



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
apresentadas em 23 de novembro de 2017¹

Processo C-572/16

INEOS Köln GmbH
contra
Bundesrepublik Deutschland

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal administrativo de Berlim, Alemanha)]

«Reenvio prejudicial — Diretiva 2003/87/CE — Ambiente — Regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União Europeia — Artigo 10.º-A — Decisão 2011/278/UE — Regras transitórias relativas à atribuição de licenças a título gratuito — Legislação de um Estado-Membro que sujeita o pedido de atribuição a um prazo de preclusão — Impossibilidade de completar ou de corrigir o pedido após o termo deste prazo — Inexistência de harmonização exhaustiva — Autonomia processual — Princípios da equivalência e da efetividade»

I. Introdução

1. Por decisão de 3 de novembro de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 14 de novembro de 2016, o Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal administrativo de Berlim, Alemanha) dirigiu ao Tribunal de Justiça um pedido com vista a obter uma decisão prejudicial quanto à interpretação do artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87/CE² e da Decisão 2011/278/UE³.
2. O presente 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 do seu pedido de atribuição a título gratuito de licenças de emissão de gases com efeito de estufa para o terceiro período de comércio (2013-2020), com fundamento no termo do prazo de preclusão estabelecido pela legislação nacional para o depósito desses pedidos.
3. O órgão jurisdicional de reenvio questiona o Tribunal de Justiça sobre a compatibilidade desse prazo de preclusão com o artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87 e com a Decisão 2011/278.

¹ Língua original: francês.

² Diretiva 2003/87/CE, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho (JO L 275, p. 32), na redação que lhe foi dada pela Diretiva 2009/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009 (JO L 140, p. 63) (a seguir «Diretiva 2003/87»).

³ Decisão 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 L 130, p. 1), na redação que lhe foi dada pela Decisão 2012/498/UE da Comissão, de 17 de agosto de 2012 (JO L 241, p. 52) (a seguir «Decisão 2011/278»).

4. Proporei ao Tribunal de Justiça que responda a esta questão no sentido de que estas disposições, lidas conjuntamente com os princípios da equivalência e da efetividade, devem ser interpretadas no sentido de que não se opõem à legislação de um Estado-Membro que prevê tal prazo de preclusão e assim exclui que um operador possa corrigir ou completar o seu pedido de atribuição de licenças de emissão a título gratuito após o termo deste prazo, desde que esta modalidade processual não seja menos favorável do que as respeitantes aos recursos semelhantes de natureza interna.

II. Quadro jurídico

A. *Direito da União*

1. *Diretiva 2003/87*

5. O artigo 1.º da Diretiva 2003/87, sob a epígrafe «Objeto», prevê o seguinte:

«A presente diretiva cria um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na [União], 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.

[[...]]»

6. O artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87, sob a epígrafe «Regras comunitárias transitórias relativas à atribuição harmonizada de licenças de emissão a título gratuito», estabelece o seguinte:

«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 [...]

[...]

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 [da União], 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.

[[...]]»

7. O artigo 11.º desta diretiva, sob a epígrafe «Medidas nacionais de execução», prevê o seguinte:

«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. *Decisão 2011/278*

8. De acordo com o seu artigo 1.º, a Decisão 2011/278 define as regras transitórias da União relativas à atribuição harmonizada de licenças de emissão a título gratuito nos termos da Diretiva 2003/87, a partir de 2013.

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

«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] [...], 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 janeiro 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 precisão possível, por forma a proporcionar uma garantia razoável quanto à integridade dos dados. Os Estados-Membros devem assegurar, em particular, que os operadores empreendam as devidas diligências e apresentem dados com o mais elevado nível de precisão 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.

[[...]]»

10. O artigo 8.º da referida decisão, sob a epígrafe «Verificação», prevê o seguinte:

«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.

[[...]]»

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

«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 [...]

[[...]]

4. Para efeitos da aplicação do artigo 10.º-A, n.º 11, da Diretiva [2003/87], os fatores mencionados no anexo VI serão aplicados ao número anual preliminar de licenças de emissão atribuídas a título gratuito determinado em relação a cada subinstalação, nos termos do n.º 2 do presente artigo, para o ano em causa, caso os processos realizados nessas subinstalações sirvam setores ou subsetores que se considere não estarem expostos a um risco significativo de fuga de carbono, tal como determinado pela Decisão 2010/2/UE.

[[...]]

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.

[[...]]»

12. De acordo com o artigo 15.º desta 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, incluindo as instalações identificadas nos termos do artigo 5.º, utilizando o modelo eletrónico fornecido pela Comissão.

[[...]]

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]. [...]

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.

[[...]]».

B. Direito alemão

13. O artigo 9.º, n.ºs 1 a 4, da Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelgesetz — TEHG) (lei relativa ao comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa), de 21 de julho de 2011 (BGBl. I S. 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 parágrafo. Além disso, aplicam-se ao procedimento de atribuição as disposições da Lei relativa ao procedimento administrativo.»

14. Através de uma publicação no boletim eletrónico alemão dos anúncios legais obrigatórios (elektronischer Bundesanzeiger, eBAnz AT118 2011 B1, 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 artigo 9.º, n.º 2, da TEHG em 23 de janeiro de 2012.

15. O § 5 da Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (Zuteilungsverordnung 2020 — ZuV 2020) (Regulamento alemão relativo à atribuição de licenças de emissão de gases com efeito de estufa para o período de comércio de 2013 a 2020), de 26 de setembro de 2011 (BGBl. I 2011, p. 1921), sob a epígrafe «Recolha dos valores de referência», prevê, nos termos do 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, designadamente, os elementos gerais relativos à instalação, os elementos suplementares relativos à instalação, os elementos gerais sobre cada elemento de atribuição e os elementos suplementares relativos aos elementos de atribuição em casos especiais.

III. Litígio no processo principal e questão prejudicial

16. A INEOS explora uma instalação de produção de etileno (*cracker*), que se destina à produção de produtos químicos pelo método de craqueamento de nafta sob vapor a altas temperaturas. Esta instalação está sujeita, desde 1 de janeiro de 2008, à obrigação de comércio de licenças de emissão.

17. Em 23 de janeiro de 2012, a INEOS pediu, para esta instalação, à DEHSt, a atribuição a título gratuito de licenças de emissão ao abrigo do artigo 9.º, n.º 1, da TEHG, para o período de comércio de 2013 a 2020 com base no período de referência de 2005 a 2008. O prazo para apresentar este pedido tinha sido fixado nessa data, nos termos do n.º 2 do referido artigo. O referido pedido foi verificado por um organismo de verificação. O pedido indicava, designadamente, que partia de uma quantidade anual provisória de 547 635 de licenças de emissão a atribuir.

18. Por decisão de 17 de fevereiro de 2014, a DEHSt atribuiu à INEOS 3 867 032 licenças para este período de comércio no que respeita às emissões da instalação em causa, indicando que a atribuição se baseara nas informações transmitidas pela INEOS com o seu pedido de atribuição.

19. Em 11 de março de 2014, a INEOS reclamou desta decisão junto da DEHSt, alegando, designadamente, que esta deveria ter em conta determinados dados complementares para efeitos de cálculo das emissões diretas para os anos de 2006 e 2007.

20. Em 3 de setembro de 2015, a DEHSt indeferiu a reclamação, alegando essencialmente como fundamento que os novos dados não eram suscetíveis de ser tidos em conta na decisão de atribuição, por a INEOS apenas os ter apresentado no mês de abril de 2015 no âmbito da reclamação, ou seja, mais de três anos após o termo do prazo de apresentação do pedido, a saber, 23 de janeiro de 2012. A DEHSt referiu que, não só o artigo 9.º, n.º 2, da TEHG previa um prazo legal de preclusão, como também a estreita integração do processo nacional no processo europeu de atribuição se opunham a qualquer modificação dos dados constantes do pedido.

