2014 são contrárias ao princípio da não discriminação, uma vez que criam uma diferença de tratamento não justificada entre os novos operadores e as empresas históricas. A Comissão, apoiada pelo Conselho e pelo Parlamento, contesta a argumentação da recorrente.
- 47 Em conformidade com jurisprudência constante, o princípio geral da não discriminação ou da igualdade de tratamento exige que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de maneira igual, a menos que esse tratamento seja objetivamente justificado (v. Acórdão de 16 de dezembro de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e o., C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 23 e jurisprudência referida).
- 48 Assim, impõe-se começar por examinar se o tratamento diferenciado a que a recorrente se refere se aplica a situações comparáveis, em seguida, se esse tratamento diferenciado gera desvantagens, e, por último, se o referido tratamento diferenciado é objetivamente justificado.

*– Quanto à existência de um tratamento diferenciado de situações comparáveis*

- 49 No que respeita à alegação da recorrente relativa a um tratamento discriminatório dos novos operadores em relação às empresas históricas, importa recordar que a violação do princípio da igualdade de tratamento através de um tratamento diferenciado pressupõe que as situações em causa sejam comparáveis no que respeita a todos os elementos que as caracterizam (Acórdão de 16 de dezembro de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e o., C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 25).
- 50 Em conformidade com a jurisprudência, os elementos que caracterizam diferentes situações e, portanto, o seu caráter comparável devem ser determinados e apreciados à luz do objeto e do objetivo do ato da União que institui a distinção em causa. Além disso, devem ser tidos em consideração os princípios e objetivos do domínio do qual releva o ato em questão (v. Acórdão de 16 de dezembro de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e o., C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 26 e jurisprudência referida).
- 51 No caso em apreço, importa, em primeiro lugar, recordar o funcionamento do regime de repartição de quotas de HFC instituído pelo Regulamento n.º 517/2014.
- 52 A Comissão atribui anualmente às empresas as respetivas quotas para a colocação de HFC no mercado, em conformidade com o artigo 16.º, n.º 5, do Regulamento n.º 517/2014, lido em conjugação com o seu anexo VI.
- 53 No âmbito da determinação das quotas a atribuir às empresas, o Regulamento n.º 517/2014 faz uma distinção, no seu anexo VI, entre as empresas que dispõem e as que não dispõem de um valor de referência.
- 54 Cada empresa para a qual tenha sido estabelecido um valor de referência recebe, em conformidade com o anexo VI, ponto 1, do Regulamento n.º 517/2014, uma quota correspondente ao resultado da multiplicação de 89 % do valor de referência pela percentagem prevista no anexo V do referido regulamento para o ano em causa.

- 55 Em contrapartida, as empresas para as quais não tenha sido estabelecido nenhum valor de referência e que apresentaram uma declaração ao abrigo do artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 517/2014 recebem, em conformidade com o anexo VI, ponto 2, do referido regulamento, uma quota determinada segundo um cálculo efetuado em várias etapas.
- 56 A quantidade total de HFC suscetível de ser atribuída a essas empresas começa por ser fixada. Para o efeito, a soma das quotas atribuídas às empresas que dispõem de um valor de referência é subtraída da quantidade máxima disponível para o ano em causa, prevista no anexo V do Regulamento n.º 517/2014. Em seguida, cada empresa recebe uma quota determinada em função da quantidade pedida, da quantidade ainda disponível e do número e da importância das outras declarações efetuadas ao abrigo do artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 517/2014.
- 57 Em segundo lugar, cabe salientar que, em princípio, pode ser estabelecido um valor de referência a qualquer empresa. Com efeito, o valor de referência baseia-se na quantidade de HFC que uma empresa colocou legalmente no mercado da União no passado, durante um certo período, e é fixado pela Comissão, por ato de execução, para um período de três anos.
- 58 Ora, durante uma primeira fase da aplicação do Regulamento n.º 517/2014, apenas foi estabelecido um valor de referência às empresas históricas, baseado, em conformidade com o artigo 16.º, n.º 1, do referido regulamento, na média anual das quantidades de HFC que estas tinham declarado ter colocado no mercado entre 2009 e 2012.
- 59 A este respeito, em 31 de outubro de 2014, a Comissão adotou a Decisão de Execução 2014/774/UE, que estabelece, nos termos do Regulamento n.º 517/2014, valores de referência aplicáveis, no período de 1 de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2017, para cada produtor ou importador que tenha comunicado a colocação no mercado de HFC ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 842/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO 2014, L 318, p. 28; a seguir «Decisão de Execução de 31 de outubro de 2014»), na qual só estabeleceu valores de referência para as empresas históricas.
- 60 Em conformidade com o artigo 16.º, n.º 3, do Regulamento n.º 517/2014, a Comissão determina desde então, de três em três anos, os valores de referência das empresas em causa, com base na média anual das quantidades de HFC legalmente colocadas no mercado.
- 61 Assim, em 24 de outubro de 2017, a Comissão adotou a Decisão de Execução (UE) 2017/1984, que estabelece, nos termos do Regulamento n.º 517/2014, valores de referência aplicáveis, no período de 1 de janeiro de 2018 a 31 de dezembro de 2020, para cada produtor ou importador que tenha colocado legalmente HFC no mercado, a partir de 1 de janeiro de 2015, tal como comunicado ao abrigo desse regulamento (JO 2017, L 287, p. 4; a seguir «Decisão de Execução de 24 de outubro de 2017»).
- 62 Embora, através da Decisão de Execução de 31 de outubro de 2014, apenas tenha sido estabelecido um valor de referência para as empresas históricas, a Decisão de Execução de 24 de outubro de 2017 estabeleceu um valor de referência tanto para as empresas históricas como para os novos operadores que tivessem efetuado declarações em conformidade com o artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 517/2014 e que tivessem colocado HFC no mercado durante o período em causa.
- 63 Em terceiro lugar, impõe-se salientar que resulta do exposto que as empresas históricas e os novos operadores são tratados de maneira diferente.



