Coletânea da Jurisprudência

DESPACHO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

17 de dezembro de 2015*

«Reenvio prejudicial — Diretiva 2003/87/CE — Regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa — Multa por emissões excedentárias — Proporcionalidade»

No processo C-580/14,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Verwaltungsgericht Berlin (Alemanha), por decisão de 21 de novembro de 2014, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 16 de dezembro de 2014, no processo

Sandra Bitter, na qualidade de administradora da insolvência da Ziegelwerk Höxter GmbH,

contra

Bundesrepublik Deutschland,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

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

advogado-geral: P. Mengozzi,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Bundesrepublik Deutschland, por G. Buchholz, Rechtsanwalt,

— em representação do Governo alemão, por T. Henze e K. Petersen, na qualidade de agentes,

— em representação Parlamento Europeu, por P. Schonard e A. Tamás, na qualidade de agentes,

— em representação do Conselho da União Europeia, por M. Simm e N. Rouam, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão Europeia, por E. White e A. C. Becker, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de decidir por despacho fundamentado, em conformidade com o artigo 99.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça,

* Língua do processo: alemão.

profere o presente

Despacho

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a validade do artigo 16.º, n.º 3, segundo período, da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho (JO L 275, p. 32), conforme alterada 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»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe S. Bitter, na qualidade de administradora da insolvência da Ziegelwerk Höxter GmbH (a seguir «Ziegelwerk Höxter»), à Bundesrepublik Deutschland (República Federal da Alemanha), a respeito da multa aplicada por esta última à Ziegelwerk Höxter por não ter cumprido as suas obrigações de declaração e de devolução das suas licenças de emissão de equivalente de dióxido de carbono relativas ao ano de 2011.

Quadro jurídico

Direito da União

3 O considerando 2 da Diretiva 2003/87 tem a seguinte redação:

«O sexto programa de ação comunitária em matéria de ambiente, criado pela Decisão n.º 1600/2002 /CE do Parlamento Europeu e do Conselho[, de 22 de julho de 2002, que estabelece o sexto programa comunitário de ação em matéria de ambiente (JO L 242, p. 1),] identifica as alterações climáticas como um domínio prioritário de ação e prevê a criação, até 2005, de um regime comunitário de comércio de licenças de emissão. O programa reconhece que a Comunidade se comprometeu a conseguir uma redução de 8% das suas emissões de gases com efeito de estufa, em relação aos níveis de 1990, até ao período de 2008 a 2012, e que, a mais longo prazo, as emissões globais de gases com efeito de estufa necessitam de ser reduzidas em cerca 70% em relação aos níveis de 1990.»

4 O considerando 4 desta diretiva enuncia:

«O Protocolo de Quioto, aprovado pela 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)], logo que entre em vigor, obrigará a Comunidade e os seus Estados-Membros a reduzir as suas emissões antropogénicas agregadas de gases com efeito de estufa enumeradas no anexo A do protocolo em 8%, em relação aos níveis de 1990, no período de 2008 a 2012.»

5 O artigo 12.º, n.º 3, da referida diretiva prevê:

«Os Estados-Membros devem assegurar a devolução pelo operador de cada instalação, até 30 de abril de cada ano, de um número de licenças de emissão, com exclusão das licenças de emissão concedidas ao abrigo do capítulo II, equivalente ao total das emissões provenientes dessa instalação durante o ano civil anterior, tal como verificadas nos termos do artigo 15.º, e a sua consequente anulação.»

6 Nos termos do artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87:

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

7 O artigo 16.º, n.º 4, da Diretiva 2003/87 na sua versão original previa:

«Durante o período de três anos com início em 1 de janeiro de 2005, os Estados-Membros devem aplicar uma multa por emissões excedentárias mais baixa, igual a 40 euros por cada tonelada de equivalente de dióxido de carbono emitida pela instalação relativamente à qual o operador não tenha devolvido licenças. O pagamento da multa por emissões excedentárias não dispensa o operador da obrigação de devolver uma quantidade de licenças de emissão equivalente às emissões excedentárias aquando da devolução das licenças de emissão relativas ao ano civil subsequente.»