21. Em 29 de setembro de 2015, a INEOS intentou, junto do Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal administrativo de Berlim) um recurso contra esta decisão, 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, uma vez que a instalação em causa apenas estava sujeita ao regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa a partir de 1 de janeiro de 2008. Segundo a INEOS, a DEHSt devia tê-la convidado a completar ou a corrigir os dados fornecidos com o pedido de atribuição.

22. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, visto que o direito da União não contém uma disposição expressa quanto aos efeitos jurídicos que cumpre associar aos elementos fornecidos por um operador posteriormente ao termo do prazo previsto pelo direito nacional para apresentar um pedido de atribuição, importa clarificar a questão de saber se o artigo 9.º, 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, Alemanha) 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?»

IV. Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

24. O pedido de decisão prejudicial deu entrada na secretaria do Tribunal de Justiça em 14 de novembro de 2016.

25. Apresentaram observações escritas a INEOS, o Governo alemão e a Comissão.

26. Compareceram na audiência de 14 de setembro de 2017 para serem ouvidos quanto às suas observações a INEOS, a Autoridade Federal do Ambiente, o Governo alemão e a Comissão.

V. Análise

27. Através da sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça 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 legislação de um Estado-Membro que, relativamente ao período de comércio de licenças de emissão de 2013-2020, prevê um prazo de preclusão para a apresentação de pedidos de atribuição de licenças a título gratuito e que exclui, assim, que um operador possa corrigir ou completar este pedido após o termo deste prazo.

28. Sublinho, a título preliminar, que esta questão é colocada num contexto caracterizado, por um lado, pela existência de um erro cometido pelo operador aquando da apresentação do seu pedido de atribuição a título gratuito e, por outro, pela intenção do operador de corrigir o seu erro com vista a obter um número mais elevado de licenças a título gratuito⁴.

29. Limitarei a minha exposição a este caso concreto. Por conseguinte, não me pronunciarei sobre a hipótese de um erro cometido pela autoridade competente, nem sobre a de uma correção com vista a reduzir o número de licenças que foram atribuídas a título gratuito. Não obstante o seu interesse, os outros casos concretos ultrapassam o âmbito do litígio no processo principal.

30. Na minha exposição, serei levado a examinar se o prazo de preclusão em causa no litígio no processo principal é contrário ao princípio da efetividade dos direitos conferidos ao abrigo do artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87⁵. Com vista a examinar esta questão, creio ser oportuno descrever, previamente, os traços gerais do regime implementado pela Diretiva 2003/87.

A. Quanto ao regime implementado pela Diretiva 2003/87

31. O regime criado pela Diretiva 2003/87 pode ser descrito através dos seus objetivos, das três principais obrigações impostas aos operadores e dos três modos de aquisição de licenças de emissão.

1. Os objetivos prosseguidos pela Diretiva 2003/87

32. Não creio ser necessário entrar em longos detalhes sobre os objetivos prosseguidos pela Diretiva 2003/87, não obstante a sua importância fundamental, uma vez que estes objetivos resultam claramente da legislação e da jurisprudência da União.

⁴ V. n.ºs 19 a 21 das presentes conclusões.

⁵ V. n.ºs 78 a 103 das presentes conclusões.

33. Resulta dos considerandos 3 a 5 que a Diretiva 2003/87 tem como objetivo instituir um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa que permita contribuir para a realização dos compromissos da União no contexto da Convenção-Quadro das Nações Unidas relativa às Alterações Climáticas⁶, que visa a redução destas emissões na atmosfera a um nível que evite uma interferência antropogénica perigosa no sistema climático⁷.

34. Este objetivo de redução de emissões antropogénicas de gases com efeito de estufa insere-se na luta contra as alterações climáticas, que é expressamente identificada no artigo 191.º, n.º 1, TFUE como um dos objetivos da política da União no domínio do ambiente.

35. Tal como resulta, designadamente, dos considerandos 3 e 5 da Diretiva 2009/29⁸, a Diretiva 2003/87 deveria contribuir para reduzir, dali até ao ano de 2020, as emissões gerais de gases com efeito de estufa da União em pelo menos 20% relativamente aos níveis de 1990, em condições «economicamente eficazes»⁹.

36. A eficácia económica é, com efeito, um outro objetivo prosseguido pela Diretiva 2003/87, como o confirma o seu artigo 1.º É essa a razão de ser do regime de «*cap and trade*» criado por esta diretiva. Com efeito, a possibilidade de vender as licenças («*trade*»), cujo número está limitado para o conjunto dos operadores sujeitos a este regime («*cap*»), deveria favorecer as reduções de emissões junto das instalações onde estas podem ser realizadas com menor custo¹⁰.

37. Assim, a lógica económica subjacente ao regime de comércio de licenças de emissão consiste em garantir que as reduções de emissões de gases com efeito de estufa necessárias à obtenção de um resultado ambiental predeterminado sejam realizadas ao menor custo. Nomeadamente, ao autorizar a venda das licenças de emissão atribuídas, esse regime visa incitar quem nele participa a emitir uma quantidade de gases com efeito de estufa inferior aos direitos de emissão que lhe tenham sido inicialmente atribuídos, para que ceda o excedente a outro participante que tenha produzido uma quantidade de emissões superior aos direitos de emissão que lhe tenham sido atribuídos¹¹.

2. As três principais obrigações impostas aos operadores pela Diretiva 2003/87

38. Para melhor compreender como o regime implementado pela Diretiva 2003/87 funciona na prática, é útil descrever as três principais obrigações que são impostas aos operadores abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2003/87, tal como delimitado pelo artigo 2.º, n.º 1, desta.

6 Decisão 94/69/CE do Conselho de 15 de dezembro de 1993 relativa à celebração da Convenção-quadro das Nações Unidas relativa às alterações climáticas (JO 1994, L 33, p. 11). O Protocolo de Quioto apenas visava o período de 2008 a 2012, por aplicação do seu artigo 3.º V. Decisão 2002/358/CE do Conselho, de 25 de abril de 2002, relativa à aprovação, em nome da Comunidade Europeia, do Protocolo de Quioto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as alterações climáticas e ao cumprimento conjunto dos respetivos compromissos (JO L 130, p. 1).

7 V., neste sentido, acórdão de 19 de janeiro de 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29, n.º 28).

8 Diretiva 2009/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, que altera a Diretiva 2003/87/CE a fim de melhorar e alargar o regime comunitário de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa (JO L 140, p. 63).

9 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.º 81).

10 V. acórdão de 17 de outubro de 2013, Iberdrola e o. (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 e C-640/11, EU:C:2013:660, n.º 49): «[t]al como previsto no artigo 1.º desta diretiva, as condições de incentivo à redução das emissões oferecem uma boa relação custo-eficácia e são economicamente eficazes, dado que o produtor pode decidir investir em tecnologias mais eficazes emitindo menos gases com efeito de estufa, ou utilizar mais licenças de emissão, ou ainda diminuir a sua produção, escolhendo a opção economicamente mais vantajosa».

11 Acórdãos de 16 de dezembro de 2008, Arcelor Atlantique e Lorraine e o. (C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 32); de 19 de janeiro de 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29, n.º 29); e de 8 de março de 2017, ArcelorMittal Rodange e Schifflange (C-321/15, EU:C:2017:179, n.º 22).

39. Em primeiro lugar, os operadores de instalações fixas devem, por força do artigo 4.º da Diretiva 2003/87, possuir uma autorização para emitir gases com efeito de estufa, a qual deve ser concedida de acordo com as modalidades previstas nos artigos 5.º a 8.º desta diretiva¹².

40. Em segundo lugar, os operadores têm a obrigação de monitorizar e de comunicar as suas emissões, em conformidade com o artigo 14.º da Diretiva 2003/87¹³. Saliento, a este respeito, que o pedido de autorização deve incluir uma descrição das medidas previstas para vigiar e declarar as suas emissões¹⁴, e que a autoridade competente apenas pode emitir a autorização se considerar que o operador está em condições de monitorizar e comunicar as suas emissões¹⁵.