- 64 A este respeito, por um lado, importa recordar que, ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento n.º 517/2014, lido em conjugação com os seus anexos V e VI, ponto 1, todas as empresas históricas dispuseram, durante o primeiro período trienal, de quotas que representavam 89 % da quantidade máxima de HFC suscetível de ser colocada anualmente no mercado da União, ao passo que todos os novos operadores só dispuseram, durante esse período, de 11 % da referida quantidade.
- 65 Por outro lado, embora os novos operadores possam adquirir um valor de referência aquando da fixação trienal dos novos valores de referência, não deixa de ser verdade que, não obstante esta faculdade, a diferença de tratamento persiste no tempo, como decorre dos dados fornecidos pela Comissão e da simulação efetuada por esta última em resposta às questões do Tribunal Geral.
- 66 Com efeito, do total das quantidades atribuídas em 2015 (183,1 milhões de toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub>), 162,9 milhões de toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub> foram atribuídos às empresas históricas e 20,1 milhões de toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub> aos novos operadores. Do total das quantidades atribuídas em 2016 (170,3 milhões de toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub>), 151,6 milhões de toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub> foram atribuídos às empresas históricas e 18,7 milhões de toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub> foram atribuídos aos novos operadores. Do total das quantidades atribuídas em 2017 (170,3 milhões de toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub>), 151,4 milhões de toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub> foram atribuídos às empresas históricas e 18,9 milhões de toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub> foram atribuídos aos novos operadores que ainda não dispunham de valor de referência. Do total das quantidades atribuídas em 2018 (101,5 milhões de toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub>), 93,5 milhões de toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub> foram atribuídos a todas as empresas que dispunham de um valor de referência (dos quais 78,2 milhões de toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub> às empresas históricas) e 7,9 milhões de toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub> foram atribuídos aos novos operadores que ainda não dispunham de valor de referência. Por último, do total das quantidades atribuídas em 2019 (100,3 milhões de toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub>), 91,1 milhões de toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub> foram atribuídos a todas as empresas que dispunham de um valor de referência (dos quais 78 milhões de toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub> às empresas históricas) e 9,1 milhões de toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub> foram atribuídos aos novos operadores que ainda não dispunham de valor de referência. Além disso, uma parte não negligenciável do total das quantidades disponíveis fica reservada para as empresas históricas ao longo dos anos, que ainda representam cerca de 30 % para 2030.
- 67 Em quarto lugar, contrariamente ao que sustentam a Comissão, o Conselho e o Parlamento, as empresas históricas e os novos operadores encontram-se numa situação comparável à luz do objeto do Regulamento n.º 517/2014.
- 68 Com efeito, o objeto do Regulamento n.º 517/2014 é a instituição de um sistema de quotas para a colocação de HFC no mercado.
- 69 Segundo o seu considerando 13, o Regulamento n.º 517/2014 tem por objetivo reduzir a longo prazo as emissões de HFC, reduzindo gradualmente as quantidades de HFC que podem ser colocadas no mercado.
- 70 Este objetivo insere-se na política da União que visa limitar a 2º C o aumento da temperatura por via das alterações climáticas a nível mundial e evitar, assim, efeitos indesejáveis no clima, como resulta do considerando 1 do Regulamento n.º 517/2014.