Direito alemão

8 A Diretiva 2003/87 foi transposta pela Lei sobre o comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen), de 8 de julho de 2004 (BGBl. I, p. 1578, a seguir «lei sobre o comércio de licenças»).

9 O § 6, n.º 1, da lei sobre o comércio de licenças dispõe:

«A partir de 2006, o responsável deve devolver à autoridade competente, até 30 de abril de cada ano, o número de licenças de emissão equivalente às emissões geradas pela sua atividade no ano civil anterior.»

10 O § 18 da lei sobre o comércio de licenças, intitulado «Execução do dever de devolução de licenças», prevê, nos seus n.ºs 1 a 3:

«(1) Caso o responsável não cumpra o seu dever previsto no § 6, n.º 1, a autoridade competente aplica uma coima de 100 euros por cada tonelada de equivalente dióxido de carbono emitido relativamente à qual o responsável não devolveu uma licença, que corresponde a 40 euros no primeiro período de atribuição. Se o responsável não cumprir o seu dever previsto no § 6, n.º 1, devido a motivos de força maior, este pode ficar isento da aplicação de uma multa.

(2) Se o responsável não comunicar devidamente as emissões produzidas pela sua atividade, a autoridade competente procede a uma estimativa dessas emissões no ano civil anterior. A estimativa constitui uma base incontestável para o dever previsto no § 6, n.º 1. Não se procede à estimativa quando o responsável, no âmbito da audição referente ao despacho de fixação da multa nos termos do n.º 1, cumprir devidamente o seu dever de apresentação da declaração.

(3) O responsável continua obrigado a devolver as licenças em falta, no caso previsto no n.º 2, nos termos da estimativa, até 30 de abril do ano seguinte […]»

Factos do litígio no processo principal e questão prejudicial

11 A Ziegelwerk Höxter é uma sociedade estabelecida na Alemanha que, até setembro de 2011, explorava uma instalação que emitia gases com efeito de estufa. Por decisão de 1 de novembro de 2011, o Amtsgericht Paderborn (Tribunal de Primeira Instância de Paderborn) deu início a um processo de insolvência relativo a essa sociedade.

12 No âmbito desse processo, S. Bitter, advogada, foi nomeada administradora da insolvência. Nessa qualidade, foi considerada pelas autoridades alemãs a responsável da exploração da instalação e, por isso, responsável pelo cumprimento das obrigações aplicáveis a essa instalação em virtude da lei sobre o comércio de licenças.

13 Por esse motivo, aquelas autoridades pediram que apresentasse as declarações de emissão de gases com efeito de estufa relativas a 2011 e que devolvesse as licenças de emissão respeitantes a esse ano.

14 S. Bitter considerou que, uma vez que a Ziegelwerk Höxter tinha cessado a sua atividade antes do início do processo de insolvência no mês de setembro de 2011, esta empresa já não era obrigada a declarar nem a devolver as suas licenças de emissão de equivalente de dióxido de carbono emitidas para o ano de 2011, devendo as suas eventuais dívidas ser inscritas no passivo da insolvência.

15 Resulta da decisão de reenvio que, por correio eletrónico de 20 de setembro de 2012, um ex-mandatário dessa empresa informou as autoridades alemãs competentes que tinham sido emitidas pela empresa 3 324 toneladas de dióxido de carbono durante o ano de 2011.

16 Por decisão de 20 de março de 2013, essas autoridades consideraram que o número de licenças de emissão não devolvidas por essa empresa relativas a 2011 era de 3 323 e aplicaram-lhe uma multa no montante de 332 300 euros, nos termos do § 18 da lei sobre o comércio de licenças, que transpôs o artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87.

17 S. Bitter impugnou essa decisão no Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal Administrativo de Berlim), que tem dúvidas acerca da conformidade do nível da multa prevista nessa disposição com o princípio da proporcionalidade.

18 O Verwaltungsgericht Berlin considera em especial que, dado que o Tribunal de Justiça já declarou que a multa de 40 euros por cada tonelada de equivalente de dióxido de carbono emitida relativamente à qual o operador não tenha devolvido licenças, prevista no artigo 16.º, n.º 4, da Diretiva 2003/87 na sua versão original, durante o primeiro período de comércio entre o ano de 2005 e o ano de 2007, está em conformidade com o princípio da proporcionalidade (acórdão Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664), tal pode não ser o caso da multa no montante de 100 euros por cada tonelada de equivalente de dióxido de carbono emitida relativamente à qual o operador não tenha devolvido licenças, prevista no artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87, a partir do ano de 2008, tendo em consideração, além disso, a queda dos preços das licenças de emissão de gases com efeito de estufa desde o mês de dezembro de 2006.