41. Por força do artigo 15.º desta diretiva, as comunicações dos operadores devem, por outro lado, ser objeto de uma verificação por um verificador independente¹⁶.

42. Em terceiro lugar, por força do artigo 12.º, n.ºs 2-A e 3, da Diretiva 2003/87, os operadores devem, até 30 de abril de cada ano, «devolver» um número de licenças equivalente ao total das emissões do ano civil anterior, verificadas nos termos do artigo 15.º desta diretiva. As licenças devolvidas são, de seguida, anuladas pelos Estados-Membros.

43. Esta obrigação representa a pedra angular do regime implementado pela Diretiva 2003/87¹⁷. A devolução das licenças de emissão pelo operador foi justamente descrita como concretizando «o pagamento de uma dívida ambiental»¹⁸, a saber, o pagamento da dívida ambiental incorrida pelo operador durante o ano civil anterior. Para ser mais preciso, o operador deve devolver uma licença por cada tonelada de equivalente dióxido de carbono emitido durante este período¹⁹.

44. Cumpre-me, neste momento, explicar como é que, na prática, um operador pode adquirir as licenças que lhe são necessárias para satisfazer a sua obrigação anual de restituição.

12 V., a este respeito, acórdão de 28 de julho de 2016, Vattenfall Europe Generation (C-457/15, EU:C:2016:613, n.º 29). Por força do artigo 3.º-H da Diretiva 2003/87, o capítulo 3 da referida diretiva não se aplica às atividades de aviação. Por conseguinte, esta obrigação de autorização, que é estabelecida no referido capítulo 3, não diz respeito a estas atividades.

13 O artigo 14.º da Diretiva 2003/87 prevê a adoção pela Comissão de um regulamento relativo à vigilância e comunicação das emissões. A Comissão adotou o Regulamento (UE) n.º 601/2012, de 21 de junho de 2012, relativo à monitorização e comunicação de informações relativas às emissões de gases com efeito de estufa nos termos da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 181, p. 30), o qual se aplica a partir de 1 de janeiro de 2013, por força do seu artigo 77.º

14 Artigo 5.º, primeira frase, alínea d), da Diretiva 2003/87.

15 Artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2003/87.

16 Nos termos do artigo 15.º da Diretiva 2003/87, a Comissão adotou o Regulamento (UE) n.º 600/2012, de 21 de junho de 2012, relativo à verificação dos relatórios respeitantes às emissões de gases com efeito de estufa e às toneladas-quilómetro e à acreditação de verificadores em conformidade com a Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 181, p. 1), o qual se aplica a partir de 1 de janeiro de 2013, por força do seu artigo 78.º O Tribunal de Justiça salientou que a verificação das comunicações de emissões constitui uma condição indispensável à redução das licenças. Com efeito, um operador cujo relatório não tenha sido verificado e considerado satisfatório não pode transferir licenças enquanto os respetivos relatórios não forem considerados satisfatórios (v. acórdão de 29 de abril de 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, n.º 32).

17 V., neste sentido, acórdãos de 17 de outubro de 2013, Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, n.º 25); de 29 de abril de 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, n.º 29); e de 19 de janeiro de 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29, n.º 30).

18 C. Cheneviere, «Le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre: lutter contre les changements climatiques sans sacrifier l'égalité et la libre concurrence dans le marché intérieur», tese de doutoramento, Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, 2017, p. 24.

19 V. a definição do conceito de «licença» no artigo 3.º, alínea a), da Diretiva 2003/87, a ler em conjunto com o artigo 12.º, n.ºs 2-A e 3, desta diretiva.

3. Os três modos de aquisição de licenças de emissão com vista a satisfazer a obrigação anual de devolução

45. Embora a obrigação anual de devolução atrás descrita dê lugar a um pedido para as licenças de emissão por parte dos operadores sujeitos ao regime implementado pela Diretiva 2003/87²⁰, a oferta de licenças pode ser decomposta em três fontes distintas. Existem, com efeito, três modos de aquisição de licenças de emissão, sendo os primeiros dois abertos a todos os operadores e o terceiro apenas a alguns.

46. O primeiro modo de aquisição consiste em adquirir licenças de emissão junto de qualquer outra pessoa que detenha essas licenças²¹. Essas transações apenas podem, por hipótese, dizer respeito a licenças que tenham sido anteriormente emitidas pelos Estados-Membros. Neste sentido, estas transações formam o «mercado secundário» das licenças de emissão.

47. Os dois outros modos de aquisição estão, pelo contrário, ligados aos dois métodos através dos quais as licenças são atribuídas pelos Estados-Membros em aplicação da Diretiva 2003/87, a saber, a atribuição em processo de leilão (que pode ser qualificado como «mercado primário») e a atribuição a título gratuito. Estes dois métodos de atribuição são objeto de uma regulamentação detalhada, de uma grande tecnicidade na diretiva e nos atos adotados em execução desta, cujos traços gerais podem ser resumidos como segue.

48. Em primeiro lugar, o número de licenças que são atribuídas cada ano tem um limite máximo calculado para toda a União²². É este um dos aspetos essenciais do regime de «*cap and trade*» criado pela Diretiva 2003/87. Na prática, o incentivo para a redução das emissões de gases com efeito de estufa, para todos os operadores sujeitos a este regime, dependerá do nível deste limite máximo²³.

49. Em aplicação do artigo 9.º da Diretiva 2003/87, o limite máximo para as emissões das instalações fixas foi estabelecido em pouco mais de dois biliões de licenças para o ano de 2013²⁴. Este limite diminui anualmente num fator linear de 1,74%, o qual foi calculado de forma a respeitar o compromisso da União de reduzir as suas emissões globais em, pelo menos, 20%, dali até 2020 em comparação com os níveis registados em 2005²⁵.

20 Este pedido também é alimentado por qualquer outra pessoa que pretenda realizar um investimento financeiro através da aquisição dessas licenças.

21 Por força do artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva 2003/87, as licenças devem poder ser transferidas designadamente entre pessoas na União.

22 Os artigos 3.º-C e 9.º da Diretiva 2003/87 preveem dois limites distintos para as atividades de aviação e para as instalações fixas. Por uma questão de clareza, limitarei a minha exposição às instalações fixas, uma vez que as atividades de aviação não estão em causa no litígio no processo principal.

23 O incentivo à redução das emissões será tão mais forte quanto o número de licenças disponíveis for baixo. Ao nível de emissões constantes, uma diminuição do número de licenças disponíveis implicará um aumento do preço da licença, o que deverá incrementar o incentivo aos operadores a reduzirem as suas emissões. O Tribunal de Justiça esclareceu, a este respeito, que o impacto do regime de comércio de licenças sobre a proteção do ambiente depende do rigor com que se determina a quantidade total de licenças de emissão concedidas, que equivale ao limite global de emissões autorizado pelo referido regime (acórdão de 17 de outubro de 2013, *Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka*, C-203/12, EU:C:2013:664, n.º 26).

24 Decisão 2010/634/UE da Comissão, de 22 de outubro de 2010, que ajusta a quantidade de licenças de emissão a nível da União a conceder no âmbito do regime da União para 2013, e revoga a Decisão 2010/384/UE (JO L 279, p. 34), na redação conferida pela Decisão 2013/448/UE da Comissão, de 5 de setembro de 2013 (JO L 240, p. 27).

25 V. considerando 13 e 14 da Diretiva 2009/29. Em termos absolutos, a diminuição anual é na ordem de 38 264 246 licenças, de forma que o limite será de 1 816 452 135 licenças em 2020. V. Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o funcionamento do Mercado europeu do carbono, 1/02/2017, COM(2017) 48 final, p. 10.