- 71 À luz destes elementos, as empresas históricas e os novos operadores encontram-se numa situação comparável.
- 72 Com efeito, tanto as empresas históricas como os novos operadores precisam de quotas para a colocação de HFC no mercado.
- 73 Além disso, o efeito das emissões de gases com efeito de estufa no clima é o mesmo, independentemente do facto de as mesmas resultarem de uma colocação de HFC no mercado por uma empresa histórica ou por um novo operador.
- 74 O argumento da Comissão relativo ao facto de as empresas históricas se encontrarem numa situação diferente devido aos seus investimentos e às suas expectativas legítimas não é pertinente para a análise da comparabilidade das situações à luz do objeto do Regulamento n.º 517/2014.
- 75 O mesmo se diga a propósito do argumento da Comissão relativo ao facto de, à luz do objetivo de reduzir gradualmente as emissões de HFC, os novos operadores se encontrarem numa situação diferente da das empresas históricas, na medida em que se trata, para os primeiros, de iniciar uma nova atividade e, para as segundas, de continuar uma atividade já exercida no passado.
- 76 Com efeito, a diferença de situações aduzida pela Comissão não é pertinente para se determinar a comparabilidade das referidas situações. O objeto do Regulamento n.º 517/2014 consiste em instituir um regime de quotas de colocação de HFC no mercado, a fim de alcançar o objetivo de uma redução gradual das emissões de HFC. Ora, tendo em conta a quantidade máxima disponível e a sua redução gradual, as empresas históricas e os novos operadores encontram-se numa situação comparável.
- 77 Por conseguinte, há que concluir que as empresas históricas e os novos operadores se encontram, para efeitos da análise das regras de repartição das quotas à luz do princípio da igualdade de tratamento, numa situação comparável, apesar de serem tratados de maneira diferente.
- 78 Em contrapartida, no que respeita, em particular, às pequenas e médias empresas (PME) dos Estados-Membros da Europa Central ou da Europa Oriental, a recorrente não apresenta elementos que permitam concluir que o sistema de atribuição de quotas em causa as discrimina indiretamente.
- 79 Por último, na medida em que a recorrente alega uma diferença de tratamento entre não duas mas três categorias de operadores, a saber, as empresas históricas, os novos operadores para os quais foi estabelecido um valor de referência para os anos de 2018 a 2020 e os novos operadores que ainda não dispõem de valor de referência, importa salientar que a recorrente refere, ao mesmo tempo, a instituição, pelo Regulamento n.º 517/2014, de «duas vias de regulamentação» e opõe a situação das empresas históricas à dos novos operadores, quer um valor de referência lhes tenha ou não sido estabelecido. Assim, deve entender-se que a sua argumentação visa apenas a alegada discriminação entre empresas históricas e novos operadores.
- 80 Perante o exposto, há que concluir que as empresas históricas e os novos operadores, não obstante o facto de se encontrarem em situações comparáveis à luz do objeto e do objetivo do Regulamento n.º 517/2014, são tratados de forma diferente.

– *Quanto à existência de uma desvantagem resultante de um tratamento diferenciado de situações comparáveis*

- 81 Segundo a jurisprudência, para que o legislador da União possa ser criticado por ter violado o princípio da igualdade de tratamento, é necessário que tenha tratado de modo diferente situações comparáveis, causando uma desvantagem a certas pessoas em relação a outras (v. Acórdão de 16 de dezembro de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e o., C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 39 e jurisprudência referida).
- 82 No caso em apreço, a Comissão não contesta que o tratamento diferenciado dos novos operadores em relação às empresas históricas causa desvantagens aos primeiros. Em todo o caso, para demonstrar a existência de tais desvantagens, basta remeter, para os elementos expostos nos n.ºs 63 a 66, *supra*.
- 83 Nestas condições, há que concluir que o tratamento diferenciado das empresas históricas e dos novos operadores causa desvantagens a estes últimos.

– *Quanto à justificação do tratamento diferenciado de situações comparáveis*

- 84 Segundo a recorrente, o tratamento diferenciado das empresas históricas e dos novos operadores é arbitrário e de modo algum justificado. Neste contexto, critica, nomeadamente, o legislador por ter adotado o critério de repartição das quotas sem ter feito uma análise suficiente dos dados ou, em todo o caso, de não ter exposto os dados em causa. Na prática, o sistema instituído conduz a uma «enorme desproporção» na atribuição das quotas. Além disso, a discriminação é agravada pelo aumento do número de novos operadores, devido ao facto de as empresas históricas poderem obter receitas significativas da venda das suas quotas e também obter quotas a partir da reserva.
- 85 A Comissão, apoiada pelo Conselho e pelo Parlamento, contesta a argumentação da recorrente.
- 86 Uma desigualdade de tratamento justifica-se quando se baseie num critério objetivo e razoável, isto é, quando esteja relacionada com um objetivo legalmente admissível prosseguido pela legislação em causa, e seja proporcionada em relação ao objetivo prosseguido pelo tratamento em causa (v. Acórdão de 16 de dezembro de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e o., C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 47 e jurisprudência referida).
- 87 Uma vez que, no caso em apreço, está em causa um ato legislativo, importa recordar que incumbe ao legislador da União demonstrar a existência de critérios objetivos apresentados como justificação e submeter ao Tribunal de Justiça os elementos necessários à verificação, por este último, da existência dos referidos critérios (v., neste sentido, Acórdão de 16 de dezembro de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e o., C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 48 e jurisprudência referida).
- 88 A jurisprudência reconhece ao legislador da União um amplo poder de apreciação no exercício das competências que lhe são conferidas, quando a sua ação implique escolhas de natureza política, económica e social e quando tenha de efetuar apreciações e avaliações complexas. Além disso, quando chamado a reestruturar ou a criar um sistema complexo, é-lhe permitido recorrer a uma abordagem por etapas e atuar, nomeadamente, em função da experiência adquirida (v. Acórdão de 16 de dezembro de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e o., C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 57 e jurisprudência referida).