19 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio recorda que o princípio da proporcionalidade exige que os atos das instituições da União Europeia não ultrapassem os limites do adequado e necessário à realização dos objetivos legitimamente prosseguidos pela regulamentação em causa, e que, quando exista uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos rígida e os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos pretendidos. A este propósito, faz referência ao acórdão Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, n.ºs 35 e 40).

20 Nestas circunstâncias, o Verwaltungsgericht Berlin decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O regime previsto no artigo 16.º, n.º 3, segundo período, da Diretiva 2003/87[…], segundo o qual a multa por emissões excedentárias será igual a 100 euros por cada tonelada de equivalente de dióxido de carbono emitida relativamente à qual o operador ou operador de aeronaves não tenha devolvido licenças, viola o princípio da proporcionalidade?»

Quanto à questão prejudicial

21 Nos termos do artigo 99.º do seu Regulamento de Processo, quando a resposta a uma questão prejudicial possa ser claramente deduzida da jurisprudência, o Tribunal de Justiça pode, a qualquer momento, sob proposta do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, decidir pronunciar-se por meio de despacho fundamentado.

22 Há que aplicar esta disposição ao presente processo.

23 Através da sua questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a validade do artigo 16.º, n.º 3, segundo período, da Diretiva 2003/87 em relação, em especial, ao princípio da proporcionalidade.

24 A título preliminar, há que recordar que o princípio da proporcionalidade faz parte dos princípios gerais do direito da União e exige que os meios implementados por uma disposição do direito da União sejam aptos a realizar os objetivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa e não vão além do que é necessário para os alcançar (v. acórdãos Vodafone e o., C-58/08, EU:C:2010:321, n.º 51, e Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, n.º 34).

25 No que respeita à fiscalização jurisdicional dessas condições, há, todavia, que reconhecer ao legislador da União um amplo poder de apreciação quando é levado a intervir num domínio que implica, por sua parte, opções de natureza política, económica ou social e em que é chamado a efetuar apreciações complexas. Deste modo, na sua fiscalização jurisdicional do exercício dessa competência, o Tribunal de Justiça não pode substituir a apreciação do legislador da União pela sua própria apreciação. Quando muito, só pode censurar a opção normativa do legislador se esta for manifestamente errada ou se os inconvenientes dela resultantes para certos agentes económicos forem desproporcionados em relação às vantagens que apresenta (v. acórdão Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, n.º 35 e jurisprudência referida).

26 A este respeito, decorre das conclusões do Conselho da União Europeia de 8 de março de 2001, às quais faz referência o considerando 1 da Diretiva 2003/87, que a instauração de um sistema de contabilização e de comércio das licenças de emissão de equivalente de dióxido de carbono constitui uma opção normativa que traduz uma orientação política; num contexto de urgência ligado à necessidade de fazer face a graves preocupações ambientais. Esta opção normativa assenta, além do mais, em considerações económicas e técnicas altamente complexas e largamente debatidas, expostas num «Livro Verde» sobre a criação na União Europeia de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa [COM(2000) 87 final]. Com o objetivo de contribuir para a realização dos compromissos da União Europeia e dos seus Estados-Membros ao abrigo do Protocolo de Quioto, o legislador da União foi, consequentemente, levado a apreciar e a ponderar ele próprio os efeitos futuros e incertos da sua intervenção (v. acórdão Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, n.º 36).

27 Ora, a apreciação da proporcionalidade de um ato da União não pode depender de apreciações retrospetivas relativas ao seu grau de eficácia. Quando o legislador da União é levado a apreciar os efeitos futuros de uma regulamentação, apesar de esses efeitos não poderem ser previstos com

exatidão, a sua apreciação só pode ser censurada se se afigurar manifestamente errada à luz dos elementos de que dispunha no momento da adoção da regulamentação em causa (v., neste sentido, acórdãos Jippes e o., C-189/01, EU:C:2001:420, n.º 84 e jurisprudência referida, e Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, n.º 37).