50. Em segundo lugar, o número de licenças assim limitado, a emitir anualmente, deve ser repartido entre as licenças vendidas em leilão e as licenças atribuídas a título gratuito. De acordo com o artigo 10.º, n.º 1, da Diretiva 2003/87, a partir de 2013, os Estados-Membros devem proceder à venda em leilão de todas as licenças de emissão que não sejam atribuídas a título gratuito. Assim, o número de licenças a ser vendidas em leilão depende do número de licenças atribuídas a título gratuito²⁶.

51. Em terceiro lugar, resta-me descrever o regime «geral»²⁷ de atribuição de licenças a título gratuito previsto no artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87, o qual representa provavelmente o aspeto mais complexo do regime implementado por esta diretiva. A leitura deste artigo é, com efeito, suscetível de desanimar os juristas mais experientes.

52. O Tribunal de Justiça salientou que a atribuição de licenças a título gratuito não visava conceder subvenções aos produtores em causa, mas atenuar o impacto económico da introdução imediata e unilateral pela União de um mercado de licenças de emissão, ao evitar uma perda de competitividade de determinados setores de produção abrangidos por esta diretiva²⁸.

53. Por outro lado, a atribuição de licenças de emissão a título gratuito não suprime completamente o incentivo à redução das emissões nos seus beneficiários. O Tribunal de Justiça sublinhou, a este respeito, que o incentivo à redução de emissões de cada instalação reside no ganho que pode ser retirado da diminuição das suas necessidades de licenças de emissão, as quais têm um valor económico que pode ser obtido pela sua venda, independentemente de terem sido recebidas gratuitamente ou não²⁹.

54. Pode ainda argumentar-se que as atribuições a título gratuito diminuem a intensidade do incentivo a adotar práticas que visam reduzir as emissões, uma vez que os operadores que delas beneficiam não devem comprar todas ou parte das licenças que estão obrigados a devolver anualmente. Por conseguinte, e tal como esclareceu a advogada-geral J. Kokott, a diminuição da quantidade de licenças atribuídas a título gratuito reforça o incentivo à redução das emissões e, assim, contribui para a proteção do ambiente e a luta contra as alterações climáticas em conformidade com o artigo 191.º TFUE³⁰.

55. O artigo 10.º-A, n.º 11, da Diretiva 2003/87 prevê a supressão das atribuições de licenças de emissão a título gratuito em 2027, devendo todas as licenças destinadas às instalações fixas ser colocadas à venda em leilão. Devo, no entanto, sublinhar que a Comissão parece ter abandonado esta louvável ambição introduzida pela Diretiva 2009/29, uma vez que a proposta de diretiva modificativa para o quarto período (2021-2030) fixa a parte das licenças a leiloar em 57% da dotação global³¹.

26 Quando o número de licenças para venda em leilão estiver determinado, é repartido entre os Estados-Membros em função dos três critérios estabelecidos no artigo 10.º, n.º 2, da Diretiva 2003/87. Os Estados-Membros determinam a afetação das receitas provenientes destes leilões, mas a sua margem de manobra a este respeito é restringida pelo artigo 10.º, n.º 3, desta diretiva. Em 2015, foram vendidas em leilão 632.725.500 licenças na União por um montante acumulado de 4,9 bilhões de euros. V. Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o funcionamento do Mercado europeu do carbono, de 1 de fevereiro de 2017, COM(2017) 48 final, pp. 16 e 17.

27 Uma vez que não estão em causa no processo principal, não abordarei os regimes «especiais» de atribuição de licenças a título gratuito previstos na Diretiva 2003/87, tal como os previstos para os novos operadores (artigo 10.º-A, n.º 7), os projetos de demonstração (artigo 10.º-A, n.º 8) ou a modernização da produção de eletricidade (artigo 10.º-C).

28 Acórdão de 17 de outubro de 2013, Iberdrola e o. (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 e C-640/11, EU:C:2013:660, n.ºs 39 e 45).

29 Acórdão de 17 de outubro de 2013, Iberdrola e o. (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 e C-640/11, EU:C:2013:660, n.º 55). Com efeito, por um lado, o número de licenças que um operador recebe a título gratuito pode ser insuficiente para satisfazer a sua obrigação de restituição anual, de forma que aquele será obrigado a comprar o número de licenças em falta no mercado primário ou no mercado secundário. Por outro lado, um operador tem a faculdade de revender as suas licenças excedentárias no mercado secundário, incluindo as recebidas a título gratuito.

30 Conclusões da advogada-geral J. Kokott nos processos 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:2015:754, n.º 63).

31 V. Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/87/CE para reforçar a relação custo-eficácia das reduções de emissões e o investimento nas tecnologias hipocarbónicas, de 15 de julho de 2015, COM(2015) 337 final. Propõe-se acrescentar o seguinte parágrafo ao artigo 10.º, n.º 1, da Diretiva 2003/87: «[a] partir de 2021, a percentagem de licenças de emissão a leiloar pelos Estados-Membros é de 57%» (p. 20). É, além disso, proposto suprimir, no artigo 10.º-A, n.º 11, desta diretiva, a expressão «com vista a alcançar a eliminação total destas em 2027» (p. 23). V., a este respeito, as explicações fornecidas no considerando 6 (p. 15).

56. Além disso, independentemente da eventual supressão, a prazo, das atribuições a título gratuito, o artigo 10.º-A, n.º 3, desta diretiva exclui, em qualquer hipótese, determinadas instalações fixas do benefício destas atribuições, designadamente os produtores de eletricidade. Por conseguinte, estas instalações devem comprar, nos mercados primário ou secundário, todas as licenças necessárias para satisfazer a sua obrigação anual de devolução³².

57. No que respeita às instalações que beneficiam de atribuições a título gratuito por força do artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87, o processo que permite determinar o montante destas atribuições pode ser decomposto em três etapas que conduzem, respetivamente, à atribuição de base, à atribuição provisória e à atribuição definitiva³³.

58. A atribuição *de base*, em primeiro lugar, não é função das emissões reais do beneficiário (à imagem da obrigação de devolução³⁴), mas sim de «parâmetros de referência» teóricos calculados pela Comissão a partir das emissões dos 10% de instalações mais eficazes, em conformidade com o artigo 10.º-A, n.º 2, da Diretiva 2003/87³⁵. Assim, para cada instalação ou subinstalação, a atribuição de base resulta da multiplicação do parâmetro de referência aplicável e do nível de atividade histórica, sendo este último determinado com base nos dados de base comunicados pelos operadores em conformidade com os artigos 7.º e 9.º da Decisão 2011/278. Este cálculo deve ser efetuado pelos Estados-Membros nos termos do artigo 10.º, n.ºs 1 e 2, desta decisão³⁶.

59. A atribuição *provisória*, em segundo lugar, é calculada por aplicação de um coeficiente de redução à atribuição de base, em conformidade com o artigo 10.º-A, n.º 11, da Diretiva 2003/87. Este coeficiente de redução, que foi de 0.8 para o ano de 2013 (redução de 20%), diminui cada ano em quantidades iguais para atingir 0.3 (redução de 70%) em 2020³⁷.

60. Cumpre-me, no entanto, sublinhar que esta redução não diz respeito a todas as instalações que beneficiam de atribuições a título gratuito. Com efeito, por força do artigo 10.º-A, n.º 12, da Diretiva 2003/87, não estão sujeitas à redução as atribuições a título gratuito aos setores que apresentam um risco significativo de deslocalização para países terceiros devido às obrigações ambientais impostas por esta diretiva. Por outras palavras, estes setores obtiveram uma diminuição das suas obrigações ambientais devido à existência de um risco de deslocalização pudicamente qualificado como «risco significativo de fuga de carbono». Nos termos do artigo 10.º-A, n.ºs 13 a 18, desta diretiva, a Comissão estabeleceu uma longa lista de setores ou subsetores de atividades que apresentam esse risco de deslocalização³⁸.