- 89 Todavia, mesmo dispondo poder, o legislador da União deve basear a sua escolha em critérios objetivos e adequados à finalidade prosseguida pela legislação em causa, tendo em conta todos os elementos factuais e os dados técnicos e científicos disponíveis no momento da adoção do ato em questão (v. Acórdão de 16 de dezembro de 2008, *Arcelor Atlantique et Lorraine e o.*, C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 58 e jurisprudência referida).
- 90 A este respeito, importa precisar que o amplo poder de apreciação do legislador da União, que implica uma fiscalização jurisdicional limitada do seu exercício, não se aplica exclusivamente à natureza e ao alcance das disposições a adotar, mas também, em certa medida, ao apuramento dos dados de base (v. Acórdão de 3 de dezembro de 2019, *República Checa/Parlamento e Conselho*, C-482/17, EU:C:2019:1035, n.º 78 e jurisprudência referida).
- 91 Tal fiscalização jurisdicional, mesmo que tenha um alcance limitado, exige que as instituições da União autoras do ato em causa estejam em condições de demonstrar ao Tribunal de Justiça que o ato foi adotado mediante um exercício efetivo do seu poder de apreciação, que pressupõe a tomada em consideração de todos os elementos e circunstâncias pertinentes da situação que esse ato pretendeu regular. Daqui resulta que essas instituições devem, pelo menos, poder apresentar e expor de forma clara e inequívoca os dados de base que tiveram de ser tidos em conta para fundamentar as medidas contestadas desse ato e de que dependia o exercício do seu poder de apreciação (v. Acórdão de 3 de dezembro de 2019, *República Checa/Parlamento e Conselho*, C-482/17, EU:C:2019:1035, n.º 81 e jurisprudência referida).
- 92 Por último, no exercício do seu poder de apreciação, o legislador da União deve, além do objetivo principal, ter plenamente em conta os interesses em presença. No âmbito do exame dos condicionalismos associados a diferentes medidas possíveis, importa ter em conta que, embora a importância dos objetivos prosseguidos seja suscetível de justificar consequências económicas negativas, inclusivamente consideráveis, para determinados operadores, o exercício do poder de apreciação do legislador da União não pode conduzir a resultados manifestamente menos adequados do que os decorrentes de outras medidas igualmente apropriadas para a prossecução desses objetivos (v., neste sentido, Acórdão de 16 de dezembro de 2008, *Arcelor Atlantique et Lorraine e o.*, C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 59 e jurisprudência referida).
- 93 Por conseguinte, para efeitos da análise da justificação do tratamento diferenciado constatado no caso em apreço, impõe-se examinar, em primeiro lugar, se a apreciação do legislador da União assenta numa tomada em consideração dos dados pertinentes e se o tratamento diferenciado entre as empresas históricas e os novos operadores se baseia em critérios objetivos e adequados à finalidade prosseguida pela legislação em causa.
- 94 A este respeito, cabe salientar que, segundo o artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento n.º 517/2014, o critério em que se baseia o tratamento diferenciado é o facto de a empresa ter ou não comunicado dados, a título do artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 842/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de maio de 2006, relativo a determinados gases fluorados com efeito de estufa (JO 2006, L 161, p. 1), relativos à colocação de HFC no mercado entre 2009 e 2012. Consoante o caso, a empresa depende do regime previsto no artigo 16.º, n.º 1, ou no artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 517/2014.
- 95 Os elementos em que o legislador se baseou e as considerações que o levaram às escolhas efetuadas resultam da génese do Regulamento n.º 517/2014.

- 96 Com efeito, resulta da proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de novembro de 2012, relativo aos gases fluorados com efeito de estufa [COM/2012/643 final — 2012/0305 (COD); a seguir «proposta de regulamento»], que a Comissão se baseou no documento de trabalho de 7 de novembro de 2012 elaborado pelos seus serviços (Impact Assessment — Review of Regulation [EC] n.º 842/2006 on certain fluorinated greenhouse gases [Avaliação de impacto — Revisão do Regulamento (CE) n.º 842/2006] SWD(2012) 364 final; a seguir «avaliação de impacto»), que acompanhava a referida proposta.
- 97 Como está exposto no ponto 2 da avaliação de impacto e foi recordado no ponto 2 da proposta de regulamento, a Comissão reuniu uma vasta série de pareceres técnicos constantes de diversos estudos especializados, nomeadamente um estudo preparatório aprofundado com vista à revisão do Regulamento n.º 842/2006. Foram solicitados pareceres técnicos e orientações para esse estudo a um grupo constituído por 47 peritos dos vários setores industriais, dos Estados-Membros e de organizações não governamentais (ONG). O Centro Comum de Investigação efetuou uma análise macroeconómica das opções políticas.
- 98 Além disso, a Comissão procedeu a uma ampla consulta das partes interessadas, que abrangeu nomeadamente uma consulta pública em linha efetuada durante três meses, de 26 de setembro a 19 de dezembro de 2011. De entre as 261 partes interessadas que responderam a essa consulta, 164 provinham de organizações das quais 75 % estavam ligadas à indústria. Por outro lado, pelo menos 47 partes interessadas das 161 consultadas representavam os pontos de vista das PME.
- 99 Por último, a Comissão realizou, em 13 de fevereiro de 2012, uma audição pública em Bruxelas (Bélgica) que reuniu mais de 130 participantes do setor industrial, os Estados-Membros, ONG e o Parlamento. Essa reunião permitiu a esses participantes fazerem comentários e exprimir os seus pontos de vista sobre as diferentes opções.
- 100 As razões que levaram o legislador a atribuir, por norma, as quotas em função da quantidade de HFC colocada no mercado no passado decorrem, nomeadamente, das páginas 164 a 166 da avaliação de impacto.
- 101 Daí resulta, antes de mais, que, após ter examinado as opções de venda em leilão de quotas ou de uma atribuição gratuita, o legislador escolheu a segunda opção.
- 102 Por um lado, entendeu que um leilão era desproporcionado em relação à dimensão do mercado. Por outro lado, considerou que o facto de o mercado em causa ser altamente concentrado poderia prejudicar o bom funcionamento de um sistema de venda em leilão.
- 103 Em seguida, no que respeita às opções do legislador, resulta ainda da avaliação de impacto que este, após ter examinado as opções de uma atribuição de quotas com base em pedidos e de uma atribuição de quotas em função das emissões históricas, optou por aplicar, em princípio, a segunda.
- 104 A este respeito, como decorre igualmente da avaliação de impacto, o legislador referiu-se, à experiência adquirida no âmbito do sistema de quotas instituído para as substâncias que destroem a camada de ozono. Com efeito, resultava do mesmo documento que algumas empresas tendiam a exagerar as suas necessidades nas suas declarações, em detrimento das que faziam declarações mais realistas. Assim, considerou-se que uma «prática generalizada de sobredeclaração» podia perturbar o bom funcionamento do regime de atribuição das quotas.