28 Em aplicação destes princípios, o Tribunal de Justiça reconheceu, no acórdão Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), o caráter proporcional da multa transitória de 40 euros por tonelada prevista no artigo 16.º, n.º 4, da Diretiva 2003/87, na sua versão original, mas também a multa fixa de 100 euros por tonelada prevista no n.º 3 desse artigo, na medida em que esse montante não pode estar sujeito a modulação pelo juiz nacional.

29 O Tribunal de Justiça considerou também que a Diretiva 2003/87 concedia aos operadores um prazo razoável para cumprir a sua obrigação devolutiva e que era permitido aos Estados-Membros criar mecanismos de alerta, de avisos e de devolução antecipada que permitam aos operadores de boa-fé estarem perfeitamente informados da sua obrigação de devolução e de assim não correrem o risco de lhes ser aplicada uma multa (acórdão Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, n.ºs 40 e 41).

30 O Tribunal de Justiça sublinhou, nomeadamente, que a obrigação de devolução prevista no artigo 12.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87 e a multa fixa que a sanciona no artigo 16.º desta diretiva, e sem qualquer outra flexibilização a não ser a redução transitória do seu nível entre o ano de 2005 e o ano de 2007, eram necessárias para a prossecução do objetivo legítimo de criação de um regime eficaz de comércio de licenças de emissão de equivalente de dióxido de carbono, para evitar que certos operadores ou intermediários de mercado tentassem contornar ou manipular o regime jogando abusivamente com os preços, as quantidades, os prazos ou os produtos financeiros complexos cuja criação qualquer mercado suscita (acórdão Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, n.º 39).

31 Em especial, o Tribunal de Justiça salientou que o nível relativamente elevado da multa se justifica pela necessidade de os incumprimentos da obrigação de devolução de um número de licenças de emissão suficiente serem objeto de medidas rigorosas e coerentes em toda a União (acórdão Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, n.º 39).

32 A circunstância de o montante em causa ser superior ao montante sobre o qual o Tribunal de Justiça se pronunciou no acórdão Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664) não é suscetível de pôr em causa esta apreciação, uma vez que a aplicação de uma multa de um montante menos elevado durante o primeiro período de comércio era justificada, como o Tribunal de Justiça declarou no n.º 25 desse acórdão, pelo facto de se tratar de um período experimental do regime, no âmbito do qual os operadores económicos estão sujeitos a obrigações menos coercivas.

33 Há que recordar que o legislador da União, de resto, não aumentou o montante da multa aplicável depois desse primeiro período de comércio, mas, em vez disso, baixou, transitoriamente, durante esse primeiro período, o montante da multa fixada em 100 euros nos termos do artigo 16.º, n.º 3, segundo período, da Diretiva 2003/87 (v. acórdão Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664; n.ºs 25 e 39).

34 Quanto ao argumento segundo o qual os preços das licenças baixaram muito a partir desse primeiro período de comércio, o Tribunal de Justiça já salientou, no n.º 27 do acórdão Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), que o legislador da União desejou, ao instaurar ele próprio uma multa predefinida, colocar o sistema de comércio de licenças ao abrigo das distorções de concorrência que resultam das manipulações de mercado. Como decorre do n.º 25 do presente despacho, o Tribunal de Justiça não pode substituir a apreciação do legislador da União pela sua própria apreciação.

35 Por conseguinte, a apreciação da questão submetida não revelou nenhum elemento suscetível de afetar, à luz do princípio da proporcionalidade, a validade do artigo 16.º, n.º 3, segundo período, da Diretiva 2003/87, na medida em que prevê uma multa de 100 euros por cada tonelada de equivalente de dióxido de carbono emitida relativamente à qual o operador não tenha devolvido licenças.

Quanto às despesas

36 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Sexta Secção) declara:

A apreciação da questão submetida não revelou nenhum elemento suscetível de afetar, à luz do princípio da proporcionalidade, a validade do artigo 16.º, n.º 3, segundo período, da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho, conforme alterada pela Diretiva 2009/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, na medida em que prevê uma multa de 100 euros por cada tonelada de equivalente de dióxido carbono emitida relativamente à qual o operador não tenha devolvido licenças.

Assinaturas