32 O considerando 19 da Diretiva 2009/29 esclarece que esta exclusão foi justificada pela capacidade dos produtores de eletricidade para repercutir o custo das licenças nos consumidores, mesmo quando estas licenças foram atribuídas a título gratuito. O Tribunal de Justiça salientou, a este respeito, que a pressão concorrencial foi insuficiente para limitar o impacto do valor das licenças de emissão nos preços da eletricidade, levando os produtores de eletricidade a realizar lucros aleatórios (acórdão de 17 de outubro de 2013, Iberdrola e o. (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 e C-640/11, EU:C:2013:660, n.º 40). Não obstante, o artigo 10.º-C da Diretiva 2003/87 estabelece um regime derogatório, ao permitir a atribuição a título gratuito de licenças para a modernização da produção de eletricidade.

33 Esta terminologia é, designadamente, utilizada pela Comissão no «Guidance Document n.º2 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 — Guidance on allocation methodologies», de 29 de junho de 2011, p. 23, disponível no endereço https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/allowances/docs/gd2_allocation_methodologies_en.pdf.

34 V. n.ºs 42 e 43 das presentes conclusões.

35 No essencial, «[o]s parâmetros de referência correspondem a uma determinada quantidade de emissões [...] que a Comissão reconhece como sendo necessária para a produção de uma certa quantidade do produto em causa»: v. conclusões da advogada-geral J. Kokott nos processos 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:2015:754, n.º 40). No que respeita à utilização destes parâmetros de referência, v. acórdão de 8 de setembro de 2016, Borealis e o. (C-180/15, EU:C:2016:647, n.ºs 61 a 71).

36 V. acórdãos de 8 de setembro de 2016, Borealis e o. (C-180/15, EU:C:2016:647, n.º 61), e de 8 de setembro de 2016, E.ON Kraftwerke (C-461/15, EU:C:2016:648, n.º 26).

37 Estes fatores de redução estão indicados no anexo VI da Decisão 2011/278, em conformidade com o artigo 10.º, n.º 4, desta decisão.

38 Decisão 2010/2/UE da Comissão, de 24 de dezembro de 2009, que estabelece, nos termos da Diretiva 2003/87, a lista dos setores e subsetores considerados expostos a um risco significativo de fuga de carbono (JO L 1, p. 10). Esta decisão foi revogada, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2015, pela Decisão 2014/746/UE da Comissão, de 27 de outubro de 2014, que estabelece, nos termos da Diretiva 2003/87, uma lista dos setores e subsetores considerados expostos a um risco significativo de fuga de carbono, para o período 2015-2019 (JO L 308, p. 114).

61. O artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2003/87 e o artigo 15.º, n.ºs 1 e 2, da Decisão 2011/278 obrigam cada Estado-Membro a publicar e a apresentar à Comissão a lista das instalações e subinstalações abrangidas por esta diretiva no seu território, esclarecendo, para cada uma delas, o montante da atribuição de base e o da atribuição *provisória*³⁹, para o terceiro período (2013-2020).

62. A terceira e última etapa do cálculo consiste na aplicação eventual de um segundo mecanismo de redução previsto no artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva 2003/87. Assim, a atribuição *definitiva* equivalerá tanto à atribuição provisória (se este mecanismo não tiver de ser aplicado), como à atribuição provisória reduzida (no caso contrário).

63. Com efeito, com base nas listas comunicadas pelos Estados-Membros, a Comissão deve assegurar-se que a soma total das atribuições de base — *e não das atribuições provisórias*⁴⁰ — calculadas para as instalações presentes no território da União não ultrapasse o sublimite definido no artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva 2003/87⁴¹, o qual corresponde a uma parte da dotação global definida no artigo 9.º da referida diretiva⁴².

64. Se este limite máximo for efetivamente ultrapassado, a Comissão deve proceder a uma redução proporcional aplicando um «fator de correção transetorial» às atribuições previstas pelos Estados-Membros, o qual corresponde à relação entre o referido limite máximo e a soma das atribuições de base⁴³.

65. Sublinho que a Comissão teve, efetivamente, de definir um fator de correção transetorial para o terceiro período (2013-2020)⁴⁴. Na sequência desta decisão, os Estados-Membros puderam proceder às atribuições definitivas, aplicando este fator de correção — ou, para ser mais preciso, de redução — às atribuições provisórias que não foram rejeitadas pela Comissão⁴⁵.

39 V. artigo 15.º, n.º 2, alíneas e) e f), da Decisão 2011/278.

40 V. artigo 15.º, n.º 3, segunda frase, da Decisão 2011/278 («sem aplicação dos fatores mencionados no anexo VI»). V., além disso, «Guidance Document n.º2 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 — Guidance on allocation methodologies», p. 23: «*Although [the basic allocation] does not necessarily reflect the preliminary amount allocated to installations, it should be included in the [national implementation measures] as it will be used for the determination of the cross-sectoral reduction factor*». A precisão tem relevância no plano aritmético, uma vez que a soma das atribuições provisórias é, por definição, inferior à soma das atribuições de base.

41 V. o artigo 10.º, n.º 9, primeira frase, e o artigo 15.º, n.º 3, da Decisão 2011/278. V., também, conclusões da advogada-geral J. Kokott nos processos 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:2015:754, designadamente n.ºs 44 a 60) e 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).

42 V. n.º 49 das presentes conclusões.

43 Para dar um exemplo numérico simplificado, se a soma das atribuições de base for de 100 e o limite de 90, a Comissão deve aplicar um fator de correção transetorial de 0.9 às atribuições provisórias projetadas pelos Estados-Membros.

44 Este fator foi estabelecido uma primeira vez na Decisão 2013/448/UE da Comissão, de 5 de setembro de 2013, relativa às medidas nacionais de execução para a atribuição transitória a título gratuito de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87 (JO L 240, p. 27). Este primeiro fator foi, entretanto, anulado pelo Tribunal de Justiça no 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). Dando seguimento a este acórdão, a Comissão estabeleceu um novo fator de correção, adotando a Decisão (UE) 2017/126 da Comissão, de 24 de janeiro de 2017, que altera a Decisão 2013/448 no que se refere ao estabelecimento de um fator de correção transetorial uniforme, em conformidade com o artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87 (JO L 19, p. 93). Este fator é de 89,207101% para o ano de 2013. Diminuirá, seguidamente, cada ano — o que implica uma redução mais forte das atribuições provisórias — para atingir 78,009186% em 2020.

45 V., a este respeito, os artigos 1.º e 2.º, bem como o anexo I da Decisão 2013/448.

B. Quanto à questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio

66. Sublinho, a título preliminar, que a questão submetida ao Tribunal de Justiça⁴⁶ não diz respeito à obrigação de comunicação das emissões anuais que incumbe aos operadores por força do artigo 14.º da Diretiva 2003/87⁴⁷, mas sim à recolha pelos Estados-Membros dos dados de base junto dos operadores nos termos do artigo 7.º da Decisão 2011/278 com vista à determinação do nível de atividade histórica visado no artigo 9.º desta decisão, o qual servirá para o cálculo da atribuição de base⁴⁸.

67. Assim, o problema encontrado pela INEOS no âmbito do litígio no processo principal tem origem na inexistência de comunicação por esta de dados de base completos para os anos de 2006 e 2007, o que teve como consequência reduzir o montante da atribuição de base calculada pela autoridade competente, bem como, por conseguinte, o número de licenças emitidas a título gratuito à INEOS⁴⁹.

68. Com vista a responder à questão colocada, salientarei, em primeiro lugar, que a Diretiva 2003/87 e a Decisão 2011/278 não procedem a uma harmonização exaustiva das modalidades processuais dos pedidos de atribuição de licenças a título gratuito. Em segundo lugar, exporei os motivos pelos quais considero que o prazo de preclusão e a impossibilidade de introduzir correções após o termo deste prazo, em causa no litígio no processo principal, não são contrários ao princípio da efetividade tal como interpretado pela jurisprudência assente do Tribunal de Justiça.