- 105 Por último, no que respeita ao critério de repartição das quotas, resulta do considerando 15 do Regulamento n.º 517/2014 que o tratamento diferenciado resulta da escolha de princípio do legislador de atribuir as quotas em função da quantidade de HFC colocada no mercado durante o período de referência, a saber, entre 2009 e 2012, disponibilizando simultaneamente aos novos operadores uma reserva de 11 % do limite quantitativo global, «para não excluir as pequenas empresas [...] que [...] não tenham colocado no mercado uma quantidade igual ou superior a uma tonelada de gases fluorados com efeito de estufa».
- 106 A esse respeito, a Comissão, com base nos dados relativos ao período compreendido entre 2007 e 2011 que lhe foram comunicados pelas empresas ativas no mercado dos HFC em conformidade com o Regulamento n.º 842/2006, concluiu, como resulta da avaliação de impacto, que, tendo em conta a maturidade do mercado dos HFC a granel, uma parte de 5 % do valor histórico de referência devia bastar para responder às necessidades dos novos operadores.
- 107 A chave de repartição das quotas proposta pela Comissão foi objeto de discussões durante o processo legislativo. Com efeito, durante esse processo, os Estados-Membros discutiram, no Conselho, o volume da reserva para os novos operadores e examinaram o seu aumento de 15 % a 20 % da quantidade total de HFC. Nesse contexto, realizou-se em 13 de setembro de 2013 uma reunião do grupo de trabalho «Ambiente», com o objetivo de encorajar os Estados-Membros a pronunciarem-se, nomeadamente sobre o nível adequado da reserva para os novos operadores. Na sequência dessas discussões, foi alcançado um acordo a favor do critério de repartição das quotas estabelecido pelo Regulamento n.º 517/2014.
- 108 Tendo em conta as considerações anteriores, os argumentos da recorrente não podem prosperar.
- 109 Com efeito, por um lado, a afirmação da recorrente segundo a qual o legislador deveria ter seguido o regime de mercado dos direitos de emissão de CO<sub>2</sub>, o que teria impedido os alegados desvios atuais do mercado dos HFC, não é sustentada.
- 110 Por outro lado, a crítica da recorrente segundo a qual o critério de repartição das quotas é arbitrária e foi fixada pelo legislador sem ter efetuado as análises necessárias ou sem se ter baseado nos dados pertinentes carece de base factual, como resulta dos n.ºs 105 a 107, *supra*. Além disso, importa observar que a fixação desse critério de repartição reflete escolhas de natureza política, no caso em apreço a previsão da proporção de quotas necessária para permitir um acesso suficiente dos novos operadores ao mercado dos HFC, relativamente às quais a jurisprudência reconhece ao legislador um amplo poder de apreciação.
- 111 Tendo em conta o exposto, cabe concluir que a opção do legislador de efetuar uma diferenciação entre as empresas históricas e os novos operadores assenta numa tomada em consideração dos dados pertinentes e que o tratamento diferenciado se baseia em critérios objetivos e adequados com vista a assegurar o bom funcionamento do regime de atribuição de quotas e garantir aos novos operadores um acesso suficiente ao mercado.
- 112 Em segundo lugar, para efeitos da análise da justificação do tratamento diferenciado, importa analisar, em conformidade com a jurisprudência recordada nos n.ºs 86 e 92, *supra*, se a diferença de tratamento é proporcionada em relação ao objetivo prosseguido e se, portanto, o legislador não excedeu a sua margem de apreciação ao não ter em conta os interesses em presença ou ao adotar medidas com resultados manifestamente menos adequados do que os decorrentes de outras medidas igualmente apropriadas para alcançar os objetivos prosseguidos.

- 113 A este respeito, importa observar que o legislador teve em conta os interesses dos novos operadores ao conferir-lhes uma reserva fixada, para o primeiro período trienal de atribuição das quotas, em 11 % das quantidades de HFC disponíveis.
- 114 Todavia, a recorrente entende que o tratamento diferenciado das empresas históricas e dos novos operadores não é proporcionado, uma vez que o legislador excedeu a sua margem de apreciação acumulando desvantagens para os novos operadores.
- 115 Com efeito, segundo a recorrente, os novos operadores estão em desvantagem em vários aspetos.
- 116 Em primeiro lugar, o número de novos operadores está em crescimento contínuo, o que tem como consequência que a quantidade disponível para cada novo operador diminui proporcionalmente. Em contrapartida, as quantidades disponíveis para as empresas históricas não são afetadas pelo número crescente de empresas ativas no mercado.
- 117 Em segundo lugar, os novos operadores não podem prever a quantidade que deve ser objeto das futuras atribuições de quotas, o que torna muito difícil a planificação das suas atividades. Em contrapartida, as empresas históricas conhecem com precisão a quantidade de HFC que poderão colocar no mercado até 2030.
- 118 Em terceiro lugar, as empresas históricas obtêm receitas significativas da «venda» das suas quotas em detrimento dos novos operadores, o que demonstra, aliás, o caráter sobredimensionado das quantidades atribuídas às empresas históricas.
- 119 Em quarto lugar, contrariamente ao considerando 15 do Regulamento n.º 517/2014, as empresas históricas podem obter quotas provenientes da reserva, agravando ainda mais a discriminação contra os novos operadores.
- 120 Por último, em quinto lugar, o tratamento diferenciado ainda é mais grave porquanto os novos operadores não podem utilizar efetivamente as quotas que lhes são atribuídas. Com efeito, a importação de HFC aquém da capacidade total de um contentor é praticamente impossível. Ora, a pequena quantidade de HFC que lhes é atribuída não é suficiente para importar HFC em quantidade suficiente para encher um contentor.
- 121 Estes argumentos não podem proceder.
- 122 Com efeito, antes de mais, há que salientar que, em conformidade com o artigo 16.º, n.º 3, do Regulamento n.º 517/2014, são estabelecidos aos novos operadores valores de referência com base nas quantidades de HFC legalmente colocadas no mercado da União durante o período de referência.
- 123 Assim, essas empresas já não se limitam a obter quotas para o futuro na sequência de um pedido efetuado ao abrigo do artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 517/2014, mas recebem quotas em função do valor de referência estabelecido para cada uma delas. Assim, os inconvenientes alegados pela recorrente são apenas passageiros. Além disso, poderia ter sido estabelecido um valor de referência à própria recorrente pela Decisão de Execução de 24 de outubro de 2017 se esta tivesse colocado HFC no mercado em conformidade com as quotas que lhe tinham sido atribuídas para os anos de 2015 e 2016.

- 124 Seguidamente, há que sublinhar a trajetória da evolução da repartição das quotas. A este respeito, resulta dos dados, não contestados pela recorrente, resultantes da simulação fornecida pela Comissão, em resposta a uma questão do Tribunal Geral, que a proporção das quotas atribuídas a partir da reserva continua a aumentar ao longo dos anos. Assim, em 2030, 40 a 55 % do total das quantidades disponíveis para todas as empresas serão atribuídas a partir da reserva. Paralelamente, a proporção das quantidades reservadas às empresas históricas diminui continuamente, devendo passar de 89 %, em 2015, para cerca de 33 %, em 2030.
- 125 Além disso, é errado criticar o legislador pelo facto de o regime de repartição de quotas instituído pelo Regulamento n.º 517/2014 não cumprir o considerando 15 deste regulamento.
- 126 Com efeito, importa recordar que, em conformidade com o considerando 15 do Regulamento n.º 517/2014, «inicialmente» há que reservar 11 % do limite quantitativo global para os novos operadores. Ora, decorre do anexo VI, ponto 3, desse regulamento que os pedidos que figuram nas declarações efetuadas pelas empresas históricas em conformidade com o artigo 16.º, n.º 2, do referido regulamento só seriam tratados, durante o período compreendido entre 2015 e 2017, após a atribuição das quotas aos novos operadores, o que implica precisamente que, durante o primeiro período trienal, a reserva de 11 % estava integralmente à disposição dos novos operadores.
- 127 Além disso, no que respeita ao argumento relativo às receitas geradas pela «venda» de quotas, é pacífico que decorre dos números fornecidos pela Comissão, em resposta a uma questão do Tribunal Geral, que as empresas históricas transferiram anualmente uma percentagem muito significativa das quotas que lhes foram atribuídas. A título de exemplo, em 2017, foram atribuídos às empresas históricas 151,4 milhões de toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub> e estas transferiram 63,1 milhões de toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub>.
- 128 Todavia, a Comissão sustenta, sem ser contestada neste ponto pela recorrente, que a grande maioria das referidas transferências ocorreu entre empresas do mesmo grupo e que apenas uma fração mínima dessas transferências disse respeito a empresas novas.
- 129 Nessas condições, a tese da recorrente segundo a qual o grupo das empresas históricas beneficia, contrariamente ao grupo dos novos operadores, de receitas significativas geradas pela «venda» de quotas não pode prosperar.
- 130 Do mesmo modo, o argumento relativo à alegada dificuldade prática de atestar contentores devido às quotas demasiado reduzidas atribuídas aos novos operadores não pode ser acolhido.
- 131 Com efeito, por um lado, a eventualidade de uma quota atribuída não ser suficientemente significativa para se poder proceder à importação de HFC em quantidade suficiente para atestar um contentor é simultaneamente hipotética e muito aleatória, não podendo o legislador ser criticado por a não ter tido em conta. Por outro lado, e em todo o caso, a Comissão sustenta, sem ser contestada neste ponto pela recorrente, que existe a possibilidade de várias empresas que disponham de quotas em quantidades reduzidas agruparem essas quantidades reduzidas s fim de atingir a quantidade mínima tecnicamente exigida para atestar um contentor.
- 132 Por último, é verdade que o número de novos operadores aumentou muito, o que teve por efeito que as quantidades de HFC disponíveis para cada novo operador diminuíssem proporcionalmente, ao passo que as quantidades disponíveis para as empresas históricas não foram afetadas pelo número crescente de novos operadores.