1. Quanto à inexistência de harmonização exaustiva das modalidades processuais dos pedidos de atribuição de licenças a título gratuito

69. A INEOS alegou que a legislação da União procede a uma harmonização exaustiva de todos os aspetos, incluindo os processuais, relativos aos pedidos de atribuição de licenças a título gratuito, de forma que os Estados-Membros não dispõem de qualquer margem de apreciação a este respeito. O Governo alemão e a Comissão contestaram este ponto de vista.

70. Partilho da posição do Governo alemão e da Comissão. É certo que, de acordo com o artigo 10.º-A, n.º 1, da Diretiva 2003/87, a Comissão aprova «medidas de execução a nível comunitário *plenamente harmonizadas* para a atribuição das licenças de emissão a que se referem os n.ºs 4, 5, 7 e 12» (o sublinhado é meu). Foi nesta base que a Comissão adotou a Decisão 2011/278 e não oferece dúvida, em meu entender, que esta decisão, lida em conjunto com o artigo 10.º-A desta diretiva, procede a uma harmonização exaustiva dos *aspetos materiais* da atribuição de licenças a título gratuito⁵⁰, cujos traços gerais já esbocei nestas conclusões⁵¹.

71. Em contrapartida, estes instrumentos não contêm qualquer disposição que regule explicitamente os *aspetos processuais* desta atribuição, designadamente o prazo no qual deve ser apresentado um pedido de atribuição a título gratuito ou, ainda, a possibilidade de lhe introduzir correções após o termo desse prazo.

46 V. n.º 27 das presentes conclusões.

47 V. n.ºs 40 a 42 das presentes conclusões. A hipótese de uma comunicação de emissões por um valor inferior ao real foi examinada pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 29 de abril de 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, n.ºs 27 e segs.)

48 V. n.º 58 das presentes conclusões.

49 V. n.ºs 19 a 21 das presentes conclusões. Esta atribuição por um valor inferior ao real é suscetível de causar um prejuízo financeiro à INEOS, seja porque esta deve comprar mais licenças para satisfazer a sua obrigação anual de devolução, seja porque esta não pode vender no mercado secundário as licenças excedentárias que teria podido receber a título gratuito.

50 V. acórdão de 22 de junho de 2016, DK Recycling und Roheisen/Comissão (C-540/14 P, EU:C:2016:469, n.ºs 52 a 55).

51 V. n.ºs 51 a 65 das presentes conclusões.

72. Em especial, o artigo 7.º da Decisão 2011/278, que diz respeito à recolha de dados de base pelos Estados-Membros, não contém qualquer precisão a este respeito. O artigo 7.º, n.º 8, desta decisão esclarece que o operador deve justificar qualquer «falta» e substituir os «dados parcialmente disponíveis» por estimativas prudentes, sem estabelecer, porém, o processo que permite corrigir ou completar os dados recolhidos. Da mesma forma, o artigo 8.º desta decisão proíbe os Estados-Membros de aceitarem os dados que não foram considerados satisfatórios por um verificador, sem estabelecer, porém, um prazo ou um processo de correção para os dados não satisfatórios.

73. De acordo com a jurisprudência assente, na ausência de harmonização exaustiva, as modalidades processuais aplicáveis dependem da ordem jurídica interna de cada Estado-Membro, por força do princípio da autonomia processual dos Estados-Membros, na condição, porém, de que não sejam menos favoráveis do que as que regulam situações análogas de natureza interna (princípio da equivalência) e não tornem praticamente impossível ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica comunitária (princípio da efetividade)⁵².

74. No que respeita ao princípio da equivalência, não resulta de nenhum elemento dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça e não foi alegado perante o Tribunal de Justiça que o prazo de preclusão em causa no litígio no processo principal era contrário a este princípio. Em qualquer caso, compete ao órgão jurisdicional de reenvio pronunciar-se a este respeito, como bem salientou a Comissão⁵³.

75. Consequentemente, a minha próxima análise concentrar-se-á na compatibilidade do prazo de preclusão em causa no litígio no processo principal com o princípio da efetividade.

76. Pretendo esclarecer, a este respeito, que não me parece possível seguir a abordagem sugerida pela INEOS, que consiste em apreciar «diretamente» a compatibilidade do prazo de preclusão em causa no litígio no processo principal com determinadas disposições da Diretiva 2003/87 ou da Decisão 2011/278.

77. Resulta, com efeito, da jurisprudência acima citada que a compatibilidade com o direito da União de disposições processuais adotadas pelos Estados-Membros deve ser apreciada à luz dos princípios da equivalência e da efetividade. Consequentemente, o teor das disposições da Diretiva 2003/87 ou da Decisão 2011/278 deve ser tido em conta no âmbito do exame da compatibilidade do prazo de preclusão em causa no litígio no processo principal com o princípio da efetividade⁵⁴.

2. Quanto à compatibilidade do prazo de preclusão no litígio no processo principal

78. A título preliminar, esclareço que a Comissão sugeriu examinar separadamente a possibilidade para os Estados-Membros de estabelecerem um prazo de preclusão para a apresentação de pedidos de atribuição a título gratuito nos termos do artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87, por um lado, e a impossibilidade para os operadores de procederem a correções do seu pedido após o termo deste prazo, por outro.

⁵² V., designadamente, acórdãos de 7 de janeiro de 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, n.º 67); de 26 de novembro de 2015, MedEval (C-166/14, EU:C:2015:779, n.º 37); e de 20 de outubro de 2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, n.º 29).

⁵³ V., neste sentido, acórdãos de 10 de julho de 1997, Palmisani (C-261/95, EU:C:1997:351, n.ºs 33 e 40), e de 8 de setembro de 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, n.ºs 90 e 91).

⁵⁴ V. n.ºs 90 a 103 das presentes conclusões.

79. A meu ver, estes dois aspetos são, no entanto, indissociáveis, como o demonstra a redação da questão submetida⁵⁵. Com efeito, a impossibilidade para a INEOS, no âmbito do litígio no processo principal, de completar ou corrigir o seu pedido de atribuição a título gratuito encontra a sua origem no estabelecimento, na legislação nacional, de um prazo de preclusão — e não de um prazo indicativo — para a apresentação desses pedidos. Por conseguinte, examinarei estes dois aspetos em conjunto na minha próxima exposição.

80. Recordo que, de acordo com a jurisprudência assente, 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, os princípios que estão na base do sistema jurisdicional nacional, como o da proteção dos direitos de defesa, o princípio da segurança jurídica e o da correta tramitação do processo⁵⁶.

81. No que respeita, mais particularmente, à imposição por um Estado-Membro de prazos de preclusão, o Tribunal de Justiça declarou, há vários anos, que o princípio da efetividade não se opunha a tais prazos, desde que estes fossem «razoáveis»⁵⁷.

82. No que respeita ao caráter razoável dos prazos de preclusão, o Tribunal de Justiça também referiu que, no que respeita às regulamentações nacionais que são abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito comunitário, 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 consideração⁵⁸.

83. Em aplicação destes princípios, o Tribunal de Justiça tende a proceder, na prática, a uma verificação relativamente breve dos prazos relativamente longos⁵⁹ e a uma verificação relativamente longa dos prazos relativamente curtos⁶⁰. Em princípio, apenas os últimos são suscetíveis de tornar impossível na prática ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União na aceção da jurisprudência recordada no n.º 73 das presentes conclusões, o que justifica uma verificação mais detalhada do seu caráter razoável.

55 V. n.º 23 das presentes conclusões (em especial a expressão «não admitindo»).

56 V., designadamente, acórdãos de 14 de dezembro de 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, n.º 14); de 20 de outubro de 2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, n.º 42); e de 21 de dezembro de 2016, TDC (C-327/15, EU:C:2016:974, n.º 97).