- 133 Todavia, ao invés do que alega a recorrente, esse efeito não implica que o legislador tenha excedido a sua ampla margem de apreciação.
- 134 A este respeito, importa salientar, primeiro, que, em conformidade com os princípios recordados no n.º 92, *supra*, a importância do objetivo de proteção do ambiente e, particularmente, de redução progressiva das emissões de HFC pode justificar consequências económicas negativas para certas categorias de empresas.
- 135 Segundo, a importância da redução das quantidades de HFC disponíveis para os novos operadores em função do seu número é atenuada por dois elementos.
- 136 Por um lado, como se refere no n.º 57, *supra*, os novos operadores podem adquirir um valor de referência e receber, assim, uma atribuição de quotas que, por conseguinte, deixa de ser determinada em função do número crescente de novos operadores.
- 137 Por outro lado, como se observa no n.º 124, *supra*, a proporção das quantidades de HFC a atribuir a partir da reserva, e, portanto, disponível para os novos operadores, continua a aumentar ao longo dos anos, ao passo que a proporção das quantidades a atribuir às empresas históricas diminui continuamente.
- 138 Terceiro, em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 89, *supra*, o legislador deve ter em conta todos os elementos factuais e os dados técnicos e científicos disponíveis no momento da adoção do ato em questão.
- 139 Ora, a recorrente não alegou que, no momento da adoção do Regulamento n.º 517/2014, o legislador sabia ou deveria saber que o número de novos operadores aumentaria de forma considerável.
- 140 Quarto, na medida em que a quantidade de HFC disponível na reserva é limitada, o aumento do número de novos operadores tem necessariamente por efeito que a quantidade disponível para cada novo operador diminua em função do seu número crescente.
- 141 Ora, por um lado, como resulta do n.º 111, *supra*, a recorrente não conseguiu pôr em causa o facto de que o sistema de atribuição de quotas instituído pelo Regulamento n.º 517/2014 resulta de uma opção do legislador que assenta em critérios objetivos e adequados.
- 142 Por outro lado, além da sua afirmação, não sustentada, de que o legislador deveria ter estabelecido um regime idêntico ao do mercado dos direitos de emissão de CO<sub>2</sub>, a recorrente, não procurou demonstrar que o legislador dispunha da faculdade de adotar medidas alternativas menos restritivas mas igualmente eficazes, a fim de estabelecer que este teria excedido a sua ampla margem de apreciação.
- 143 Nestas condições, deve concluir-se que as consequências negativas que decorrem, para os novos operadores, do aumento do seu número não implicam que o legislador tenha excedido a sua ampla margem de apreciação.

- 144 Tendo em conta as considerações anteriores, a análise dos diferentes argumentos aduzidos pela recorrente não permite concluir que o legislador tenha excedido a sua ampla margem de apreciação ao adotar medidas com resultados manifestamente menos adequados daqueles que teriam decorrido de outras medidas igualmente apropriadas para alcançar os objetivos prosseguidos.
- 145 Nestas condições, impõe-se concluir que o tratamento diferenciado das empresas históricas em relação aos novos operadores é proporcionado e justificado. Consequentemente, a primeira alegação deve ser julgada improcedente.