57 V., designadamente, acórdãos de 16 de dezembro de 1976, Rewe-Zentralfinanz e Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, n.º 5); de 16 de dezembro de 1976, Comet (45/76, EU:C:1976:191, n.º 17); e de 29 de outubro de 2015, BBVA (C-8/14, EU:C:2015:731, n.º 28).

58 Acórdãos de 29 de outubro de 2009, Pontin (C-63/08, EU:C:2009:666, n.º 48); de 8 de julho de 2010, Bulicke (C-246/09, EU:C:2010:418, n.º 36); e de 21 de dezembro de 2016, TDC (C-327/15, EU:C:2016:974, n.º 98).

59 V., designadamente, acórdãos de 10 de julho de 1997, Palmisani (C-261/95, EU:C:1997:351, n.º 29), prazo de um ano; de 15 de setembro de 1998, Edis (C-231/96, EU:C:1998:401, n.º 35), prazo de três anos; de 28 de novembro de 2000, Roquette Frères (C-88/99, EU:C:2000:652, n.º 24), prazo de quatro a cinco anos; de 24 de setembro de 2002, Grundig Italiana (C-255/00, EU:C:2002:525, n.º 34), prazo de três anos; de 8 de maio de 2008, Ecotrade (C-95/07 e C-96/07, EU:C:2008:267, n.º 48), prazo de dois anos; de 15 de abril de 2010, Barth (C-542/08, EU:C:2010:193, n.º 29), prazo de três anos; de 8 de setembro de 2011, Q-Beef e Bosschaert (C-89/10 e C-96/10, EU:C:2011:555, n.º 37), prazo de cinco anos, e de 28 de julho de 2016, Astone (C-332/15, EU:C:2016:614, n.º 38), prazo de dois anos.

60 V., designadamente, acórdãos de 14 de dezembro de 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, n.º 16 a 21), prazo de 60 dias; de 27 de fevereiro de 2003, Santex (C-327/00, EU:C:2003:109, n.º 54 a 61), prazo de 60 dias; de 17 de junho de 2004, Recheio — Cash & Carry (C-30/02, EU:C:2004:373, n.º 19 a 22), prazo de 90 dias; de 29 de outubro de 2009, Pontin (C-63/08, EU:C:2009:666, n.º 60 a 67), prazo de quinze dias; de 8 de julho de 2010, Bulicke (C-246/09, EU:C:2010:418, n.º 37 a 42), prazo de dois meses; de 12 de julho de 2012, EMS-Bulgaria Transport (C-284/11, EU:C:2012:458, n.º 52 a 64), prazo de três a quatro meses; de 20 de outubro de 2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, n.º 43 a 49), prazo de quinze dias, e de 21 de dezembro de 2016, TDC (C-327/15, EU:C:2016:974, n.º 99 a 106), prazo de três meses.

84. Resulta dos elementos comunicados pelo órgão jurisdicional de reenvio que a data limite para a apresentação de pedidos de atribuição a título gratuito, em causa no litígio no processo principal, era 23 de janeiro de 2012 e que esta data tinha sido objeto de uma publicação oficial em 20 de outubro de 2011⁶¹. Resulta, além disso, das observações submetidas pelo Governo alemão que esta data também tinha sido anunciada num email enviado aos operadores de instalação e num comunicado de imprensa, ambos em 20 de outubro de 2011. Resulta do que precede que o prazo imposto aos operadores para a apresentação dos seus pedidos de atribuição a título gratuito era de um pouco mais de três meses.

85. Um prazo de três meses representa um prazo relativamente curto na aceção da jurisprudência acima citada⁶², cujo caráter razoável deve, assim, ser objeto de uma verificação mais detalhada.

86. Em primeiro lugar, o direito conferido pela ordem jurídica da União que está em causa no litígio no processo principal é o direito de beneficiar de atribuições a título gratuito com fundamento no artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87 e da Decisão 2011/278. Cumpre, desde logo, verificar se um prazo de preclusão de 3 meses, tal como o que está em causa neste litígio, é suscetível de tornar impossível na prática ou excessivamente difícil o exercício deste direito.

87. Ora, os autos submetidos ao Tribunal de Justiça não contêm nenhum elemento que permita considerar que esse prazo tornaria impossível na prática ou excessivamente difícil, designadamente em virtude da sua brevidade, o exercício do direito a beneficiar da atribuição a título gratuito. Recordo que a apresentação desse pedido requer a comunicação, por um operador como a INEOS, dos dados de base visados no artigo 7.º da Decisão 2011/278, devendo estes dados ser, por outro lado, objeto de uma verificação nos termos do artigo 8.º desta decisão⁶³.

88. Tal como acertadamente sublinhou o Governo alemão, a INEOS nem sequer alegou que este prazo era demasiado curto para apresentar o seu pedido. Com efeito, resulta do pedido de decisão prejudicial que esta, por erro, não transmitiu determinados dados para os anos de 2006 e 2007, supondo erradamente que a DEHSt já dispunha destes dados⁶⁴. Assim, a INEOS não critica a duração do prazo em causa no litígio no processo principal, mas sim a impossibilidade de introduzir, após o termo deste prazo, correções aos dados de base comunicados no pedido inicial.

89. A este respeito, o Tribunal de Justiça esclareceu diversas vezes que um prazo de preclusão era, em princípio, compatível com o princípio da efetividade, não obstante o facto de o termo desse prazo ser suscetível, por natureza, de impedir as pessoas em causa de fazerem valer os seus direitos no todo ou em parte⁶⁵. No contexto do litígio no processo principal, acrescento que oferecer aos operadores a possibilidade de corrigir ou de modificar o seu pedido após o termo do prazo de preclusão em causa permitir-lhes-ia contornar o efeito de preclusão deste prazo.

90. Em segundo lugar, a INEOS assentou o seu argumento na obrigação que incumbe aos Estados-Membros de se basearem nos dados de base mais precisos e mais completos possíveis, nos termos da Diretiva 2003/87 e da Decisão 2011/278. Segundo a INEOS, decorre desta obrigação que as autoridades competentes devem excluir qualquer modalidade processual que impeça corrigir dados inexatos ou completar dados em falta, tal como o prazo de preclusão em causa no litígio no processo principal, a fim de garantir a aplicação efetiva do direito da União.

61 V. n.º 14 das presentes conclusões.

62 V. a jurisprudência referida na nota 60.

63 Os dados de base considerados satisfatórios pelo verificador são, seguidamente, multiplicados pelo parâmetro de referência aplicável para calcular a atribuição de base. V. n.º 58 das presentes conclusões.

64 V. n.º 21 das presentes conclusões.

65 V., neste sentido, acórdãos de 16 de maio de 2000, Preston e o. (C-78/98, EU:C:2000:247, n.º 34); de 28 de novembro de 2000, Roquette Frères (C-88/99, EU:C:2000:652, n.º 25); 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).

91. A este respeito, é verdade que o artigo 7.º, n.º 7, da Decisão 2011/278 obriga os Estados-Membros a recolher dados de base «completos e coerentes» e que «apresentem [...] o mais elevado nível de precisão possível». Além disso, o artigo 7.º, n.º 8, bem como o artigo 8.º, n.ºs 1 e 4, desta decisão estabelecem várias obrigações que reforçam a exigência de precisão dos dados utilizados para calcular as atribuições a título gratuito.

92. Recordo, todavia, que a apreciação da compatibilidade com o princípio da efetividade, na aceção da jurisprudência recordada no n.º 73 das presentes conclusões, consiste em determinar se o prazo de preclusão em causa no litígio no processo principal torna impossível ou excessivamente difícil o *exercício de um direito* conferido a um operador como a INEOS.