*Quanto à alegação relativa à violação do dever de fundamentação*

- 146 Com a sua segunda alegação, a recorrente sustenta que legislador não fundamentou devidamente as regras de atribuição das quotas de HFC.
- 147 Esta alegação, que não está de modo algum sustentada, não pode prosperar.
- 148 Segundo jurisprudência constante, a fundamentação deve ser adaptada à natureza do ato em causa e revelar de forma clara e inequívoca o raciocínio da instituição autora do ato, de modo a permitir que os interessados conheçam as justificações da medida tomada e a jurisdição competente exerça a sua fiscalização (v. Acórdão de 12 de setembro de 2017, Anagnostakis/Comissão, C-589/15 P, EU:C:2017:663, n.º 28 e jurisprudência referida).
- 149 Do mesmo modo, a exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso concreto. Não se exige que especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um ato satisfaz as exigências do artigo 296.º TFUE deve ser apreciada à luz não só da letra desse ato mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v. Acórdão de 12 de setembro de 2017, Anagnostakis/Comissão, C-589/15 P, EU:C:2017:663, n.º 29 e jurisprudência referida).
- 150 Resulta igualmente de jurisprudência constante que o alcance do dever de fundamentação depende da natureza do ato em causa e, no caso dos atos de alcance geral, a fundamentação pode limitar-se a indicar, por um lado, a situação de conjunto que levou à sua adoção e, por outro, os objetivos gerais que os atos em causa pretendem alcançar. Neste contexto, o Tribunal de Justiça já declarou, designadamente, que seria excessivo exigir uma fundamentação específica para as diferentes opções técnicas feitas se o ato impugnado revelar, no essencial, o objetivo prosseguido pela instituição [v. Acórdão de 30 de abril de 2019, Itália/Conselho (Quota de pesca de espadarte do Mediterrâneo), C-611/17, EU:C:2019:332, n.º 42 e jurisprudência referida].
- 151 Além disso, decorre da jurisprudência que os elementos contidos numa avaliação de impacto podem ser tidos em conta para apreciar se o autor do ato cumpriu o seu dever de fundamentação (v., neste sentido, Acórdãos de 4 de maio de 2016, Polónia/Parlamento e Conselho, C-358/14, EU:C:2016:323, n.ºs 123 e 124, e de 22 de novembro de 2018, Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, n.º 80).
- 152 Em contrapartida, importa recordar que, quando as instituições da União dispõem de um amplo poder de apreciação, em particular quando são levadas a fazer opções de natureza, designadamente, política e apreciações complexas, a fiscalização jurisdicional das apreciações

subjacentes ao exercício desse poder deve consistir em verificar a inexistência de erros manifestos (v. Acórdão de 19 de dezembro de 2019, Puppinck e o./Comissão, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, n.º 95 e jurisprudência referida).

- 153 Assim, embora o amplo poder de apreciação das instituições seja objeto de uma fiscalização jurisdicional restrita, com vista a verificar, designadamente, o caráter suficiente da sua fundamentação e a inexistência de erros manifestos de apreciação (Acórdão de 19 de dezembro de 2019, Puppinck e o./Comissão, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, n.º 96), essa fiscalização restrita da fundamentação deve, no entanto, ser efetiva.
- 154 No caso em apreço, no que diz respeito ao tratamento diferenciado dos operadores económicos em matéria de atribuição das quotas, importa salientar que tanto os motivos que levaram o legislador a estabelecer a atribuição das quotas de HFC em função das emissões históricas como os motivos relativos ao critério de repartição das quantidades disponíveis resultam dos considerandos 15 e 16 do Regulamento n.º 517/2014 e da avaliação de impacto. Com efeito, como foi recordado nos n.ºs 100 a 107, *supra*, as páginas 164 a 166 da avaliação de impacto expõem as razões que levaram o legislador a optar por um regime baseado na atribuição de quotas em função das emissões históricas, completado por uma atribuição de quotas a pedido para os novos operadores.
- 155 É verdade que a avaliação de impacto expunha que, tendo em conta a maturidade do mercado dos HFC a granel, bastava reservar 5 % das quantidades disponíveis aos novos operadores, quando o critério de repartição das quotas entre as empresas históricas e os novos operadores finalmente adotada é, respetivamente, de 89 % e de 11 % e os motivos que levaram o legislador a adotar esse critério de repartição não estão enunciados no Regulamento n.º 517/2014.
- 156 Todavia, resulta da jurisprudência recordada no n.º 150, *supra*, que é excessivo exigir uma fundamentação específica para as diferentes opções técnicas feitas se o ato impugnado revelar, no essencial, o objetivo prosseguido pela instituição.
- 157 Por último, importa observar que, em todo o caso e como demonstra o exame da primeira alegação, a fundamentação utilizada permitiu à recorrente conhecer as justificações da medida criticada e ao Tribunal exercer a sua fiscalização.
- 158 Nestas condições, a segunda alegação deve ser julgada improcedente, tal como, consequentemente, a exceção de ilegalidade suscitada pela recorrente.
- 159 Tendo em conta o exposto, e uma vez que o recurso só se baseia na referida exceção de ilegalidade suscitada, ao abrigo do artigo 277.º TFUE, contra o Regulamento n.º 517/2014, há que negar provimento ao recurso.

### **Quanto às despesas**

- 160 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do referido regulamento, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas.

161 Tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Comissão, em conformidade com os pedidos desta. Os intervenientes suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção)

decide:

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **A Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji suportará as suas próprias despesas e as despesas efetuadas pela Comissão Europeia.**
- 3) **O Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu suportarão as suas próprias despesas.**

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de junho de 2021.

Assinaturas