93. Ora, nem todas as obrigações que o direito da União impõe aos Estados-Membros originam direitos na esfera dos particulares⁶⁶. Em meu entender, não é esse o caso da obrigação imposta aos Estados-Membros de recolher os dados de base mais exatos possíveis. Pelo contrário, resulta, a meu ver, da redação das disposições citadas da Decisão 2011/278 que a exigência de exatidão dos dados de base é da responsabilidade conjunta dos Estados-Membros e dos operadores.

94. Por conseguinte, um operador como a INEOS não pode invocar, contra as autoridades nacionais competentes, um suposto direito à exatidão dos dados de base com vista a excluir o termo de um prazo de preclusão. Não existindo esse direito, importa rejeitar a argumentação da INEOS segundo a qual a impossibilidade de corrigir o pedido inicial após o termo de um prazo de preclusão seria incompatível com o princípio da efetividade.

95. Em terceiro lugar, considero que oferecer aos operadores a possibilidade de completar ou de corrigir os dados de base com vista a obter uma atribuição complementar de licenças a título gratuito seria, na realidade, suscetível de tornar o exercício do direito a beneficiar dessas atribuições excessivamente difícil, por força da insegurança jurídica que esta possibilidade implicaria.

96. Tal como expliquei nestas conclusões⁶⁷, a passagem da atribuição provisória à atribuição definitiva exige uma verificação por parte da Comissão com vista a garantir que o número de licenças atribuídas a título gratuito não ultrapassa o limite definido no artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva 2003/87. Se este limite for ultrapassado, a Comissão deve definir um fator de correção transestorial que permitirá reduzir proporcionalmente o conjunto das atribuições provisórias previstas pelos Estados-Membros e assim determinar o montante das atribuições definitivas para cada instalação beneficiária na União.

97. Ora, se o Tribunal de Justiça adotasse a posição da INEOS, cada atribuição complementar, ocorrida na sequência de uma correção por um operador dos seus dados de base, exigiria que a Comissão procedesse a uma nova verificação, bem como, sendo o caso, a uma modificação do fator de correção⁶⁸. Para além de essa modificação não estar prevista nas disposições pertinentes da Diretiva 2003/87 e da Decisão 2011/278, a mesma implicaria uma redução do montante da atribuição definitiva para *cada* beneficiário. Por outras palavras, um beneficiário de atribuição a título gratuito jamais poderia considerar definitivo o número das licenças que lhe fossem atribuídas.

98. Tal como sublinharam, precisamente, o Governo alemão e a Comissão, essa situação seria dificilmente conciliável com o princípio da segurança jurídica. Por conseguinte, tornaria o exercício do direito a beneficiar de atribuição a título gratuito excessivamente difícil. Nesse contexto, o efeito de um prazo de preclusão como o que está em causa no litígio no processo principal é precisamente o de

⁶⁶ V., neste sentido e no que respeita à obrigação de cooperação leal estabelecida no artigo 4.º, n.º 3, TUE, acórdão de 15 de janeiro de 1986, Hurd (44/84, EU:C:1986:2, n.ºs 46 a 49).

⁶⁷ V. n.ºs 62 a 65 das presentes conclusões.

⁶⁸ Esclareço que não me parece possível, tendo em conta a redação do artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva 2003/87, proceder a essa atribuição complementar sem que a Comissão verifique se o limite previsto nesta disposição é ultrapassado e, sendo caso disso, sem que aquela modifique o fator de correção transestorial.

preservar a segurança jurídica em prol do conjunto das pessoas em causa. Tal como o Tribunal de Justiça já esclareceu diversas vezes, a fixação de prazos de preclusão satisfaz, em princípio, a exigência de efetividade, na medida em que constitui uma aplicação do princípio fundamental da segurança jurídica que protege tanto o interessado como a administração em causa⁶⁹.

99. Em quarto lugar, oferecer a possibilidade aos operadores de modificar o seu pedido de atribuição de licenças a título gratuito não me parece conciliável com o procedimento estabelecido no artigo 10.º -A da Diretiva 2003/87 e na Decisão 2011/278 para determinar a existência e a extensão do direito de beneficiar dessa atribuição.

100. Tal como expliquei *supra*⁷⁰, o desenvolvimento deste procedimento é progressivo, na medida em que cada etapa do cálculo deve ser concluída antes de se passar à etapa seguinte. Ora, a abordagem proposta pela INEOS, que permitiria aos operadores corrigir ou completar os seus dados de base sem qualquer consideração de prazo, equivaleria, no essencial, a manter indefinidamente aberta a primeira etapa do cálculo, a saber, a determinação da atribuição de base com fundamento no nível de atividade história e do parâmetro de referência aplicável⁷¹. Assim, a atribuição provisória (segunda etapa) e a atribuição definitiva (terceira etapa) deveriam ser objeto de um novo cálculo aquando de cada correção dos dados de base.

101. A meu ver, essa abordagem seria incompatível com o bom desenvolvimento deste procedimento, na medida em que implicaria uma complexidade administrativa desproporcionada para os Estados-Membros e para a Comissão⁷².

102. Em quinto lugar, e na medida do necessário, sublinho que a interpretação que proponho é coerente com o objetivo principal prosseguido pelo regime implementado pela Diretiva 2003/87, a saber, a proteção do ambiente através de uma redução das emissões de gases com efeito de estufa.

103. Com efeito, esta interpretação consiste em excluir a possibilidade para os operadores de corrigirem ou completarem os seus dados de base com vista a obter uma atribuição complementar de licenças. Na prática, esta interpretação conduzirá a situações de «atribuição por um valor inferior ao real» na esfera dos operadores que teriam podido receber um número mais elevado de licenças a título gratuito se o seu pedido tivesse sido corretamente formulado. Por conseguinte, estes operadores deverão adquirir um maior número de licenças para satisfazer a sua obrigação de devolução, o que aumentará o seu incentivo a reduzir as suas emissões⁷³.

69 V., designadamente, acórdãos de 10 de julho de 1997, Palmisani (C-261/95, EU:C:1997:351, n.º 28); de 17 de junho de 2004, Recheio — Cash & Carry (C-30/02, EU:C:2004:373, n.º 18); de 8 de setembro de 2011, Q-Beef e Bosschaert (C-89/10 e C-96/10, EU:C:2011:555, n.º 36); e de 21 de dezembro de 2016, TDC (C-327/15, EU:C:2016:974, n.º 98).

70 V. n.ºs 57 a 65 das presentes conclusões.

71 V. n.º 58 das presentes conclusões.

72 A título ilustrativo, e segundo os números avançados pelo Governo alemão, qualquer modificação do fator de correção transetorial exigiria alterar quase 9 000 decisões de atribuição. Na mesma ordem de ideias, o Tribunal de Justiça declarou, no acórdão de 16 de dezembro de 2008, Arcelor Atlantique e Lorraine e o. (C-127/07, EU:C:2008:728, n.ºs 64 a 69), que o tratamento diferenciado do setor da siderurgia — incluído no regime estabelecido pela Diretiva 2003/87 desde a sua implementação — e do setor da química — inicialmente excluído — era justificado tendo em conta a complexidade administrativa e o risco para o bom funcionamento do regime que implicaria a inclusão imediata deste último setor.

73 V. n.º 54 das presentes conclusões.

VI. Conclusão

104. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo à questão submetida pelo Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal administrativo de Berlim, Alemanha):

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, na redação que lhe foi dada 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, na redação que lhe foi dada pela Decisão 2012/498/UE da Comissão de 17 de agosto de 2012, lidos em conjunto com os princípios da equivalência e da efetividade, devem ser interpretados no sentido de que não se opõem à legislação de um Estado-Membro que prevê, para o período de comércio de licenças 2013-2020, um prazo de preclusão para a apresentação de pedidos de atribuição de licenças a título gratuito e que assim exclui que um operador possa corrigir ou completar este pedido após o termo deste prazo, na condição de que esta modalidade processual não seja menos favorável do que as relativas aos recursos semelhantes de natureza interna.